



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

سلسلة بحثية "موجز سياسات" إصدار عام 2021

أبوظبي - صندوق النقد العربي
يناير 2022

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 2022

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: <https://www.amf.org.ae>

المحتويات

- العدد (18): دور الشمول المالي في تمكين المرأة.....3
- العدد (19): استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية... 15
- العدد (20): نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة.....24
- العدد (21): تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية 39
- العدد (22): اقتصاديات جانب العرض، أثر لافر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية 49
- العدد (23): واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربية: قطاع التأمين 60
- العدد (24): الموجة التضخمية العالمية: المسببات والانعكاسات على الاقتصادات العربية 75

دور الشمول المالي في تمكين المرأة: الدروس المستفادة من أبرز التجارب الإقليمية والدولية

- زيادة وصول الإناث إلى الخدمات المالية يعزز استقلاليتهم المالية ونفاذهن للفرص الاقتصادية بما يدعم التمكين الاقتصادي للمرأة.
- المنطقة العربية تتسم بأكبر فجوة للنوع على مستوى العالم سواءً على صعيد الشمول المالي أو مشاركتهم في سوق العمل.
- على مستوى الدول العربية فرادى تسجل كل من الإمارات والكويت والبحرين أعلى نسبة لمستويات للشمول المالي للإناث ومشاركتهم في سوق العمل.
- يساهم كل ارتفاع بنقطة مئوية واحدة في نسبي الإناث اللاتي لديهن حسابات في مؤسسات مالية، وحسابات اقتراض في زيادة مستويات تمكين المرأة مقاسة بمشاركتهم في القوى العاملة بنسبة 0.44 و 0.23 نقطة مئوية على التوالي.
- تبني استراتيجيات وطنية للشمول المالي تركز على تذييل العقبات التي تواجه الإناث، وتعديل الأطر التشريعية، والتوسع في الخدمات المالية المصممة لمواكبة احتياجات الإناث، والتوسع في الخدمات المالية الرقمية ضرورات لزيادة الشمول المالي للإناث في الدول العربية.

الشمول المالي والتمكين الاقتصادي للمرأة

يعتبر كل من الشمول المالي والتمكين الاقتصادي للمرأة من أهم الغايات التي تسعى أهداف التنمية المستدامة لتحقيقها في عام 2030، حيث يمثل تمكين المرأة الركيزة الأساسية لعالم مزدهر ومستدام. فوفق الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة تسعى دول العالم إلى "تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات"، حيث يتعين على الحكومات العمل على رآب فجوات النوع الاجتماعي في عدد من المجالات من خلال ضمان مشاركة كاملة وفاعلة للمرأة، وضمان تكافؤ الفرص المتاحة لها للقيادة على قدم المساواة مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة، والقيام بإصلاحات لتمكين المرأة من النفاذ إلى الموارد الاقتصادية والخدمات المالية، وغيرها وفقاً للقوانين الوطنية¹.

من جانب آخر، يرتبط الشمول المالي بشكل مباشر بتحقيق ما لا يقل عن سبعة أهداف من أهداف التنمية المستدامة

حيث يساهم في توسيع نطاق نفاذ الأفراد والمشروعات إلى الفرص الاقتصادية ويمكنهم من بناء قدراتهم الذاتية بما يدعم التمكين الاقتصادي بشكل عام². على المستوى العالمي ورغم حدوث تحسن في مستويات الشمول المالي ما بين عامي 2011 و2017 وفقاً لأحدث البيانات المتاحة مع ارتفاع مستويات الشمول المالي للذكور إلى 72 في المائة، ومثيلتها بالنسبة للإناث إلى 65 في المائة، إلا أن فجوة النوع الخاصة بالشمول المالي لم تشهد تغيراً خلال الفترة على مستوى العالم خلال تلك الفترة. كما تشير الدراسات التي نفذت في 18 دولة أن الرجال يمثلون 65 في المائة من عملاء البنوك، ويمتلكون نحو 80 في المائة من إجمالي رصيد القروض، ونحو 75 في المائة من إجمالي رصيد الودائع³.

في هذا الإطار، تشير التقديرات المتضمنة بقاعدة بيانات الشمول المالي للبنك الدولي إلى وجود 1.1 مليار نسمة من الإناث محرومات من النفاذ إلى الخدمات المالية من مجمل 2 مليار نسمة على مستوى العالم غير مشمولين ماليًا⁴.

الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية، والهدف العاشر: الحد من أوجه عدم المساواة.

³ Trivell, C. et al. (2018). "Financial Inclusion for Women: A Way Forward", G20. Available at: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/10/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf>.

⁴ World Bank, (2019). "FINDEX Database".

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية، "أهداف التنمية المستدامة 2030"، متاح من خلال الرابط:

<https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals.html>

² بما يشمل الهدف الأول: القضاء على الفقر، والهدف الثاني: القضاء التام على الجوع، والهدف الرابع: التعليم الجيد، والهدف الخامس: المساواة بين الجنسين، والهدف الثامن: العمل اللائق ونمو الاقتصاد، والهدف التاسع:

وتعزيز مستويات التمكين الاقتصادي للمرأة على المستوى الكلي وهو ما يعمل بدوره على زيادة مستويات الدخل القومي، وخفض الفقر، والحد من أوجه عدم المساواة، والإدماج الاجتماعي⁶.

من جانب آخر، فإن العلاقة ما بين الشمول المالي وتمكين المرأة اقتصاديا هي علاقة متبادلة. فالشمول المالي يتيح قنوات لتسهيل نفاذ المرأة إلى الفرص الاقتصادية بكافة أنواعها بما يسمح لها بتحسين مستويات دخلها وإدارة أمورها وقراراتها المالية بشكل أفضل وهو ما يدعم التمكين الاقتصادي للمرأة، لاسيما فيما يتعلق بالخدمات المالية الخاصة بالادخار والإقراض⁷. من جانب آخر، فإن التمكين الاقتصادي للمرأة يساعد على زيادة دخل المرأة ومستويات طلبها على الخدمات المالية وهو ما يعزز الشمول المالي كذلك.

في ضوء ما سبق، تم تبني منهجية قياسية لتقدير العلاقة بين مشاركة المرأة في سوق العمل (كمؤشر للتمكين الاقتصادي للمرأة)، وأبرز مؤشرات الشمول المالي الخاصة بالإناث ممثلة في نسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات في مؤسسات مالية، ونسبة النساء اللاتي لديهن بطاقات بنكية، ونسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات للاقتراض من مؤسسات مالية لعينة تشمل 100 دولة من الدول النامية والاقتصادات الناشئة التي تتوفر حولها بيانات كافية لأغراض القياس الاقتصادي وذلك باستخدام بيانات مقطعية.

رغم صعوبة قياس السببية، ارتأينا تحليل العلاقة بين نسبة مشاركة الإناث في القوة العاملة ومؤشرات الشمول المالي الخاصة بالإناث، والذي يأخذ في الاعتبار التجانس عن طريق استخدام القيم المتأخرة للمتغيرات المستقلة. بناءً عليه، تم استخدام تقدير من خطوتين (Two Stage Least Squares TSLS)، إضافة إلى استخدام متغيرات مساعدة ممثلة في مستويات الدخل، ذلك بهدف السيطرة على

تواجه الإناث على مستوى العالم عدد من التحديات التي تحول دون النفاذ إلى الخدمات المالية من بينها طبيعة الأطر التنظيمية والسياسات غير الممكنة، والتحديات المرتبطة بالنظم الاجتماعية والأعراف السائدة، إلى جانب عدم توفر أوراق ثبوتية لدى عدد من الإناث، وعدم وجود ضمانات لديهن، وانخفاض مستويات المعرفة المالية للإناث، وبعد المسافة بينها وبين أماكن توفر الخدمات المالية، وكذلك الأطر القانونية التي قد تحد دون ملكية الإناث للأصول في عدد من البلدان، ومجموعة أخرى من التحديات التي تحد من فرص الشمول المالي للمرأة على صعيد كل من جانبي العرض والطلب على الخدمات المالية⁵.

بناءً عليه، وفي إطار اضطلاع صندوق النقد العربي في سياق المبادرة الإقليمية للشمول المالي بتنفيذ عدد من الأنشطة الداعمة لصنع السياسات بهدف زيادة مستويات النفاذ إلى الخدمات المالية، يهتم هذا الموجز بمحاولة إلقاء الضوء على دور الشمول المالي في التمكين الاقتصادي للمرأة من خلال الوقوف على الوضع الراهن لمؤشرات التمكين الاقتصادي ومستويات نفاذ الإناث للخدمات المالية في الدول العربية، وكذلك الاستفادة من التجارب الإقليمية والدولية المتميزة في طرح بعض التوصيات على صعيد دعم الشمول المالي للإناث بما يعزز التمكين الاقتصادي للمرأة.

العلاقة بين الشمول المالي وتمكين المرأة

يساعد الشمول المالي المرأة على وجه الخصوص على إدارة الأموال بشكل أفضل، واتخاذ قرارات أكثر حصافة فيما يتعلق بقرارات الادخار والاستثمار، وكذلك على تأسيس مشروعات جديدة لريادة الأعمال، إضافة إلى دوره الإيجابي في زيادة مستويات نفاذهن ونفاذ عوائلهن للفرص الاقتصادية ممثلة في الحصول على خدمات التعليم والصحة والانخراط في سوق العمل. كافة هذه العوامل من شأنها تعزيز الاستقلالية المالية للمرأة على المستوى الفردي،

- Boyd, C. & U. Aldana (2015). The Impact of Financial Education on Conditional Cash Transfer Beneficiaries in Peru. En: Veras, F. & C. Robino "Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation" Policy in Focus Volume 12, Issue No.2. IPC-UNDP. pp. 26-27.
- Holloway, K., Niazi, Z., Rouse, R. (2017). IPA Women's Economic Empowerment Through Financial Inclusion A Review of Existing Evidence and Remaining Knowledge Gaps.

⁵ CGAP, "Gender, Policy, and Financial Inclusion". Available at: <https://www.cgap.org/blog/series/gender-policy-and-financial-inclusion>. And Trivell, C. et al. Op cit. (2018).

⁶ Trivell, C. (2018). "Financial Inclusion for Women: A Way Forward", G20. Available at: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/10/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf>

⁷ للمزيد في هذا السياق يمكن الاطلاع على:

التجانس وتوضيح علاقة الارتباط التي تكمن في اختبار فرضيتنا.

تم الحصول على البيانات من قاعدتي بيانات مؤشرات التنمية الدولية، والشمول المالي للبنك الدولي. تم استخدام قيم عام 2017 للمتغيرات التفسيرية وفق البيانات المتاحة من قاعدة بيانات البنك الدولي للشمول المالي، وبيانات عام 2019 لنسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة، وذلك بهدف السيطرة على التجانس وتوضيح علاقة الارتباط التي تكمن في اختبار فرضيتنا بقدر ما تسمح به البيانات المتاحة وفق النموذج التالي:

$$FLP_t = \beta_0 + \beta_1 Account_F_{it-2} + \beta_2 Cred_card_F_{it-2} + \beta_3 Borrw_FI_F_{it-2} + \varepsilon$$

حيث

<i>FLP</i>	نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة.
<i>Account_F_{it-2}</i>	نسبة الإناث اللواتي لديهن حسابات في مؤسسات مالية.
<i>Cred_card_F_{it-2}</i>	نسبة الإناث اللواتي لديهن بطاقات ائتمانية.
<i>Borrw_FI_F_{it-2}</i>	نسبة الإناث اللواتي لديهن حسابات اقتراض من مؤسسات مالية.
ε	حد الخطأ العشوائي
<i>i</i>	ترمز للدولة
<i>t</i>	ترمز للزمن

أشارت نتائج النموذج إلى:

- وجود علاقة إيجابية ما بين مؤشرات الشمول المالي للإناث ممثلة في كلٍّ من نسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات في مؤسسات مالية، ونسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات اقتراض من جهة، ومستويات تمكين المرأة مقاسة بنسبة مساهمة المرأة في سوق العمل من جهة أخرى، في حين لم تثبت وجود علاقة ما بين نسبة امتلاك الإناث للبطاقات الائتمانية والتمكين الاقتصادي للمرأة، وهو ما قد يُعزى إلى ارتباط هذا النوع من الخدمات المالية للإناث بشكل أكبر بعمليات الشراء والتسوق.

- يساهم كل ارتفاع بنحو واحد نقطة مئوية في نسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات في مؤسسات مالية، ونسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات اقتراض في زيادة مستويات تمكين المرأة مقاسة بمستويات مشاركتهن في القوى العاملة بنسبة 0.44 و0.23 نقطة مئوية على التوالي.

- تؤثر الفجوة بين الجنسين في الشمول المالي (التي تُفهم على أنها عدم الوصول المتكافئ إلى النظام المالي) سلباً على نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة.

- الشمول المالي للإناث أمر بالغ الأهمية على المستوى الاقتصادي للمرأة ومساعدة البلدان على التقدم فيما يتعلق بالمساواة الاقتصادية بين الجنسين، حيث يتيح وصول المرأة إلى نظام مالي يعمل بشكل جيد على خلق ظروف تكافؤ الفرص الاقتصادية، للنساء المستبعدات اقتصادياً واجتماعياً والمساهمة بفعالية في التمكين الاقتصادي.

الشمول المالي وتمكين المرأة العربية

تعتبر المنطقة العربية فريدة من نوعها من حيث تسجيل أكبر فجوة للنوع سواءً على مستوى المشاركة في قوة العمل، أو مستويات الشمول المالي للإناث حيث تنخفض مستويات مشاركة الإناث في القوة العاملة إلى نحو 20.8 في المائة وهو ما يعتبر منخفضاً بالقياس المتوسط العالمي البالغ نحو 39 في المائة وفق بيانات مؤشرات التنمية الدولية للبنك الدولي.

كما يعتبر معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة كذلك منخفضاً بشكل كبير بالمقارنة مع بعض الأقاليم الجغرافية ومجموعات الدخل الأخرى، حيث تتراوح النسبة حول 60 في المائة في كل من دول شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأفريقيا جنوب الصحراء، وكذلك في كل من مجموعة الدخل المنخفض، حيث تمثل مستويات مشاركة المرأة في سوق العمل في هذه الدول نحو ثلاثة أضعاف المعدل المسجل على مستوى الدول العربية.

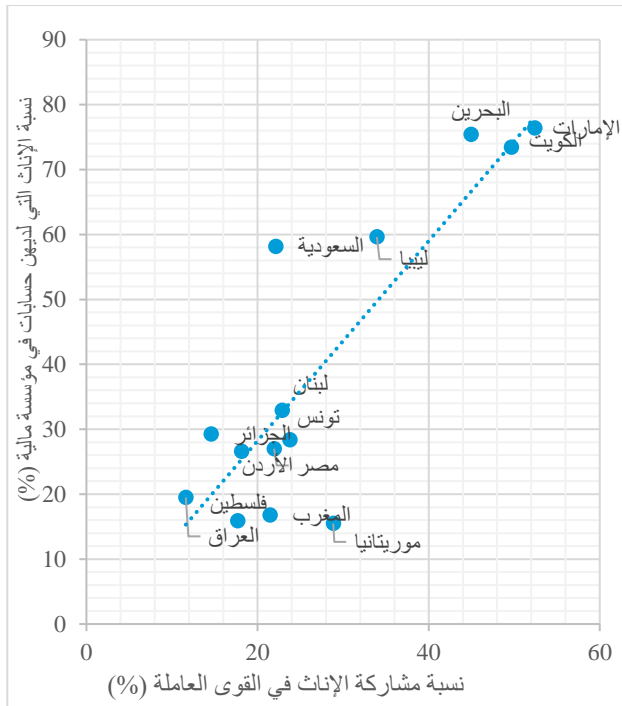
من جانب آخر، تعتبر مستويات الشمول المالي للإناث الأقل مقارنة بباقي المجموعات الجغرافية ومجموعات الدول بحسب مستويات الدخل، حيث يتوفر لدى 25.6 في المائة فقط من الإناث في الدول العربية حسابات في مؤسسات مالية بما يمثل أقل من نصف المتوسط العالمي البالغ نحو 64.8 في المائة، فيما ترتفع النسبة على سبيل المثال لتسجل نحو 52 في المائة في دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر

الدول	نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة	نسبة النساء اللاتي لديهن حسابات في المؤسسة المالية
اليمن	5.8	..
شرق آسيا والمحيط الهادئ	58.6	71.5
أفريقيا جنوب الصحراء	61.5	36.9
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	52.0	52.0
الدول ذات الدخل المرتفع	53.0	92.9
الدول ذات الدخل المنخفض	58.0	29.9
الدول العربية	20.8	25.6
العالم	47.1	64.8

* عام 2019 بالنسبة لبيان مشاركة المرأة في القوى العاملة، وعام 2017 بالنسبة لمستويات الشمول المالي للإناث، حيث يتم نشر بيانات الشمول المالي كل ثلاث سنوات. المصدر: البنك الدولي، (2021). "قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية، وقاعدة بيانات الشمول المالي".

شكل رقم (1)

نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة ومستويات الشمول المالي للإناث في الدول العربية وفق أحدث بيان*



المصدر: البنك الدولي، (2021). "قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية، والشمول المالي".

الدروس المستفادة على صعيد السياسات

الكاريبي، وتسجل أعلى مستوى لها في الدول مرتفعة الدخل بنسبة تبلغ نحو 93 في المائة.

على مستوى الدول العربية فرادى تسجل كل من مستويات مشاركة الإناث في قوة العمل ونسبة الشمول المالي للإناث أعلى مستوى لها في ثلاث دول عربية وهي الإمارات بنسبة بلغت 52.4 في المائة و76.4 في المائة على التوالي، والكويت 49.7 في المائة و73.5 في المائة، والبحرين 45.0 في المائة و75.4 في المائة.

يلاحظ ارتباط ما بين ارتفاع مستويات الشمول المالي، والتمكين الاقتصادي للمرأة في الدول العربية مُقاساً بنسبة مساهمة المرأة في سوق العمل، حيث تتوفر أعلى نسب للتمكين الاقتصادي للمرأة في الدول التي تسجل كذلك أعلى مستوى للشمول المالي وغالبيتها من دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فيما تسجل الدول العربية ذات الاقتصادات المتنوعة مستويات أقل من الشمول المالي والتمكين الاقتصادي، الجدول رقم (1)، والشكل رقم (1).

جدول رقم (1)

نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة ومستويات الشمول المالي للإناث في الدول العربية مقارنة مع باقي المناطق الجغرافية الأخرى وفقاً لأحدث بيان*

الدول	نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة	نسبة النساء اللاتي لديهن حسابات في المؤسسة المالية
الأردن	18.1	26.6
الإمارات	52.4	76.4
البحرين	45.0	75.4
تونس	23.8	28.4
الجزائر	14.6	29.3
السعودية	22.1	58.2
العراق	11.6	19.5
عُمان	31.0	..
فلسطين	17.7	15.9
قطر	56.8	..
القُمر	36.6	..
الكويت	49.7	73.5
لبنان	22.9	32.9
ليبيا	33.9	59.6
مصر	21.9	27.0
موريتانيا	28.9	15.5
المغرب	21.5	16.8

إلا أن عملية فتح الحسابات المصرفية لا زالت ترتبط في العديد من الدول بحد أدنى للسن حتى يُسمح بفتح الحساب. ولمواجهة هذه التحديات التشريعية والتنظيمية، اتجهت بعض الدول العربية إلى تعديل هذه الأطر. ففي فلسطين، قامت سلطة النقد الفلسطينية بتعديل الأطر التشريعية بما يسمح بتعديل قواعد فتح الحسابات لإنشاء ما يُعرف "بحسابات الشمول المالي البنكية" بما يساعد على دمج الإنث من ذوي الدخل المحدود، حيث يسمح هذا الحساب بدمج عشرات الآلاف من المستفيدين للحسابات المصرفية بدون فرض رسوم على الخدمات التي يوفرها هذا الحساب⁹.

كذلك تبني البنك المركزي السعودي -استناداً إلى نماذج أعمال شركات التقنيات المالية في البيئة الرقابية الاختبارية المُتبناة من قبل البنك- مجموعة من القواعد تنظم أنشطة مقدمي خدمات المدفوعات، وتلك المتعلقة بتقديم منتج التمويل الاستهلاكي متناهي الصغر، وتحديث قواعد فتح الحسابات البنكية للسماح للإنث دون سن الثامنة عشرة بفتح الحسابات¹⁰.

الاعتماد على الخدمات المالية الرقمية

يمكن أن يساعد التمويل الرقمي في تعزيز الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة 6 في المائة وتحقيق مكاسب تقدر بنحو 3.7 تريليون بحلول عام 2025 وتوفير الخدمات المالية لحوالي 1.6 مليار نسمة لا يتعاملون مع البنوك على مستوى العالم، أكثر من نصفهم من النساء وفقاً لبعض التقديرات¹¹.

من شأن الخدمات المالية الرقمية أن تساعد على تجاوز العديد من التحديات التي تحول دون نفاذ الإنث إلى الخدمات المالية الرسمية لاسيما إذا صُممت هذه الخدمات بما يتلاءم مع احتياجات الإنث من الخدمات المالية المختلفة.

على ضوء ما سبق، يهتم الجزء التالي باستخلاص أبرز الدروس المستفادة من واقع التجارب الإقليمية والدولية فيما يتعلق بزيادة مستويات الشمول المالي للإنث بما يدعم التمكين الاقتصادي.

تبني استراتيجيات وطنية للشمول المالي تركز على تذليل العقبات التي تواجه إدماج الإنث مالياً واقتصادياً

مع تزايد عدد الدول التي تبنت استراتيجيات للشمول المالي، ظهر توجه نحو تبني تدابير في إطار هذه الاستراتيجيات لتشجيع نفاذ الإنث إلى الخدمات المالية مع اعتماد أهداف محددة برأب فجوة النوع في الشمول المالي.

من بين التجارب المتميزة في هذا المجال استراتيجية الشمول المالي للأردن التي وضعت من بين أهدافها رفع مستويات الشمول من نحو 24.6 في المائة في عام 2014 إلى 36.6 في المائة بحلول عام 2020، مع تبني هدف تقليل الفجوة بين الجنسين في الشمول المالي بالأردن من 53 في المائة إلى 35 في المائة، الأمر الذي من شأنه زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنحو 5 في المائة⁸. من بين أهم السياسات التي يعول عليها لزيادة مستويات الشمول المالي للإنث وفق هذه الاستراتيجية تشجيع المصارف على فتح الحسابات المالية للشرائح ذات الأولوية من الإنث في الفئة العمرية (15-18 سنة)، والنساء واللاجئين وذوي الدخل المنخفض.

تعديل الأطر التشريعية والتنظيمية بما يسمح بالمزيد من الشمول المالي للمرأة

بُنيت العديد من الخدمات المالية على أساس تشريعات وأطر تنظيمية قد تحول في حد ذاتها دون التوسع في الشمول المالي للمرأة. فعلى سبيل المثال، ترتبط عملية فتح الحسابات المصرفية في عدد من الدول بوجود حد أدنى من الأموال مودع في هذا الحساب، كما أن غالبيتها يرتبط بوجود رسوم لفتح الحساب وهو ما يحول دون نفاذ شريحة من الإنث لهذه الحسابات. من جهة أخرى، ورغم كون الإنث الشباب يشكلن نسبة مهمة من الإنث في المنطقة العربية،

¹⁰ صندوق النقد العربي، (2021). "مرصد البيئات الرقابية الاختبارية"، الإصدار الأول، قيد النشر.

¹¹ Mckinsey Global Institute, (2016). "Digital Finance For All: Powering Inclusive Growth In Emerging Economies", 2016.

⁸ CBJ, The National Financial Inclusion Strategy 2018 – 2020. Available : <https://www.cbj.gov.jo/EchoBusv3.0/SystemAssets/PDFs/2018/The%20National%20Financial%20Inclusion%20Strategy%20A9.pdf>.

⁹ صندوق مشاريع المرأة العربية، "إنجاح التمويل الرقمي للمرأة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: 8 دروس من الميدان".

يتطلب نهج الاستفادة من الخدمات المالية الرقمية في تعزيز الشمول المالي للإناث عدد من المقومات وفق أفضل الممارسات الدولية وذلك بما يشمل¹²:

- جعل أنظمة الهوية والوثائق الثبوتية في متناول جميع النساء والفتيات على مستوى العالم.
- تسهيل نفاذ الإناث لخدمات الهاتف النقال والانترنت.
- التحول نحو النظم الإلكترونية للتحويلات الاجتماعية للنساء ليتم إيداع تلك التحويلات في حسابات مالية رقمية بما يُمكن المرأة من النفاذ إلى مجموعة متنوعة من الخدمات المالية.
- ضمان قابلية التشغيل البيئي ما بين الأنظمة الحكومية لمدفوعات التحويلات الاجتماعية ومزودي الخدمات المالية من القطاع الخاص.
- تقوية المهارات الرقمية للمرأة وتعزيز مستويات معرفتها المالية.
- توفير الحماية الشاملة لمستهلكي الخدمات المالية الرقمية من الإناث وبطريقة تتلاءم مع احتياجاتهن وقدراتهن بما في ذلك متطلبات الكشف عن أسعار المنتجات والشروط بلغة واضحة وتدابير مناسبة لضمان خصوصية وأمن البيانات.

التوسع في الخدمات المالية المُصممة لمواكبة الاحتياجات المالية للمرأة

تشير الدراسات إلى أن توسيع فرص الشمول المالي للمرأة تتطلب أن يتم النظر إلى ذلك من منظور أوسع يمتد ليشمل طبيعة الحواجز التي تحول ذلك بما يشمل التحديات الاجتماعية والموروثات الثقافية وطبيعة المجتمعات المحلية التي تحول في بعض البلدان دون توسيع فرص النفاذ للخدمات المالية، وهو ما يستلزم من المؤسسات المالية بدايةً تصميم الخدمات المالية بما يهدف إلى تجاوز هذه العقبات من خلال عدد من الآليات التي تختلف من دولة لأخرى حيث تركز بعض الدول على تأسيس فروع تابعة للمصارف تعمل بها إناث، أو توسيع شبكة وكلاء مزودي الخدمات المالية لتشمل شبكة من الوكلاء الإناث.

كما يتطلب توسيع نطاق الشمول المالي للمرأة فهما جيداً لطبيعة الاحتياجات المالية للمرأة وكيفية تلبيتها من خلال خدمات مالية تصمم خصيصاً لتلبية هذه الاحتياجات وتذليل التحديات التي تواجه نفاذ المرأة إلى كل نوع من أنواع الخدمات المالية سواء تعلق الأمر بخدمات المدفوعات أو التحويلات أو الادخار أو الاستثمار أو التأمين أو غيرها من الخدمات المالية الأخرى.

فالدلائل تشير إلى تعقد احتياجات المرأة من الخدمات المالية مقارنة بالرجل، فهي تحتاج إلى خدمات للمدفوعات لسداد مصاريف التعليم والصحة لأبنائها وسداد المدفوعات الدورية للخدمات العامة التي تحصل عليها الأسرة، علاوة على خدمات مالية لتأمين الأسرة مالياً ضد أية صدمات اقتصادية متوقعة، إلى جانب خدمات للحصول على الإقراض والتمويل متناهي الصغر لإدارة المشروعات. بالتالي فاحتياجاتها لا تقتصر على الخدمات المالية قصيرة الأجل مثل خدمات المدفوعات والتحويلات وإنما تمتد كذلك إلى الخدمات المالية طويلة الأجل التي ترتبط بالادخار والاستثمار والتأمين. من جانب آخر، تختلف هذه الخدمات من دولة لأخرى، كما تختلف كذلك بحسب المجتمعات المحلية داخل كل دولة، بل ومن امرأة إلى أخرى حسب المستوى التعليمي، والعمر، وفئة الدخل. كافة هذه العوامل ترجح تبني نهج للشمول المالي للمرأة يستند إلى الموائمة ما بين الخدمات المالية للمرأة واحتياجاتها المالية.

من أبرز التجارب الدولية في هذا الإطار تجربة بنك جرامين الموجهة إلى توفير التمويل متناهي الصغر للإناث كآلية لخفض الفقر وتمكين المرأة من خلال العديد من البرامج بالشراكة مع شبكة من الوكلاء من المجتمعات المحلية [Community Agent Network (CAN)] تستهدف تذليل العقبات التي تواجه نفاذ الإناث إلى الخدمات المالية. تقوم إحدى التجارب في بنجلاديش على توفير خدمات مالية رقمية مُصممة لتمكين الإناث من إدارة المشاريع الزراعية عبر الهاتف المحمول بكلفة ميسورة وبكفاءة بالاستفادة من شبكة الوكلاء المحليين لتمكينهن من تبني الخطط الزراعية

¹² GPMI, (2020). “Advancing Women’s Digital Financial Inclusion”, Report prepared for the G20 Global Partnership for Financial Inclusion by the Better Than Cash Alliance, Women’s World Banking, and the World Bank Group, July.

الملائمة وإدارة الأموال والادخار واتخاذ قرارات مالية مستنيرة¹³.

يُشار في هذا السياق، إلى أن تجربة بنك جرامين الذي تأسس رسمياً في عام 1983 تعتبر إحدى التجارب الملهمة عالمياً لعملية صنع السياسات على صعيد خفض الفقر وزيادة مستويات الشمول المالي للمرأة. يركز البنك على تقديم التمويل متناهي الصغر للعملاء من الفقراء ويستهدف الإناث بالأساس (94 في المائة من العملاء من الإناث). قدم البنك منذ تأسيسه 16 مليون قرصاً متناهي الصغر بمعدلات للسداد بلغت 98 في المائة¹⁴.

برامج خاصة للشمول المالي للإناث من ذوي الدخل المنخفض

تمثل الإناث من ذوي الدخل المحدود فئة مهمة من الفئات المحرومة من النفاذ للخدمات المالية مقارنةً بمثيلاتهن من ذوات الدخل المتوسط والمرتفع. بناءً عليه، من المهم بالنسبة للجهات المعنية في الدولة تصميم برامج مخصصة للشمول المالي لهذه الفئة تتواءم مع احتياجاتهن وتذلل التحديات التي تواجههن في الحصول على التمويل.

فعلى سبيل المثال، تتبنى وزارة التضامن الاجتماعي في مصر برنامج التمويل متناهي الصغر للمرأة المعيلة "مستورة" بالتعاون مع بنك ناصر الاجتماعي لتوفير التمويل لذوات الدخل المحدود من خلال تسهيل حصولهن على قروض توجه للإنتاج الزراعي والحيواني والصناعي والخدمات والمشروعات المنزلية. يستهدف البرنامج الإناث من ذوي الدخل المنخفض أو المعدوم. تم في إطار هذا البرنامج تقديم نحو 20 ألف قرص للفتيات المستهدفة في 26 محافظة مصرية بإجمالي قروض تقدر قيمتها بنحو 332 مليون جنيه¹⁵.

التحول نحو نظم التحويلات الاجتماعية الإلكترونية

تعتبر برامج التحويلات الاجتماعية من أهم مصادر التمكين الاقتصادي للمرأة في العديد من الدول النامية حيث توفر

لهن ولأسرهن الفرصة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للأسرة ودعم فرص نفاذ الأبناء إلى خدمات التعليم والصحة. مؤخراً اتجه عدد من الدول إلى تعزيز الشمول المالي للمرأة من خلال التحول إلى برامج التحويلات الاجتماعية الرقمية عبر تحفيز الإناث على فتح حسابات لتلقي أموال التحويلات الاجتماعية وبالتالي تشجيعهن على إدارة أموالهن بسهولة ويسر والاستفادة المباشرة من هذه التحويلات في التمكين الاقتصادي.

في هذا الإطار، لمصر تجربة رائدة في هذا المجال، حيث يتم تقديم الدعم النقدي لنحو 2 مليون سيدة في إطار برنامج تكافل وكرامة بكلفة تقدر شهرياً بنحو 977 مليون جنيه من خلال برامج التحويلات الاجتماعية الإلكترونية بهدف التمكين الاقتصادي للمرأة. فرغم كون الدعم ممنوح للأسرة إلا أنه في العديد من الحالات يُشترط للحصول عليه أن يتم تقديمه للإناث المعيلات لهذه الأسر بأسمائهن (بما يمثل 79 في المائة من إجمالي المستفيدين من البرنامج).

تم في إطار هذا البرنامج التعاون ما بين وزارة التضامن الاجتماعي، والبنك المركزي المصري، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، وشركات الهاتف المحمول الأربع لتقديم التحويلات الاجتماعية للإناث من خلال الحوافز الرقمية للهواتف المحمولة بهدف المزيد من الشمول المالي للإناث¹⁶.

كذلك تمكنت الهند من حفز الإناث على فتح الحسابات المصرفية من خلال التحول إلى نظم التحويلات الاجتماعية الرقمية التي ساعدت أكثر من 200 مليون سيدة على فتح حسابات مصرفية لأول مرة مؤخراً للحصول على دعم نقدي. ساعد ذلك على زيادة مستويات الشمول المالي للمرأة في إطار نظم مُصممة بعناية لتقديم الخدمات المالية لهذه الفئة من

Grameen Support Group, Australia, available at: <https://www.gdrc.org/icm/grameen-supportgrp.html>.

¹⁵ وزارة التضامن الاجتماعي، مصر، متاح من خلال الرابط: <https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/sector-service-detail.aspx?sid=14>

¹⁶ وزارة التضامن الاجتماعي، مصر، متاح من خلال الرابط: <https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/news-details.aspx?nid=1650>

¹³ Grameen Foundation, "Making cash digital is the key to possibility: When poor women control their own money, it no longer controls them". Available at: <https://grameenfoundation.org/solving-poverty/mobile-money>.

¹⁴ The Global Development Research Center, Grameen Bank - Banking on the Poor: Summary Paper from the

الفئات المستبعدة ماليا خلال السنوات السابق، وعزز كذلك من مستويات التمكين الاقتصادي للمرأة في الهند¹⁷.

تبنى نظم الهوية الرقمية

يُقدر البنك الدولي وجود نحو مليار نسمة لا تتوفر لديهم هوية ثبوتية بما يحول دون نفاذ العديد منهم إلى الخدمات المالية. فبحسب مسح الشمول المالي للبنك الدولي أوضح 26 في المائة من المشمولين في المسح من الدول منخفضة الدخل أن سبب عدم نفاذهم إلى الخدمات المالية يُعزى إلى عدم توفر هوية لديهم. كما أشار المسح إلى أن الإناث الأكثر فقرا في الدول منخفضة الدخل تقل فرص حصولهن على هوية ثبوتية بنسبة 30 في المائة مقارنة بالرجال في نفس شرائح الدخل¹⁸.

في إطار مبادرة الهوية للتنمية المُتبناة في إطار الرئاسة الأرجنتينية لمجموعة العشرين في عام 2019 Identification for Development (ID4D) Initiative أكد البنك الدولي أهمية توفر ثلاث مقومات أساسية في الهويات الوطنية بما يشمل 1. وجود إطار قانوني قوي داعم لإصدار هذه الهويات، و2. صفات فريدة مُعرفة لكل شخص، علاوة على 3. توفرها في صورة رقمية. في هذا السياق، عوّل العديد من البلدان على الهويات الرقمية مؤخرا لزيادة مستويات الشمول المالي للمرأة، حيث إن توفر هذه الهويات يساعد مزودي الخدمات المالية على التحقق من توفر متطلبات العناية الواجبة للتعامل وبالتالي التوسع في تقديم هذه الخدمات.

من أهم التجارب في هذا الإطار التجربة الهندية حيث استفادت الحكومة من تبني نظام الهوية الرقمية المعتمد على الصفات الحيوية والمعرف باسم (Aadhaar number) المكون من اثنتي عشرة رقما والذي يغطي 99 في المائة من السكان وفي إطار برنامج [Jan Dhan Yojana (JDY)] من فتح حسابات مصرفية لنحو 300 مليون شخص وبالتالي زيادة مستويات الشمول المالي بنحو 30 نقطة مئوية ما بين عامي 2011 و2017، ومن تقليل فجوة النوع في النفاذ

للخدمات المالية من 20 نقطة مئوية في عام 2011 إلى 6 نقطة مئوية¹⁹.

التركيز على شمولية شبكة وكلاء مزودي الخدمات المالية للإناث

تمثل شبكة وكلاء مزودي الخدمات المالية أحد الآليات المهمة لزيادة مستويات الشمول المالي للخدمات المالية الرسمية في المناطق الريفية الواعدة في العديد من البلدان. هذه الشبكة تتسم بارتفاع مستوى هيمنة الذكور اقتصاديا بشكل كبير، وهو ما يمثل تحدي أمام الوصول بالخدمات المالية بطريقة ملائمة للإناث في العديد من المجتمعات.

بناءً عليه، تركز الجهود الرامية إلى زيادة الشمول المالي للمرأة على التوسع في تأسيس شبكات الوكلاء لمزودي الخدمات المالية المُدارة من قبل الإناث.

في هذا الإطار يتعاون بنك جرامين مع شركات التقنيات المالية وشبكة الوكلاء المحليين Community Agent Network (CAN) من الإناث في الفلبين للتوسع في تقديم خدمات منصات الدفع الإلكتروني عبر الهواتف المحمولة التي تنتشر على نطاق واسع في المجتمعات المحلية. تسعى هذه الشبكات إلى نشر وحدات البيع والأجهزة اللوحية والمحمولة في المنازل التي يتم بها ممارسة الأنشطة الاقتصادية متناهية الصغر، والمحلات التجارية الصغيرة، وقوارب الصيد، والجزر النائية التي لا يمكن لقاطنيها الحصول على الخدمات المالية الرسمية أو تحمل كلفتها. تُمكن هذه الشبكة التجار من الحصول على مدفوعات فورية نظير منتجاتهم وخدماتهم، وكذلك إمكانية إجراء عمليات للإيداع المصرفي من خلال هذه المنصات بكلفة زهيدة مقارنة بالخدمات المثلثة المُقدمة من خلال البنوك. ساهم وجود مثل هذه الشبكات في زيادة مستويات الشمول المالي ومن زيادة مستويات الدخل التي تحصل عليها الإناث من الوكلاء بنسبة لا تقل عن 20 إلى 30 في المائة²⁰.

¹⁹ GPFI, (2020). Op cit.

²⁰ Grameen Foundation, "Female shop owners catalyzing financial inclusion in the Philippines". Available at: <https://grameenfoundation.org/stories/press-releases/female-shop-owners-catalyzing-financial-inclusion-in-the-philippines>.

¹⁷ GPFI, (2020). "Advancing Women's Digital Financial Inclusion", KSA Presidency, July. Available at: https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/sites/default/files/sau_dig20_women.pdf

¹⁸ Appaya, S. and Varghese, M. (2019)., "Digital ID – a critical enabler for financial inclusion", World Bank. Available at: <https://blogs.worldbank.org/psd/digital-id-critical-enabler-financial-inclusion>.

كما تتجه المنصة كذلك إلى تقديم قروض التمويل متناهي الصغر لعمليات المنصة المصرفية في المناطق الجغرافية النائية²².

التركيز على التثقيف المالي للمرأة

تشير الدلائل الدولية ليس فقط في الدول النامية وإنما كذلك في الدول المتقدمة إلى انخفاض مستويات التثقيف المالي واختلاف السلوك المالي للمرأة مقارنة بالرجل وهو ما يعزى إلى عدد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية. بالتالي لا تتوفر للمرأة المعرفة المالية التي تمكنها من المقارنة ما بين الخدمات المالية المختلفة، وفهم المصطلحات المالية، واتخاذ قرارات مالية صائبة بشأن إدارة الأموال. بالتالي تنخفض مستويات الثقة المالية لديهم ويتعرضون بشكل أكبر للتقلبات في سلوكهم المالي مقارنة بالرجال²³.

تشير الدلائل إلى أن المعرفة المالية محددا مهما يرتبط بمجموعة من النتائج على صعيد إدارة وتراكم الثروة، والتخطيط للتقاعد، وقرارات الادخار، والتمكين الاقتصادي للمرأة²⁴.

تعتبر الدول العربية من أقل المجموعات الجغرافية من حيث مستويات المعرفة المالية للمرأة حيث ترتفع مستويات الفجوة في المعرفة المالية ما بين الجنسين في عدد كبير من الدول العربية إلى ما يفوق المتوسط العالمي البالغ 5.6 في المائة²⁵.

جدول رقم (2)

نسبة التثقيف المالي للإناث في الدول العربية وفقا لأحدث بيان

التثقيف المالي للإناث (عدد الإناث المتقنات مالياً بالنسبة لإجمالي الإناث البالغات)	
22	الأردن
41	الإمارات
38	تونس

²⁴ Van Rooij, M., Lusardi, A. and Alessie, R., 2012. 'Financial literacy, retirement planning and household wealth', Economic Journal, 122: 449-478.; Lusardi, A., and Mitchell, O., 2007. 'Baby boomer retirement security: the roles of planning, financial literacy and household wealth', Journal of Monetary Economics 54(1): 205-224; Postmus J. et al., 2013. 'Financial literacy: building economic empowerment with survivors of violence', Journal of Family Economic Issues, 34: 275-284.

²⁵ صندوق مشاريع المرأة العربية، (2020). "إنجاح التمويل الرقمي للمرأة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: 8 دروس من الميدان"، يونيو.

الأمر ذاته ينطبق في المنطقة العربية، التي يهيمن بها الذكور على شبكات وكلاء مزودي الخدمات المالية، وهو ما يحول نسبيا دون التواصل الدوري ما بين هذه الشبكة من الوكلاء والعمليات من الإناث في بعض الدول العربية والمجتمعات المحلية وتعريفهم بالخدمات المالية المختلفة وتدريبهن على استخدامها. بالتالي فإحدى الآليات التي يُمكن أن تساهم في زيادة مستويات الشمول المالي للمرأة تتمثل في جعل شبكات وكلاء مزودي الخدمات المالية أكثر شمولية للجنسين في الدول العربية.

فعلى سبيل، تركز شركة "دينارك" التي تعتبر من أبرز شركات الدفع في الأردن على التوسع في شبكة وكلاء الخدمات المالية من الإناث بدعم من "صندوق مشاريع المرأة العربية" لتقديم الخدمات المالية عبر الهواتف المحمولة للمرأة الأردنية المستبعدة مالياً في المناطق النائية والريفية. ولما كان بناء القدرات يُمثل واحداً من أهم التحديات التي تواجه شبكة وكلاء مزودي الخدمة المالية من الإناث، تركز شركة "دينارك" على الاستثمار في تدريب شبكة الوكيلات ليس فقط على كيفية تقديم الخدمات المالية والتحقق من متطلبات امتثال العمليات، وإنما أيضاً على التدريب على إدارة المبيعات ومهارات التسويق. يُشار إلى أن "دينارك" نجحت في تسجيل 16 ألف محفظة إلكترونية عبر المحمول على مدى عامين يمتلكها إناث وحصلت على جائزة "Equal in tech"، وحظيت بزيادة من ملكة هولندا ومن المبعوث الخاص للأمم المتحدة للشمول المالي من أجل التنمية²¹.

كذلك تتوفر تجربة مماثلة في مصر مُقدمة من شركة "فوري" التي تعتبر أكبر شركة مزودة لخدمات الدفع الإلكتروني في مصر التي توسعت مؤخراً في شبكات الوكلاء التي تديرها الإناث بقدر قليل من رأس المال ومتطلبات تسجيل بسيطة من خلال منصة "هي فوري" التي تقدم مزايا إضافية للوكيلات من الإناث من خلال برامج للتأمين متناهي الصغر،

²¹ صندوق مشاريع المرأة العربية، مرجع سابق.

²² صندوق مشاريع المرأة العربية، مرجع سابق.

²³ OECD, "Addressing women's needs for financial education", International Network on Financial Education. Available at: https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD_INFE_women_FinEd2013.pdf

مستويات المعرفة المالية من خلال التركيز على محورين يتمثل الأول في التعليم والتثقيف المالي للأطفال والشباب، والثاني في مساعدة البنوك في ابتكار منتجات وخدمات مالية مناسبة للأطفال والشباب.

وفي المغرب، تستهدف المؤسسة المغربية التي تأسست في عام 2013 بمبادرة من بنك المغرب رفع الوعي المالي من خلال إطلاق الاستراتيجية الوطنية للتعليم المالي التي تعتبر الأولى من نوعها على مستوى الدول العربية التي يتم مراجعتها كل ثلاث سنوات وتستهدف إشراك أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص والمؤسسات الدولية لتنفيذ برامج لزيادة مستويات التثقيف المالي بالتركيز على المناهج التعليمية وتضمين المعرفة المالية في برامج محو الأمية²⁶.

توفير الإحصاءات الخاصة بالشمول المالي للإناث

تلعب الإحصاءات دوراً مهماً في توضيح العديد من الجوانب المرتبطة بالشمول المالي للمرأة على صعيد جانبي العرض والطلب للخدمات المالية. ومن شأن توفر إحصاءات موثوقة للشمول المالي وبحسب النوع أن تساهم في دعم عمليات صياغة وتقييم الاستراتيجيات الوطنية والسياسات الخاصة بالشمول المالي للمرأة.

كما أن هذه النوعية من البيانات كذلك من شأنها أن تساعد مزودي الخدمات المالية على تصميم خدمات مالية مصممة بشكل أفضل لخدمة الإناث. ففي هذا الإطار، أشارت بيانات وفرتها جمعية البنوك الدولية حول الشمول المالي للإناث وسلوكهن المالي من خمسة عشر بنكا في خمس قارات إلى أن الخدمات المالية المصممة للإناث بشكل جيد من شأنها أن تدعم أداء المؤسسات المالية لكون الإناث يدرن أكثر مقارنة بالرجال، كما يلتزمون بسداد مدفوعات القروض بمعدل أعلى من مثيلاتها بالنسبة للذكور، وهن أكثر ولاءً لبنوكهن إذا ما تمت خدمتهن بشكل جيد.

من بين التجارب التي اهتمت بإنتاج الإحصاءات الخاصة بالشمول المالي للمرأة تجربة دولة رواندا⁽²⁷⁾ حيث كانت نسبة الشمول المالي لا تتعد 21 في المائة في عام 2008، وهو ما دعا البنك المركزي إلى تبني هدف رفع نسبة الشمول

التثقيف المالي للإناث (عدد الإناث المتقنات مالياً بالنسبة لإجمالي الإناث البالغين)	
36	البحرين
28	الجزائر
28	السعودية
20	السودان
15	الصومال
25	العراق
21	فلسطين
40	الكويت
39	لبنان
25	مصر
29	موريتانيا
8	اليمن
27.7	المتوسط

المصدر: مؤسسة ستاندرد أند بورز، المؤشر العالمي للمعرفة المالية.

على مستوى الدول العربية، تسجل الإمارات وتونس أعلى مستوى للتثقيف المالي للإناث من مجمل الإناث البالغين بنسبة بلغت 41 و38 في المائة على التوالي. ويشار إلى أن الإمارات تعتبر الدول العربية الوحيدة التي ترتفع بها مستويات التثقيف المالي للإناث بما يفوق الرجال أي وجود فجوة نوع سالبة فيما يتعلق بالتثقيف المالي.

تتوفر في الدول العربية عدد من التجارب المميزة للتثقيف المالي من أبرزها التجارب المسجلة في كل من الإمارات، والمغرب ومصر ولبنان وعدد من الدول العربية. ففي الإمارات أطلق اتحاد المصارف مبادرة لتعزيز المعرفة المالية تقوم من خلالها المصارف بتنفيذ عدد من الأنشطة التي تستهدف رفع الوعي المالي لاسيما بالنسبة للمرأة والشباب في إطار المسؤولية الاجتماعية للبنوك. تركز هذه الأنشطة على تمكين العملاء من كفاءة اتخاذ القرارات المالية بتقديم كافة المعلومات والإرشادات التفاعلية فيما يتعلق بإدارة الدخل والأصول والميزانية، إضافة إلى أنشطة ومبادرات معززة للتعليم المالي في المدارس والجامعات.

كما تتبنى مصر مبادرة "عشان بكرة" التي تسعى إلى الاستفادة من أفضل الممارسات لدعم صناعات السياسات بهدف زيادة

²⁷ Murray, B. (2018). "Catalyzing Women's Financial Inclusion: The Role of Data", CGAP, Feb. available at: <https://www.cgap.org/blog/catalyzing-womens-financial-inclusion-role-data>.

²⁶ اتحاد المصارف العربية، (2017). "الثقافة المالية في العالم العربي: شرط أساسي لتحقيق الشمول المالي"، أكتوبر.

قائمة المصادر باللغة الإنجليزية:

- Appaya, S. and Varghese, M. (2019)., "Digital ID – a critical enabler for financial inclusion", World Bank. Available at: <https://blogs.worldbank.org/psd/digital-id-critical-enabler-financial-inclusion>. The Global Development Research Center, Grameen Bank - Banking on the Poor: Summary Paper from the
- Boyd, C. & U. Aldana (2015). The Impact of Financial Education on Conditional Cash Transfer Beneficiaries in Peru. En: Veras, F. & C. Robino "Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation" Policy in Focus Volume 12, Issue No.2. IPC-UNDP. pp. 26-27.
- CBJ, The National Financial Inclusion Strategy 2018 – 2020. Available: <https://www.cbj.gov.jo/EchoBusv3.0/SystemAssets/PDFs/2018/The%20National%20Financial%20Inclusion%20Strategy%20A9.pdf>.
- CGAP, "Gender, Policy, and Financial Inclusion". Available at: <https://www.cgap.org/blog/series/gender-policy-and-financial-inclusion>.
- GPFI, (2020). "Advancing Women's Digital Financial Inclusion", Report prepared for the G20 Global Partnership for Financial Inclusion by the Better Than Cash Alliance, Women's World Banking, and the World Bank Group, July.
- Grameen Foundation, "Making cash digital is the key to possibility: When poor women control their own money, it no longer controls them". Available at: <https://grameenfoundation.org/solving-poverty/mobile-money>.
- Grameen Foundation, "Female shop owners catalyzing financial inclusion in the Philippines". Available at: <https://grameenfoundation.org/stories/press-releases/female-shop-owners-catalyzing-financial-inclusion-in-the-philippines>.
- Grameen Support Group, Australia, available at: <https://www.gdrc.org/icm/grameen-supportgrp.html>.
- Holloway, K., Niazi, Z., Rouse, R. (2017). IPA Women's Economic Empowerment Through Financial Inclusion A Review of Existing Evidence and Remaining Knowledge Gaps.
- Lusardi, A., and Mitchell, O., 2007. 'Baby boomer retirement security: the roles of planning, financial literacy and household wealth', Journal of Monetary Economics 54(1): 205-224.

المالي إلى نحو 80 في المائة في عام 2017. بناءً عليه طلب البنك المركزي تصنيف البيانات المصرفية بحسب الجنس وهو ما أوضح انخفاض نصيب الإناث من القروض المصرفية إلى ما لا يتعد 20 في المائة. بالتالي عملت الحكومة على وضع خطط لتعزيز وصول السكان إلى قنوات الادخار من خلال تشجيع تأسيس جمعيات الادخار في المجتمعات المحلية، كما قام بتعديل القواعد التنظيمية للسماح للوكلاء في المناطق البعيدة بتقديم الخدمات المالية إلى قاطني هذه الأماكن، وهو ما ساعد على تضاعف نسبة الشمول المالي لتصل إلى 42 في المائة بالنسبة للقنوات المالية الرسمية، في حين ارتفعت النسبة إلى 72 في المائة بما يشمل للقنوات المالية غير الرسمية في عام 2012.

مع توفر البيانات المصرفية بحسب النوع اتضح للبنك المركزي بقاء نسبة الإناث الحاصلات على قروض ثابتة رغم هذه التدخلات، الأمر الذي دفع البنك المركزي لأن يطلب من المؤسسات المالية توفير بيانات ومؤشرات للخدمات المالية وللأداء المصرفي أكثر تفصيلاً ومُصنفة بحسب النوع بما يساعد على فهم أكثر دقة للخدمات المالية ووسائل تقديمها وكيفية الوصول الجغرافي إلى الفئات المستعدة ماليًا بما يساعد على تصميم سياسات، الأمر الذي ساهم في زيادة مستويات الشمول المالي للمرأة التي ارتفعت بدورها من 28 في المائة في عام 2011 إلى 42 في المائة في عام 2017⁽²⁸⁾.

قائمة المصادر باللغة العربية:

- اتحاد المصارف العربية، (2017). "الثقافة المالية في العالم العربي: شرط أساسي لتحقيق الشمول المالي"، أكتوبر.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية، "أهداف التنمية المستدامة 2030".
- صندوق مشاريع المرأة العربية، (2020). "إنجاح التمويل الرقمي للمرأة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: 8 دروس من الميدان"، يونيو.
- صندوق النقد العربي، (2021). "مرصد البيانات الرقابية الاختيارية"، الإصدار الأول، قيد النشر.
- مؤسسة ستاندرد أند بورز، المؤشر العالمي للمعرفة المالية
- وزارة التضامن الاجتماعي، مصر، متاح من خلال الرابط: <https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/sector-service-detail.aspx?sid=14>
- وزارة التضامن الاجتماعي، مصر، متاح من خلال الرابط: <https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/news-details.aspx?nid=1650>

²⁸ WB, (2019). "FINDEX Database". available at: <https://globalfindindex.worldbank.org/>.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني
لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبنية في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020).
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (أكتوبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة: الدروس المستفادة من أبرز التجارب الإقليمية والوطنية (يناير 2021).

- Murray, B. (2018). “Catalyzing Women’s Financial Inclusion: The Role of Data”, CGAP, Feb. available at: <https://www.cgap.org/blog/catalyzing-womens-financial-inclusion-role-data>.
- OECD, “Addressing women’s needs for financial education”, International Network on Financial Education. Available at: https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD_INFE_women_FinEd2013.pdf
- McKinsey Global Institute, (2016). “Digital Finance For All: Powering Inclusive Growth In Emerging Economies”, 2016.
- Postmus J. et al., 2013. ‘Financial literacy: building economic empowerment with survivors of violence’, Journal of Family Economic Issues, 34: 275-284.
- Trivell, C. et al. (2018). “Financial Inclusion for Women: A Way Forward”, G20. Available at: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/10/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf>.
- Van Rooij, M., Lusardi, A. and Alessie, R., 2012. ‘Financial literacy, retirement planning and household wealth’, Economic Journal, 122: 449-478
- World Bank, (2019). “FINDEX Database”.
- World Bank, “World Development Indicators Database”.



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد التاسع عشر
أبريل 2021
إعداد:
د. عبد الكريم أحمد قندوز

استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية

- السياسات الاقتصادية السلوكية تستهدف بالأساس تحسين استجابة الأفراد للسياسات العامة وزيادة مستويات كفاءتها وليست بديلاً للسياسات الاقتصادية التقليدية.
- نجاح السياسات السلوكية خلال السنوات الماضية لفت الأنظار إليها على المستوى الدولي، ما نتج عنه تغيير أكثر من 136 سياسة حول العالم.
- اتجاه صانعي السياسات بشكل متزايد إلى العلوم السلوكية لمعالجة تحديات السياسة الاقتصادية.
- هناك ما لا يقل عن 202 جهة حكومية على مستوى العالم تستفيد من الاقتصاد السلوكي في صياغة السياسات العامة بحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- الدلائل الدولية تشير إلى الأثر الإيجابي لاستخدام الاقتصاد السلوكي في زيادة الادخار القومي، والامتثال الضريبي، والالتزام بسداد القروض المصرفية، وترشيد الانفاق.
- توجه جديد لدى بعض الدول العربية نحو تبني السياسات السلوكية وجعلها جزءاً من عملية تصميم السياسات العامة من خلال إنشاء وحدات ومراكز للتنبية والحث السلوكي.

1. مقدمة:

تعود بواكر أعمال هذا الاتجاه الفكري إلى أعمال عالمي النفس فيرسكي وكانمان اللذين طورا نظرية الاحتمال (Prospect theory)، وهي نظرية بديلة لنظرية المنفعة (Kahneman & Tversky, 1979) ودراسة آلية اتخاذ القرار (Kahneman, 1981)، وتلتها أعمال الاقتصادي ريتشارد ثالر (R. Thaler) والاقتصادي روبرت شيلر (Shiller, 2003) والاقتصادي دان أرييلي (D. Ariely) وغيرهم.

بدأ فرع الاقتصاد السلوكي يلقي القبول لدى الاقتصاديين على اعتباره الإطار النظري الذي يمكن من خلاله فهم سلوكيات المتعاملين في عالمنا المعاصر سواء كانوا مستهلكين أو منتجين أو مستثمرين -رغم افتقاره في البداية إلى النماذج والنظريات التي تدعّمه- بسبب نجاحه في تفسير عدد من الظواهر الاقتصادية التي لم يقدم الفكر الاقتصادي التقليدي تفسيراً أو معالجات كافية لها.

وعلى الرغم من أن علم الاقتصاد السلوكي يعتبر من أحدث مجالات علم الاقتصاد، إلا أن له استخدامات واسعة ومتعددة تبدأ من مستوى الفرد وتنتهي إلى مستوى الحكومات والدول، مروراً بالمؤسسات والأسواق، وحالياً صار تطبيق السياسات السلوكية أمراً شائعاً، سواء في الدول الصناعية الكبرى أو في

يستمد علم الاقتصاد السلوكي أسسه من علمي الاقتصاد والنفس، وبدرجة أقل من علم الاجتماع، وظهر كردة فعل على انتشار استخدام النماذج الكمية والمعادلات الرياضية على علم الاقتصاد ما جعلها تميل إلى الجمود فضلاً عن تواتر عدم القدرة في فهم الكثير من الحثيات ذات العلاقة باتخاذ القرارات المالية وقصورها في التنبؤ بالأزمات الاقتصادية وتفسير أسباب القصور الذي يحدث في الأسواق. يتبنى الاقتصاد السلوكي حلولاً قائمة بالأساس على علم النفس بهدف تحسين السياسات العامة. كما يستخدم أساليب تحليل اتخاذ القرار البشري ويدرس كيف يمكن أن يساعد التنبية / الحث السلوكي الأفراد على اتخاذ خيارات عقلانية من أجل المصلحة المشتركة للمجتمع (Puaschunder, 2020).

تحدى علم الاقتصاد السلوكي فرضيتين أساسيتين في علم الاقتصاد هما: فرضية العقلانية (Rationality) وفرضية كفاءة الأسواق (Market Efficiency)، حيث توجد أدلة متزايدة تثبت أن الفرضيتين تعتريهما الكثير من النقص، وأن على صناع السياسات ومنتخذي القرارات إدراك ذلك، وفهم الجوانب النفسية المرتبطة باتخاذ القرار الاقتصادي والمالي.

الاقتصاديات الناشئة، إدراكاً من هذه الدول لأهمية أخذ هذا الجانب بعين الاعتبار عند تصميم السياسات الحكومية في مختلف المجالات الاقتصادية وغير الاقتصادية.

2. علم الاقتصاد السلوكي: الإطار التعريفي

أدى تواتر الأزمات التي أصابت الدول منفردة أو النظام الاقتصادي العالمي، إلى تزايد التساؤلات حول صلاحية نماذج الاقتصاد الكلي التقليدية، والفرضيات التي تستند عليها، وحتى المبادئ التي تقوم عليها. فهي من الناحية النظرية تميل إلى المثالية من خلال افتراض كفاءة الأسواق وعقلانية الأفراد، وتتسم بالجمود إلى حد ما بسبب طبيعة النماذج الرياضية والإحصائية التي تستند إليها. أما على مستوى التطبيق، فقد تكررت الأزمات الاقتصادية والمالية التي عجزت المبادئ النظرية عن تفسيرها وأخفقت النماذج الاقتصادية التقليدية في التنبؤ بها أو التقليل من آثارها.

على سبيل المثال، بعد أن وصلت نظرية كفاءة الأسواق ذروتها في سبعينيات القرن العشرين، وصار الاعتقاد بصحتها جزءاً من الفكر الاقتصادي، تضاءلت الثقة إلى حد ما بهذه النظرية وتوابعها إلى حد ما، ما دفع الكثير من الأكاديميين فضلاً عن متخذي القرار إلى الشك في جدوى تلك النماذج، وقناعتهم بحاجتها إلى مراجعات شاملة تبدأ من الفرضيات والأسس التي تستند إليها، وتنتهي بالنماذج والتطبيقات التي تنبثق عنها، لتبدأ بذلك حقبة جديدة في الفكر الاقتصادي مع ظهور علم الاقتصاد السلوكي.

في ضوء ما سبق، ظهر علم الاقتصاد السلوكي الذي يستمد أسسه من علمي الاقتصاد والنفس، وبدرجة أقل من علم الاجتماع، كردة فعل على انتشار استخدام النماذج الكمية والمعادلات الرياضية على علم الاقتصاد ما جعلها تميل إلى الجمود فضلاً عن تواتر عدم القدرة على فهم الكثير من الحثيات ذات العلاقة باتخاذ القرارات المالية والتنبؤ وتفسير أسباب القصور الحاصل في عمل الأسواق. تساءل علم الاقتصاد السلوكي حول فرضيتين أساسيتين في علم الاقتصاد هما: فرضية العقلانية وفرضية كفاءة الأسواق، حيث توجد أدلة متزايدة تثبت أن الفرضيتين تنطويان على الكثير من جوانب القصور، وأن على صناعات السياسات ومتخذي القرارات إدراك ذلك، وفهم الجوانب النفسية المرتبطة باتخاذ القرار الاقتصادي والمالي.

يدرس الاقتصاد السلوكي آثار العوامل النفسية والمعرفية والعاطفية والثقافية والاجتماعية على قرارات الأفراد والمؤسسات وكيف تختلف تلك القرارات عن تلك التي

تتضمنها النظرية الاقتصادية الكلاسيكية. رغم حداثة هذا الفرع من علم الاقتصاد ومحدودية تطبيقاته على الصعيد العملي، إلا أن هذه التجربة لفتت الأنظار إلى إمكانية استخدامها لدعم السياسات العامة وفي عملية التنمية المجتمعية من خلال صياغة برامج تنمية تخاطب الفرد بناء على احتياجاته وثقافته، مع الأخذ بالاعتبار العوامل النفسية التي تؤثر على قيامه بسلوك معين. كما يمكن استخدامه كمنهج في السياسات العامة وصياغة قرارات تحقق التنمية والأهداف المجتمعية من خلال دراسة سلوكيات الأفراد. لا يقتصر الأمر على الحكومات، وإنما هناك إمكانية استفادة قطاع الشركات من تطبيقات هذا العلم بما يساعدها على التصميم الكفء للمنتجات وتطويرها، وقياس فعاليتها واستخدام أدوات لمساعدة الأشخاص على تغيير سلوكياتهم ومساعدتهم على حل التحديات التي تواجههم (Wendel, 2020).

3. أمثلة عن تصرفات اقتصادية لم تستطع النظرية التقليدية في تفسيرها:

إذا رجعنا إلى مبدأ الرشادة وفرضية كفاءة الأسواق، فإن الكثير من التصرفات البشرية من الصعب تبريرها، نذكر منها على سبيل المثال:

- لماذا تزداد أعداد المستثمرين في سوق الأسهم عند ارتفاع أسعار الأسهم بشكل كبير؟ التصرف الرشيد يعني أنه عند ارتفاع الأسعار يستحسن عدم الدخول للأسواق، والأفضل هو البيع لأن الأسعار لا يمكنها أن ترتفع إلى ما لا نهاية، ولا بد أن تعاود الانخفاض.
- لماذا يميل الأشخاص إلى إنفاق الكثير من الأموال عندما تكون بطاقات الائتمان في حوزتهم؟ التصرف الرشيد يستدعي ألا يتأثر إنفاق الشخص بشكل ملحوظ بوجود بطاقة ائتمانية من عدمه.
- لماذا نعطي عامل المطعم إكرامية، بينما لا نعمل ذلك مع موظف المبيعات في المراكز التجارية؟
- لماذا لدينا الاستعداد لشراء قارورة ماء (سعرها الحقيقي درهماً) خلال رحلة سياحية بقيمة 15 درهم، ولا نقبل شراءها بثلاثة دراهم في البقالة بجوار المنزل في الأيام العادية؟
- لماذا نستمر بالاحتفاظ باستثمارات خاسرة رغم أن القرار الحكيم هو التخلص منها في أقرب وقت لأن حيازتها يعني مضاعفة الخسائر.
- لماذا لدينا الاستعداد لإقراض صديق أو فرد من العائلة أموالاً دون فوائد وربما لفترات طويلة؟ وهو ما يتناقض مع مبدأ الفائدة التي هي مقابل التضحية بالمنفعة الحالية؟

التبصر، ولها تطبيقات متنوعة تختلف من بلد لآخر كما سيأتي ذكره:

1.4. وحدات التنبيه/ الحث السلوكي:

عادة ما يرتبط إنشاء وحدات التنبيه/ الحث السلوكي بمدى قناعة صانعي السياسات بأهميتها وجدواها في تحقيق أهداف السياسات الاقتصادية. الهدف من إنشاء التنبيه/ الحث السلوكي (أو وحدات التبصر Insights Units) بالأساس هو هندسة وصياغة سياسات اقتصادية واجتماعية عامة تأخذ البعد السلوكي بعين الاعتبار، وتعمل على فهم سلوك الأفراد والتواصل معهم والتأثير عليهم إيجاباً، والاستفادة من الأفكار والنتائج العلمية الحديثة في مجال الاقتصاد السلوكي في تعزيز وتعميق أثر السياسات العامة.

كذلك تهدف هذه الوحدات إلى التعاون مع الأجهزة الحكومية وشبه الحكومية وتزويدها بنتائج اختبارات ورصد السلوك الاقتصادي للأفراد واستجاباتهم للمحفزات بهدف رفع فعالية السياسات العامة، وتحسين الخدمات المقدمة، واقتراح تغييرات منتقاة وغير مكلفة على ديناميكية تطبيق السياسات الاقتصادية (مالية، أجور، ضرائب...)، إضافة إلى التوسع التدريجي في استخدام علم الاقتصاد السلوكي في القطاعات المختلفة، خصوصاً فيما يتعلق بقطاع الصحة (الحوادث المرورية، تناول الأدوية، الأكل الصحي) وسوق العمل (سلوك المتقدمين للوظائف والباحثين عن العمل في الاستجابة للفرص المختلفة) والتعليم والعمل التطوعي وغيرها.

2.4. هيكل وحدة السياسة السلوكية وآلية العمل:

تبدأ معظم وحدات السياسات السلوكية بفريق صغير من اثنين إلى أربعة موظفين بدوام كامل ولفترة تجريبية (مدتها سنتان إلى ثلاث سنوات) لإثبات التأثير. تشمل الوحدة مستشاري السياسة وعلماء النفس الاجتماعي والإقتصادي التجريبيين وعلماء السلوك. وتعتبر الخبرة في القطاع العام ضرورية لتوجيه الحكومة وبناء الدعم. من المهم أيضاً أن يكون لدى طاقم العمل دراية بتصميم التجارب وتشغيلها.

تشمل المهارات المهمة الأخرى علم النفس وعلم النفس الاجتماعي، والأنثروبولوجيا، والتفكير التصميمي، والتسويق. في حين أن هذه المهارات ليست متاحة دائماً بسهولة في القطاع العام، فمن المهم ملاحظة أن جميع وحدات الرؤى السلوكية قامت بشراكات مع أكاديميين وخبراء في هذا المجال. تظهر التجارب أن جميع الوحدات تقريباً تركز في البداية على تحقيق مكاسب سريعة لبناء دعم وإظهار التأثير وزيادة الوعي، ولأن

في كل الأسئلة السابقة، لا تستطيع نظرية المنفعة ولا مبدأ الرشادة ولا كفاءة الأسواق تبرير تلك التصرفات، رغم أنها تصرفات متسقة وموجودة لدى عموم البشر، وليست استثناءات. الكثير من إجابات تلك الأسئلة يعود لجوانب عاطفية ونفسية وأخلاقية واجتماعية، فالشخص لديه الاستعداد بالتبرع بالمال لأنه يشعر بحال أفضل، ولديه الاستعداد لإقراض ماله دون فوائد كنوع من التعاطف مع الآخرين، ويميل للاحتفاظ باستثماراته الخاسرة لحبه للملك وتقدير الأشياء التي بحوزته بأكثر من قيمتها، ويتأثر بسلوك الآخرين، فيدخل الأسواق حتى في ذروة ارتفاع الأسعار لأنه يرى الجميع يشتري، وينفق المال من بطاقته الائتمانية بأكثر من قدرته لعدم قدرته على إدراك العواقب.

بدورها قد تؤدي التصرفات الفردية السابقة إلى آثار أكبر، على غرار حدوث تقلبات كبيرة في أسواق المال والتسعير الخاطيء للأصول، والأزمات المالية الكبيرة، والفقاعات السعرية (التهافت على الشراء) والذعر المالي (التهافت على البيع) والأزمات المصرفية نتيجة التعثر في سداد الديون وصعوبة التنبؤ بحركة السوق، وغيرها.

خلاصة ما سبق أن علم الاقتصاد السلوكي، يجمع كل تلك العوامل ويحاول أخذها بعين الاعتبار لفهم الآلية / المنهجية التي يتبعها الأفراد في اتخاذ قراراتهم الاستثمارية. يقر الاقتصاد السلوكي أن البشر يقعون بشكل منهجي في الكثير من الأخطاء، ومرد ذلك وجود التحيزات في العقل البشري، والعقلانية المحدودة، واستخدام الاستدلال كجزء أساسي في عملية اتخاذ القرار، لذا، يصبح من الضروري فهم التحيزات والسلوكيات التي تؤثر على اتخاذ القرارات، مما يفيد في تجنّب الأخطاء المحتملة.

4. هندسة وتصميم السياسات السلوكية:

عند تصميم السياسات الاقتصادية التقليدية، فإن هناك الكثير من الأدوات المتاحة للتأثير على السلوك، ومن ذلك إصدار القوانين التي تلزم باتباع إجراء معين، كما قد يتم تقديم بعض المحفزات المادية نتيجة الالتزام بتوجيهات الجهات الرقابية والإشرافية، وأحياناً فرض الغرامات المالية أو الضرائب على نشاطات معينة. في حالات أخرى يتم استخدام إجراءات أقل قوة كالإفصاح والشفافية لشرح أهداف السياسات الاقتصادية وضمان التأييد لها من الجمهور، ومن خلال الكتيبات التوعوية وغيرها، وقد تكون أحياناً بالطرق الأدبية كالتواصل مع الجمهور أو ما يقوم به البنك المركزي من إقناع أدبي كجزء من سياساته النقدية. أما السياسات السلوكية فهي سياسات قائمة على علم الاقتصاد السلوكي، وعادةً ما يرتبط تنفيذ السياسات السلوكية بوجود وحدات التنبيه/ الحث السلوكي وأحياناً تسمى وحدات

الوكالات المنفذة على تشخيص وتصميم واختبار وتقييم التدخلات المستكشفة للسلوك. كما تم في جميع الأمثلة الثلاثة تشكيل الفرق السلوكية أيضا على المستوى الوزاري و / أو مستوى الولاية (المحافظة). قدمت الفرق الفيدرالية التوجيه الاستراتيجي للسياسات العامة، وعملت على تعزيز عملية بناء القدرات، وتقديم الدعم المباشر للوكالات الحكومية الأخرى في هذا المجال.

2.3.4. نماذج الانتشار (غير المركزي)

اعتمدت هولندا نموذجا "شبكة" قائما على الانتشار للبحث السلوكي، حيث شكلت وزارات فرقها الخاصة لتحقيق هذا الهدف مع تكليف وزارة الشؤون الاقتصادية بدور المنسق على المستوى القومي. كما أنشأت كندا وأستراليا أولاً وحدات الرؤى السلوكية على مستوى الولايات قبل تشكيل فرق على المستوى المحلي، وفي بعض البلدان، تم إنشاء الوحدات لأول مرة على المستوى الوزاري. ومن الأمثلة على ذلك تأسيس وحدة (MineduLab) في بيرو، التي تم إنشاؤها بمساعدة البنك الدولي (وحدة الذهن، السلوك والتنمية) (eMBEd). تعمل الوحدة كمختبر للابتكار، حيث تختبر الأبحاث الموثوقة والرائدة في مجال التعليم والعلوم السلوكية لمعالجة قضايا مثل تغيب المعلمين وتحفيزهم، ومشاركة أولياء الأمور، وأداء الطلاب وغيرها.

تتمتع النماذج المركزية بميزة تقديم التنسيق والدعم عالي المستوى، لكن التجربة تظهر أن درجة معينة من اللامركزية أمرا لا مفر منه، بالنظر إلى أن معظم التدخلات السلوكية تتم على مستوى الوحدات المحلية المنفذة.

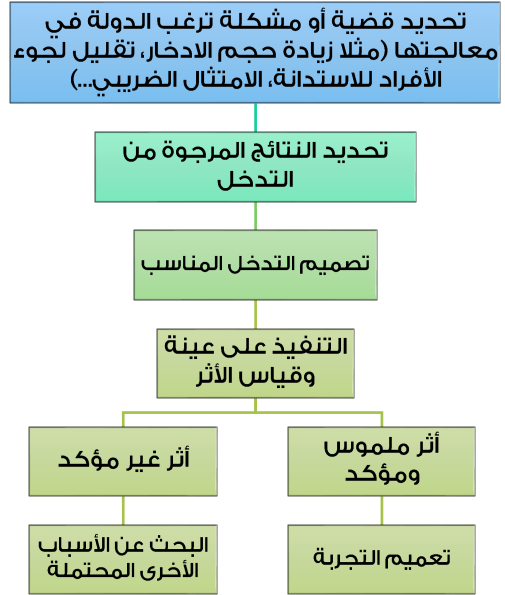
5. السياسات السلوكية: تجارب وتطبيقات

على الرغم من أن الكتابة في موضوعات الاقتصاد والسياسات السلوكية بدأ منذ ثمانينيات القرن العشرين، إلا أن تلك السياسات لم تحظ بالقبول وتجد طريقها للتطبيق إلا بعد الكتاب الذي أصدره (Thaler & Sunstein, 2009). في هذا الكتاب، وضع المؤلفان كيف يمكن لصانعي السياسات دمج الرؤى السلوكية في تصميم السياسات. واليوم، فإن صناع السياسات الاقتصادية في الكثير من دول العالم، يولون بالغ الاهتمام بالسياسات السلوكية من خلال الاستفادة من مخرجات ونتائج علم الاقتصاد السلوكي في التصدي للتحديات المتجددة والمستعصية في مجال صياغة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتطبيقاتها، وزيادة الوعي المالي، ورفع معدلات الادخار، وتعزيز الطاقة والحفاظ على الموارد، وزيادة

الأمر يتعلق بشيء غير معهود لدى صانعي السياسات، فإن عدم قدرة القائمين على هذه الوحدات في إظهار تأثيرها قد يؤدي إلى وأد التجربة بالكامل. في هذا السياق، يوضح الشكل رقم (1)، مراحل عملية تصميم أو هندسة السياسات السلوكية.

شكل رقم (1)

مراحل عملية تصميم وتنفيذ السياسات السلوكية



المصدر: المؤلف.

3.4. نماذج (مناهج) تطبيق الاقتصاد السلوكي في صنع السياسات الاقتصادية:

يوجد اليوم العشرات من الدول التي قامت بدمج الرؤى السلوكية في عملية صنع السياسات، ومع ذلك لا يمكن الزعم بوجود نموذج واحد يمكن وصفه على أنه الأنجح أو الأفضل للجميع (النجار & يعقوب، 2019)، بل تختلف التطبيقات وتتنوع، فبعضها قائم على المركزية وبعضها لا مركزيا، ويظهر تطبيق سياسات الحث (السياسات السلوكية) من خلال نوعين من النماذج:

1.3.4. النماذج المركزية:

أنشأت كل من المملكة المتحدة (مكتب رئيس الوزراء)، وألمانيا (مكتب المستشار الإتحادي في وحدة تخطيط السياسات) والولايات المتحدة الأمريكية (مكتب البيت الأبيض لسياسة العلوم والتقنية الوطنية) فرقا أولية على المستوى الفيدرالي للبحث السلوكي، مع التركيز على توفير الرؤى السلوكية للدعم على المستوى التنفيذي. عملت الفرق بشكل مباشر مع

الإنتاجية، وتحسين ممارسات القطاع الصحي، وتعزيز المؤسسات، والحد من الفساد.

حقق هذا النهج نتائج مبهره خلال السنوات الماضية وهو ما لفت الأنظار إليه على المستوى الدولي، ما نتج عنه تغيير أكثر من 136 سياسة حول العالم. كما تم إنشاء عشرات المبادرات الحكومية في العديد من الدول من ضمنها: الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، ودول الاتحاد الأوروبي، وكندا، وأستراليا، وسنغافورة، والهند وغيرها من الدول، واتجه صانعو السياسات بشكل متزايد إلى العلوم السلوكية لمعالجة تحديات السياسة العامة، وبحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2020)، فإن هناك ما لا يقل عن 202 كيان عام في جميع أنحاء العالم تطبق رؤى سلوكية لدعم سياساتها العامة.

1.5. استخدام الاقتصاد السلوكي في صياغة السياسات العامة: المكتسبات المحققة

استخدمت الأفكار المستقاة من علم الاقتصاد السلوكي في مجالات واسعة ومتعددة، تصب في مجملها في ترغيب الأفراد على اتخاذ خيارات أفضل لأنفسهم دونما تدخل مباشر أو تأثير مكلف. من المجالات المالية والاقتصادية الشائعة التي تم استخدام الاقتصاد السلوكي في صياغة السياسات، ما يتعلق بسياسات الادخار، وتحسين الامتثال الضريبي، والتخطيط المالي، والتخطيط للتقاعد. هناك العديد من الأمثلة ومجموعة متزايدة من الأدلة حول استخدام ذلك في مجالات أخرى كالصحة والعادات الاجتماعية، والأمن والتوظيف واستخدامات الطاقة وغيرها، وسنذكر فيما يلي بعض الاستخدامات في المجال المالي والاقتصادي:

1.1.5. زيادة الامتثال الضريبي:

استخدم فريق الرؤى السلوكية في المملكة المتحدة الرسائل القائمة على المعايير الاجتماعية (أو الأعراف) من قبيل (9 أشخاص من كل 10 يتبرعون للجمعيات الخيرية أو 95 في المائة من الموظفين يدفعون ضرائبهم بانتظام...). في رسائل إلى مجموعات من المتأخرين عن دفع ضرائبهم من أجل تشجيع الامتثال الضريبي. تم اختيار مجموعة ضابطة (The control group). تلقت هذه المجموعة خطابات ضريبية قياسية لتذكير المستلمين بدفع المبلغ المستحق عليهم في المتأخرات، في حين تلقت مجموعات أخرى مستهدفة نفس الرسائل، ولكن مع إضافة رسالة معيارية اجتماعية في النموذج، نصها: (9 من كل 10 أشخاص في لندن يدفعون ضرائبهم في الوقت المحدد) (Behavioural Insights Team, 2011).

أشارت النتائج إلى أن هذه الطريقة كانت جد فعالة في تشجيع الامتثال، ووصل الفرق بين معدلات الامتثال بين مجموعة الضبط والمجموعة المستهدفة أكثر من 15 بالمائة. تستند طريقة الحث السلوكي هذه إلى المعايير الاجتماعية، وهي تمثل صوراً جماعية لسلوك جماعي مقبول يصل لدرجة اعتباره نموذجياً، ذلك أنه يتكرر بقبول اجتماعي دون رفض أو نقد ويعتبر إطاراً مرجعياً مشتركاً للناس يحكمون بواسطته على الأفراد وسلوكياتهم في الجماعة والمجتمع، وعادة ما ينظر للمعايير الاجتماعية على أنها نواتج ثقافية تمثل المعرفة الأساسية للأفراد بما يفعله الآخرون وما يتصورون أنه ينبغي عليهم فعله، وبالتالي يميل الأفراد إلى الالتزام بهذه المعايير واعتبار الحياد عنها أمراً غير مقبولاً في المجتمع.

2.1.5. برامج التقاعد:

إضافة إلى المعاشات التقاعدية التي يمكن أن يحصل عليها العامل أو الموظف والتي قد لا تكون كافية بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة أو انخفاض الراتب، فقد أتاحت الأنظمة في الولايات المتحدة الأمريكية طريقة مبتكرة هي خطة التقاعد (401K) وهي نوع خاص من الحسابات الممولة من خلال استقطاعات الرواتب قبل الضرائب، حيث يمكن استثمار الأموال في الحساب في عدد من الأسهم المختلفة، أو السندات، أو الصناديق الاستثمارية، أو الأصول الأخرى، ولا تخضع للضريبة على أي أرباح رأسمالية أو أرباح أو فوائد حتى يتم سحبها.

تتميز هذه الخطة بالمرونة وإمكانية الاقتراض منها حتى قبل التقاعد، فضلاً عن إمكانية التخصيص الاستثماري حيث تمنح خطط التقاعد الموظفين مجموعة من الخيارات لكيفية استثمار أصولهم بحسب استعدادهم وقدرتهم على تحمل الأخطار (مثلاً: يمكن للفرد الذي يعرف أنه ليس لديه القدرة على تحمل المخاطر أن يختار تخصيص أصول أعلى في استثمارات منخفضة المخاطر مثل السندات الحكومية). نظراً للمزايا والخيارات الكثيرة التي تتيحها الخطة، يمثل قرار الانخراط في الخطة من عدمه، ومن ثم تحديد نسبة المساهمة وطريقة تخصيص الاستثمارات تحدياً كبيراً للمشاركين، ما يجعل الكثيرين يترددون في الانخراط أو لا يحسنون اختيار الخطة الأنسب لهم.

ساهم الاقتصاد السلوكي في حل هذه المشكلة التي لها بعدان، من جهة ترغب الدولة في أن ينخرط أكبر عدد ممكن من الموظفين في هذه الخطط، ومن جهة أخرى ترغب في أن يختار الفرد خطة مناسبة له (من حيث الانفاق الحالي والادخار والتقاعد المستقبلي). في الحقيقة يعتبر زيادة المشاركة في خطة

الذاتية) لدفع أصحاب المشروعات الصغيرة للالتزام بالادخار. في هذه التجربة قام مجموعة من الباحثين (Kast, et al., 2012) بدراسة آثار ضغط الأقران أو النظراء ومجموعات المساعدة الذاتية على سلوك الادخار ووجدوا أنها كانت فعالة في مساعدة الأفراد أصحاب المشروعات الصغيرة على توفير المال.

تم تقسيم المجموعات المستهدفة لقسمين: مجموعة ادخار تحوي مجموعة أقران للمساعدة الذاتية، وتقوم هذه المجموعة بالإفصاح (طوعاً) عن مدى تقدمها في تحقيق أهداف الادخار الخاصة بهم ومراقبة تقدمهم بشكل أسبوعي مع سعر فائدة 0.3 في المائة، ومجموعة أخرى لا تحوي أقراناً لكن الحساب يعطي فائدة 5 في المائة (وهو أفضل سعر متاح في شيلي). وجدت التجربة أن مجموعات الأقران للمساعدة الذاتية هي أداة قوية لزيادة المدخرات، حيث نما عدد الودائع بمقدار 3.5 ضعفاً، وتضاعف متوسط رصيد الادخار تقريبا وعلى العكس من ذلك، فإن معدل الفائدة المرتفع بشكل كبير لم يكن له أي تأثير أو تأثير ضئيل جداً على معظم المشاركين.

4.1.5. سداد القروض المتأخرة:

قام مجموعة من الباحثين بإجراء تجربة ميدانية في أوغندا لاختبار تأثير تبني حوافز مختلفة على سلوك سداد القروض (Cadena & Schoar, 2011)، شملت الحوافز: (أ) مكافأة نقدية عند إتمام الدفعات (تعادل تخفيض سعر الفائدة بنسبة 25 في المائة على القرض)، (ب) تخفيض سعر الفائدة بنسبة 25 في المائة على القرض التالي، (ج) رسالة نصية تذكير شهرية قبل حلول استحقاق سداد القرض.

تشير النتائج إلى أن الرسائل النصية البسيطة كانت أداة فعالة (خاصة للعملاء الأصغر سناً)، ساعدت المقترضين على إدارة تواريخ السداد بشكل أفضل. تظهر نتائج التجربة أمراً غاية في الأهمية، وهو أن استخدام سياسة حث بسيطة (وهي التذكير بسداد مدفوعات القرض في هذه الحالة) كان لها تأثيرات مماثلة للتغيرات الكبيرة في تكلفة رأس المال بنسبة 25 في المائة من الفائدة (سواء استرداد النقود أو تخفيض أسعار الفائدة)، ما يعني أن حلول بعض التحديات والأخطار المالية لا يجب أن يكون بالضرورة باستخدام الأساليب التقليدية.

2.5. وحدات الحث السلوكي عبر العالم:

عملياً، يمكن اعتبار أن أول (وحدة تنبيه/ حث سلوكي) تم إنشاؤها في عام 2009 عندما عينت الحكومة الأمريكية الاقتصادي كاس سنشتاين (C. Sunstein) لرئاسة مكتب

ادخار التقاعد موضوعاً شائعاً في الاقتصاد السلوكي، وقد أجريت العديد من التجارب بهذا الخصوص، تجربة ثالر التي أشار إليها في كتابه الشهير (النكز/الحث) (Thaler (Nudge) & Sunstein, 2009).

على سبيل المثال، كشفت دراسات عديدة منها (Gabler, et al., 2020) و (Lusardi, et al., 2009) و (Choi, et al., 2009) أن العوائق التي كانت تحول دون انخراط الموظفين في البرنامج هي: (أ) الشعور أنهم لا يعرفون من أين يجب أن يبدأوا أو ليس لديهم معلومات كافية (ب) لا يعتقدون أن لديهم ما يكفي من المال لتخصيصه للادخار (ج) عدم وجود ضبط النفس وغياب التخطيط. في هذه التجربة، تم تبسيط الإجراءات من خلال برنامج الادخار الافتراضي وذلك بتسجيل الموظفين تلقائياً في خطة 401 (k)، واكتشفت الدراسات أن الوضع التلقائي كان ثابتاً بشكل لا يصدق سواء من حيث عدد الأشخاص الذين لم يختاروا الانسحاب وعدد الأشخاص الذين تمسكوا بمعدل الادخار التلقائي.

3.1.5. تحفيز الادخار:

أثبتت الكثير من التجارب إمكانية استخدام سياسات الحث السلوكي لتحفيز الأفراد على المزيد من الادخار، منها على سبيل المثال دراسة (Thaler & Benartzi, 2004). في تجربة ثالر، استخدم البرنامج الادخاري التوجيهي "ادخر المزيد في الغد" (SMarT) الإعدادات الافتراضية (والتي توافق تحيز الوضع الراهن) لزيادة معدلات ادخار الموظفين. جوهر البرنامج واضح ومباشر حيث يلتزم الأشخاص مقدماً بتخصيص جزء من زيادات رواتبهم المستقبلية نحو مدخرات التقاعد.

جاءت النتائج الرئيسية التي توصلت لها التجربة التي استمرت لأربع زيادات سنوية على النحو التالي:

1. انضمام نسبة عالية (78 بالمائة) ممن عرضت عليهم الخطة،
2. التزام الغالبية العظمى من المسجلين بالخطة (80 بالمائة) من خلال الزيادة الرابعة في الأجر،
3. ارتفاع متوسط معدلات الادخار للمشاركين في برنامج SMarT من 3.5 بالمائة إلى 13.6 بالمائة على مدار 40 شهراً.

بالتالي تشير النتائج إلى أنه يمكن استخدام الاقتصاد السلوكي لتصميم برامج وصفية فعالة للقرارات الاقتصادية المهمة.

وفي تجربة أخرى قائمة على سياسات الحث السلوكي في دولة نامية وهي شيلي، تم استخدام (ضغط الأقران) و(المساعدة

- تحسين مستويات الالتزام بإمساك الدفاتر وتوفير المعلومات لتمويل خدمات الرعاية الصحية الذكية (نيكاراغوا).
- زيادة الامتثال الضريبي (بولندا).

2.2.5. ماذا عن الدول العربية؟

تبيّن التجارب العلمية السلوكية وتوصياتها النوعية، وكذا تطبيقها في العديد من الدول أهمية النتائج المبهرة التي حققتها، إذ تسهم في تحقيق أهداف السياسات العامة بما يساعد على توفير مبالغ مالية كبيرة على الخزينة العامة، ويسهم في رفع مستوى معيشة الفرد. رغم أهمية الجانب السلوكي للأفراد وضرورة أخذه بالاعتبار عند سن السياسات العامة، إلا أن الممارسات الحالية لتلك السياسات في الكثير من الدول العربية لا تراعي ذلك الجانب إيجابياً. كما لا تزال فكرة جديدة استحداث وحدة للاقتصاد السلوكي فكرة جديدة في العالم العربي، وقد بدأت بعض الدول العربية بتبني سياسات اقتصادية سلوكية بشكل تدريجي، وفيما يلي نظرة سريعة على تلك الدول.

في المملكة العربية السعودية، وفي ضوء "رؤية المملكة العربية السعودية 2030"، تم إنشاء شركة (هوز) التي تضطلع بتطوير برنامج للاقتصاد السلوكي لفائدة الحكومة، كما أنشأت وزارة الاقتصاد والتخطيط المركز الوطني للدراسات الاستراتيجية التنموية والذي يضم وحدة التصور السلوكي بهدف تصميم سياسات وبرامج أكثر فاعلية باستخدام أفكار العلوم السلوكية. تهدف الوحدة إلى تقييم السياسات والبرامج القائمة باستخدام العلوم السلوكية واقتراح التحسينات اللازمة من أجل الحصول على نتائج أفضل، وتصميم سياسات جديدة باستخدام نماذج واقعية للسلوك البشري، وتوفير المشورة لصناع السياسات وصناع القرار لتضمين السلوكيات الاقتصادية كجزء من الاتجاه العام في تصميم السياسات.

وفي الكويت، تم إنشاء وحدة البحث السلوكي في مركز السياسات العامة التابع للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية الكويتية بهدف الاسترشاد بها في تطبيق السياسات المتضمنة في الخطة الإنمائية الخمسية الثالثة لدولة الكويت. وكذلك الحال في قطر التي أنشأت وحدة قطر للتوجيه السلوكي، وتهدف إلى توفير علوم التوجيه السلوكي للإسهام في مواجهة تحديات في عدة مجالات منها الصحة، والرياضة، والاستدامة، ورعاية العمال، وريادة الأعمال، وغيرها. وفي عُمان، أنشأت الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط (2019) مكتب الاقتصاد السلوكي وهو وحدة مركزية لصنع السياسات العامة وتحسين نتائجها. تتمثل أهداف المكتب في نقل المعرفة الدولية إلى السلطنة،

المعلومات والشؤون التنظيمية لتبسيط اللوائح. وفي عام 2010، أنشأت المملكة المتحدة أول وحدة ورؤى سلوكية (Behavioral Insights Team) تحت إشراف مكتب مجلس الوزراء. حذت دول أخرى حذوها، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، وكندا، وهولندا، وألمانيا. بعد فترة وجيزة، بدأت دول مثل الهند وإندونيسيا وبيرو وسنغافورة والعديد من البلدان الأخرى في استكشاف تطبيق الرؤى السلوكية على سياساتها وبرامجها. كما أنشأت المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والاتحاد الأوروبي وحدات رؤى سلوكية لدعم برامجها.

1.1.5. التطبيقات الرائدة الحالية:

في الحقيقة تعدد تجارب تطبيق السياسات السلوكية كثيرة ومتعددة، وهي ما تزال تحظى بالقبول وتتوسع لتشمل دولاً وقطاعات ومؤسسات دولية أكثر.

في الولايات المتحدة الأمريكية تم عام 2015 تأسيس فريق من الخبراء السلوكيين والاجتماعيين لغرض تصميم السياسات السلوكية وأصدر أمر رئاسي بتبني هذا المنهج لجميع الأجهزة الحكومية، وفي بريطانيا، تم تأسيس الوحدة السلوكية (The Behavioral Insights Team (BIT)) التابعة لمكتب رئيس الوزراء) وتسمى أيضا (Nudge Unit) أدارها الدكتور ديفيد هالبيرن والذي أصدر كتاباً حديثاً يوثق فيه التجربة والمنهجية المتبعة وأهم نجاحاتها بعنوان: (Inside the Nudge Unit).

أما على مستوى المؤسسات الدولية، فقد أنشأ البنك الدولي وحدة تحت مسمى: وحدة الذهن، السلوك والتنمية (emBeD). تستند الوحدة إلى أبحاث تسترشد بمبادئ علم السلوك لجعل السياسات الإنمائية أكثر فاعلية.

تستهدف السياسة الإنمائية المعيارية عادةً الموارد المالية أو القوانين أو الحوافز، أي الأدوات التقليدية التي يستخدمها صانعو السياسات. تعمل الوحدة بشكل وثيق مع فرق المشروعات، والحكومات وشركاء آخرين لتشخيص وتصميم وتقييم التدخلات التي تسترشد بمبادئ العلوم السلوكية. كان من بين النتائج التي حققتها وحدة الذهن والسلوك والتنمية:

- إعادة صياغة أنماط التفكير وتغيير حياة الناس (بيرو).
- إقامة الروابط في المجتمعات المحلية وتمكين النساء (نيكاراغوا).
- إقامة شراكة من أجل تحسين الشمول المالي (تزانيا).

لأن الرؤى السلوكية أداة مهمة لفهم آلية الاختيار وفهم الدوافع والعوائق لدى الأفراد، فإن ذلك يمكن أن يساهم في معالجة "إجهاد الجائحة" (Pandemic fatigue) من خلال تدخلات مدروسة في مجال الصحة العامة (ECDPC, 2021).

مما يدل على أهمية السياسات السلوكية في حالات الجوائح، ورقة سياسات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2020)، والتي تناولت من منظور الحوكمة التنظيمية لماذا يجب اعتبار الرؤى السلوكية جزءاً لا يتجزأ من سياسات الاستجابة الشاملة لجائحة كوفيد-19، وأهم تحديات الحوكمة التي ينطوي عليها نشر الرؤى السلوكية في مواجهة الوباء. كذلك فقد أنشأت منظمة الصحة العالمية (2020) فريقاً استشارياً تقنياً معنياً بالرؤى السلوكية والعلوم الصحية، يهدف لتوسيع وتعميق العمل الذي تقوم به المنظمة في مجال العلوم السلوكية، ويدعم تقديم مشورة صحية أكثر متانة وفعالية. كذلك يمكن للاقتصاد السلوكي المساهمة في فهم الأوضاع الجديدة للاقتصاد، مثلاً: كيف يتأثر سلوك الأفراد في ظروف الجوائح؟ هل يؤدي الخوف من العدوى إلى المزيد من الانفاق الاستهلاكي أم إلى المزيد من الادخار؟ كيف يتصرف الأفراد في حالات الإغلاق؟ وما تصرفاتهم المتوقعة نتيجة العمل عن بعد والتباعد الاجتماعي؟ ما أثر الجائحة على تكافل الأفراد؟

تستخدم الحكومات مناهج تنظيمية لفرض تدابير الصحة العامة لاحتواء وتخفيف انتقال الفيروس. تسعى اللوائح إلى فرض تغييرات سريعة وواسعة النطاق على كل من الطريقة التي يعمل بها المجتمع والاقتصاد على المستوى الكلي وفي الحياة اليومية والروتينية للأفراد على المستوى الجزئي. ولأن السياق الاجتماعي والتحيزات السلوكية يمكن أن تؤثر على السلوكيات وكذلك الجهود المبذولة لتغييرها، فلا شك أن هناك حاجة إلى نهج شامل للتنظيم خلال جائحة كوفيد-19 يستفيد بشكل كامل من جميع الأدوات المتاحة، بما في ذلك الرؤى السلوكية. تشير نماذج السلوك الوباي إلى أن السلوكيات الوقائية الشخصية البسيطة، مثل استخدام أقمعة الوجه، والتباعد الاجتماعي، وغسل اليدين وعدم لمس الوجه يمكن أن تحد بشكل كبير من انتقال الفيروس.

7. خاتمة:

لقد تأثر تصميم السياسات الاقتصادية بشكل كبير بالاقتصاد التقليدي حيث يُنظر إلى الأفراد على أنهم صانعو قرار عقلانيون، ومنتجون معرفياً بدرجة كافية لمعالجة جميع المعلومات ذات الصلة، ولا يتأثرون بالعاطفة. لكن عقوداً من

ومعرفة ما يصلح وما لا يصلح للبيئة العمانية من خلال اتباع مناهج علمية رصينة، ودعم قدرة القطاع العام على تطبيق الاقتصاد السلوكي من خلال التدريب والممارسة، والتعاون مع مؤسسات دولية لتعزيز صنع السياسات العامة.

كانت التجربة في لبنان مختلفة عن بقية التجارب، إذ كان تأسيس الجمعية اللبنانية للاقتصاد السلوكي (Nudge Lebanon) كمبادرة غير حكومية وغير ربحية تعمل على تطبيق العلوم والرؤى السلوكية لتحديات السياسات العامة التي تواجه لبنان، باستخدام مناهج وأدوات تجريبية موثوقة تستخدم عادة في مجال الاقتصاد السلوكي. تهدف الجمعية لتعميم الممارسات الرشيدة في جميع مجالات الترغيب والتوعية على مسائل حماية المستهلك والمواطنة الصالحة وتعميم أساليب الاقتصاد السلوكي في الإدارات العامة والجامعات وغيرها من المؤسسات لغايات تنمية ومجتمعية، وتوجيه الناس والمنظمات نحو اتخاذ أفضل الخيارات لأنفسهم ومجتمعاتهم. في الإمارات، ورغم عدم وجود وحدة تحت مسمى (وحدة تبصر) أو (وحدة حث سلوكي)، إلا أنه تم إنشاء وزارة تحت مسمى (وزارة اللامستحيل)، والمتتبع للمهام الموكلة لهذه الوزارة، يجد أنها تتبنى سياسات سلوكية هادفة لتحقيق المسهدفات القومية.

كذلك من الأمور المهمة التي ينبغي أخذها بالاعتبار عند إنشاء وحدات للوكز وتصميم السياسات السلوكية، توفير الشفافية والمساءلة عن التدخلات السلوكية، الذي يُعد أمراً ضرورياً لاستدامة أو بناء الثقة في السياسات العامة. كما يجب الإفصاح عن التنبهات والتدخلات الأخرى المستوحاة من العلوم السلوكية ومناقشتها علناً، كما هو الحال بالنسبة للسياسات العامة. بشكل عام، ومن الأمور المطمئنة بهذا الخصوص، أن الأبحاث التي أجراها الاقتصادي جورج لوينشتاين وزملاؤه تظهر أن الكشف عن "التنبهات" لا يجعلها أقل فعالية (Loewenstein, et al., 2015)

6. السياسات السلوكية وجائحة كوفيد-19:

حتى الآن تقود السياسات التقليدية (النقدية والمالية على وجه الخصوص) عمليات ترميم ما سببته الجائحة، في حين ما تزال طرق التدخل السلوكي محدودة، ذلك أن التنبؤ بإمكانية وفعالية التدخلات السلوكية المستقبلية سواء في مجال السياسات الاقتصادية أو الصحة العامة، وطريقة الاستجابة للتدخلات السلوكية في ظرف استثنائي يعتبر أمراً في غاية الصعوبة. مع ذلك، تتيح السياسات السلوكية مجموعة من الخيارات ممكنة التطبيق في ظل هذه الظروف الاستثنائية.

- Economics of Aging*. s.l.:National Bureau of Economic Research.
4. ECDPC, 2021. *European Centre for Disease Prevention and Control. Behavioural Insights research to support the response to COVID-19: a survey of implementation in the EU/EEA. 17 February 2021. ECDC: Stockholm; 2021.*, Stockholm: European Centre for Disease Prevention and Control.
 5. Gabler, C. B., Hill, R. P. & Landers, M., 2020. Saving Behavior Within and Across Developing Nations: Implications for Public Policy Makers. *Journal of Public Policy & Marketing*.
 6. Kahneman, D. & Tversky, A., 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 47(2), pp. 263-291.
 7. Kast, F., S, M. & Pomeranz, D., 2012. Under-Savers Anonymous: Evidence on Self-Help Groups and Peer Pressure as a Savings Commitment Device. *Harvard Business School Working Paper, No.12-060*.
 8. Loewenstein, G., Bryce, C., Hagmann, D. & Rajpal, S., 2015. Warning: You are about to be nudged. *Behavioral Science & Policy*, 1(1), pp. 35-42.
 9. Lusardi, A., Keller, P. A. & Keller, A. M., 2009. New Ways to Make People Save: A Social Marketing Approach. *NBER Working Paper No.14715*.
 10. OECD, 2020. *Behavioural Insights and Organisations: Fostering Safety Culture*, Paris: OECD Publishing.
 11. OECD, 2020. *Regulatory policy and COVID-19: Behavioural insights for fast-paced decision making*, Paris: OECD Publishing.
 12. Ptaschunder, J., 2020. *Behavioral Economics and Finance Leadership: Nudging and Winking to Make Better Choices*. s.l.:Springer.
 13. Shiller, R. J., 2003. From Efficient Markets Theory to Behavioral Finance. *Journal of Economic Perspectives*, 17(1), pp. 83-104.
 14. Sunstein, C. R., 2020. *Behavioral Science and Public Policy*. s.l.:Cambridge University Press.
 15. Thaler, R. H. & Benartzi, S., 2004. Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. *Journal of Political Economy*, 112(S), pp. S164-S187.
 16. Thaler, R. H. & Sunstein, C. R., 2009. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and , Penguin Happiness*. s.l.:Penguin.
 17. Tversky, A. & Kahneman, D., 1981. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481), pp. 453-458.
 18. Wendel, S., 2020. *Designing for Behavior Change: Applying Psychology and Behavioral Economics*. s.l.:OREILLY MEDIA.

19. النجار، أ. و يعقوب، ع.، 2019. *الاقتصاد السلوكي وتطبيقاته عالمياً: 40 تجربة سلوكية حول العالم*. مكان غير معروف:العبيكان.

البحث في علم الاقتصاد السلوكي أظهرت أن البشر ليسوا عقلانيين، بل تتأصل فيهم التحيزات والأخطاء.

كما أظهرت الأبحاث أنه يمكن بسهولة التأثير على تصرفاتهم وقراراتهم من خلال تغييرات بسيطة وغير مكلفة (حث) في صورة طريقة تقديم الخيارات أو المعلومات وسياقها، وسواء كان ذلك عمداً أو دون قصد. اعتبر هذا الأمر تطوراً جوهرياً في مجال السياسات الاقتصادية، ذلك أنه يتيح لصانعي هذه السياسات النظر بعناية في الطريقة التي يتم بها تقديم الخيارات والمعلومات بما يساعد في توجيه الناس نحو خيارات أفضل ويخدم تحقيق الأهداف العامة للسياسات الاقتصادية. إن السياسات الاقتصادية السلوكية ليست بديلاً للسياسات الاقتصادية التقليدية كالسياسة النقدية والمالية والتجارية والأجور وغيرها، بل هي تهدف لتحسين الاستجابة للسياسات المتعارف عليها وجعل نتائجها أكثر فعالية من خلال استخدام مبادئ الاقتصاد السلوكي الذي يستفيد في عدد من جوانبه من علم النفس. تظهر تجارب السياسات السلوكية في الدول المتقدمة كما في الدول النامية أن هناك متسعاً كبيراً للمقاربات السلوكية في المجالات الاقتصادية المختلفة كتحسين تحصيل الضرائب وتشجيع الادخار، وتقليل التأخر في سداد المستحقات للمؤسسات المالية، وترشيد الإنفاق أو توجيهه، وحشد التأييد للسياسات الاقتصادية وغيرها.

تتجه بعض الدول العربية نحو تبني السياسات السلوكية، وقد أنشأت عدد منها مراكز تستهدف تطبيق هذا النوع من السياسات، ولكن ما يزال هناك بعض التردد في التطبيق، وهو ما قد يُعزى إلى أن علم الاقتصاد السلوكي لم يستقر بعد على نظريات وتطبيقات واضحة، بل ما تزال بعض الموضوعات تحتاج إلى نقاش معمق حيالها، ولعل من أبرزها مدى صلاحيتها للتطبيق على الاقتصاد الكلي؟ أم هو صالح فقط على المستوى الجزئي (مثلاً توجيه الأفراد أو فئات محددة)؟ وهل تصلح تطبيقاته وهي في معظمها في الدول الصناعية الكبرى بالنسبة للدول العربية مع الأخذ بالاعتبار الفروقات الثقافية والاجتماعية؟ كلها أسئلة تحتاج المزيد من البحث والدراسة.

قائمة المصادر:

1. Behavioural Insights Team, 2011. *Behavioural Insights Team annual update for 2011/12*, London: The Cabinet Office Behavioural Insights Team.
2. Cadena, X. & Schoar, A., 2011. Remembering to Pay: Reminders vs. Financial Incentives for Loan Payments. *NBER Working Paper, 17020*.
3. Choi, J., Laibson, D. & Madrian, B., 2009. Reducing the Complexity Costs of 401(k) Participation Through Quick Enrollment. In: D. A. Wise, ed. *Developments in the*



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد العشرون

يونيو 2021

إعداد:

د. هبة عبد المنعم د. سفيان قعلول

نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة

- بداية من أفكار ابن خلدون وصولاً إلى جائحة كوفيد-19: ديناميكية غايات العقد الاجتماعي ضرورة لمواكبة دور الدولة لطموحات الشعوب.
- فرضت جائحة كورونا تحول الحكومات إلى عقد اجتماعي جديد يركز على حماية الوظائف وضمان العدالة الاجتماعية وتقليل أوجه عدم المساواة ودعم التعافي المستدام.
- الحكومات العربية تبنت في ضوء العقد الاجتماعي الجديد حزم للتحفيز بلغت قيمتها 281 مليار دولار، 49 في المائة منها تحملتها الموازنات العامة بهدف دعم الأسر والأفراد وتعزيز مرونة وديناميكية الاقتصادات العربية.
- تعزيز آليات التواصل وزيادة المشاركة المجتمعية ضرورة لضمان دعم المواطنين لمؤسسات الدولة في سعيها لتحقيق غايات العقد الاجتماعي الجديد.
- إشراك القطاع الخاص في تحقيق الغايات الوطنية في إطار المسؤولية المجتمعية من شأنه تحقيق التماسك الاجتماعي وزيادة مصداقية العقد الاجتماعي وتخفيف الضغوطات على الموازنات العامة.
- الانضباط المالي والاستدامة المالية ركيزة أساسية لتعزيز قدرة المالية العامة على تعبئة الموارد لتلبية استحقاقات العقد الاجتماعي الجديد.

مقدمة:

تضمن كتابه "مقدمة ابن خلدون" الذي نشر في عام 1377، فصلاً كاملاً بعنوان "التجارة مع السلطان مضره بالرعايا مفسدة للجباية"²، تعرض فيه لمخاطر تدخل الدولة في الإنتاج، على نحو مماثل لأفكار دعاة الخصخصة التي ظهرت في نهاية السبعينيات من القرن العشرين. في المقابل، يجب ألا ننسى كذلك أن غياب دور الدولة كان سبباً في فشل عدد من الأنظمة الاقتصادية خلال العقود السابقة. بالتالي فما يجب التركيز عليه هو الشكل الأمثل لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

هذه العلاقة التي تربط وتجمع ما بين الدولة والمواطن درج المفكرون على تسميتها بما يُعرف "بالعقد الاجتماعي" (Social Contract). فالدولة وفق هذا العقد مطالبة بالعمل على تلبية بعض الاستحقاقات الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها تختلف من حقبة لأخرى ومن دولة لأخرى. والمواطن من جهة أخرى وفي إطار هذا العقد الاجتماعي يلتزم بالمشاركة المجتمعية لتحقيق المستهدفات القومية التي يسعى المجتمع إلى بلوغها كل بحسب دوره، وهو ما يساعد في

شهد دور الدولة على مدى القرون الماضية العديد من التحولات بما يتلاءم مع طبيعة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والفكر الاقتصادي السائد في كل عصر من العصور. تراوح هذا الدور ما بين دعاة حصر دور الدولة في تهيئة السبل الكفيلة بنجاح النظم الليبرالية القائمة على الحرية الاقتصادية (في إطار ما دعا له آدم سميث في كتابه "ثروة الأمم" في عام 1776)، وما بين دعاة تدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي بما يفرضه ذلك من مشاركتها في أنظمة الإنتاج والتوزيع (في إطار الفكر الاشتراكي الذي روج له كارل ماركس في كتابه "رأس المال" في عام 1867).

بداية لا بد من الإشارة إلى أن الحديث عن دور الدولة في النشاط الاقتصادي ينصب بالأساس على الآليات الكفيلة بترشيد دور الدولة وتحسين أدائها وليس مناقشة مدى أهمية وجود دور للدولة في الحياة الاقتصادية من عدمه¹. فتدخل الدولة السافر في الحياة الاقتصادية له العديد من المثالب التي سبق للمفكر العربي ابن خلدون التحذير منها في القرن الرابع عشر حيث

² ابن خلدون، (1377). "مقدمة ابن خلدون".

¹ حازم الببلاوي، (1998). "دور الدولة في الاقتصاد"، دار الشروق، الطبعة الأولى.

مجمله على ضمان تحقيق التماسك الاجتماعي "Social Cohesion" الذي يعد الركيزة الأساسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

تتباين غايات العقد الاجتماعي ما بين الدول النامية والمتقدمة، فلطالما انصبت غايات العقد الاجتماعي في الدول النامية بشكل عام على تحسين مستويات التنمية خلال العقود الماضية، في حين انصبت غايات العقد الاجتماعي في الدول المتقدمة على قيام الدولة بدور أساسي لتعزيز مستويات رفاهية شعوب هذه الدول، والتي عرفت فيما بعد بـ"دول الرفاه" (Welfare states).

جائحة كوفيد-19 والحاجة إلى عقد اجتماعي جديد

رغم تعدد وتباين غايات العقد الاجتماعي ما بين دول العالم، إلا أن كلا من المجموعتين من الدول قد شهدتا تحولا ملموساً ومشاركاً في غايات العقد الاجتماعي في أعقاب انتشار جائحة كوفيد-19 خلال عامي 2020 و2021، حيث أعادت الجائحة الاعتبار لدور الدولة بشكل عام.

في ظل فقدان غير المسبوق لفرص العمل الذي بلغ وفق تقديرات منظمة العمل الدولية لنحو 225 مليون وظيفة بدوام كامل عام 2020⁽³⁾، وارتفاع عدد السكان تحت خط الفقر بنحو 130 مليون نسمة خلال العام الماضي، وخسارة العالم لمكاسب عقود من التنمية البشرية نتيجة التراجع المسجل في مستويات التعليم والصحة والدخول، وزيادة مستويات عدم المساواة بمختلف صورها وأشكالها خاصة في ظل تأثر سبل عيش ما يقدر بنحو 1.3 مليار عامل يمثلون ما يقرب من نصف القوى العاملة في العالم⁽⁴⁾، اتجهت حكومات دول العالم إلى تبني حزم مالية ونقدية ضخمة قدرت قيمتها بنحو 14 تريليون دولار للإبقاء على الوظائف، ومساندة مؤسسات الأعمال، ودعم التعافي الاقتصادي.

فرضت هذه الأزمة عودة دور الدولة بقوة في عدد من المجالات، تمثل أبرزها في ضمان أقصى مستويات للمُنعة الاقتصادية والاجتماعية في مواجهة الجائحة مع ما يفرضه ذلك من وجود دور فاعل للدولة في الإبقاء على الوظائف وتعزيز دور شبكات الحماية الاجتماعية، وزيادة مستويات مرونة وديناميكية القطاعات الاقتصادية في مواجهة الجائحة مع ما يستلزمه ذلك من الدفع باتجاه تسريع وتيرة التحول الرقمي. اتسع نطاق هذه الحزم ليشمل العديد من التدخلات التي استهدفت ضمان توفير السلع والخدمات الأساسية للمواطنين، وتأجيل سداد مدفوعات الديون للأفراد والشركات

للمؤسسات المالية، وضمان رواتب العاملين في القطاع الخاص، وفي بعض الدول امتدت مظلة الحماية من فقدان الوظائف لتشمل كذلك العاملين في القطاع غير الرسمي، وغيرها من السياسات الأخرى التي نُفذت للحد من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة.

هذه التدابير لحماية الأفراد والشركات كانت بمثابة إحياء بارز لدور الدولة القوي لتشكل في مجملها ملامح لعقد اجتماعي جديد يتم في إطاره تقاسم المخاطر والمكاسب بين المواطنين ومؤسسات الدولة المختلفة. في إطار هذا العقد الاجتماعي الجديد الذي طُبّق على نطاق واسع، وفي ظل حركة عالمية شبه الجماعية للحفاظ على الأرواح وسبل العيش، لعبت تدخلات الدولة المختلفة ومن أبرزها شبكات الحماية الاجتماعية دوراً غير مسبوق لدعم الأفراد على اختلاف أدوارهم (عمال، مستهلكين، منتجين، مقترضين، مستثمرين،.... إلخ).

ففي هذا الإطار، وفي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، ارتفع متوسط الدخل المتاح للإنفاق بفضل التحويلات والتدابير الموجهة لدعم الطلب الكلي بنسبة 8 في المائة في الربعين الأول والثاني من عام 2020 على الرغم من انخفاض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 10 في المائة في نفس الفترة. كما منحت نظم الإبقاء على الوظائف المطبقة في أوروبا مثل نظام العمل المؤقت (Kurzarbeit) في ألمانيا، ونظام البطالة المؤقتة (Chômage Partiel) في فرنسا الأمن المالي للموظفين للنجاة من الأزمة من خلال حماية وضعهم الوظيفي. في حين انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في أوروبا بنسبة 14 في المائة بين الربع الأخير من عام 2019 والربع الثاني من عام 2020، لم ترتفع البطالة إلا بنسبة محدودة بلغت 3 في المائة بفعل حزم التحفيز الحكومية التي خففت من الأثر الاقتصادي للجائحة.

كذلك مكنت نظم الحماية الاجتماعية المطبقة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية نحو 50 مليون عامل، أو حوالي واحد من كل أربعة من العاملين في دول المنظمة من الاحتفاظ بوظائفهم. على الرغم من كون العديد من هذه النظم كانت مستخدمة من قبل، إلا أن نطاق شموليتها اتسع بشكل غير مسبوق في أعقاب جائحة كوفيد-19 ليشمل عشرة أضعاف المشمولين في هذه الأنظمة مقارنة بالأزمة المالية

⁴ WEF, (2020). "Normal wasn't working" - John Kerry, Phillip Atiba Goff and others on the new social contract post-COVID", June.

³ ILO, (2021). "ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis".

على الرغم من التحول البارز في نماذج العقد الاجتماعي التي شهدته دول العالم في أعقاب جائحة كوفيد-19، ومن أهمية هذا التحول لضمان التماسك الاجتماعي والاقتصادي، إلا أن استدامة هذه النماذج بحد ذاتها أمراً غير ممكن في ضوء الكلفة غير المسبوقة لتبني هذه البرامج ممثلة في ارتفاع مستويات المديونية العالمية بنحو 24 تريليون دولار العام الماضي لتصل إلى 281 تريليون دولار تمثل نمو 355 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. يعني ذلك ارتفاع في مستويات المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنحو 35 نقطة مئوية بما يفوق الارتفاع المسجل في مستويات المديونية نتيجة الأزمة المالية العالمية في عامي 2007 و2008 البالغ نحو 10 و15 نقطة مئوية على التوالي⁷.

جاء نصف الارتفاع المسجل في مستويات المديونية العالمية كنتيجة للمديونيات الحكومية جراء التوسع في حزم التحفيز الهادفة إلى احتواء الآثار السلبية لانتشار الفيروس ودعم الإنفاق الاجتماعي في إطار العقد الاجتماعي الجديد المُشار إليه، فيما جاءت باقي الزيادة المسجلة في المديونية نتيجة الارتفاع في ديون الشركات والبنوك⁽⁸⁾.

كنظرة مستقبلية، من المتوقع أن تتمخض الأزمة الصحية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها العالم نتيجة جائحة كوفيد-19 عن عقد اجتماعي جديد أكثر صلابة واستدامة وشمولاً يراعي اعتبارات العدالة في توزيع الفرص الاقتصادية واستدامة مقومات النمو، تسعى الدولة من خلاله إلى تلبية واحترام كافة حقوق الإنسان، وضمان العمل اللائق، والحد من كافة أوجه عدم المساواة، وضمان العدالة ما بين الأجيال، والتوازن في علاقة الإنسان بالبيئة والموارد المحيطة في إطار من المسؤولية الشفافية والالتزام المتبادل ما بين الحكومات ومواطنيها بالعمل لصالح المجتمعات الإنسانية.

التحولات في دور الدولة خلال العقود الأربعة الماضية في الدول العربية

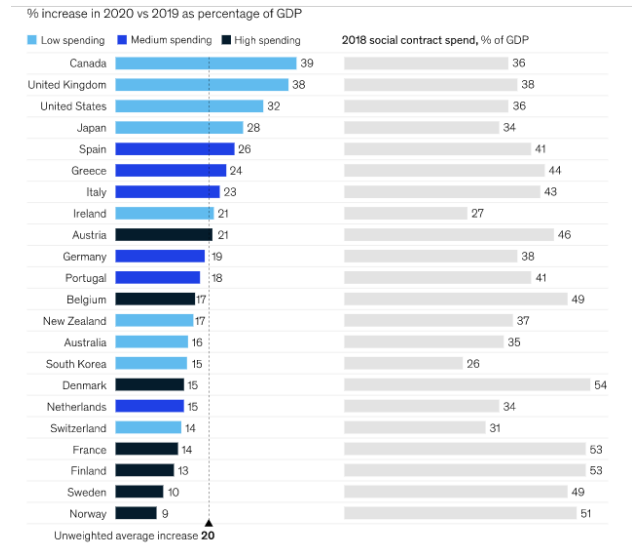
عبر العصور الماضية ورغم التحولات العديدة التي شهدتها فكرة "العقد الاجتماعي" في الدول العربية، إلا أنه يمكن التمييز ما بين أربع تحولات جديدة بالاهتمام في إطار العلاقة ما بين الدولة والمواطن في العقود الأربعة الماضية على النحو التالي⁹:

العالمية لعام 2008⁽⁵⁾. كان من بين التحولات البارزة في أعقاب جائحة كوفيد-19 التغيير الذي شهدته نماذج العقد الاجتماعي في الدول التي لطالما عُرفت بتدخلها المحدود في النشاط الاقتصادي.

فعلى سبيل المثال اتجهت بلدان مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة إلى زيادة مستويات الإنفاق الاجتماعي في أعقاب الجائحة لمستويات فاقت بكثير تلك المسجلة في الدول المعهودة بارتفاع مستويات إنفاقها الاجتماعي وعلى رأسها الدنمارك، التي كانت تصنف سابقاً من بين الدول الأعلى من حيث الإنفاق الاجتماعي.

ففي عام 2020 وحده، زاد متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في الولايات المتحدة الأمريكية بما يقرب من 6500 دولار وهو ما يفوق بكثير الزيادة المثيلة في نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في حكومات دول الإتحاد الأوروبي البالغ ما يقرب من 2300 دولار في نفس الفترة⁽⁶⁾.

شكل رقم (1)
التغير في الإنفاق على الجوانب ذات الصلة بالعقد الاجتماعي (2020-2019)



Source: Mckinsey & Company, (2021). "COVID-19 has revived the social contract in advanced economies—for now. What will stick once the crisis abates?", Jan.

⁸ International Institute of Finance, (2021). "Global Debt Monitor", Feb.

⁹ قد يكون الفصل الزمني الدقيق ما بين غايات هذه العقود بشكل دقيق أمراً صعباً في ضوء تداخل غايات العقد الاجتماعي ما بين العقود المختلفة، بالتالي فما يركز عليه هذا الموجز هو السمة الغالبة لكل عقد اجتماعي خلال كل فترة زمنية.

⁵ Mckinsey & Company, (2021). "The COVID-19 crisis has revitalized the social contract. For how long?", Jan.

⁶ Mckinsey & Company, (2021). "The COVID-19 crisis has revitalized the social contract. For how long?", Jan.

⁷ International Institute of Finance, (2021). "Global Debt Monitor", Feb.

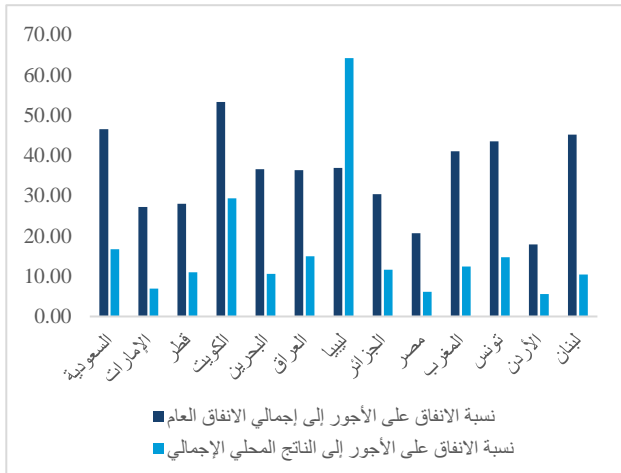
1. دور الدولة كموفر أساسي لفرص العمل وموظف للعمالة: الفترة منذ عقد الستينيات وحتى الثمانينيات من القرن العشرين (1960-1989)

من القرن الماضي تضمنت برامج لخصخصة مؤسسات القطاع العام، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتحرير العديد من القطاعات الاقتصادية والتجارة الدولية ونُفذ عدد من هذه الإصلاحات بدعم من المؤسسات الإقليمية والدولية. كما شمل جانب من هذه الإصلاحات نظم الخدمة المدنية من خلال إعادة هيكلة العديد من المؤسسات الحكومية، ووضع سقف على المزيد من التوسع في التعيينات الحكومية، وربط الأجر بالإنتاجية في القطاع الحكومي في بعض الدول العربية.

رغم ذلك استمرت المالية العامة للدولة متأثرة بتبعات الإرث الثقيل للعقد الاجتماعي المُتبنى خلال تلك الفترة حتى وقتنا هذا ممثلاً في جمود هيكل الإنفاق العام في ظل استمرار ارتفاع عبء الأجور الحكومية خاصة في إحدى عشرة دولة عربية تستنفذ فيها الأجور الحكومية ما يفوق ربع مستويات الإنفاق الجاري، ما ينعكس بدوره على مستويات الإنفاق الرأسمالي، وعلى الحيز المالي الممكن للحكومات في هذه الدول استخدامه لدعم النمو الاقتصادي والتشغيل.

شكل رقم (2)

نسبة الإنفاق على الأجور إلى الإنفاق الجاري والنتاج المحلي الإجمالي (%)



بيانات عام 2019 لكل من: الإمارات، والكويت، والعراق، والجزائر.

بيانات عام 2020 لكل من: قطر، والبحرين، ومصر.

بيانات عام 2021: وفق الموازنات الأولية لكل من: السعودية، وليبيا، والمغرب، وتونس، والأردن، ولبنان.

المصدر: وزارات المالية في الدول العربية المعنية.

2. دور الدولة الداعم للقطاع الخاص والمُهيأ لبيئات الأعمال خلال الفترة (1990-2010)

في ضوء ما أسفر عنه العقد الاجتماعي المُتبنى في الفترة السابقة لعقد التسعينيات، تسارعت في الدول العربية وتيرة الإصلاحات الاقتصادية المنفذة خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين

انصب دور الدولة خلال الفترة منذ عقد الستينيات وحتى الثمانينيات من القرن العشرين على التدخل بشكل كبير في النشاط الاقتصادي من خلال تأسيس العديد من شركات القطاع العام التي توزعت في العديد من المجالات الإنتاجية والخدمية. استتبع ذلك بروز دور الدولة كموظف رئيس للعمالة خلال هذه العقود ما نتج عنه زيادة كبيرة في أعداد العاملين في القطاع العام سواءً في الدول العربية المستوردة للنفط أو المصدرة له والتي ركزت من خلال هذا العقد الاجتماعي على التوظيف في القطاع العام كآلية لتقاسم الربح الاقتصادي.

في ظل عدم ملائمة أنظمة الإدارة والتحديات التي واجهت العديد من مؤسسات القطاع العام خاصة تلك التي لم تعمل وفق آليات السوق، تراجعت مستويات إنتاجية وتنافسية هذه الشركات وزادت مديونياتها للقطاع المصرفي وللموازنة العامة للدولة. في المقابل، لعب القطاع الخاص خلال تلك المرحلة دوراً محدوداً في النشاط الاقتصادي في ظل الهيمنة الاقتصادية للدولة على أنشطة الإنتاج والتوظيف.

انعكست طبيعة العقد الاجتماعي المُتبنى خلال هذه المرحلة على هيكل الإنفاق العام في الموازنة العامة للدولة في العديد من الدول العربية مع ارتفاع نسبة الإنفاق على الأجور الحكومية والدعم العيني للعديد من السلع والخدمات ليشكل بذلك نسبة كبيرة من النفقات التشغيلية، وكذلك في انخفاض مستويات كفاءة الانفاق الرأسمالي العام لاسيما فيما يتعلق بالاستثمارات التي نفذتها مؤسسات القطاع العام، بالتالي حدوث زيادة كبيرة في مستويات مديونيات الكثير من مؤسسات القطاع العام المتعثرة.

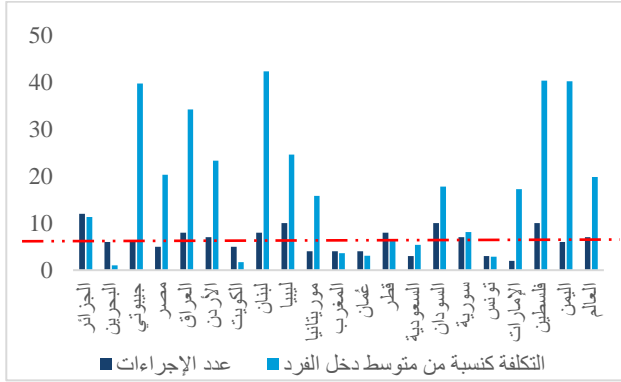
في المجمل، لم يؤت هذا العقد الاجتماعي ثماره المرجوة بالنسبة للمواطن في ظل تراجع مستويات الكفاءة الإنتاجية، وترهل مؤسسات القطاع العام، وارتفاع مستويات البطالة المقنعة، ومن ثم عدم القدرة على الاستمرار في توظيف المزيد من العمالة، وضعف مشاركة دور القطاع الخاص، وتوجه جانب كبير من الدعم الحكومي للسلع والخدمات إلى صالح الفئات غير المستحقة، وعدم توفر حيز مالي مناسب للمزيد من الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية، والخدمات العامة الداعمة للنمو والموفرة لفرص العمل.

في ظل التحديات التي واجهت العقد الاجتماعي في هذه الفترة استلزم الأمر توجه العديد من الحكومات العربية إلى تبني إصلاحات اقتصادية خلال عقد الثمانينيات والتسعينيات

المتوسط العالمي، كما لم تستطع نظم التعليم مجاراة احتياجات سوق العمل من حيث جودة مخرجات العملية التعليمية، ومن ثم واجهت الاقتصادات العربية تحديات تتعلق بمستويات الإنتاجية والتنافسية.

شكل رقم (3)

عدد الإجراءات اللازمة لبدء ممارسة الأعمال وتكلفتها كنسبة من متوسط دخل الفرد (2020) (%)



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي.

3. دور الدولة في ضمان عدالة نفاذ كافة المواطنين إلى الفرص الاقتصادية خلال الفترة (2011-2019)

أصبح واضحاً بداية من العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين أن نماذج العقد الاجتماعي السابقة التي تبنتها الدول العربية لم تنجح بشكل كبير في تلبية طموحات مواطني الدول العربية لعدد من الأسباب لعل من أهمها وكما سبق الإشارة عدم نجاح هذه النماذج في ضمان عدالة توزيع الفرص الاقتصادية ما بين كافة المواطنين، وفي ضمان النمو الشامل والمستدام في عدد من الدول العربية.

كما تجسد ذلك في عدم نجاح هذه النماذج في توفير فرص العمل اللائق للمزيد من الشباب المتدفقين إلى سوق العمل، وفي الانفصال بين احتياجات سوق العمل ومخرجات التعليم، وتراجع مستويات التنمية البشرية في عدد من الدول العربية، واتجاه معدلات الناتج الممكن الوصول إليه نحو الانخفاض على مستوى الدول العربية، بما يعكس التحديات التي تواجه الدول العربية على صعيد التوظيف الأمثل للموارد، وكذلك تراجع مستويات الإنتاجية والتنافسية.

فخلال الفترة السابقة لهذا العقد، بقيت معدلات البطالة الإجمالية عند مستويات مرتفعة بلغت في المتوسط نحو 11 في المائة خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وزاد من حدة البطالة تركيزها في فئة الشباب بمعدل إجمالي بلغ نحو

والعقد الأول من القرن الواحد والعشرين بهدف دعم القطاع الخاص وزيادة مساهمته في توليد الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل خاصة من خلال أدوات السياسة المالية المتمثلة في منح مشروعات القطاع الخاص مزايا وإعفاءات ضريبية لتأسيس المزيد من المشروعات وتوظيف العمالة وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، إلى جانب تنفيذ عدد من الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى زيادة مستويات مرونة أسواق العمل وأسواق السلع والمنتجات. كما تحول اهتمام المالية العامة في إطار هذا العقد الاجتماعي إلى تشجيع تنفيذ المشروعات في إطار الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بما يساعد على تخفيف عبء الإنفاق على الموازنة العامة للدولة ويوفر العديد من الفرص الجاذبة للقطاع الخاص للاستثمار في مشروعات البنية الأساسية وغيرها من المشروعات التي تساعد على تجاوز الاختناقات المؤثرة على جانب العرض الكلي من السلع والخدمات. كما انصب جانب ليس بالهين من هذه الإصلاحات على تهيئة بيئة الأعمال المواتية للقطاع الخاص من خلال سعي الحكومات العربية إلى خفض تكلفة ممارسة الأعمال وزيادة مستويات جاذبيتها وتنافسيتها. أسفر هذا العقد الاجتماعي عن زيادة في مستويات مشاركة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي في العديد من الدول العربية، وزيادة في مستويات الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص سواء في الدول العربية المصدرة للنفط أو المستوردة له. فعلى سبيل المثال، ساعدت هذه الإصلاحات في زيادة ملموسة لنسبة مشاركة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الإجمالي في السعودية من نحو 14 في المائة في المتوسط في عقد الثمانينيات من القرن الماضي إلى نحو 40 في المائة في المتوسط خلال العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين¹⁰.

رغم التحسن المسجل في النشاط الاقتصادي في عدد من الدول العربية ممثلاً في زيادة مستويات مشاركة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي نتيجة العقد الاجتماعي المُتبنى خلال تلك الفترة، إلا أن هذا التحسن لم يصاحبه تحسن مماثل أو بالقدر المأمول من مشاركة القطاع الخاص في التوظيف، كما لم يتم توزيع ثمار النمو المحقق بعدالة على كافة شرائح السكان، وهو ما انعكس سلباً على مستويات رضا المواطنين في عدد من الدول العربية على العقد الاجتماعي المطبق آنذاك.

من جانب آخر، لم تؤت الإصلاحات المنفذة لتحسين بيئة الأعمال أكلها في عدد من الدول العربية، وهو ما يمكن استنتاجه من انخفاض عدد الدول العربية التي تمكنت في آن واحد من خفض عدد الإجراءات المطلوبة لبدء ممارسة الأعمال وتكلفتها كنسبة من متوسط دخل الفرد إلى خمس دول عربية فقط دون

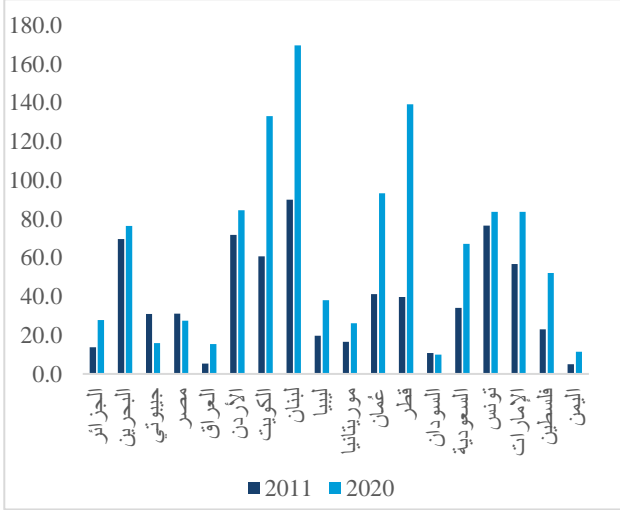
¹⁰ الهيئة الوطنية للإحصاء، (2021). المملكة العربية السعودية.

التحول من الدعم العيني إلى الدعم النقدي المشروط بنفاذ المستحقين للدعم إلى خدمات التعليم والصحة بهدف دعم رأس المال البشري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030.

كما انصب دور المالية العامة في هذا العقد على تقوية شبكات الأمان الاجتماعي وتعزيز الإنفاق عليها لاسيما بالاستفادة من الوفورات التي حققتها إصلاحات نظم الدعم السلعي. فعلى سبيل المثال، تضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي طبقتته مصر خلال الفترة (2016-2019) تخصيص 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لدعم شبكات الحماية الاجتماعية بالاستفادة من الوفورات المالية المحققة في الموازنة العامة، من إصلاح نظم دعم الوقود.

شكل رقم (5)

نسبة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية (2011-2020)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد العربي والبنك الدولي.

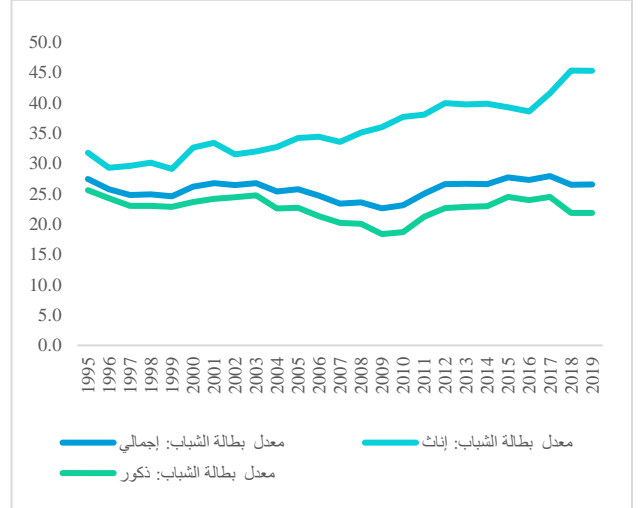
4. العقد الثالث من القرن الواحد والعشرين: دور الدولة كداعم للمُنعة الاقتصادية والاجتماعية في أعقاب جائحة كوفيد-19

كما سبق الإشارة وعلى نحو مماثل للتغيرات التي شهدتها فكرة العقد الاجتماعي على مستوى العالم في أعقاب جائحة كوفيد-19، شهد دور الدولة تنامياً واضحاً في الدول العربية بداية من عام 2020، حيث لعبت الحكومات العربية دوراً مهماً في التخفيف من حدة التبعات الاجتماعية الاقتصادية الناتجة عن الجائحة وتبنت حزم للتخفيف بلغت قيمتها 281 مليار دولار أمريكي حتى نهاية الربع الأول من عام 2021 بهدف دعم الأسر والشركات وتعزيز مرونة وديناميكية الاقتصادات العربية مول

27 في المائة، حيث سجلت معدلات بطالة الشباب الذكور نحو 25 في المائة والإناث نحو 33 في المائة في المتوسط خلال تلك الفترة، إضافة إلى تركيزها في فئة المتعلمين، والداخلين الجدد إلى سوق العمل، وأبناء الطبقات منخفضة ومتوسطة الدخل، بما يشير إلى وجود العديد من التحديات التي تواجه أنظمة التعليم وأسواق العمل وعدالة نفاذ السكان إلى الفرص الاقتصادية في ظل العقد الاجتماعي السائد خلال تلك الفترة. بناءً على ما سبق، أدركت العديد من الدول العربية أهمية التحول نحو عقد اجتماعي جديد يلي طموحات شعوبها ويضمن عدالة توزيع الفرص الاقتصادية لاسيما فيما يتعلق بحق كافة السكان في النفاذ إلى خدمات الصحة والتعليم والإسكان وسوق العمل خاصة فيما يتعلق بالشباب والإناث ومحدودي الدخل.

شكل رقم (4)

معدل بطالة الشباب في الدول العربية (1995-2019)



المصدر: البنك الدولي.

في ضوء ما سبق، شهدت فكرة العقد الاجتماعي تحولا في عدد من الدول العربية لتمحور الأساس خلال تلك الفترة على "دور الدولة في ضمان عدالة النفاذ إلى الفرص الاقتصادية". كما كان واضحاً في هذا السياق أهمية قيام الدولة بتشجيع دور القطاع المالي في تيسير فرص النفاذ للتمويل خاصة بالنسبة للإناث، والشباب والمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وهو ما ساهم في عدد من الدول العربية في زيادة مستويات الائتمان الممنوح للقطاع الخاص.

انعكس هذا التحول على دور المالية العامة التي ركزت في إطار هذا العقد الاجتماعي على منح حوافز وإعفاءات ضريبية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كذلك توجه جانب كبير من إصلاحات المالية العامة إلى إصلاح نظم الدعم السلعي من خلال تبني آليات دقيقة لاستهداف المستحقين، إلى جانب

49 في المائة منها من الموازنات الحكومية⁽¹¹⁾. تميز هذا العقد الاجتماعي وبخلاف العقود السابقة بتركيز دور الدولة على وجه الخصوص ومن خلال السياسة المالية على عدد من المجالات على النحو التالي:

- الإبقاء على الوظائف

شهد هذا العقد ولأول مرة على مدار العقود السابقة، تدخل غير مسبوق للدولة لدعم الإبقاء على الوظائف بشكل مباشر في القطاعين العام والخاص. في هذا السياق، ساهمت تدخلات الدولة في الإبقاء على الوظائف من خلال العديد من التدابير من بينها تأجيل سداد أقساط القروض المستحقة على الشركات للقطاع المالي، وتقديم تسهيلات عديدة من قبل البنوك المركزية ووزارات المالية للشركات لتعزيز قدرتها على الوفاء بنفقاتها التشغيلية، لا سيما بند الأجور ورأس المال العامل، إضافة إلى قيام الحكومات في بعض الدول العربية بسداد مستحقات العاملين في القطاع الخاص بهدف الإبقاء على الوظائف خلال فترة انتشار وباء كوفيد-19، خاصة في الدول العربية التي يتوفر لديها حيز مالي.

ففي السعودية، قامت وزارة المالية من خلال برنامج "ساند" بدعم سداد 60 في المائة من رواتب موظفي القطاع الخاص السعوديين بقيمة 9 مليار ريال. كذلك، ساهمت الإجراءات الحكومية المتبناة في البحرين في التخفيف من تداعيات جائحة كوفيد-19 على قطاع الشركات من خلال دفع أجور البحرينيين المؤمن عليهم، وهو ما أسفر في الدولتين عن دعم التوظيف واحتواء الزيادة في معدلات البطالة الناتجة عن الجائحة.

- دعم الفئات الهشة

كذلك اتجهت الدول العربية وفي إطار هذا التحول في العقد الاجتماعي إلى تعزيز مستويات الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي وتوسيع نطاق شموليتها بشكل كبير. من جانب آخر، انصبت كذلك تدخلات المالية العامة في عدد من الدول العربية التي تتسم بارتفاع مساهمة القطاع غير الرسمي في الناتج المحلي والتشغيل على دعم العاملين في القطاع غير الرسمي من خلال ما يشبه برامج الدعم المعمم Universal basic Income (UBI) التي استهدفت فئة العمالة الموسمية، والعمالة في القطاع غير الرسمي ومنحها مساعدات اجتماعية شهرية خلال فترة انتشار الوباء على غرار ما تم تبنيه في بعض الدول العربية مثل مصر والمغرب.

ففي مصر، وفي ظل مساهمة القطاع غير الرسمي بنحو 63 في المائة من العمالة، وما يتراوح بين 30 و40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ونحو 90 في المائة من المنشآت¹²، قررت الحكومة في إطار خطة شاملة لضمان الأمان والحماية الاجتماعية لهذه الفئة صرف علاوة استثنائية شهرية بقيمة 500 جنيه من الموازنة العامة للدولة لكل فرد من العمالة غير الموسمية المسجلة في قواعد بيانات مديريات القوى العاملة بالمحافظات.

في المغرب، قررت لجنة اليقظة الاقتصادية التي شكلت لصياغة التدابير المخصصة لتجاوز التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للوباء توسيع نطاق شمولية المستفيدين من برنامج الحماية الاجتماعية "راميد" ليشمل الأسر التي تعمل في القطاع غير الرسمي والتي تضررت دخولها جراء الجائحة بمنحها مساعدات شهرية تتراوح قيمتها بين 800 و1200 درهم، ممولة من صندوق محاربة جائحة كورونا الممول من الحكومة والقطاع الخاص¹³.

من جانب آخر، شملت تدخلات المالية العامة توجه الدولة بشكل مباشر لدعم الأنشطة الاقتصادية من خلال تقديم الضمانات المالية للقروض الممنوحة من المؤسسات المالية لعدد من القطاعات الاقتصادية سواء تلك المتأثرة بالأزمة (السياحة والطيران)، أو بعض القطاعات التي تدعم مستويات المرونة الاقتصادية (القطاعات الاقتصادية المساندة للتحويل الرقمي)، والمعززة لمستويات الناتج والتشغيل (قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة) بهدف تقوية الموقف المالي للشركات العاملة في هذه القطاعات وتمكينها من مواجهة الأزمة بدون الاستغناء عن العمالة.

- تشجيع التحول الرقمي

كما انصب دور الدولة على تشجيع عملية التحول الرقمي في الدول العربية على عدد كبير من الأصعدة خاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات الحكومية والتحول نحو الحكومات الذكية، وهو ما ترجمه على سبيل المثال توجه عدد من الدول العربية لتوسيع نطاق الخدمات الحكومية الإلكترونية في خطوة تستهدف زيادة مستويات كفاءة الخدمات وترشيد مستويات الإنفاق العام.

ففي هذا الإطار، سرت الإمارات -على سبيل المثال- من خططها لإجراء عملية إعادة هيكلة مؤسسية تم الاضطلاع بها

¹³ وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، (2020). " عملية الدعم المؤقت للأسر العاملة في القطاع غير المهيكلة المتضررة من فيروس كورونا : 2020/03/29".

¹¹ صندوق النقد العربي، (2021). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، العدد الثالث عشر.

¹² سيرج، كينزي، (2020). " تأثيرات فيروس كورونا على القطاع غير الرسمي والفقر"، المركز المصري للفكر والدراسات الاقتصادية، مايو.

نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: نظرة مستقبلية لدور المالية العامة

تجددت في ضوء جائحة كوفيد-19 الدعوات إلى عقد اجتماعي توافقي يلبي طموحات الشعوب العربية تشارك في صياغته كافة شرائح المجتمع والمنظمات المدنية، وقطاعات الأعمال، وعقد اجتماعي احتوائي لا يستبعد أي فئة من فئات المجتمع، ويستهدف تحقيق غايات وطنية مشتركة تتمحور حول تحقيق مستويات نمو اقتصادي شامل ومستدام ومتوازن بيئياً يراعي حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية، ويتضمن تحولاً جذرياً في معاملة الدولة لمواطنيها في إطار علاقة مؤسسية تحكمها المسؤولية والشفافية والنزاهة باتجاه ضمان العمل اللائق، والمساواة بين الجنسين، والعدالة بين الأجيال وفئات المجتمع المختلفة.

لابد وأن تتم صياغة العقد الاجتماعي وفق عملية تشاركية تشمل كافة فئات المجتمع من خلال آليات قد تختلف من دولة إلى أخرى. فقد يصاغ من خلال الدساتير في الدول التي تسمح أنظمتها السياسية بذلك، ويُنص فيها على الأولويات الأساسية للمواطن التي يجب على الدولة أن تعمل عليها، ذلك على غرار الدستور المصري وعدد من الدساتير العربية الأخرى التي تنص على حق المواطنين في الحصول على مستويات لائقة من خدمات التعليم والصحة. ففي إطار الدستور المصري على سبيل المثال تلتزم الدولة في سياق الموازنة العامة للدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4 في المائة من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية¹⁵. أو قد تتم عملية صياغة العقد الاجتماعي الجديد في إطار سياقات أخرى، رغم ذلك يبقى الأهم أن يتم صياغة العقد الاجتماعي الجديد من خلال عملية مجتمعية تشاركية تجمع ما بين كافة فئات المجتمع والقطاع الخاص والشباب ومنظمات المجتمع المدني والاتحادات المهنية من خلال سلسلة من الحوارات المجتمعية المعلنة في كافة وسائل الإعلام المرئي والمسموع ووسائل التواصل الاجتماعي لضمان تأييد المواطنين لمؤسسات الدولة في إطار سعيها لتحقيق الغايات المنشودة للعقد الاجتماعي الجديد، وتحمل المواطنين للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي قد تواجههم لتنفيذ الإصلاحات المطلوبة على اختلاف أنواعها.

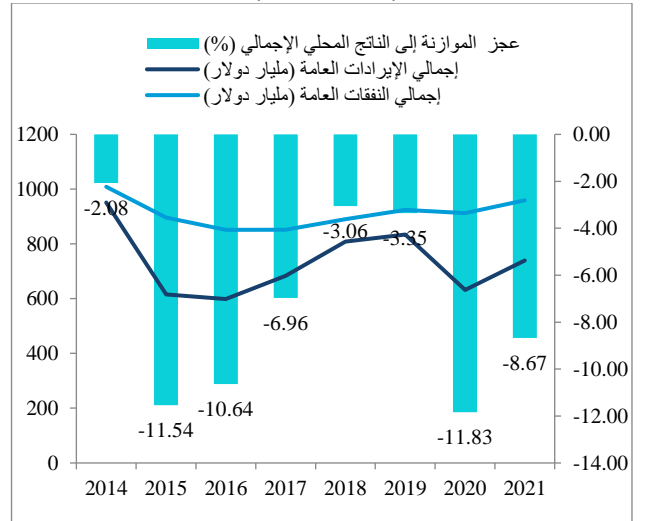
في المجمل، لابد وأن تُفضي عملية صياغة العقد الاجتماعي إلى تحديد الأولويات المجتمعية ودور الحكومة من خلال

مؤخراً، كان أحد أهدافها ضمان السرعة والمرونة في التكيف مع الوضع الجديد الذي فرضه انتشار جائحة كورونا بما يشمل إعادة هيكلة ودمج الوزارات والجهات لتقليل الإنفاق الحكومي وزيادة كفاءة الإنفاق العام. يشمل الهيكل الجديد إغلاق 50 في المائة من مراكز الخدمة الحكومية وتحويلها إلى منصات رقمية في غضون عامين، فضلاً عن دمج حوالي 50 في المائة من الجهات الاتحادية مع هيئات أو وزارات أخرى¹⁴.

رغم توافق هذا التغيير في ملامح العقد الاجتماعي لدول المنطقة العربية مع طموحات وتطلعات المواطنين في أعقاب جائحة كوفيد-19، إلا أن ذلك الاقتراب قد جاء على حساب اعتبارات استدامة أوضاع الموازنات العامة في عدد من الدول العربية التي كانت قد نجحت في السابق في تنفيذ إصلاحات لتحقيق الانضباط المالي والتحرك باتجاه مسارات أكثر استدامة للدين العام تكلفت في مجملها بانخفاض نسبة عجز الموازنة العامة المُجمعة للدول العربية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 11 في المائة في عام 2015 إلى حوالي 1.6 في المائة في عام 2019، وذلك قبل أن تقفز نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 10.4 في المائة في عام 2020 بما يعكس العبء المالي الكبير الذي تحملته الموازنات العربية للتخفيف من حدة الركود الناتج عن الجائحة على الأفراد والشركات.

شكل رقم (6)

نسبة عجز الموازنة المُجمعة إلى الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية (2014-2021)*



* بيانات أولية.

المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد العربي.

¹⁵ دستور مصر، (2013). "المادة التاسعة عشرة".

¹⁴ Khoori, Y. (2020). "MoF: Government spending efficiency is key to mitigate the economic repercussions of COVID-19", Ministry of Finance, UAE,

الدول العربية تمثل نحو 62 في المائة من العاملين في القطاع غير الرسمي الذي تعرض لفقدان كبير للوظائف.

كما زادت الجائحة من أوجه عدم المساواة في الدول العربية والتي كانت بالفعل قد سجلت مستويات مرتفعة في بعض الدول العربية قبل انتشار الجائحة. حيث زاد انتشار الفيروس من مستويات عدم عدالة توزيع الثروة في المنطقة التي كان لديها بالفعل وقبل انتشار الجائحة أعلى مستوى تفاوت في توزيع الثروة عالمياً¹⁸، حيث تحمل 90 في المائة من سكان الدول العربية من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط التبعات الأكبر للجائحة، في حين لم تتأثر كثيراً مستويات معيشة أعلى 10 في المائة من السكان البالغين، الذين يمتلكون 76 في المائة من الثروة بالجائحة، مما عمق من مستويات التفاوتات الحالية التي تشهدها الدول العربية.

يُلقى على عاتق السياسة المالية مسؤولية تقليل التفاوت في توزيع الدخل بناءً على الدور الكبير الذي تلعبه أدوات السياسة المالية المختلفة على صعيد جانبي الإيرادات والنفقات بشكل يقلل من مستويات عدم العدالة ويقلل مستويات التفاوت في توزيع الدخل ذلك بما يشمل:

- تصاعدية النظم الضريبية ورفع الحد الأدنى للإعفاء من ضريبة الدخل.
- دعم شبكات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق شموليتها.
- زيادة مستويات الإنفاق على تعزيز مستويات رأس المال البشري خاصة فيما يتعلق بالإنفاق على الصحة والتعليم.
- تبني تدخلات مالية موجهة لحفز نشاط المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.
- تنفيذ برامج الأشغال العامة لاسيما في المناطق الريفية والواعدة بهدف تشجيع خلق الوظائف وتوليد الدخل.
- تبني برامج الدخل الأساسي المعمم Universal Basic Income مع استهداف دقيق للشرائح الأكثر احتياجاً للاستفادة من هذه البرامج.

الإبقاء على الوظائف وضمن أسواق عمل لائقة

أثرت جائحة كوفيد-19 على سبل عيش ما يقدر بنحو 1.3 مليار عامل يمثلون ما يقرب من نصف القوى العاملة في العالم، مما أدى إلى تضخيم عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية¹⁹. على مدار العصور السابقة يبقى الانخراط في العمل اللائق أهم

سياساتها المختلفة لتحقيق هذه الغايات. كما تتسع أيضاً لتشمل الأدوار المناطة بالمواطنين الذين يتعين عليهم المشاركة الإيجابية في تحقيق غايات هذا العقد من خلال العديد من الأدوار لعل من أهمها امتثالهم للضرائب المفروضة عليهم لتعزيز قدرة الحكومة على تلبية استحقاقات العقد الاجتماعي، إضافة إلى دور القطاع الخاص في إطار المسؤولية الاجتماعية (Corporate Social Responsibility).

في الواقع، يقع على عاتق السياسة المالية دوراً كبيراً في إطار هذا التحول وهو ما نوضحه في الأجزاء التالية:

- تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل أوجه عدم المساواة

يعتبر تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل أوجه عدم المساواة صلب أي عقد اجتماعي ناجح، فالفئات الضعيفة والهشة في أي مجتمع لن يمكن لها البقاء وتأمين سبل العيش الكريم بدون مؤازرة الدولة لها. وإذا كان ذلك هو الوضع في الحالات الاعتيادية، فإن تلك الفئات على وجه الخصوص تواجه تداعيات اقتصادية واجتماعية غير مسبوقه في أوقات الجوائح والأزمات وهو ما يستلزم تركيز الدولة على دعم هذه الفئات.

فبحسب تقديرات الأمم المتحدة، أدى انتشار الجائحة إلى زيادة في عدد الفقراء في الدول العربية بنحو 14.3 مليون نسمة ليبليغ العدد الإجمالي للفقراء نحو 115 مليون نسمة بما يمثل ربع سكان الدول العربية، ومعظم الزيادة في أعداد الفقراء التي حدثت في أعقاب الجائحة كانت مركزة في أوساط الطبقات المتوسطة وهو ما من شأنه أن يؤثر على التماسك الاجتماعي لهذه المجتمعات. من جهة أخرى، أدت الجائحة إلى ارتفاع في أعداد العاطلين عن العمل بلغ ذروته في الربع الثاني من عام 2020 (نحو 17.0 مليون وظيفة بدوام كامل)، فيما اسفرت في المجمل عن فقدان 5 ملايين وظيفة بدوام كامل في عام 2020. تحملت بعض الفئات دون غيرها العبء الاقتصادي والاجتماعي الأكبر للجائحة ممثلة في فئات الشباب والإناث وذوي الدخل المحدود والمتوسط، والعاملين في القطاع غير الرسمي، والمهاجرين¹⁶. فعلى سبيل المثال، كان الشباب معرضون لفقدان الوظائف نتيجة للجائحة بخمسة أضعاف الفئات الأخرى. في حين أن المشاركة الاقتصادية للمرأة العربية هي الأدنى في العالم بنسبة 25 في المائة، وأكثر من 39 في المائة من الشباب العربيات عاطلات عن العمل¹⁷. كما أن المرأة في

¹⁸ ESCWA estimates based on Forbes and Credit Swiss data.

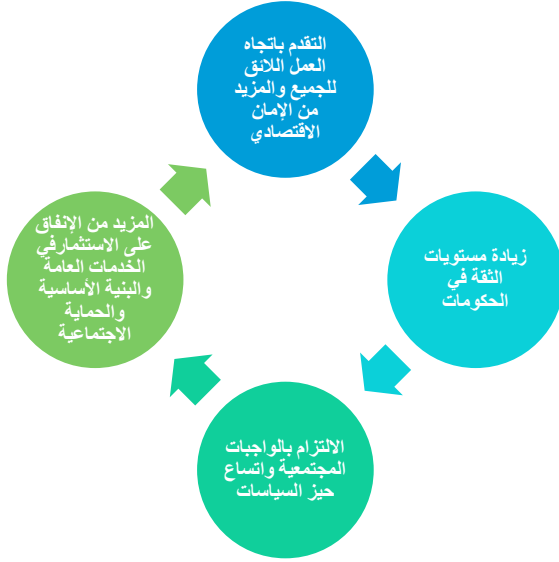
¹⁹ WEF, (2020). "Normal wasn't working" - John Kerry, Phillip Atiba Goff and others on the new social contract post-COVID", June.

¹⁶ UN, (2020). " The Impact of COVID-19 on the Arab Region An Opportunity to Build Back Better", Policy Brief, July.

¹⁷ ESCWA and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.

- فرض حد أدنى للأجور في القطاعين العام والخاص يكفل قدرة العاملين على الوفاء بضروريات الحياة.
- منح حوافز ضريبية للمشروعات كثيفة الاستخدام للعمالة لاسيما في المناطق الريفية والفقيرة.
- تبني موازنة النوع (Gender Budget) في إطار مستهدفات لزيادة مستويات الإنفاق على التعليم والصحة للإناث وتمكينهن من النفاذ إلى أسواق العمل اللائقة.
- قيام الدول التي يتوفر لديها حيز مالي ملائم بمنح إعانات للبطالة وربط ذلك بالالتحاق ببرامج مهنية للاندماج في سوق العمل مستقبلا.

شكل رقم (7)
العلاقة التبادلية ما بين العمل اللائق والعقد الاجتماعي القوي



Source: ILO adapted from Kidd and others (2020).

- دعم التعافي المستدام

لدى عدد من دول المنطقة قدرات مباشرة للتحويل نحو الاقتصاد المستدام وزيادة نصيب مصادر الطاقة النظيفة من مزيج الطاقة المستخدم. وقد خطت عدد من الدول العربية خطوات متقدمة في هذا الشأن مثل مصر والمغرب والأردن والعراق وفلسطين ولبنان التي وضعت السياسات والتشريعات اللازمة لتنفيذ عدد من مشروعات توليد الطاقة المتجددة بالاشتراك مع القطاع الخاص من خلال أنظمة البناء والتشغيل والتملك أو النقل لملكية الدولة بعد عدد محدد من السنوات Build, Operate, Own or Transfer (BOO/BOOT))

²¹ United Nations Secretary-General's Nelson Mandela Lecture, "Tackling the inequality pandemic: a new social contract for a new era".

غايات الانسان كونه يساهم في تعميق شعور المواطن بالانتماء، والهوية الاجتماعية، والارتباط المسؤول للفرد بالمجتمع، وهو ما يُعزز من قناعاته ورضائه وثقته بالحكومة وبالعقد الاجتماعي القائم بما يجعله مقبلا على الوفاء بالتزاماته المجتمعية بما فيها سداد الضرائب، وبالتالي توسيع حيز السياسات المتاحة بما يمكن الحكومات من المزيد من الإنفاق على البنية الأساسية والخدمات العامة والحماية الاجتماعية وهو ما يدعم بدوره توفير المزيد من العمل اللائق في دائرة من العلاقة التبادلية القوية ما بين العمل اللائق وصلابة العقد الاجتماعي²⁰. في المقابل، يؤدي ارتفاع معدلات البطالة، وانتشار كافة أشكال العمل الهشة (العمالة غير الرسمية، العمالة الموسمية، العمل تحت ظروف غير آمنة، وغيرها من أشكال العمل غير اللائق، التمييز ضد بعض الفئات في أسواق العمل لاسيما الإناث، إلى إضعاف ثقة المواطن بالحكومة وضعف الإيرادات العامة ومحدودية قدرة الحكومة على الإنفاق الداعم للنمو، بالتالي تعميق أسواق العمل الهشة وغير المنظمة. لذلك يتطلب إعادة البناء بشكل أفضل في أعقاب جائحة كوفيد-19 كسر الحلقة المفرغة لانعدام الأمن وانخفاض الثقة وتقلص مساحة حيز السياسة. في هذا السياق، دعا الأمين العام للأمم المتحدة إلى عقد اجتماعي جديد "يدمج العمالة والتنمية المستدامة والحماية الاجتماعية، على أساس الحقوق والفرص المتساوية للجميع"²¹.

من المتوقع أن يكون للجائحة تداعيات طويلة المدى على أسواق العمل، كما ستدفع المزيد من الدول باتجاه ضمان أسواق لائقة للعمل. فالأزمات المختلفة التي مر بها العالم على مدار السنوات السابقة حفزت توجه الدول إلى تبني سياسات تستهدف حماية مصالح العمال، والحد من عدم المساواة وانعدام الأمن (مثال: تبني نظام الحماية الاجتماعية وتحديد الحد الأدنى للأجور في الولايات المتحدة الأمريكية لأول مرة في أعقاب الكساد الكبير عام 1929، وإنشاء نظام الرعاية الصحية الشامل في المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية).

لذلك يتعين على واضعي السياسة المالية في الدول العربية تبني العديد من التدابير لضمان العمل اللائق، لعل من بينها:

- تبني تدابير على صعيد جانبي الموازنة لدمج القطاع غير الرسمي في منظومة الاقتصاد الرسمي.
- تبني تحفيزات ضريبية وجمركية للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في ضوء دورها في خلق الوظائف.

²⁰ United Nations, (2021). "A changing world of work: implications for the social contract", Economic and Social Department, Policy Brief, No. 94.

مصادر الطاقة صديقة البيئة. كما يمكن لأدوات المالية العامة أن تساهم في تشجيع مصادر إنتاج الطاقة النظيفة من خلال الحوافز الضريبية ومن خلال توجيه الإنفاق الرأسمالي لتنفيذ مشروعات للشراكة مع القطاع الخاص لزيادة نصيب مصادر الطاقة النظيفة في مزيج الطاقة المستخدم.

- تحقيق التماسك الاجتماعي

أحد غايات العقد الاجتماعي التي يجب أن يكون للمالية العامة دوراً أساسياً في تحقيقها يتمثل في تحقيق التماسك الاجتماعي من خلال تقوية وتوسيع نطاق شمولية شبكات الحماية الاجتماعية التي تعتبر من أهم دعائم تقوية قدرة المجتمع على مواجهة الصدمات الاقتصادية والاجتماعية. فالدلائل تشير إلى أن الدول التي سجلت مستويات أسرع للتعافي الاقتصادي في أعقاب الجائحة وأداء اقتصادي أفضل من غيرها كانت الدول التي استثمرت في شبكات الحماية الاجتماعية²⁵.

عززت الجائحة من حاجة الدول العربية إلى إصلاح شبكات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق شموليتها لتشمل عدد أكبر من المستحقين. في هذا الإطار تشمل الجوانب التي يتعين التركيز عليها في هذا الإطار:

- تخصيص المزيد من الموارد لدعم الإنفاق على شبكات الحماية الاجتماعية من خلال الاستفادة من الوفورات المالية المتحققة من عدد من الإصلاحات المالية الأخرى لاسيما دعم الوقود.
- تحسين آليات استهداف الفئات الفقيرة بالاعتماد على قواعد البيانات القومية وبالتعاون مع منظمات المجتمع المدني.
- التحول من نظم الدعم العيني التي من شأنها تشويه طريقة توزيع الموارد الاقتصادية إلى نظم الدعم النقدي القائمة على آليات دقيقة للاستهداف.
- تبني نظم الدعم النقدي المشروط (Conditional Cash Transfer) لربط حصول المواطن بالدعم، بغايات قومية مثل تحسين مستويات التعليم والصحة والارتقاء برأس المال البشري، وكذلك بالانخراط في برامج للتدريب أو تأسيس مشروعات صغيرة ومتوسطة لتغيير نظرة المجتمع إلى الإعانات الحكومية بما يساهم في المجمل في تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030.

(Projects). من المتوقع أن تتسارع هذه الجهود في المرحلة المقبلة في ظل تركيز الحكومات على دعم التعافي المستدام. ففي مصر على سبيل المثال، من المتوقع تنفيذ مشروعات للطاقة المتجددة بالتعاون مع القطاع الخاص من شأنها زيادة قدرات التوليد الكهربائي بنسبة 78 في المائة بحلول عام 2030 لترتفع من 45.3 جيجاوات في عام 2018 إلى 80.6 جيجاوات في عام 2030⁽²²⁾. فيما يتوقع في تونس والمغرب، أن تساهم مصادر الطاقة المتجددة بنحو 37 في المائة و52 في المائة من قدرات التوليد الكهربائي المركبة بحلول عام 2030⁽²³⁾.

لا يقتصر الاهتمام بدعم التعافي المستدام على الدول العربية المستوردة للنفط وإنما اتسع نطاق ذلك في أعقاب الجائحة ليشمل أيضاً الدول العربية المُصدرة للنفط على رأسها كل من الإمارات والسعودية. حيث أعلنت السعودية عن اتجاهها لإقرار "مبادرة السعودية الخضراء"، و"مبادرة الشرق الأوسط الأخضر" اللتين سيجري إطلاقهما قريباً، وسترسمان توجه المملكة والمنطقة لدعم التعافي المستدام والمساهمة في تحقيق الأهداف العالمية لمكافحة أزمة تغير المناخ.

تلعب السياسة المالية على وجه الخصوص دوراً مهماً في إطار العقد الاجتماعي الذي يركز على دعم التعافي الاقتصادي والنمو صديق البيئة في الدول العربية خاصة في ضوء ارتفاع مستويات دعم الطاقة في الدول العربية إلى ما يقدر بنحو 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية وبما يستنزف جانب مهم من الإنفاق العام في إطار برامج الدعم السلبي²⁴، ووجود العديد من الدلائل على تسرب هذا النوع من أنواع الدعم. فعلي سبيل المثال كان نحو 60 في المائة من دعم الطاقة في مصر يتوجه إلى الفئات غير المستحقة قبل تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي (2016-2019).

على الرغم من توجه العديد من الدول العربية في الآونة الأخيرة إلى إصلاح نظم دعم الطاقة من خلال تبني آلية التمير التلقائي للأسعار العالمية للنفط إلى الأسواق المحلية (الإمارات، مصر، المغرب)، لا يزال دعم الطاقة يستنزف جانباً مهماً من الموازنات العامة في عدد من الدول العربية.

من شأن المضي قدماً في إصلاح نظم دعم الطاقة في عدد من الدول العربية أن يساعد على التسعير العادل للمنتجات النفطية ويضمن كفاءة توزيع الموارد الاقتصادية ما بين الأجيال الحالية والمستقبلية، وتشجيع الاستثمار في مجال

²⁴ UN, (2020). Op cit.

²⁵ WEF, (2020). "Normal wasn't working" - John Kerry, Phillip Atiba Goff and others on the new social contract post-COVID".

²² المنتدى العربي لمنظمي الكهرباء، "تقرير حول التجربة المصرية لتنمية الطاقة المتجددة.

²³ المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، وزارة الطاقة والتنمية المستدامة في المملكة المغربية تقرير Renewable Energy in Morocco: Large Scale Deployment ..

– تسريع التحول الرقمي والتحول نحو الحكومات الذكية

فرضت الجائحة على حكومات الدول العربية تحديات تتعلق بضرورة تسريع وتيرة التحول الرقمي على صعيد جانبي الموازنة العامة للدولة، وكذلك التحول إلى تقديم الخدمات العامة والحكومية إلكترونياً بما يشمل الانتقال في إطار العقد الاجتماعي الجديد إلى نظم التحصيل الضريبي الإلكتروني ورقمنة نظم المشتريات الحكومية والتحويلات الاجتماعية علاوة على التوسع في رقمنة خدمات التعليم والصحة والخدمات الحكومية. مما لا شك فيه أن التحول الرقمي أصبح ضرورة راهنة لضمان قدرة مؤسسات الدولة والقطاعات الاقتصادية المختلفة على مجابهة الصدمات الداخلية والخارجية.

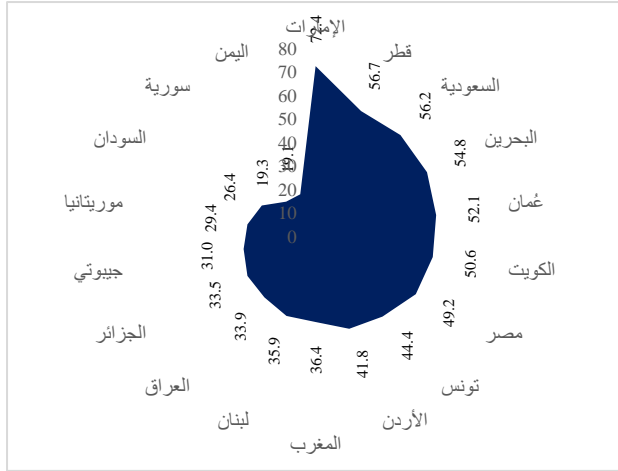
كما فرضت الجائحة أهمية تبني أنماط ومفاهيم جديدة لأدوات الحكومات التي يتعين أن تطور من طريقة تفاعلها مع احتياجات المواطنين وتفاعلها معها باتجاه التحول نحو الحكومات الذكية المتمركزة حول المواطن (Citizen-Centric Government). يعد التحول نحو الحكومة المتمركزة حول المواطن أحد أهم التوجهات العالمية حالياً لزيادة مستويات الكفاءة الحكومية.

فالحكومات المتمركزة نحو المواطن تركز على تصميم الحكومية بما يتلاءم مع التطور المستمر في احتياجات المستخدمين النهائيين وتفضيلاتهم من خلال الأخذ في الاعتبار لكامل مراحل تجربة المستخدم²⁶. وتستعين في هذا الإطار بالتقنيات التي ظهرت في إطار الثورة الصناعية الرابعة مثل تقنيات الذكاء الاصطناعي، والبيانات الكبيرة، وأترنت الأشياء، والهوية البيومترية في سبيل الارتقاء بالقيمة المضافة للخدمات الحكومية وزيادة مستويات استفادة الحكومات العربية من هذه التقنيات التي تتباين من دولة عربية إلى أخرى بحسب مؤشر جاهزية الحكومات العربية للاستفادة من تقنيات الذكاء الاصطناعي.

لا يقتصر دور المالية العامة في هذا الإطار على ما سبق فقط وإنما يمتد كذلك لدعم الأنشطة المتضمنة في إطار الاقتصاد الرقمي من خلال منح الحوافز والإعفاءات الضريبية وغيرها من التدخلات الأخرى على صعيد المالية العامة الداعمة لهذه النوعية من الأنشطة.

شكل رقم (8)

مدى جاهزية الحكومات العربية للاستفادة من تقنيات الذكاء الاصطناعي (الدرجة من 100 نقطة بما يعني أقصى مستويات الجاهزية)



Source: Oxford Insight and International Development Center, (2020). “Government AI Readiness Index?”.

– الحوكمة والنزاهة والشفافية كإطار يجمع المواطن بمؤسسات الدولة

لطالما أكدت العديد من الدراسات قبل جائحة كورونا أهمية الإصلاحات المؤسسية التي تستهدف زيادة مستويات حوكمة ونزاهة وشفافية مؤسسات الدولة المختلفة كأساس لتعزيز الثقة ما بين المواطن والدولة. وقد زادت أهمية هذه الإصلاحات أكثر من أي وقت مضى في أعقاب انتشار الجائحة التي اختبرت قدرة الأنظمة الصحية ومؤسسات الدولة على الاستجابة القصوى للتداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة. وهو ما نجحت فيه عدد من الحكومات العربية التي ركزت خلال العقود الماضية على الاستثمار في تقديم أفضل مستوى من الخدمات العامة والتحول نحو أطر الحكومات الإلكترونية، فيما واجهت حكومات أخرى تحديات كبيرة خاصة فيما يتعلق بقدرتها على الاستمرار في تقديم خدمات التعليم والصحة لمواطنيها بالجاهزية الملائمة.

بناءً عليه، لا بد من اقتناص الفرص التي يوفرها انتشار الجائحة للإسراع بتبني إصلاحات مؤسسية طال انتظارها في عدد من الدول العربية بهدف حماية الفئات الضعيفة والهشة. تبدو أهمية استجابة الموازنة العامة لهذه الإصلاحات من خلال الالتزام بشفافية الموازنة العامة للدولة وصياغة الأطر المالية في إطار عملية تشاركية تجمع بين كافة الأطراف الفاعلة. علاوة على ما سبق، تبدو أيضاً أهمية وضرورة التحول نحو موازنة

²⁶ Govtech, “Building a Foundation for Citizen-Centric Government Design”.

الأعمال بشكل جيد؛ الاستجابة لاحتياجات مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المحرومين؛ والمساهمة الإيجابية في المجتمع، وهو ما يجب أن يتم في إطار تدخلات أكثر استدامة تستهدف الفئات الأكثر احتياجاً⁽²⁷⁾. من شأن تكثيف المبادرات من أجل إشراك القطاع الخاص مع الحكومة لبلوغ الغايات الاقتصادية والاجتماعية أن يساعد على ضمان التماسك الاجتماعي وزيادة مصداقية العقد الاجتماعي.

- تحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية ركيزة أساسية لتمكين الحكومات من تلبية طموحات المواطنين بإطار العقد الاجتماعي

كافة التدخلات التي تم الإشارة إليها تحتاج إلى توفر موارد مالية لتمكين الحكومة من الإنفاق على الخدمات العامة ومشروعات البنية الأساسية وضمان العمل اللائق وتعزيز شبكات الحماية الاجتماعية. لعل التحدي الأبرز في هذا السياق يتمثل في كيفية توفير الموارد المالية اللازمة لتحقيق هذه الغاية رغم صعوبة الأوضاع الاقتصادية التي فرضتها الجائحة والتي أثرت على قدرة الحكومات على توفير الموارد المالية. لكن رغم ذلك لا تزال هناك دلائل على وجود قنوات وآليات من شأنها تعزيز قدرة السياسة المالية على توفير الموارد المالية اللازمة في هذا الإطار لعل من بينها على سبيل المثال:

- مواصلة إصلاحات زيادة وتنوع مصادر الإيرادات العامة: من خلال التركيز على توسيع القاعدة الضريبية وتقليل مستويات التهرب وزيادة مستويات الامتثال الضريبي، من خلال تبني العديد من الإصلاحات في هذا الإطار على رأسها التحول نحو التحصيل الضريبي الإلكتروني والدلائل الحالية في عدد من الدول العربية يشير إلى أن هذا التحول ساهم في زيادة في مستويات القاعدة الضريبية بما يتراوح بين 15 و 32 في المائة في عدد من الدول العربية. كذلك يمكن من خلال آليات الاقتصاد السلوكي تبني إصلاحات بسيطة مثل تذكير الممولين بسداد الضرائب المستحقة عليهم وحثهم على ذلك من خلال إرسال رسائل نصية على هواتفهم الجواله لزيادة مستويات الامتثال والحصيله الضريبية.

في بريطانيا، على سبيل المثال، استخدم فريق الرؤى السلوكية في المملكة المتحدة الرسائل القائمة على المعايير الاجتماعية نصها: (9 من كل 10 أشخاص في لندن يدفعون ضرائبهم في الوقت المحدد)، وهو ما ساهم في زيادة مستويات الامتثال بنسبة 15 في المائة⁽²⁸⁾. كذلك

البرامج والأداء التي تتيح تخصيص الموارد العامة للدولة إلى أوجه الأنفاق التي من شأنها تحسين مستويات معيشة ورفاهية المواطنين ومساءلة الجهات المعنية عن التنفيذ وفق مؤشرات أداء محددة متفق عليها بما يجعل المواطن على فئاعة بالتوجهات الحكومية وأولويات الإنفاق العام.

- التركيز على المزيد من إشراك القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات تحقق الأولويات الاقتصادية والاجتماعية في إطار المسؤولية المجتمعية

أكدت الجائحة أهمية الشراكة الحكومية مع القطاع الخاص لدعم التعافي الاقتصادي وتحقيق الأولويات القومية التي لا بد أن تجتمع مؤسسات الدولة وقطاع الأعمال على تحقيقها في إطار المسؤولية المجتمعية التي يجب أن تلتزم بها هذه الشركات. وقد حفزت الجائحة من هذا الاتجاه حيث شاركت مؤسسات الأعمال في ضخ أموال في صناديق خصصت لدعم التعافي.

ففي المغرب وفي إطار حرص الحكومة على التخفيف من تداعيات فيروس كورونا، قامت وزارة المالية بحشد الموارد الحكومية والخاصة لإنشاء "الصندوق الخاص لتدبير ومواجهة وباء فيروس كورونا" الذي تقدر مساهمة الدولة به بنحو 15 مليار درهم مغربي (حوالي 1.6 مليار دولار أمريكي)، وبحيث يتم إعفاء المؤسسات المشاركة في هذا الصندوق من الضرائب. ومن أجل دعم جهود وزارة الصحة لمكافحة وباء "كوفيد-19"، أنشأ البنك المركزي العراقي صندوقاً لجمع التبرعات من المؤسسات المالية بتبرعات أولية بقيمة 37 مليون دولار من بينها 20 مليون دولار من البنك المركزي العراقي و5 ملايين دولار من بنك التجارة العراقي. من جانب آخر، لمصر تجربة في مشاركة مؤسسات القطاع الخاص من خلال صندوق "تحيا مصر" لتوفير موارد مالية لتمكين الحكومة من الإنفاق على عدد من المشروعات الداعمة لتعزيز شبكة الحماية الاجتماعية بخلاف مساهمة شركات القطاع في تنفيذ مشروعات الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل مع الحكومة للقضاء على العشوائيات وتأسيس مجتمعات عمرانية توفر الحياة اللائقة للمواطنين.

هذا الاتجاه نحو مشاركة القطاع الخاص في تحقيق غايات العقد الاجتماعي قد تعزز في أعقاب جائحة كوفيد-19، فعلى سبيل المثال، أشار المنتدى الاقتصادي العالمي إلى أن مؤسسات الأعمال تتواجد لثلاث أسباب رئيسة تتمثل في: إدارة

²⁸ عبد الكريم قندوز، (2021). "استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية"، صندوق النقد العربي، موجز سياسات، العدد (19).

²⁷ McKinsey & Company, (2021). "The COVID-19 crisis has revitalized the social contract. For how long?", Jan.

- **تبني إصلاحات كفؤة لإدارة الدين العام**
يستلزم تقوية الحيز المالي تركيز السياسة المالية على الإدارة الرشيدة للدين العام وتطوير أسواق إصدارات الدين بالعملية المحلية بما يساهم في تقليل مخاطر تزايد الاعتماد على المديونية لتقليل من أعبائها على الموازنة العامة للدولة. لعل أبرز الإصلاحات المطلوبة في هذا الإطار صياغة استراتيجية متوسطة المدى للدين العام تتضمن مستهدفات قومية لضمان الاستدامة المالية في المدى المتوسط بما يأخذ في الاعتبار كافة التوقعات الاقتصادية المحلية والدولية. كما يتعين في هذا الإطار في حالة بعض الدول العربية تبني القواعد المالية التي تقضي بوضع سقف محدد على مستويات الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وحدود قصوى لهيكلية الدين العام من حيث الأجل والعملات وتوزيع الدين العام ما بين المصادر المحلية والداخلية إلى غيرها من الاعتبارات الاحترازية الأخرى التي تضمن وجود حيز مالي يمكن الحكومات العربية من توفير موارد مالية توجه لتحقيق غايات العقد الاجتماعي.

قائمة المصادر باللغة العربية:

- ابن خلدون، (1377). "مقدمة ابن خلدون".
- البنك الدولي، "قاعدة البيانات".
- المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، ووزارة الطاقة والتنمية المستدامة في المملكة المغربية تقرير بعنوان Renewable Energy in Morocco: Large Scale Deployment
- المنتدى العربي لمنظمي الكهرباء، "تقرير حول التجربة المصرية لتنمية الطاقة المتجددة".
- حازم الببلاوي، (1998). "دور الدولة في الاقتصاد"، دار الشروق، الطبعة الأولى.
- دستور مصر، (2013). "المادة التاسعة عشرة".
- سيرج، كينزي، (2020). "تأثيرات فيروس كورونا على القطاع غير الرسمي والفقر"، المركز المصري للفكر والدراسات الاقتصادية، مايو.
- صندوق النقد العربي، "قاعدة البيانات".
- عبد الكريم قندوز، (2021). "استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية"، صندوق النقد العربي، موجز سياسات، العدد (19).
- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، (2020). "عملية الدعم المؤقت للأسر العاملة في القطاع غير المهيكلة المتضررة من فيروس كورونا : 2020/03/29".

يبدو من الأهمية بمكان مواصلة جهود التنوع الاقتصادي لتأسيس المزيد من المشروعات التي من شأنها خلق الناتج وتوفير عدد أكبر من الوظائف وبالتالي توسيع الطاقة الضريبية.

علاوة على ما سبق، فكما تضررت بعض القطاعات الاقتصادية دون غيرها بشكل أكبر من تبعات الجائحة على غرار قطاع السياحة والفنادق والطيران، هناك قطاعات أخرى استفادت منها، يأتي على رأسها قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات التي حققت أرباحاً قياسية في العديد من دول العالم، فمن ثم يمكن اللجوء إلى فرض معدلات ضريبية أعلى على شركات هذا القطاع لتمويل الموازنة العامة للدولة. كما يمكن كذلك اللجوء إلى ضرائب الثروة والممتلكات لزيادة مستوى الإيرادات الضريبية المُحصلة.

- ضبط وترشيد الإنفاق العام الجاري ورفع كفاءة الإنفاق العام الرأسمالي:

تعاين الموازنات العامة في العديد من الدول العربية من جمود جانب النفقات العامة نتيجة ارتفاع قيمة بند الأجور والتحويلات الاجتماعية وفوائد الدين العام. من ثم هناك أهمية لضبط وترشيد جانب النفقات العامة من خلال ترشيد الإنفاق الجاري لاسيما بنود الإنفاق غير الضرورية وغير ذات الصلة الكبيرة بحفز الناتج والتشغيل على غرار نفقات السفر والمؤتمرات والتدريب في ظل آليات العمل وبناء القدرات عن بعد. كما أن هناك ضرورة لتبني عدد من الدول العربية لقواعد مالية (Fiscal Rules) يتم من خلالها الالتزام بسقف محددة سواءً للإنفاق الجاري أو العجزات أو نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي لا يمكن تجاوزها حتى لا تتصاعد مستويات العجز والمديونية العامة ويصبح من الصعب ضمان الاستدامة المالية وعدم تمكّن الحكومة من تلبية استحقاقات العقد الاجتماعي.

كذلك من الضروري التركيز على زيادة مستويات كفاءة الإنفاق الرأسمالي وتوجيهه الدقيق للمشروعات التي من شأنها معالجة الاختناقات في جانب العرض المحلي وزيادة الناتج وفرص العمل. كما يتكامل مع ذلك بذل مساعي حديثة لضمان شفافية ونزاهة نظم المشتريات العامة وضبط الإنفاق على بند الأجور العامة وربطه بالزيادة في معدلات الإنتاجية أو بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي على غرار توجه الدول العربية مؤخراً في سياق تنفيذ إصلاحات نظم الخدمة المدنية (29).

²⁹ صندوق النقد العربي، (2018). "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظم الخدمة المدنية في الدول العربية"، العدد الأول.

قائمة المصادر باللغة الإنجليزية:

- ILO, (2021). "ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis."
- International Institute of Finance, (2021). "Global Debt Monitor", Feb .
- Khoori, Y. (2020). "MoF: Government spending efficiency is key to mitigate the economic repercussions of COVID-19", Ministry of Finance, UAE,
- Mckinsey & Company, (2021)." The COVID-19 crisis has revitalized the social contract. For how long?", Jan.
- WEF, (2020). "'Normal wasn't working' - John Kerry, Phillip Atiba Goff and others on the new social contract post-COVID", June.
- United Nations, (2021). "A changing world of work: implications for the social contract", Economic and Social Department, Policy Brief, No. 94.
- United Nations Secretary-General's Nelson Mandela Lecture, "Tackling the inequality pandemic: a new social contract for a new era".

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبنية في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020).
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (أبريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد الحادي والعشرون
أغسطس 2021

إعداد:
د. الوليد طلحة أ. طارق إسماعيل

تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

- لا تزال مستويات النفاذ إلى الخدمات العامة الأساسية في عدد من الدول العربية دون مستويات الطلب المتنامي.
- ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية في عدد من الدول العربية يفرضُ تحديات تتعلق بتدبير الموارد الإضافية المناسبة لزيادة الاستثمارات العامة والإيفاء بمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة.
- في ضوء تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية، تبرز الحاجة إلى تبني مقاربة توازن بين متطلبات زيادة الإنفاق الرأسمالي وضمان الاستدامة المالية.
- تعد تعبئة الموارد المحلية أحد الخيارات المتاحة للدول العربية لخلق حيز مالي مناسب لتمويل الاستثمارات العامة وتلبية متطلبات تطوير وزيادة أصول البنية التحتية.
- هناك حاجة لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن أشكال الإنفاق الأقل إنتاجية وتحسين كفاءة الإنفاق بما يُحقق وفورات تخصص لزيادة الاستثمارات العامة في البنية التحتية المعززة للنمو.
- تنمية أسواق التمويل المحلية من خلال تطوير أسواق السندات طويلة الأجل وابتكار منتجات مالية متوافقة مع الشريعة الإسلامية بُعداً هاماً في توجيه المدخرات المحلية لتمويل مشاريع البنية التحتية.
- فتح آفاق جديدة لتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية رهين بمدى القدرة على تقليل المخاطر المرتبطة بمشاريع الشراكة ورفع العائد على الاستثمار.

تمهيد

التمويل المحلية، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية. تأسيساً على ما تقدم، تستند مساعي زيادة استثمارات البنية التحتية على مقاربة تُوازن بين الحاجة إلى زيادة الإنفاق الرأسمالي على هذه المشروعات واعتبارات ضمان الاستدامة المالية. لعله من المهم في هذا الصدد دراسة الخيارات والبدائل المتاحة لتعبئة موارد إضافية تُمكن من تلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.

أخذاً بالاعتبار ما تم الإشارة إليه من تحديات، تبرز في هذا الخصوص أربعة خيارات لتمويل البنية التحتية تتضمن تعبئة الموارد المحلية، وترتيب أولويات الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته، والاستفادة من فرص الاقتراض الداخلي والخارجي، إضافة إلى

رغم الجهود المبذولة لتعزيز الاستثمارات العامة خلال السنوات الماضية، لا تزال ثمة حاجة لتطوير مستويات البنية التحتية في الدول العربية لمواكبة الطلب المتنامي على الخدمات العامة الأساسية، والإيفاء بمتطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030 وتعزيز النمو الشامل والمستدام.

في ضوء هذه الاحتياجات، تواجه الدول العربية تحديات على صعيد توفير مزيد من الموارد المالية لزيادة مستويات الاستثمار في البنية التحتية، تتمثل أبرزها في ضيق الحيز المالي وارتفاع مستوى الدين العام لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة لتداعيات جائحة كوفيد-19، وتحديات الاستفادة من أسواق

فتح آفاق للمزيد من مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية.

إيجابياً على النمو الاقتصادي (Arrow, and Kurz, 1970) ،
(Andrew M., Warner 2014)، و(OEDC, 2016).

البنية التحتية والنمو الاقتصادي

تنبع أهمية الاستثمار في البنية التحتية من دوره في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. تستند العلاقة الإيجابية بين البنية التحتية والنمو الاقتصادي إلى مجموعة من الأدبيات النظرية والأدلة التجريبية. فعلى صعيد الأدبيات النظرية، عالج النموذج الكلاسيكي المعاصر للنمو الاقتصادي البنية التحتية على أنها أحد مدخلات الإنتاج الأخرى إضافة إلى عنصري رأس المال والعمل. بالتالي فإن أي توسع في البنية التحتية سيكون تأثيره على النمو الاقتصادي إيجابياً وخاضعاً لقانون الغلة المتناقصة على غرار عوامل الإنتاج الأخرى (Solow, 1956). كذلك ترى نماذج النمو الداخلي (Endogenous growth models) أن تراكم أصول البنية التحتية يمكن أن يزيد أيضاً من النمو الاقتصادي في المدى الطويل من خلال زيادة العائد على عوامل الإنتاج الأخرى، (Barro, 1990).

الحاجة إلى تعزيز البنية التحتية في الدول العربية

مع تنامي الطلب على الخدمات العامة الأساسية من طرق وكهرباء وماء وتعليم وصحة، لا تزال أصول البنية التحتية في الدول النامية بما فيها الدول العربية دون المستوى المرغوب من حيث الكم والنوع. تعكس ذلك معدلات الوصول إلى خدمات الكهرباء، والماء، والصرف الصحي، والنقل، وخدمات البنية التحتية الرقمية.

بالنسبة لخدمات الكهرباء، على سبيل المثال، تُشير الإحصاءات إلى أن نحو 15 في المائة من سكان المنطقة العربية لا يحصلون على خدمات الكهرباء، حيث يبلغ متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في الدول العربية، حوالي 4,477 كيلوواط/ساعة، مقارنةً بحوالي 7,467 كيلوواط/ساعة في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وحوالي 3,081 كيلوواط/ساعة على مستوى العالم، شكل (1).

يُعزى ذلك إلى الانخفاض النسبي في سعة إنتاج الكهرباء في مجموعة الدول العربية، حيث يبلغ متوسطها حوالي 1,189 كيلوواط لكل 1,000 نسمة، مقارنةً بمتوسط يبلغ حوالي 2,273 كيلوواط/ساعة على مستوى مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وحوالي 931 كيلوواط لكل 1,000 نسمة على مستوى العالم، شكل (2).

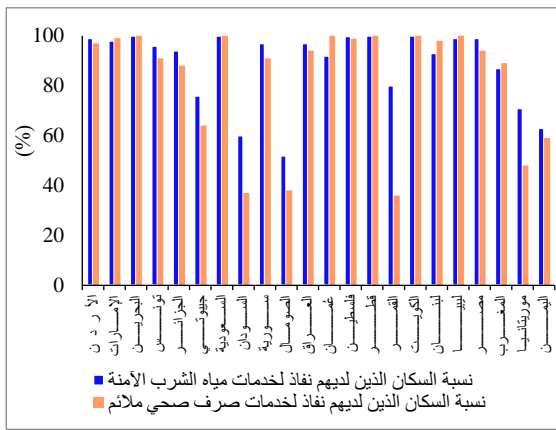
أما بالنسبة لتأثير البنية التحتية على النمو الاقتصادي على المستوى التجريبي، فقد تباينت نتائج الدراسات التي أُجريت في هذا الصدد بالتمييز بين مفهومين، يتمثل الأول في رصيد أصول البنية التحتية، والثاني في تدفق الاستثمار في البنية التحتية. بالنسبة للمفهوم الأول، أشارت غالبية الدراسات التي غطت نطاقاً واسعاً من الدول إلى وجود ارتباط إيجابي بين مؤشرات رصيد البنية التحتية ومعدل النمو الاقتصادي، (Romp & de 2005) (Haan, و(Estache & Fay, 2009).

أما بالنسبة للمفهوم الثاني، فبينما تُشير بعض الدراسات إلى التأثير الإيجابي لتدفقات الاستثمار العام على النمو الاقتصادي، تُشير دراسات أخرى إلى أن تأثير الاستثمار العام قد لا يكون بالضرورة

بالنسبة لخدمات الصرف الصحي، فلا تزال دون مستوى الطلب عليها في عدد من الدول العربية. حيث تُشير المؤشرات المتوفرة حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 18 في المائة من إجمالي سكان الريف في الدول العربية خارج نطاق تغطية خدمات الصرف الصحي الآمنة، شكل (3).

شكل (3)

نسبة الأشخاص الذين لديهم نفاذ إلى خدمات مياه الشرب الآمنة، والصرف الصحي الملائم في الدول العربية (2019)



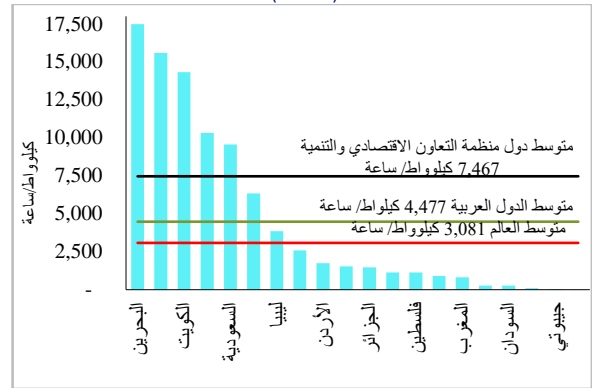
المصدر: مصادر وطنية و البنك الدولي، قاعدة بيانات "مؤشرات التنمية الدولية".

كذلك لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات البنية التحتية الرقمية في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فعلى سبيل المثال، لا تزال نسبة الأفراد الذين يستخدمون الشبكة العنكبوتية من إجمالي سكان الدول العربية البالغة نحو 55 في المائة أقل من مثيلاتها المسجلة على مستوى الأقاليم الجغرافية البالغة نحو 82 في المائة في أوروبا، ونحو 77 في المائة في الأمريكيتين⁽²⁾.

كذلك لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات الاتصالات في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فرغم التقدم المحرز على صعيد انتشار خدمات الهاتف

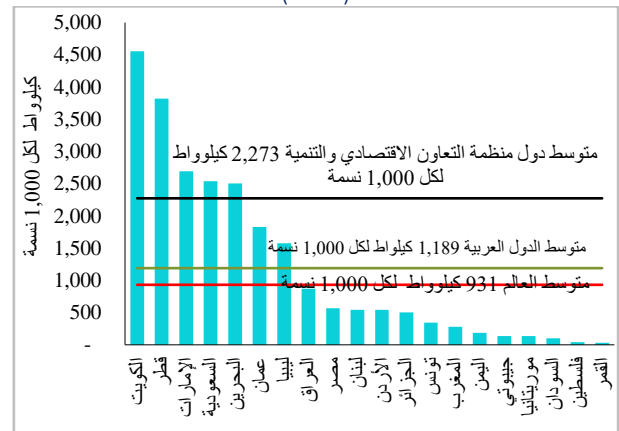
(2) ITU World Telecommunication/ICT Indicators database.

شكل (1)
متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في الدول العربية (2018)



المصدر: قاعدة بيانات إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (2020).

شكل (2)
سعة إنتاج الكهرباء في الدول العربية (2018)

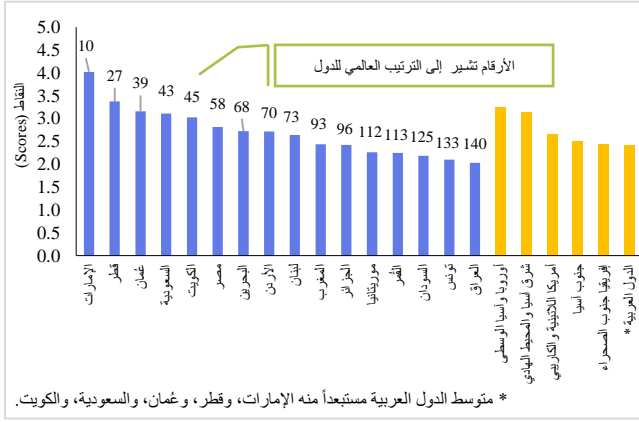


المصدر: قاعدة بيانات إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (2020).

في ذات السياق، لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات مياه الشرب في الدول العربية بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتوسيع نطاق نفاذ السكان خصوصاً في المناطق الريفية إلى خدمات مياه الشرب. تُشير المؤشرات المتوفرة بالنسبة للدول العربية حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 12 في المائة من إجمالي سكان المناطق الريفية لا ينفذون إلى خدمات مياه الشرب⁽¹⁾، شكل (3).

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

شكل (5)
مؤشر جودة البنية التحتية للنقل في الدول العربية خلال عام (2018)
(من [1] الأقل من حيث الجودة إلى [5] الأفضل من حيث الجودة)



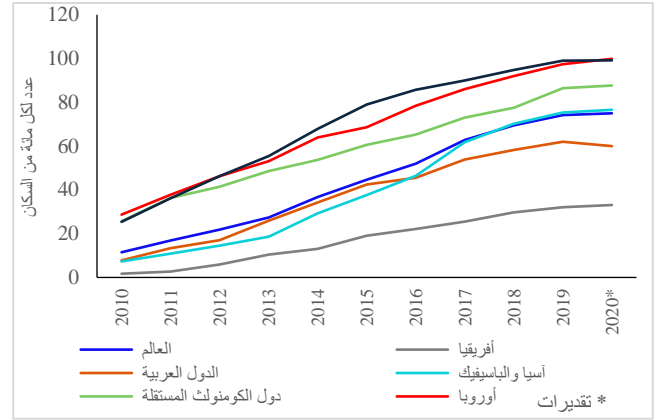
المصدر: أحمد بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي. الشكل (3) ص. 9.

على الرغم من الجهود المبذولة لتأهيل وتطوير البنية التحتية في الدول العربية خلال السنوات الماضية، لا تزال الخدمات العامة الأساسية دون مستوى الطلب المتنامي، على خلفية تسارع وتيرة النمو السكاني، واستمرار زيادة سكان المناطق الحضرية، وارتفاع متوسط دخل الفرد، إضافة إلى الحاجة لتلبية متطلبات التحول الاقتصادي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030⁽³⁾. لذلك يُتوقع أن تساهم هذه العوامل في ارتفاع الطلب على الخدمات العامة في المستقبل المنظور.

فعلى صعيد المؤشرات الديمغرافية، من المرجح ارتفاع الطلب على خدمات البنية الأساسية مما يتطلب تطوير وزيادة أصول البنية التحتية خلال السنوات المقبلة في ضوء التوقعات بزيادة عدد السكان، وارتفاع سكان المناطق الحضرية في المنطقة العربية. حيث تُشير توقعات الأمم المتحدة إلى زيادة عدد سكان العالم بمقدار ملياري نسمة في الثلاثين عاماً المقبلة. يعني هذا زيادة سكان العالم من حوالي 7.7 مليار نسمة في عام 2020 إلى حوالي 9.2 مليار نسمة بحلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي

المحمول في الدول العربية إلا أن عدد الاشتراكات النشطة لكل مائة من السكان البالغ 60 اشتراكاً في هذه الدول يقل عن مثيله المسجل على المستوى العالمي البالغ 75 اشتراكاً، وأقل كذلك من المستوى المسجل في عدد من الأقاليم الجغرافية الأخرى مثل أوروبا وآسيا والباسيفيك ودول الكومنولث المستقلة، شكل (4).

شكل (4)
اشتراكات الهاتف المحمول النشطة لكل مائة من السكان (2020)



Source: ITU, (2021). "World Telecommunication/ICT Indicators database."

بالنسبة لخدمات النقل، فتنخفض نسبياً نوعية خدمات البنية التحتية في عددٍ من الدول العربية، حيث يُشير مؤشر أداء الخدمات اللوجستية الذي يصدره البنك الدولي إلى تراجع جودة البنية التحتية الداعمة للتجارة والنقل (الطرق والمطارات والموانئ) في عدد من الدول العربية مع تباينها من دولة لأخرى، مقارنةً بالمستوى المسجل في عدد من الأقاليم الجغرافية الأخرى، شكل (5).

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

يُضاف إلى ما تقدم، الحاجة لتلبية متطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030⁽⁵⁾. حيث يتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية، تطوير بنية تحتية مستدامة قادرة على الصمود. علاوة على ذلك، يتطلب إحداث التحول الاقتصادي المنشود وتسريع وتيرة النمو الشامل والمستدام في الدول العربية زيادة أصول البنية التحتية.

الوضع الراهن للإنفاق الرأسمالي في الدول العربية

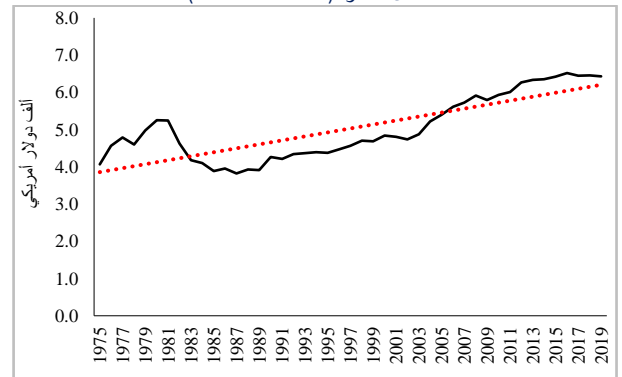
رغم التباين بين المتاح من خدمات البنية التحتية والمستوى المطلوب منها، لا تزال معدلات الإنفاق الرأسمالي والتنموي منخفضة نسبياً مقارنةً بحجم احتياجات دعم مستويات البنية التحتية في عدد من الدول العربية. حيث تشير المؤشرات المالية إلى تراجع الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية كجمواعة بحوالي 4 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2015 و2019، وبحوالي 5 نقاط مئوية في الدول المصدرة للنفط، وبحوالي 3 في المائة في الدول المستوردة للنفط بين العامين المذكورين، على خلفية التحديات الاقتصادية التي واجهت غالبية الدول العربية خلال تلك الفترة⁽⁶⁾.

كذلك تراوح متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية المصدرة للنفط بين 569 و7,304 دولار أمريكي خلال الفترة (2009-2019)، بينما تراوح بين 63 و1,161 دولار أمريكي في الدول العربية المستوردة له خلال نفس الفترة، شكل (7).

11 مليار نسمة مع حلول العام 2100. بالنسبة للدول العربية كجمواعة، فيتوقع أن يزيد عدد سكانها من حوالي 437 مليون نسمة في عام 2020 إلى حوالي 600 مليون نسمة بحلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي 900 مليون نسمة في أفق العام 2100⁽⁴⁾. علاوة على ذلك متوقع أن يُشكل ارتفاع نسبة سكان المناطق الحضرية في عددٍ من الدول العربية عاملاً آخر يساهم في ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية، خصوصاً تلك المرتبطة بالطاقة والطرق والتقنيات، جراء تأثير السلوك الاستهلاكي للأفراد المنتقلين إلى الحضر. كذلك متوقع أن يؤدي ارتفاع متوسط دخل الفرد في الدول العربية إلى زيادة الطلب على الخدمات العامة الأساسية. حيث تُشير البيانات إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) من حوالي 4,600 دولار أمريكي في فترة السبعينات إلى أكثر من 6,400 دولار أمريكي في عام 2019، شكل (6). في ضوء الاتجاه العام لتطور متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، مع التوقعات بتسارع وتيرة نمو الاقتصادات العربية، من المرجح استمرار ارتفاع دخل الفرد في المستقبل المنظور، مما سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية.

شكل (6)

نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) في الدول العربية خلال الفترة (1975 - 2019)



المصدر: قاعدة البيانات المفتوحة - البنك الدولي (2021).

(6) كما وصلت مستويات الإنفاق الرأسمالي اتجاهها نحو الانخفاض خلال عام 2020 بفعل تأثيرات الجائحة على الأوضاع المالية في الدول العربية.

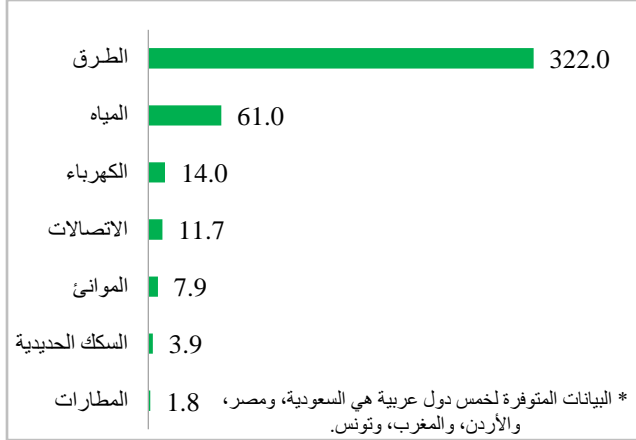
(4) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - شعبة السكان (أفاق سكان العالم 2019)، والبنوة العربية للتنمية (2021).

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

الطرق والمياه والكهرباء والاتصالات والموانئ والمطارات، شكل (8).

شكل (8)

فجوة الاستثمار في البنية التحتية في عدد من الدول العربية حسب القطاعات خلال الفترة (2016 - 2040) (مليار دولار)



Source: Global Infrastructure Outlook Report (2017).

بالرغم من أن هذه التقديرات مبنية على افتراضات، وفترة زمنية تبدأ من عام 2016، أي قبل التطورات الحديثة المتمثلة في جائحة كوفيد-19، إلا أنها لا تزال تدل على ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية. يُشار في هذا الإطار إلى أن المستجندات والظروف السائدة حالياً متضمنة تداعيات جائحة كوفيد-19 من شأنها أن تؤدي إلى زيادة أكبر نسبياً في احتياجات تمويل البنية التحتية.

تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

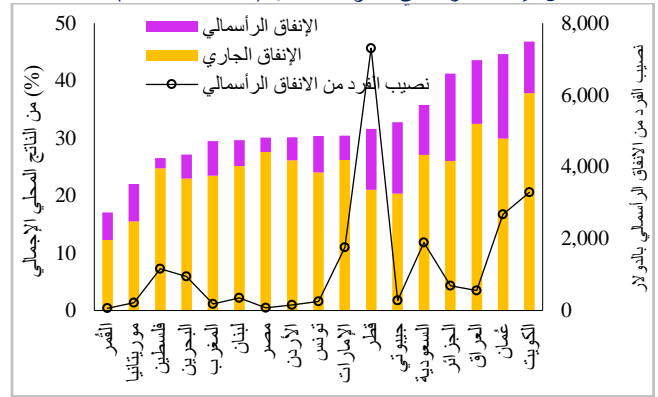
على الرغم من التقدم المحرز في تطوير أصول البنية التحتية خلال العقود الماضية، إلا أن عدداً من الدول العربية لا يزال يواجه تحديات تحول دون تحقيق زيادة ملموسة في حجم الاستثمارات العامة بما يوفر بنية تحتية مُعززة للتنمية الشاملة ومحفزة للنمو المستدام. تتمثل أبرز هذه التحديات في الآتي:

1. ضيق الحيز المالي:

يواجه عدد من الدول العربية ضيق في الحيز المالي بسبب ارتفاع عجز الموازنات العامة ومستويات الدين الحكومي. حيث شهدت

شكل (7)

الإنفاق الرأسمالي والجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ونصيب الفرد من الإنفاق الرأسمالي، متوسط الفترة (2009 - 2019)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد العربي.

احتياجات تمويل البنية التحتية

تُشير التقديرات الصادرة عن المركز العالمي للبنية التحتية (Global Infrastructure Hub)، وجامعة أكسفورد إلى أن احتياجات الاستثمار في البنية التحتية على مستوى العالم للفترة (2016 - 2040) تُقدّر بحوالي 94 تريليون دولار أمريكي، بمتوسط يبلغ نحو 3.7 تريليون دولار في السنة. أخذاً بالاعتبار توقعات حجم الاستثمارات في البنية التحتية على مستوى العالم وفقاً للاتجاه الحالي للإنفاق الرأسمالي المُقدرة بحوالي 97 تريليون دولار، يُقدر أن تبلغ فجوة الاستثمار في الفترة المنوه عنها حوالي 15 تريليون دولار أمريكي، ومرجح أن تصل إلى حوالي 18 تريليون دولار أمريكي عند الأخذ بالاعتبار حجم الاستثمارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. لتلبية هذه الاحتياجات، يحتاج العالم إلى زيادة في الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى حوالي 3.5 في المائة، مقارنة بنحو 3 في المائة وفقاً للاتجاهات السائدة للأنفاق الرأسمالي الحالي. على مستوى الدول العربية، تُشير البيانات المتوفرة لعدد من هذه الدول، إلى ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية، مع تباينها من دولة إلى أخرى، إضافة إلى تركيز فجوة الاستثمار في البنية التحتية في هذه الدول في قطاعات

1. تعبئة الموارد المحلية:

تُعد تعبئة الموارد المحلية أحد الخيارات الممكنة بالنسبة للدول العربية لخلق حيز مالي أو زيادته لتمويل الاستثمارات العامة المطلوبة لتطوير وزيادة أصول البنية التحتية. ففي ظل انخفاض معدلات نمو الإيرادات العامة وانخفاض نسب مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنات العامة، تلوح الفرصة لتعزيز الموارد الضريبية، من خلال النظر بشكل عام في كيفية توسيع القاعدة الضريبية، وإصلاح السياسات الضريبية، وتحسين الإدارة الضريبية. فمع مراعاة الآثار الاقتصادية، يُمكن التركيز على توسيع القواعد الضريبية من خلال النظر في كيفية إدخال الأنشطة غير الخاضعة للضريبة والمزيد من السلع والخدمات تحت مظلة الضريبة، وتبسيط الهياكل الضريبية، وتقليل الإعفاءات الضريبية.

في هذا السياق، بالنسبة للضرائب المباشرة، يمكن النظر في مراجعة معدلات ضريبة الدخل، وفي كيفية معالجة الدخل المهني، ودخل ريادة الأعمال، والدخل الزراعي، بما يُمكن من إدراجها في قاعدة الضرائب المباشرة ويسهم في توسيع القاعدة الضريبية. كذلك يُمكن النظر في تعزيز مرونة وتصاعدية ضرائب الدخل سواءً على مستوى ضرائب دخل الأفراد أو الشركات بما يحقق العدالة الضريبية.

بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فيمكن تركيز الجهود على زيادة الإيرادات من الضرائب ذات القواعد الواسعة التي ستكون أقل أثراً على النمو، مثل ضرائب الاستهلاك، خصوصاً ضريبة القيمة المضافة التي يمكن التركيز عليها كأحد الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات دون إعاقة مسار التعافي الاقتصادي باعتبارها أقل احتمالية لتشيط الاستثمار والنمو. في هذا الخصوص، يمكن إعادة النظر في إصلاح المشهد الضريبي من خلال تدابير ترمي إلى توسيع القاعدة الضريبية لتشمل الخدمات الحكومية، والقطاع

موازنات العديد من الدول زيادةً في العجز المالي خلال السنوات القليلة الماضية. يُضاف إلى ذلك ارتفاع الدين العام في عدد من الاقتصادات العربية ليصل إلى حوالي 121 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020. يُعزى ذلك لجملة من العوامل الداخلية والخارجية التي شهدتها الدول العربية خلال السنوات الماضية، منها تراجع في أسعار السلع الأساسية في الأسواق العالمية وتأثيراتها على الإيرادات العامة، وحديثاً تداعيات جائحة كوفيد-19 التي يُتوقع أن تزيد من العجز المالي وعبء الدين العام خلال السنوات القادمة.

2. تحديات التمويل من الأسواق:

لا تزال بعض الدول العربية تواجه تحديات في مجال الاستفادة من المدخرات المحلية في ضوء الحاجة إلى تطوير وتعميق أسواق المال المحلية، وكذلك تعزيز القدرة على الوصول إلى أسواق التمويل الدولية في ظل تحديات التصنيف الائتماني.

خيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

في ضوء احتياجات تمويل البنية التحتية، والتحديات التي تواجه ذلك، تبرز الحاجة إلى تبني مقاربة ذكية تُوازن بين متطلبات تمويل زيادة الإنفاق الرأسمالي، وتحقيق الاستدامة المالية. لعله من المهم في هذا الصدد دراسة الخيارات والبدائل المتاحة لتعبئة موارد إضافية تُمكن من تلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية. تتضمن هذه البدائل زيادة الحيز المالي من خلال تعبئة الموارد المحلية، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، إضافة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي.

بناءً على ما سبق، يناقش الجزء التالي البدائل والخيارات المتاحة المشار إليها في هذا الصدد.

3. الاقتراض الداخلي والخارجي:

يظل الاقتراض بكل أشكاله أحد الأدوات الرئيسة لتمويل الاستثمار العام. عند طرح الاقتراض كخيار لتمويل البنية التحتية لابد من الأخذ بالاعتبار تحديات أوضاع المديونية وأعباءها، وكيفية تنمية أسواق التمويل المحلية وإمكانية الوصول إلى أسواق التمويل الدولية.

بالنسبة للاقتراض الداخلي، هناك حاجة لتطوير أسواق رأس المال المحلية، بما يمكن من توجيه المدخرات المحلية لصالح تمويل مشاريع البنية التحتية، ويساعد على تقليل الاعتماد على الاقتراض بالعملات الأجنبية. تتطلب تنمية أسواق التمويل المحلية معالجة التحديات التي لا تزال تحول دون استغلال إمكاناتها في تمويل الاستثمارات العامة.

يتمثل أبرز هذه التحديات في هذا الإطار في الحاجة إلى تنمية أسواق السندات الحكومية طويلة الأجل، والحاجة إلى تطوير التشريعات والقواعد الخاصة المتعلقة بالسندات والصكوك، بما يساهم في تعزيز تطور هذه الأدوات بما يدعم دورها في توفير التمويل طويل الأجل، إضافة إلى توسيع وتنوع قاعدة المستثمرين خصوصاً منهم المستثمرين المؤسسيين، مثل صناديق الاستثمار وصناديق التقاعد وشركات التأمين وتطوير الأدوات والوسائل اللازمة للاستفادة من مدخراتها.

4. تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية:

بذلت الدول العربية جهوداً مقدّرة في تعزيز أطر الشراكة مع القطاع الخاص، متضمناً ذلك تطوير الأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية، وبناء القدرات البشرية، ووضع الآليات والأدوات المناسبة للدعم الفني والمالي، ورصد وإدارة المخاطر والتداعيات على الوضع المالي. لكن لا تزال هناك بعض الجوانب بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود، أبرزها تلك المتعلقة بتقليل مستويات

العقاري، والخدمات المالية، والخدمات الرقمية التي تُعتبر معفاة من الضريبة في عدد من الدول العربية. كذلك يمكن النظر في فرض ضرائب جديدة، مثل ضرائب الثروة، وضرائب الكربون (ضريبة تُفرض على محتوى الكربون في الوقود)، وضرائب البيئة، إضافة إلى توسيع نطاق الضريبة الانتقائية لتشمل المزيد من السلع الضارة بالصحة، مثل التبغ والكحول والمشروبات الغازية وغيرها.

على صعيد إصلاح الإدارة الضريبية، فيمكن التركيز على بناء إدارة ضريبية حديثة من خلال تطوير القدرات الفنية والمادية والبشرية بالاستفادة من التطور التقني المتسارع.

2. ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته:

في هذا الإطار يُمكن النظر في إعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن أشكال الإنفاق الأقل إنتاجية والتوجه نحو الاستثمار في البنية التحتية المعززة للنمو وتحسين كفاءة الإنفاق. فمراجعة خطط الإنفاق الحكومي يمكن إعادة ترتيب أولوياته بتحويل الإنفاق من البنود ذات العوائد الاقتصادية والاجتماعية المنخفضة إلى الاستثمارات في البنية التحتية.

في هذا الخصوص، تبرز الحاجة إلى تقوية إدارة المالية العامة خصوصاً ما يتعلق بعملية تخطيط الموازنات العامة من خلال تطبيق إطار الإنفاق متوسط المدى، والمراجعة الدورية للنفقات العامة، مما يُساعد في تحديد أولويات الصرف الحكومي وإعادة توجيه الوفورات المُحققة نحو تحقيق الأهداف الترموية.

كذلك يمكن النظر في تعزيز كفاءة وفعالية الإنفاق الرأسمالي، من خلال تحسين ممارسات إدارة الاستثمارات العامة، بما يؤدي إلى تحقيق وفورات يمكن توجيهها لتعزيز تمويل البنية التحتية.

قائمة المراجع والمصادر

باللغة العربية:

- أحمد بدوي، وطارق عبدالقادر (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.
- صندوق النقد العربي (2021). "قاعدة البيانات".

اللغة الإنجليزية:

- Andrew M., Warner (2014), "Public Investment as an Engine of Growth," IMF WP /14/148.
- Arrow, K. J., and M. Kurz (1970), "Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy," Johns Hopkins University.
- Barro, Robert J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 98(5).
- Estache A, Fay M. (2009), "Current debates on infrastructure policies," Working paper no 49, Commission on Growth and Development.
- Hassan A., Jeddi S., Lakmeeharan K., and Muzaffar M., (2019), "Unlocking private-sector financing in emerging markets infrastructure," Capital Projects & Infrastructure and McKinsey Center for Government.
- Romp W., de Haan J. (2005), "Public capital and economic growth: A critical survey," EIB papers 10, European Investment Bank, Luxemburg.

المخاطر المرتبطة بمشاريع الشراكة مع القطاع الخاص، وابتكار الوسائل الملائمة لجذب المستثمرين لدخول سوق تمويل البنية التحتية، إضافة إلى الحاجة لتعزيز الحوكمة وبناء القدرات المؤسسية .

بالنسبة للمخاطر التي تواجه القطاع الخاص، يُمكن العمل على تقليلها من خلال دعم السيولة بالضمانات الكافية، حيث يمكن في هذا السياق، وضع خطط بعيدة المدى للبنية التحتية تُستخدم فيها الأصول كضمانات لتمويل مشاريع البنية التحتية الجديدة. كذلك يُمكن تنمية السوق الثانوية وزيادة الأموال المتاحة (السيولة) لتمويل البنية التحتية من خلال إتاحة تداول استثمارات البنية التحتية في السوق الثانوية، كأن تصدر الحكومات سندات طويلة الأجل للتداول في السوق الثانوية لتعزيز النشاط الاستثماري.

كذلك يُمكن من خلال تطوير أدوات التمويل الإسلامي من صكوك وسندات متوافقة مع الشريعة، وتصميم منتجات مالية متناسبة مع الأفراد، توفير فرصاً كبيرة لتمويل البنية التحتية. حيث يُمكن أن تساهم مثل هذه المنتجات في استقطاب المدخرات المحلية وتحويلات العاملين بالخارج وتوجيهها لتمويل مزيد من الاستثمار الإئمائي، (Hassan A. et al 2019).

أما بالنسبة لتعزيز الحوكمة وبناء القدرات المؤسسية، فيمكن تأسيس كيانات مستقلة (على سبيل المثال وحدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وشركات تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وبنوك وصناديق البنية التحتية) لتتولى تطبيق أفضل الممارسات الدولية في جوانب هيكلية المشاريع والتمويل والشراء والتنفيذ وإدارة العقود والتنسيق مع القطاع الخاص من أجل تعزيز ثقة المستثمرين. كذلك يُمكن تعزيز قدرات الجهات المعنية بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص (الوزارات والوحدات ذات الصلة)، متضمناً ذلك تطوير القدرات البشرية وبناء الخبرات القانونية والفنية والإدارية المناسبة، واستكمال الأطر المؤسسية والتنظيمية.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه
السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق
النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية :

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: المشاركة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020).
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (أبريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021)



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد الثاني والعشرون

سبتمبر 2021

إعداد:

د. عبد الكريم أحمد قندوز

اقتصاديات جانب العرض، أثر لافر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية

- تمحور السياسات الاقتصادية حول نهجين أساسيين يستهدفان دفع النمو الاقتصادي عبر تحفيز جانبي العرض والطلب الكلي.
- تعتمد اقتصاديات جانب العرض على تنشيط الاستثمار من أجل زيادة الإنتاج وتقوم على ركائز تشمل السياسات الضريبية والتنظيمية والنقدية.
- أثبتت السياسات التي تبناها اقتصاديو جانب العرض نجاحها بشكل خاص خلال فترة الثمانينات من القرن العشرين.
- يوفر "منحنى لافر" اتجاهاً استرشادياً للتحقق من العبء الضريبي وتأثيره على أهداف السياسة الضريبية، مع ذلك لا يعطي المنحنى إجابة مباشرة وواضحة عن الضغط الضريبي الأمثل.
- التجارب الدولية أثبتت أن سياسات جانب العرض يمكن استخدامها لتقييم كفاءة السياسات الضريبية.
- لم تحظ سياسات جانب العرض بذات الاهتمام الذي حظيت به السياسات الاقتصادية المرتكزة على جانب الطلب في الدول العربية.
- في ظل الإصلاحات التي تعرفها الكثير من الدول العربية في سياساتها المالية، يمكن أن يسهم كل من نظرية و"منحنى لافر" في تطوير الأنظمة الضريبية.

1. مقدمة:

رغم الإقرار بأهمية الضرائب في الاقتصاد والمجتمع، هناك جدلاً بين الاقتصاديين وصانعي السياسات حول المستوى الأمثل للضريبة الذي تكون فيه الحصيلة الضريبية أعلى ما يمكن، ما يسهم في أن تؤدي الضريبة وظائفها المذكورة سابقاً على أكمل وجه، ودون تثبيط للنمو الاقتصادي. وُجدت لهذا الغرض مجموعة من المنهجيات تهدف لقياس العبء الضريبي ومحاولة الوصول للمستوى الأمثل لهذا العبء، ومن تلك المنهجيات: منحنى لورنز (*Lorenz Curve*) لتوزيع العبء الضريبي ومنحنى لافر (*Laffer Curve*) (طلحة، 2019).

تقوم منهجية لورنز على المقارنة بين منحنيات لورنز المختلفة التي تمثل التغيرات في توزيع الدخل عند كل ضريبة يتم فرضها، فإذا كان الفرق بين منحنيات توزيع الدخل أكبر من الواحد الصحيح يكون الاتجاه العام لتوزيع العبء الضريبي تصاعدياً، أما إذا كان الفرق أقل من الواحد الصحيح، فإن العبء الضريبي يكون تنازلياً ويكون التوزيع الجديد لدخل المجموعة نتيجة لفرض ضرائب أقل عدالة مقارنة بالفترة السابقة، لتغيير السياسة الضريبية.

للضريبة ثلاث وظائف رئيسية، بما يشمل الوظيفة المالية، والوظيفة الاقتصادية، والوظيفة الاجتماعية. فمن خلال الوظيفة المالية، تعمل الضريبة على تأمين إيرادات مالية لخزينة الدولة بهدف تغطية النفقات العامة. أما الوظيفة الاقتصادية فتتمثل في دور الضريبة كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة التي تستخدم من أجل تحفيز النمو وتقليل التفاوتات في توزيع الدخل أو غيرها من أهداف السياسات الاقتصادية.

على سبيل المثال، يتم رفع المعدلات الضريبية في فترات تسارع النمو الاقتصادي المترافقة مع نسب تضخم عالية، بهدف احتواء الضغوط التضخمية، فيما يتم خفض معدلات الضريبة والتوسع في منح الإعفاءات في فترات الانكماش بغرض تحفيز الانفاق وزيادة الإنتاج وبالتالي إعادة التوازن للسوق. تتمثل الوظيفة الاجتماعية للضريبة في تحقيق الاستقرار الاجتماعي، وتقليل مستويات التفاوت في توزيع الدخل بين الطبقات المختلفة، وتوفير مجموعة كبيرة من الخدمات لأفراد المجتمع، ودعم الفقراء، ومحدودي الدخل، وغيرها.

التغييرات التي من شأنها أن تؤثر على اتجاهات التوازن الاقتصادي العام.

2.2. حركات السوق في النماذج الاقتصادية

تساعد حركات السوق في تشكيل العديد من النماذج والنظريات الاقتصادية، وتختلف الآراء حول أفضل تلك النماذج لتحقيق النمو الاقتصادي، لكن هناك نهجان اقتصاديان أساسيان يتم اتباعهما عند وضع السياسات الاقتصادية يتمثلان في كل من اقتصاديات جانبي العرض والطلب الكلي.

تعرف اقتصاديات جانب العرض أيضا باسم "ريجانوميكس" (Reaganomics) نسبة للرئيس الأمريكي الأسبق رونالد ريجان (Ronald Reagan) الذي كان من أشد المتحمسين لهذا النوع من السياسات المستندة على تحفيز جانب العرض الكلي كركيزة لحفز النشاط الاقتصادي، من ثم تهتم هذه السياسات على تشجيع الاستثمار، وزيادة مستويات توريد السلع والخدمات، بغرض زيادة الإنتاج.

تشتمل اقتصاديات جانب العرض ثلاث ركائز، وهي: السياسة الضريبية، والسياسة التنظيمية، والسياسة النقدية. أما اقتصاديات جانب الطلب، فهي على النقيض من نهج اقتصاديات جانب العرض تركز على تحفيز جانب الطلب الكلي لزيادة الناتج المحلي الإجمالي، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه (وعلى رأسهم الكينزيون) أن ارتفاع الطلب الكلي يساهم في نمو الاقتصاد، فإذا كان هناك طلب كبير على المنتجات والخدمات التي تقدمها شركة ما، فإنها تستطيع التوسع وتوظيف المزيد من العمال، وبالتالي تحفيز الاقتصاد الكلي.

3.2. اقتصاديات جانب العرض

عمل الاقتصاديون المؤيدون للرئيس الأمريكي رونالد ريجان في ثمانينات القرن العشرين مدفوعين من الرئيس نفسه على إظهار أهمية اقتصاديات جانب العرض كبديل للنموذج الكينزي لإدارة الطلب الكلي الذي ساد طيلة الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية (Xiao 2017)، ووضع فريق المستشارين الاقتصاديين سياسات للتأثير على جانب العرض في الاقتصاد شملت:

- تصميم سياسة لسلسلة من التخفيضات الضريبية لغرض زيادة الحوافز لتشجيع الاستثمار والادخار.

على هذا النحو، يمكن أن يُستخدم منحى لورنز كأداة لقياس العبء الضريبي مع الأخذ في الاعتبار الصعوبات التي تواجه الدول النامية في عملية القياس نظرا لعدم توفر الإحصاءات بالجوودة الكافية. أنظر: (لعبي، 2016) و(طلحة، 2019). فيما تتمثل المنهجية الثانية في استخدام "منحى لافر" -الذي سنتناوله ببعض التفصيل لاحقا- حيث يقيس المنحى مدى تأثير الإيرادات الحكومية بالتغيرات في الأعباء الضريبية، بمعنى آخر فهو يقيس العلاقة بين العبء الضريبي، والإيرادات الضريبية استنادا إلى بعض المسلمات الاقتصادية، حيث يمكن توليد إيرادات ضريبية متزايدة من خلال رفع معدلات الضريبة إلى حد معين تصل فيه الإيرادات إلى أقصى مستوى لها، قبل أن تأخذ منحى تنازليا بعد ذلك حيث تصبح الضريبة عندها عبئا على النشاط الاقتصادي.

لم ينته النقاش بين الأوساط الأكاديمية والسياسية حول معدل الضريبة المناسب للاقتصاد ما، وما يزال هناك الكثير من الحجج والردود حيال هذا الموضوع. بناءً عليه، يتناول العدد الحالي من موجز سياسات صندوق النقد العربي هذا الموضوع المهم ومتعدد الأبعاد من خلال استعراض بعض النقاط التي قد تسهم في فتح مجالات بحثية وعملية للمزيد من الفهم لتأثيرات الضريبة على الاقتصاد، وما ينبغي على صانعي السياسات ومتخذي القرار مراعاته عند وضع سياسات تطوير النظم الضريبية.

2. حركات السوق واقتصاديات العرض

1.2. ماذا تعني حركات السوق؟

حركات السوق (Market Dynamics) هي العوامل أو القوى التي تؤثر على الأسعار وسلوك المنتجين والمستهلكين، حيث تؤدي هذه القوى إلى توليد إشارات التسعير كنتيجة لتغير مستويات العرض والطلب لمنتج أو خدمة ما. تؤثر تلك الحركات على كميات العرض والطلب وعلى مستويات الأسعار التوازنية، وتشكل القاعدة الأساسية للعديد من نماذج الأعمال والنظريات الاقتصادية. كما أنها قد تؤثر على السياسات الحكومية، وتساعد صنّاع السياسات على اتخاذ أفضل الطرق لاستخدام الأدوات المالية المختلفة، لإنعاش الاقتصاد أو على العكس التخفيف من مستويات الإحماء الاقتصادي (Economic Overheating)¹. على سبيل المثال، يؤدي رفع الضرائب أو خفضها إلى تعديل في مستويات الأجور، وغيرها من

¹ يقصد به الوضع الذي يشهد فترة طويلة من النمو الاقتصادي ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم، تعززها ثروات المستهلكين.

▪ تشجيع سياسة تحرير مؤسسات الأعمال من القيود بغرض تحرير الأرباح من التدخل الحكومي.

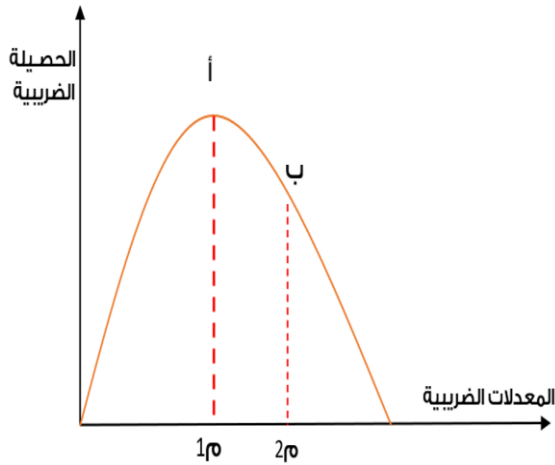
تعوض الانخفاض في المعدلات الضريبية، بل على العكس يُمكن أن تؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية (Case, Fair and Oster 2017) بالتوازي مع الزيادة المسجلة في مستويات الإنتاج. فعلى الرغم من أن معدلات الضرائب ستكون أقل، إلا أن المزيد من الأشخاص سيعملون ويكسبون دخلاً، وستكسب الشركات المزيد من الأرباح من خلال اتساع القواعد الضريبية (الأرباح والمبيعات والدخل)، مما يؤدي في المحصلة إلى زيادة الإيرادات الحكومية.

4.2. ما هو "منحنى وأثر لافر"؟ عودة للأساسيات

يرى لافر أن الزيادة المتسارعة لمعدلات الضغط الضريبي تدفع قطاعي العائلات والأعمال إلى الإنقاص من وقت العمل وزيادة الوقت المخصص للراحة. يثبت منحنى لافر بأن كل زيادة في الضغط الضريبي تؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية للدولة، وهذه تعتبر أمراً مسلماً به، غير أن ذلك لن يستمر إلا إلى نقطة هي "نقطة العتبة" وعندها تؤدي أي زيادة أخرى في الضغط الضريبي إلى تراجع الحصيلة، ذلك أن الضغط الضريبي يدفع الأفراد والشركات إلى التجنب أو التهرب الضريبي، الشكل (1)

فعندما يكون معدل الضريبة في المستوى (م1)، فإن الحصيلة الضريبية تكون عند أعلى مستوى لها ممثلاً في القيمة (أ). إذا تم تجاوز هذا المعدل الضريبي وانتقلنا من المعدل (م1) إلى معدل ضريبي أعلى (م2)، فإن الحصيلة الضريبية تنخفض من (أ) إلى (ب) (حجازي، 1997).

شكل (1): منحنى وأثر لافر



المصدر: (حجازي 1997).

تم استناداً إلى منحنى لافر اشتقاق ما يُعرف بمبدأ "الضريبة تقتل الضريبة" أو "المزيد من الضريبة تقتل الضريبة"، ففي

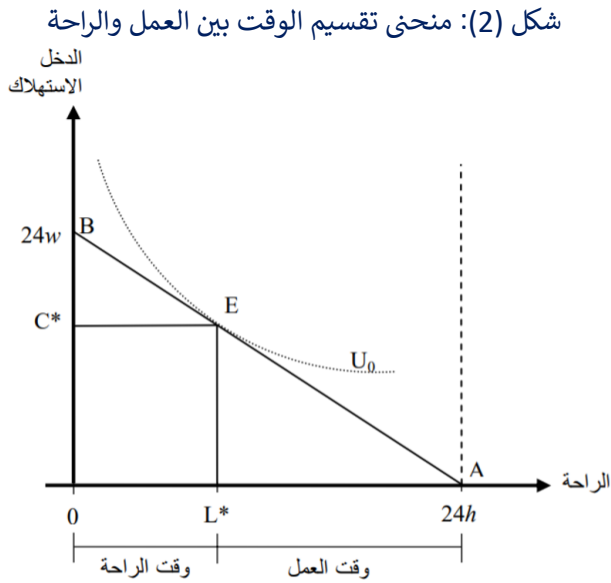
نظرياً فإن مثل هذه البرامج يُمكن أن تحد من التضخم، وأن يتولد عنها ارتفاع في معدلات النمو بحيث إن إيرادات الحكومة تزداد بقدر كافٍ لتعويض النقص المترتب عن تخفيض المعدلات الضريبية. ركزت هذه السياسات على جانب العرض الكلي في إطار إعادة الاهتمام بقانون ساي (Say's Law) الذي يشير إلى أن العرض (الإنتاج) هو مصدر الطلب. من هنا ذهب اقتصاديو جانب العرض إلى أن الاقتصاد إن كان يعاني من وجود بطالة وطاقات معطلة وغير مستخدمة فإن الحل يكون من خلال زيادة الإنتاج الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الدخل، ومن ثم خلق طلب مساوٍ لهذه الزيادة في الإنتاج والدخل.

لتحقيق ذلك، يتعين التركيز على سياسة تنظيمية تتيح توفير الأمان والحرية التامة، وسياسة ضريبية تسعى إلى تحفيز الاستثمار والإنتاج من خلال تخفيض الضرائب المفروضة على الدخل وعلى الأرباح. وحيث أن معظم النظريات الاقتصادية تقر أن العرض يزداد وينخفض استجابة للتغيرات في إجمالي الإنفاق (الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإجمالي الطلب)، فإن دور السياسة المالية هو التأثير على إجمالي الإنفاق من خلال السياسة الضريبية والإنفاق الحكومي. كما تعمل السياسة النقدية من خلال التأثير على الإنفاق الاستثماري والاستهلاكي من خلال التغيرات في سعر الفائدة.

تركز مدرسة اقتصاديات جانب العرض، كما يدل اسمها على جانب العرض. كانت حجة مؤيدي اقتصاديات جانب العرض في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين بسيطة وتمثل في أن المشكلة الحقيقية ليست في جانب الطلب الكلي، بل في معدلات الضرائب المرتفعة واللوائح الصارمة التي قللت من الحافز على العمل والادخار والاستثمار. فالمطلوب ليس حوافز للطلب، بل حوافز أفضل لتحفيز العرض. ومن ثم فإذا تم تخفيض الضرائب بما يساعد على زيادة مستويات الدخل المتاحة للإنفاق وبما يساهم في المزيد من الاستهلاك والادخار وإذا تمكنت الشركات من الاحتفاظ بقدر أكبر من أرباحها وسعت الدولة إلى تخفيض حجم وكلفة الأعباء التنظيمية على هذه الشركات، فسوف تستثمر أكثر. بالتالي سيؤدي العرض الإضافي من العمالة والاستثمار، إلى التوسع في المعروض من السلع والخدمات، مما سيقبل من التضخم والبطالة في نفس الوقت.

يرى أنصار مدرسة اقتصاديات جانب العرض أن الآثار المحفزة لسياسات جانب العرض من المرجح أن تكون كبيرة بدرجة

تختلف تفضيلات الأفراد في تقسيم أوقاتهم بين العمل والراحة في حالة عدم وجود ضرائب عن الحالة التي يتم فيها فرض الضرائب. يؤدي فرض الضرائب إلى حدوث تفضيل للوقت المخصص للراحة على حساب وقت العمل، ذلك أن الأجر الحقيقي (بعد خصم الضريبة) عند نفس المقدار من وقت العمل سيقبل. إذا أدركنا هذا التشوه الحاصل في تقسيم الوقت نتيجة وجود الضرائب، فإن بإمكاننا تمثيل هذا التقسيم عن طريق الرسم البياني التقليدي للمفاضلة بين العمل والراحة، شكل (2).



المصدر: (Lacoude 1995).

2.1.3. العلاقة بين عرض العمل ومعدل الضريبة

تقوم الضرائب بالتغيير في معدل الأجر (w). فعند معدل ضريبة نسبية (t)، يكون معدل الأجر الحقيقي $(1-t)w$. في الشكل الأول، تترجم الزيادة في معدل الضريبة (t) في انتقال النقطة B نحو الأسفل. ومع كل معدل ضريبي هناك نقطة توازن جديدة $E(t)$ ، وعلى ذلك يمثل المنحنى الذي يصل بين مختلف نقاط التوازن $E(t)$ ، منحنى عرض العمل $S(t)$ بدلالة معدل الضريبة، كما هو في الشكل (3) (Lacoude 1995).

مواجهة زيادة الاقتطاعات الإجبارية (الضرائب والمخصصات الاجتماعية)، فإن المستثمرين والشركات يتخلون عن الاستثمار وذلك لأن الجزء الأكبر من الأرباح المحققة سيتم اقتطاعه على شكل ضرائب، وهنا يبدأ النشاط الاقتصادي بالتراجع. وكذلك الحال بالنسبة للعمال، حيث يؤدي رفع الضرائب إلى عمل أقل، ومن ثم دخل أقل إلى الحد الذي يجعل الدولة تجبي ضرائب أقل مما كانت عليه قبل الزيادة في معدلات الضرائب، وهو ما قد يجعل الحكومة تواجه صعوبات في ضمان الخدمات العامة.

على العكس مما سبق، يؤدي تخفيض الضرائب إلى تشجيع الشركات على الاستثمار لتحقيق أرباح أكبر، ذلك أن الأرباح صارت أقل تعرضاً للضرائب. تخلق هذه الزيادة المطردة في الأنشطة ثروات جديدة يستفيد منها كل من ساهم فيها سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة (العمال، المقرضون، المساهمون، المؤسسات، الإدارات...)، وهذه الحركية تؤدي إلى حفز النمو الاقتصادي من جديد. ومع زيادة الإنفاق الحكومي وكذلك الإيرادات، تستطيع الدولة الحصول على قيم أكبر من الحصيلة الضريبية مقارنة بتلك التي كانت تحصل عليها قبل التخفيض في الضرائب. ويظهر من الوصف السابق أن أثر ومنحنى لافر يبرران السياسات الاقتصادية الهادفة إلى تخفيض الاقتطاعات الإجبارية، ويشكلان أساساً لنقد الضغط الضريبي المرتفع (قدي، 2003).

3. الإطار النظري لأثر ومنحنى لافر

يرتكز إثبات وجود أثر لافر على قانون العرض والطلب. يوجد في الواقع سببان رئيسان يفسران هذه الظاهرة: السبب الأول، أن الضريبة على الدخل تؤدي إلى إحداث تشوه في السعر النسبي بين العمل والراحة. السبب الثاني يتبع السبب الأول، حيث يؤدي هذا التشوه إلى انحراف (تغير) في تفضيل الأفراد بخصوص الاستهلاك والادخار (Canto, Joines and Laffer 1983).

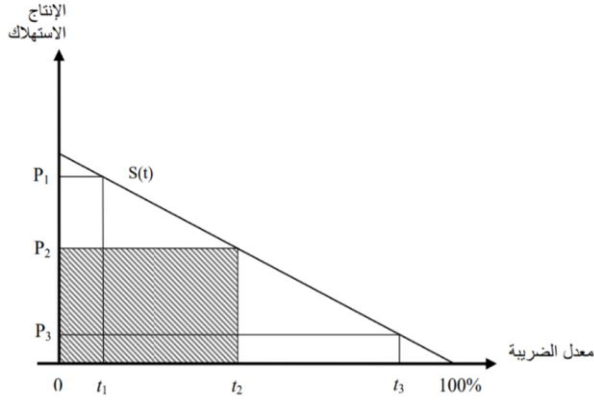
1.3. البناء النظري لمنحنى لافر

1.1.3. الضريبة على الدخل وتقسيم الوقت بين الراحة والنشاط

إن أثر الضريبة الذي يثبت وجود منحنى لافر ناتج عن تشوه الأسعار النسبية ما بين الراحة والعمل بسبب الضرائب المفروضة على الدخل حيث يتصرف الأفراد في تقسيم أوقاتهم من خلال نوعين من الأنشطة: الراحة ونقصه به الأنشطة غير الخاضعة للضريبة، والعمل وهو نشاط خاضع للضرائب.

المعدلات الضريبية، ثم تتناقص بعد ذلك إلى أن تصل إلى الصفر (بلعوز و قندوز 2006).

شكل (5): علاقة الإنتاج (والاستهلاك) بمعدل الضريبة

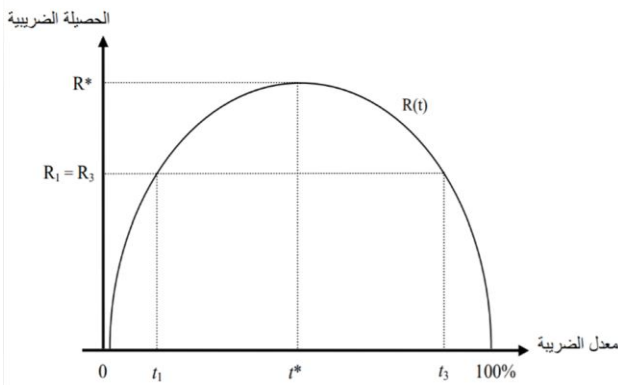


المصدر: (Lacoude 1995).

3.1.3 العلاقة بين الحصيلة الضريبية والمعدلات الضريبية (منحنى لافر)

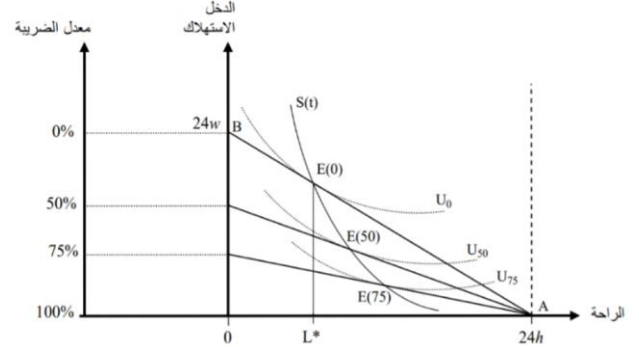
إذا قمنا بربط الحصيلة الضريبية للدولة مع معدلات الضريبة، فإننا نحصل على منحنى لافر الذي يوضح أنه ابتداءً من معدل ضريبة t^* ، ينتج عن كل زيادة في الضغط الضريبي تراجع في الحصيلة الضريبية، ولا يمكننا الزعم بأن هذا المعدل هو هذا أو ذاك، وكما هو الحال بالنسبة لقانون الطلب حيث لا يحدد لنا عند أي قيمة يقل الطلب عند تخفيض الأسعار، فإن منحنى لافر لا يحدد لنا مقدار التغير في الحصيلة الضريبية للدولة عند تغير معدلات الضريبة المعطاة، شكل (6).²

شكل (6): منحنى لافر



المصدر: (Lacoude 1995).

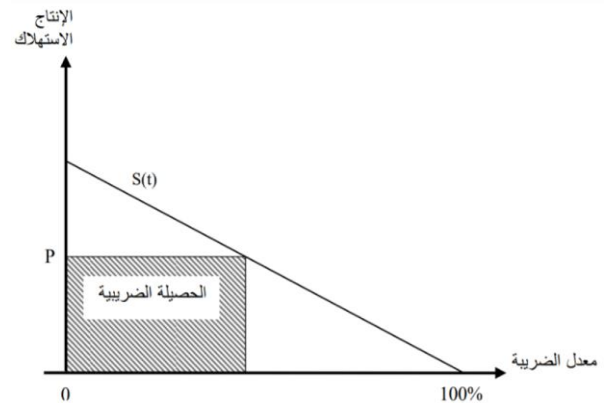
شكل (3): منحنى عرض العمل بدلالة معدل الضريبة



المصدر: (Lacoude 1995).

يُظهر المنحنى $S(t)$ أن عرض العمل يتناقص بتزايد المعدل الحدي للضرائب. ونظراً لكون الإنتاج مرتبطاً بعرض العمل، يشهد الإنتاج تناقصاً مع ارتفاع معدل الضريبة عن حد معين. في حالة ما إذا كان مستوى عرض العمل معدوماً وذلك عند معدل ضريبة 100 في المائة، يكون الإنتاج بدوره معدوماً عند هذا المستوى الضريبي. لذا يتناقص مستوى الإنتاج وبشكل منتظم من C^* إلى غاية الصفر (0)، في نفس الوقت الذي تنتقل فيه الضريبة من المعدل صفر (0) إلى معدل 100 في المائة. يمكن شرح هذه النتيجة بطريقة مبسطة أخذاً بالاعتبار المنحنى الذي يعتبر عن علاقة الإنتاج بمعدلات الضريبة، حيث تمثل المساحة المظللة الحصيلة الضريبية للدولة، الشكل (4).

شكل (4): علاقة الإنتاج بمعدلات الضريبة



المصدر: (Lacoude 1995).

يتيح الشكل (5) إمكانية مقارنة الحصيلة الضريبية (مساحات المستطيلات) الناتجة عن معدلات مختلفة للضرائب. حيث تزيد المساحة المستطيلة المظللة بما يواكب التغيرات في

² لا يحدد منحنى لافر مقدار التغير في الحصيلة الضريبية نتيجة تغيرات معدلات الضريبة، لكن مع ذلك يمكن من خلال الدلائل التجريبية قياسه وتمثيله.

خلاصة التحليل السابق، أن منحى لافر يمثل إطارا تحليليا، يعتمد أساسا على بديهية مفادها أن الأفراد مستعدون للعمل أكثر عند زيادة دخولهم الحقيقية، من ذلك يستمد منحى وأثر لافر قوته وبرهان صحته.

2.3. محددات فعالية سياسة الخفض الضريبي حسب لافر

على الرغم من الإطار النظري لسياسة الحفز الضريبي التي اقترحها لافر، إلا أنه يقر بأهمية ثلاثة عناصر يجب أخذها بالاعتبار لتكون النظرية صحيحة، وهي: 1. حجم التخفيض الضريبي، و2. توقيتته، و3. والموقع الضريبي (Laffer 2004).

1.2.3. حجم التخفيضات الضريبية

لا يعمل الناس ولا يستهلكون ولا يستثمرون لدفع الضرائب، بل لكسب الدخل بعد خصم الضرائب، وبستهلكون للحصول على أفضل ما يمكن شراؤه بعد الضرائب. لذلك، لا يهتم الناس بالضرائب في حد ذاتها، بل يهتمون بنتائج ما بعد الضريبة. باستخدام التخفيضات الضريبية في عهد كينيدي في منتصف الستينيات من القرن العشرين كمثال، من السهل إظهار أن أثر التخفيضات الضريبية يكون أكبر عندما تكون معدلات الضرائب مرتفعة. وبالمثل، ففي ظل الهيكل الضريبي التصاعدي، يكون للتخفيض النسبي الشامل المتساوي في معدلات الضرائب تأثير أكبر في الشريحة الضريبية الأعلى وأقل تأثير لها في الشريحة الضريبية الأدنى.

2.2.4. توقيت التخفيضات الضريبية

يتعلق المفهوم الثاني، الذي لا يقل أهمية عن التخفيضات الضريبية، بتوقيت تلك التخفيضات. ففي سعيهم لكسب الدخل بعد خصم الضرائب، يمكن للناس أن يغيروا ليس فقط مقدار ما يعملون، بل متى سيعملون، ومتى يستثمرون، ومتى ينفقون. ستؤدي معدلات الضرائب المنخفضة المتوقعة في المستقبل إلى تقليل النشاط الاقتصادي الخاضع للضريبة في الوقت الحاضر حيث يحاول الناس تحويل النشاط من الحاضر ذي الضرائب المرتفعة نسبيا إلى المستقبل منخفض الضرائب نسبيا (نفس فكرة ميل الناس إلى عدم التسوق في متجر قبل أسبوع من عرض تخفيضات هذا المتجر المعلن عنها)، وبالمثل، ففي الفترات التي سبقت سريان التخفيضات الضريبية التي تم إقرارها، سيؤجل الناس الدخل، ثم يدركون ذلك الدخل عندما تنخفض معدلات الضرائب إلى أقصى حد لها. عند تقييم تأثير التشريع الضريبي، من الضروري البدء في قياس فترة التخفيض الضريبي بعد تطبيق جميع التخفيضات الضريبية.

3.2.3. الموقع الضريبي

إضافة لحجم التخفيض الضريبي وتوقيتته، للموقع تأثير واضح، إذ يمكن للناس اختيار المكان الذي يكسبون فيه دخلهم بعد خصم الضرائب، وأين يستثمرون أموالهم، وأين ينفقون أموالهم. فالاختلافات الإقليمية (داخل البلد الواحد)، والقطرية في معدلات الضرائب المختلفة مهمة ومؤثرة، وهذا في الحقيقة هو مبرر وجود ما يعرف بالملاذات (أو الجنات) الضريبية (Safe Havens).

4. كيف يمكن أن يُستفاد من فكرة لافر؟

في العقود الأربعة الماضية، سمحت الرؤى التجريبية والنظرية الجديدة للاقتصاديين بأن يكونوا أكثر واقعية حول نطاق وتأثيرات الرفاهية لضرائب الدخل الأعلى. تم استخدام منحى لافر على نطاق واسع لتقييم كفاءة إدارة السياسة المالية والضريبية، وتحديد الإجراءات اللازمة لضمان المزيد من الفعالية. وعلى الرغم من بساطة فكرة منحى لافر، إلا أنه ليس من السهل اشتقاق المنحى (العلاقة بين الضريبة والحصيلة الضريبية) لاقتصاد بلد ما. فمن أوائل من استطاع اشتقاق المنحى كل من (Feige and McGee 1982)، وذلك في أوائل الثمانينيات من القرن العشرين، حيث طوروا نموذجا للاقتصاد الكلي اشتقوا منه منحى لافر. وفقا للنموذج، يعتمد شكل وموقع منحى لافر على قوة الآثار الجانبية للعرض، وتصاعدية النظام الضريبي وحجم الاقتصاد غير المرصود (اقتصاد الظل).

على سبيل المثال، قدم (Diamond 1998) و(Saez 2001) مساهمة أظهرها فيها كيف يمكن استخدام ذروة منحى لافر بدلالة معالم محددة (مثلا مرونة الدخل الخاضع للضريبة والتي تقيس قوة استجابة دافعي الضرائب للضرائب، ومعامل باريتو وهو النسبة المئوية لمتوسط دخل دافعي الضرائب ذوي الدخل المرتفع الذي يخضع لأعلى معدل ضريبة هامشية) لتقدير معدلات الضريبة المثلى في الاقتصاد. تكون ضرائب الدخل أكثر تشويها إذا كانت مرونة الدخل الخاضع للضريبة أعلى، وإذا كانت نسبة أقل من متوسط الدخل يتم اكتسابه في الشريحة الضريبية العليا، لأن هذا يعني إيرادات ضريبية أقل.

1.4. الدول الصناعية الكبرى

يتمثل أحد الاستخدامات المفاهيمية لمنحى لافر في تحديد معدل الضرائب الذي سيزيد الحد الأقصى للإيرادات (بمعنى آخر، "تحسين" تحصيل الإيرادات). لا ينبغي الخلط بين معدل ضريبة يعظم الإيرادات، ومعدل الضريبة الأمثل الذي

الافتراضات، تقدر الدراسة التأثيرات على الإنتاج بما يتراوح بين 0.5 في المائة إلى 0.8 في المائة على مدى السنوات الخمس الأولى في المتوسط. خلاصة ما سبق، أن بالإمكان تقدير تأثير السياسات الضريبية على المتغيرات الاقتصادية الكلية، وتفسير كيف يمكن للتخفيضات الضريبية التأثير على النمو الاقتصادي والعجز في الموازنة.

2.1.4. دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

في دراسة لكل من (McGee and Feige 1982) قام الباحثان بتقديرات تجريبية تقريبية لمنحنى لافر للمملكة المتحدة، وتركز اهتمام الدراسة على الآثار على صعيد المالية العامة من خلال دراسة نموذج معياري يمكن من خلاله اشتقاق عائلة من منحنيات لافر. يكشف النموذج أن الشكل والموقع النهائيين لمنحنى لافر يعتمدان على قوة الآثار الجانبية للعرض، وتضاعفية النظام الضريبي وحجم الاقتصاد غير المرصود.

في عام 2017، قدر جاكوب لوندبيرج (Lundberg 2017) منحنيات لافر لسبع وعشرين دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مع زيادة معدلات ضريبة الدخل إلى الحد الأقصى للإيرادات الضريبية التي تتراوح ما بين 60 إلى 61 بالمائة في كل من النمسا ولوكسمبورج وهولندا وبولندا والسويد إلى 74-76 بالمائة في ألمانيا وسويسرا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية. يبدو أن معظم البلدان حددت معدلات ضريبية أقل من معدل الذروة، بينما تم تجاوز هذه المعدلات في خمس دول وهي النمسا وبلجيكا، والدنمارك، وفنلندا والسويد.

من جهة أخرى، اختبر (Dalarnagas 1998) منحني لافر في 13 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بهدف التعرف على آثار التخفيضات الضريبية، وتظهر بعض الخصائص المفترضة على نطاق واسع لمنحنى لافر في جزء فقط من بلدان العينة.

3.4. هل نجحت السياسات الاقتصادية لمدرسة جانج العرض؟

يرجع لمنحنى لافر الفضل في وضع علاقة بين مستوى الضغط الضريبي والمردود الضريبي، ولكنه يعاني من بعض الصعوبات التطبيقية عند وضعه حيز التنفيذ، كما أنه يواجه العديد من الانتقادات.

فمن جهة، يهتم المنحنى بجانب العرض مع إغفال جانب الطلب، مع العلم أن جانب الطلب يعد عنصراً أساسياً ضمن

يستخدمه الاقتصاديون لوصف معدلات الضرائب في نظام ضريبي يسعى إلى زيادة الحصيلة الضريبية مع أقل قدر من التشوهات الاقتصادية (Slemrod and Kopczuk 2002)

1.1.4. الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر تجربة الولايات المتحدة الأمريكية بيئة نموذجية لاختبار أفكار لافر ومنحناه الشهير، بل إن لافر ذاته اعتمد بشكل أساسي على السياسات الاقتصادية الأمريكية لإثبات نظريته. خلال القرن العشرين على سبيل المثال، كانت هناك ثلاث فترات رئيسة لتخفيضات معدلات الضرائب في الولايات المتحدة الأمريكية بما يشمل: 1. تخفيضات هاردينج-كوليدج (The Harding-Coolidge cuts) في منتصف عشرينيات القرن العشرين؛ 2. تخفيضات كينيدي (The Kennedy cuts) في منتصف الستينيات؛ 3. تخفيضات ريجان (The Reagan cuts) في أوائل الثمانينيات. كانت كل فترة من فترات التخفيضات الضريبية هذه ناجحة بشكل ملحوظ على الأقل من وجهة نظر اقتصادي جانج العرض.

كما اهتمت دراسة (Goolsbee, Hall and Katz 1999) بدراسة التغيرات الرئيسية في معدلات الضرائب على الدخل العالية في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عشرينيات القرن العشرين وإلى غاية العقد الأخير من القرن العشرين، وأثبتت الدراسة وجود أثر لافر، كما أنها لم تجد أي دليل على أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت في الجانب غير المناسب من منحنى لافر، وهو نفس ما توصل إليه جون كويجين (Quiggin 2012).

ولنفهم كيف يمكن أن يتم استخدام أثر لافر لتوجيه السياسات الاقتصادية، فإننا نشير إلى الورقة التي أصدرها مكتب الموازنة بالكونجرس الأمريكي (The Congressional Budget Office 2005) بعنوان "تحليل الآثار الاقتصادية والمتعلقة بالميزانية لخفض بنسبة 10 بالمائة في معدلات ضريبة الدخل". حللت الدراسة الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة ضريبية بسيطة بما يشمل تخفيض بنسبة 10 في المائة في جميع معدلات الضرائب الفيدرالية على الدخل الفردي (على سبيل المثال، تخفيض الضريبة الحدية من 30 في المائة إلى 27 في المائة).

نظرًا لوجود القليل من الإجماع حول كيفية تأثير التخفيضات الضريبية على الاقتصاد، فقد بنى المكتب تحليله على مجموعة مختلفة من الافتراضات حول كيفية استجابة الناس للتغيرات في السياسة الضريبية، ومدى انفتاح الاقتصاد على تدفقات رأس المال الأجنبي، وكيف يمكن أن يتم تعويض خسارة الإيرادات من التخفيض الضريبي في النهاية. في ظل هذه

4.4. ماذا عن الدول العربية؟

عندما لقيت السياسات الضريبية الخاصة بمدرسة اقتصاديات العرض القبول الواسع في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ثم بريطانيا والدول الأوروبية، كانت البيئة مهيأة لذلك، فعلى سبيل المثال ظهر بالولايات المتحدة الأمريكية ما يسمى بحركات تمرد دافعي الضرائب (التي بدأت عام 1978 بهدف الحد من الضرائب على الممتلكات). هذه التخفيضات الضريبية - التي تعد جزءاً من الفلسفة العامة لاقتصاديات جانب العرض - انتشرت بعد ذلك في جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية وكانت بمثابة دعم لحملة رونالد ريغان الرئاسية الذي كان أكبر المتحمسين لسياسات اقتصاد العرض. لقد كان لهذا الحراك تأثيراً كبيراً في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد ألهمت سياسات ريغان الخاصة بتخفيض ضريبة الدخل بعض القادة السياسيين في أنحاء العالم لإتباع نفس النهج، ومن بينهم رئيسة وزراء بريطانيا مارجريت تاتشر.

في الواقع، وصل الضغط الضريبي في الولايات المتحدة الأمريكية، وبشكل أكبر في أوروبا، إلى مستوى يثبط أي جهد إنتاجي إضافي، مما أثر سلباً بدوره على الإنتاج والدخل والمدخرات والنشاط بشكل عام. لهذا كان من المتوقع أن يؤدي انخفاض العبء الضريبي إلى تحرير قوى الإنتاج، وزيادة العرض، وهذا ما حدث فعلاً، بالتالي ازدادت المبالغ الخاضعة للضريبة وكذلك عائداتها.

إذا نقلنا التحليل إلى الدول العربية، فهل من المتوقع أن يؤدي تبني السياسات الضريبية لمدرسة اقتصاديات العرض إلى الوصول إلى نفس النتائج؟

قد يحتاج الأمر إلى إجراء دراسات تطبيقية ومسوحات ميدانية، غير أن هناك أسئلة أخرى قد تحتاج المزيد من البحث والدراسة بشكل خاص ما تعلق منها بالفوارق بين الدول العربية والدول الغربية التي طبقت السياسات الاقتصادية لمدرسة جانب العرض، ومن أهم تلك التساؤلات:

- إلى أي مدى يمكن لأثر لافر تفسير العلاقة بين معدلات الضريبة والإيرادات الضريبية، خاصة إذا علمنا أن مستويات الضغط الضريبي بالدول العربية تختلف بشكل متباين بين دولة وأخرى.
- أين تتراوح الأعباء الضريبية بالدول العربية وهل يمكن اعتبارها عالية أم منخفضة أم مقبولة؟
- بالعودة إلى منحى لافر للعلاقة بين المعدلات الضريبية والحصيلة، أين تقع الدول العربية عموماً؟ هل هي في

حركات السوق، كما أن مدرسة اقتصاديات الطلب قادت الاقتصاد العالمي لفترات طويلة، وعرفت نجاحات كبيرة في إدارة دفة الاقتصاد. كذلك، تصطدم الكثير من الدراسات التطبيقية بحقيقة صعوبة إثبات العلاقة العكسية بين المعدلات الضريبية والحصيلة الضريبية، إلا بعد إجراء تعديلات جوهرية على الفكرة الأصلية.

على صعيد السياسات، يظهر أن متخذي القرار يميلون لربط نسب الاقتطاع الضريبي بشكل مباشر بحجم النفقات العامة، فكلما زادت تلك النفقات، زادت الاقتطاعات، وهو ما يعني أنه لا توجد حدود للضغط الضريبي أو مستوى أمثل للضغط الضريبي، وهو يمكن أن يتراوح بين 1 و100 في المائة طالما أن الدولة تتكفل بتقديم جميع السلع والخدمات التي قد يحتاج إليها المواطنون بالمجان. يرى بعض المعارضين لسياسات مدرسة العرض في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، أن سياسات إدارة الرئيس ريغان من خلال خفض معدلات الضرائب لم تؤد إلى ما هو مأمول من زيادة للإيرادات الضريبية، بل ساهمت بطريقة أو بأخرى في زيادة الديون الفيدرالية خلال الثمانينات من القرن العشرين.

إضافة لما سبق، فإن من بين الانتقادات الموجهة لمدرسة اقتصاد جانب العرض، وبشكل خاص لأثر لافر، أنها لا تعطي رقماً محدداً للعبء الضريبي الأفضل لاقتصاد ما، ومع أن بعض الاقتصاديين قد اجتهدوا في تحقيق هذه الغاية، إلا أن الواقع أثبت أنه من الصعب إعطاء تقديرات للعبء الضريبي الأمثل، ولذلك أسبابه الموضوعية والذاتية، وأقصى ما أمكن تقديمه هو وضع سقف عالياً أو حدود تقديرية للضغط الضريبي والتي لا يُنصح بتجاوزها.

كذلك، تظهر بعض تطبيقات سياسات اقتصادي العرض أن الأمور لم تسر بالاتجاه المطلوب، بل باتجاه معاكس بعض الشيء، فبدلاً من النمو السريع المتوقع حدث انكماش شديد وبدلاً من أن يتحقق التوازن في الموازنة العامة حصل عجز فيها. ولذلك لم تستطع مدرسة اقتصاديات جانب العرض الإجابة على الأسئلة القاسية التي طرحتها وقائع ناجمة بالدرجة الأولى عن قوى الاقتصاد الخاص (الحر)، وما إذا كانت آليات التصحيح الذاتية تمارس عملها فعلاً على النحو الذي ارتآه منظروها.

علاوة على ما سبق، فإنه في ظل وجود الاقتصاد غير المنظم، تؤدي الضرائب إلى خسارة المكاسب القسوى من إزاحة المنتجين الأكفاء من قبل المنتجين غير الأكفاء، ويحول التهرب الضريبي الضريبة الثابتة إلى ضريبة تستند إلى القدرة على الدفع (Hanousek and Palda 2009).

التخفيض المفرط فيه لمعدلات الضريبة وقد يكون له أسباب أخرى (التهرب الضريبي مثلاً). وبين هذين المستويين، يوجد المستوى الأمثل للعبء الضريبي الذي يعظم الإيرادات الضريبية من جهة، ويحفز جانب العرض في الاقتصاد.

5. خاتمة

اقتصاديات جانب العرض هي إحدى مدارس الفكر الاقتصادي التي تتبنى فكرة أن الرفاه الاقتصادي الكلي يتم تعظيمه عن طريق خفض الحواجز أمام إنتاج السلع والخدمات (جانب العرض في الاقتصاد). من خلال خفض هذه الحواجز، يُعتقد أن المستهلكين يستفيدون من زيادة المعروض من السلع والخدمات بأسعار أقل. تدعو سياسة جانب العرض النموذجية عمومًا إلى خفض ضرائب الدخل وأرباح الشركات بهدف زيادة المعروض من العمالة ورأس المال، كما تطالب بأن يكون حجم الحكومة أصغر ما يمكن، مع تخفيض العبء التنظيمي على الشركات (لخفض التكاليف).

رغم ارتباط السياسة الضريبية غالبًا مع أفكار مدرسة اقتصاديات جانب العرض، إلا أن الاقتصاديين في هذه المدرسة يهتمون بجميع العوائق أمام توريد السلع والخدمات وليس فقط الضرائب، لذا تلعب السياسة التنظيمية والسياسة النقدية (إضافة للسياسة الضريبية) دورًا أساسيًا في البناء النظري للمدرسة.

تمثل السياسة الضريبية جوهر سياسات اقتصاد جانب العرض، حيث يعتقد رواد هذه المدرسة أن لها إسهامًا كبيرًا في توجيه الاقتصاد وتحقيق النمو الاقتصادي، ويمثل منحى لافر أحد الأدلة العلمية القوية التي يستند إليها اقتصاديو جانب العرض، حيث يثبت أن الزيادة في المعدلات الضريبية (والضغط الضريبي) يؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية للدولة، لكن إلى حد معين هو الحد الأمثل الذي يمثل "نقطة العتبة" وبعدها ستراجع الإيرادات الضريبية للدولة.

سطع نجم الفكر الاقتصادي لمدرسة جانب العرض خلال فترة الثمانينات من القرن العشرين، وتم تبنيها في الولايات المتحدة الأمريكية (عهد الرئيس ريجان)، والمملكة المتحدة (عهد رئيسة الوزراء مارجريت تاتشر)، وتبنتها بعض الدول الأوروبية بدرجات متفاوتة. مثل كل المدارس الفكرية، تعرضت مدرسة اقتصاد جانب العرض إلى العديد من الانتقادات، من ذلك أن الكثير من التطبيقات العملية لا تعزز صحة النظرية، بل هي في المجمل تنفيها، فضلًا عن صعوبة اشتقاق منحى لافر لاقتصاد بعينه رغم استناده إلى فكره بديهية، خاصة مع التعقيدات التي تعرفها النظم الضريبية.

الجانب الأيسر من المنحنى (الذي يعني أن المزيد من الضرائب سيؤدي للمزيد من الإيرادات) أم على الجانب الأيمن من المنحنى الذي يعني أن رفع الضرائب سيؤدي لتقليل الحصيلة الضريبية؟

بحسب التقرير الاقتصادي العربي الموحد (2020)، تشكل الإيرادات الضريبية مصدراً رئيساً للإيرادات الحكومية بالدول العربية ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

يختلف هيكل الإيرادات الضريبية بالدول العربية ليس فقط عن الدول الصناعية الكبرى فحسب، بل ما بين دولة عربية وأخرى أو مجموعة دول ومجموعة أخرى، بما يعكس اختلاف طبيعة الأنشطة الاقتصادية والأنظمة الضريبية بين هذه الدول. هناك عدد من الدول العربية ترتفع فيها نسبة مساهمة ضرائب الدخل والأرباح في الإيرادات الضريبية (مثل ليبيا، والعراق، وجيبوتي)، بينما تشكل الضرائب على السلع والخدمات نسبة مرتفعة في دول أخرى (مثل السودان والأردن والسعودية وموريتانيا) من إجمالي الإيرادات الضريبية، بينما يتسم الهيكل الضريبي في عدد من الدول العربية بالتنوع (المغرب، تونس، لبنان). (صندوق النقد العربي 2020)

تضمنت اتجاهات الإصلاح الضريبي في الدول العربية توسيع القاعدة الضريبية، ورفع كفاءة التحصيل، ومراجعة النسب الضريبية، ومعالجات المتأخرات والإعفاءات، وإدماج القطاع غير الرسمي في المنظومة الضريبية، وإصلاح الإدارة الضريبية وتعزيز أسس العدالة الضريبية. ومع أن الفكر الاقتصادي لمدرسة العرض لا يقوم فقط على السياسة الضريبية، بل يشمل أيضاً السياسة التنظيمية وبدرجة أقل السياسة النقدية، إلا أن الاستناد إلى السياسات الضريبية لهذا الاتجاه الفكري يُمكن أن يساهم في عملية الإصلاح الضريبي الذي تنتهجه الدول العربية.

عملياً، يمكن لمنحنى لافر أن يساعد صانعي السياسات بالدول العربية على أساس أن الضغط الضريبي يعتبر بمثابة معيار لمدى كفاءة السياسات الاقتصادية، خاصة أن الكثير من الدول العربية لا تزال المعدلات الضريبية بها منخفضة بما يؤثر على فرصها لتحقيق التنمية الاقتصادية. يساعد التعرف على العبء الضريبي المناسب في اقتصاد البلد على التمييز بين مستويين مضرين بالاقتصاد ومستوى أوسط مفيد. فالمستوى الأول هو العبء الضريبي القوي الذي يؤثر عكسياً على الإيرادات الضريبية (وهو عكس الغاية من الضريبة)، والتي سوف تقلص شيئاً فشيئاً بسبب تهرب المكلفين بالضريبة من دفعها مما سيؤدي إلى تباطؤ وتثبيط النشاط الاقتصادي بصفة عامة، والمستوى الآخر هو العبء الضريبي الضعيف الذي ينتج عن

7. Hanousek, Jan, and Filip Palda. 2009. "Is there a displacement deadweight loss from tax evasion? Estimates using firm surveys from the Czech Republic." *Economic Change and Restructuring* (42): 139-158.
8. Lacoude, Philippe. 1995. "Etude empirique de l'effet Laffer en France au cours des années 1980." *Revue française d'économie* 10 (4): 101-156.
9. Laffer, Arthur. 2004. *The Laffer curve: Past, Present, and Future*. The Heritage Foundation.
10. Lundberg, Jacob. 2017. "The Laffer curve for high incomes." *Working Paper Series 711*.
11. McGee, Robert, and Edgar Feige. 1982. "The Unobserved Economy and the UK Laffer Curve." *Economic Affairs* 3 (1): 36-43. doi:https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.1982.tb01459.x.
12. Quiggin, John. 2012. *Zombie Economics*. Princeton University Press.
13. Saez, Emmanuel. 2001. "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates." *The Review of Economic Studies* 68 (1): 205-229.
14. Slemrod, Joel, and Wojciech Kopczuk. 2002. "The Optimal Elasticity of Taxable Income." *Journal of Public Economics*, 91-112.
15. The Congressional Budget Office. 2005. "Analyzing the Economic and Budgetary Effects of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates." ECONOMIC AND BUDGET ISSUE BRIEF. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/109th-congress-2005-2006/reports/12-01-10percenttaxcut.pdf>.
16. Xiao, Lin. 2017. *New Supply Side Economics: The Structural Reform on Supply Side and Sustainable Growth*. Singapore: Springer Singapore.
17. المرسي سيد حجازي. 1997. النظم الضريبية. الإسكندرية: الدار الجامعية.
18. الوليد طلحة. 2019. "العبء الضريبي." موجز السياسات، 1-8.
19. بن علي بلعزوز، و عبد الكريم قندوز. 2006. "مبدأ (الضريبة تقتل الضريبة) بين ابن خلدون ولافر." دراسات اقتصادية إسلامية 13 (2): 152-123.

كذلك، لا يعطي منحني لافر أي فكرة أو إشارة عن المعدل الضريبي الحرج الذي يؤدي إلى انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية نتيجة رفع معدلات الضريبة، ما يجعل الأهمية العملية للمنحنى تكاد تكون منعدمة، فالمعدل هذا يمكن أن يكون 5 أو 80 في المائة، ما يعني أنه حتى مع الإقرار بصحة المنحنى، إلا أن الإشكال الأساسي يبقى مطروحا وهو ما المعدل الأمثل للضريبة؟ وما مستوى العبء الضريبي المناسب للاقتصاد؟

إضافة لما سبق، فإن صحة أثر لافر مرهونة بالعديد من العوامل الأخرى، منها على سبيل المثال: آثار المعدل الأقصى (العتبة)، توزيع الشرائح الضريبية، الترجيح الممكن بين المنتجات الخاضعة للضرائب، توقيت الضريبة، مكان الضريبة، استجابة عوامل الإنتاج للتخفيضات الضريبية... الخ، وهو ما يجعل الأمور أكثر تعقيدا عند محاولة البحث عن المعدل الضريبي الأمثل. إن ما سبق من انتقادات تم توجيهها لمدرسة اقتصاديات العرض لا تنفي أهمية النماذج التي جاءت بها، وأهمها منحني لافر، وهو الذي يمكن أن يكون أساسا لتقييم كفاءة السياسات الضريبية وتوجيهها لتحقيق أهدافها.

قائمة المصادر:

1. Canto, Victor A., Douglas H. Joines, and Arthur B. Laffer. 1983. *Foundations of Supply-Side Economics. Theory and Evidence*. Elsevier Inc.
2. Case, Karl, Ray Fair, and Sharon Oster. 2017. *Principles of Economics*. 12. Pearson.
3. Dalamagas, Basil. 1998. "Testing the Validity of the Laffer-Curve Hypothesis." *Annales d'Économie et de Statistique* 52: 77-102. doi:https://doi.org/10.2307/20076152.
4. Diamond, Peter. 1998. "Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates." *American Economic Review* 88 (1): 83-95.
5. Feige, Edgar L., and Robert T. McGee. 1982. "Supply-side economics and the unobserved economy: the Dutch Laffer curve." *Economisch-statistische Berichten*.
6. Goolsbee, Austan, Robert E. Hall, and Lawrence F. Katz. 1999. "Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform." *Brookings Papers on Economic Activity* 1999 (2): 1-64. doi:https://doi.org/10.2307/2534678.

- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020)
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المُتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (أبريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021).
- العدد الثاني والعشرون: "اقتصاديات جانب العرض، أثر لافر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية.

- 20. صندوق النقد العربي. 2020. "التقرير الاقتصادي العربي الموحد." أبو ظبي.
- 21. عبد المجيد قدي. 2003. المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية. 1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 22. ميثم لعيبي. 2016. المالية العامة: مقايضة الكفاءة والعدالة. عمان: دار اليازوري.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية :

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد (23)
أكتوبر 2021

إعداد:

د. هبة عبد المنعم - صبري الفران
كريم زايدي

"واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربية: قطاع التأمين"

- يلعب قطاع التأمين دوراً هاماً في تحقيق أهداف النمو الاقتصادي والتنمية بما يوفره من حماية لممتلكات الأفراد والمؤسسات والمحافظة على الثروات الوطنية.
- نمو ملحوظ لإجمالي أصول قطاع التأمين عالمياً لتصل إلى نحو 35.4 تريليون دولار تشكل نحو 17.6 في المائة من إجمالي أصول القطاع المالي غير المصرفي وفق أحدث التقديرات الدولية بما يعكس تنامي أنشطة القطاع في الأسواق الناشئة واتساع عمليات التحوط ضد المخاطر من قبل صناديق الاستثمار.
- توقع نمو الطلب العالمي على التأمين بنحو 3.9 في المائة في عام 2022 وفق التقديرات الدولية بوتيرة للتعافي الأقوى والأسرع على مدار العشرين عاماً الماضية في ظل زيادة الطلب على خدمات التأمين في أعقاب جائحة كوفيد-19.
- تواضع مستويات عمق التأمين في الدول العربية إلى ما لا يزيد عن 1.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وتباينه ما بين الدول العربية ليسجل أعلى مستوى له في لبنان والمغرب بنسبة تصل إلى 3.1 و 3.9 في المائة على التوالي.
- كان لجائحة كوفيد-19 تأثيرات متباينة على قطاع التأمين في الدول العربية حيث أدت إلى زيادة مستويات الطلب على خدمات التأمين على الحياة، والتأمين الطبي، وخدمات التأمين للتحوط ضد مخاطر إرباك سلاسل الإمداد والهجمات السيبرانية.
- ارتفاع قيمة الأقساط التأمينية في عام 2020 لتسجل أعلى مستوى لها في كل من السعودية وقطر ومصر في عام 2020 بما يتراوح بين 6 و 18 مليار دولار، فيما تنخفض في باقي الدول العربية إلى ما دون مستوى 6 مليار دولار.
- ضعف الوعي التأميني، وانخفاض هامش الملاءة، والمنافسة السريعة، وتبعثر المحافظ التأمينية وتركزها في نشاط التأمين على المركبات، أهم التحديات التي تواجه قطاع التأمين العربي.
- أهمية تركيز السلطات الإشرافية المسؤولة عن الرقابة على قطاع التأمين في الدول العربية على تبني شركات القطاع للمعايير الدولية وتنويع الخدمات التأمينية لتعزيز الشمول المالي والاستفادة من الفرص التي يتيحها التحول الرقمي.

مقدمة:

الخدمات المالية المتنوعة لشرائح مختلفة من المتعاملين. بحسب أحدث بيانات صادرة عن مجلس الاستقرار المالي، نمت أصول القطاع المالي العالمي بنسبة 6.6 في المائة في عام 2019 لتصل إلى 404 تريليون دولار، مع نمو أصول القطاع المالي غير المصرفي بنسبة تفوق مثيلتها المسجلة من قبل القطاع المالي المصرفي في 25 دولة على مستوى العالم ليبلغ إجمالي أصول القطاع المالي غير المصرفي 202 تريليون دولار بنسبة زيادة تقدر بنحو 9 في المائة في عام 2019 مقابل زيادة أصول القطاع المصرفي بنسبة 5 في المائة في نفس العام⁽¹⁾.

حظي القطاع المالي غير المصرفي باهتمام ملحوظ من قبل السلطات الإشرافية والمؤسسات الدولية في أعقاب الأزمة المالية العالمية التي لفتت الانتباه إلى أهمية تفعيل دور المؤسسات المالية غير المصرفية في وصول التمويل إلى كافة فئات وشرائح المجتمع من جهة، وضرورة التحوط ضد أية مخاطر محتملة تتعلق بعمليات القطاع من جهة أخرى بهدف تعزيز الاستقرار المالي العالمي. يشمل القطاع المالي غير المصرفي العديد من القطاعات بما يتضمن أسواق الأوراق المالية، والتأمين، والتمويل متناهي الصغر، والتأجير التمويلي، وصناديق الضمان والمعاشات والاستثمار، وغيرها من القطاعات المالية الأخرى التي تلعب دوراً في تقديم عدد من

¹ FSB, (2020). "Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation", Dec.

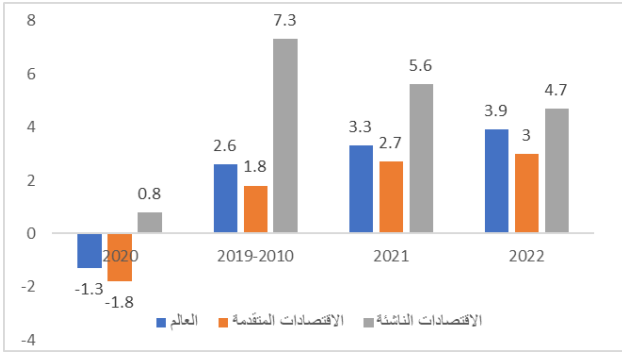
قطاع التأمين العالمي في أعقاب جائحة كوفيد-19

شهد قطاع التأمين العالمي تحولات ملموسة في عام 2020 في أعقاب جائحة كوفيد-19 التي زادت من مستويات الطلب على خدمات التأمين لتعزيز مستويات تحوط الأفراد والمؤسسات ضد المخاطر المحتملة خاصة منها ما يتعلق بالتأمين على الحياة، والتأمين الصحي، أو تأمين العمليات في ظل المخاطر التي تعرضت لها سلاسل الإمداد العالمية، ومخاطر الهجمات السيبرانية في ظل انتشار بيانات الأعمال الإلكترونية. بناءً عليه، ارتفعت القيمة الإجمالية للأقساط التأمينية على مستوى العالم بنسب تراوحت بين 1.7 و1.9 في المائة⁽⁴⁾.

بالتالي، فقد كان أداء القطاع أفضل من أداء باقي القطاعات الاقتصادية والمالية الأخرى. بحلول نهاية عام 2020، انخفضت القيمة الحقيقية لأقساط التأمين على مستوى العالم بنحو 1.3 في المائة وهو ما يمثل فقط حوالي ثلث معدل الانخفاض المسجل في الناتج الإجمالي العالمي. جاء هذا الانخفاض المحدود كنتيجة لنمو الأقساط التأمينية في الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة بنحو 0.8 في المائة لاسيما في الصين التي سجلت الأقساط التأمينية بها نمواً بنسبة 3.6 في المائة في عام 2020، فيما سجلت الأقساط التأمينية انخفاضاً بنحو 1.8 في المائة في الاقتصادات المتقدمة كنتيجة للانكماش الأكبر المسجل للناتج المحلي الإجمالي.

شكل رقم (1)

معدل تغير القيمة الحقيقية لأقساط التأمين (2020)



Source: Swiss Re Institute (SIGMA). (2021). "World insurance: the recovery gains pace", No 3 /2021.

الوساطة المالية، شركات الاستثمار، التأجير التمويلي، التمويل متناهي الصغر، منصات التمويل الجماعي، صناديق الضمان، شركات الصرافة).

³ FSB, (2020). Ibid.

⁴ Swiss Re Institute (SIGMA), (2021). "World insurance: the recovery gains pace", No 3 /2021.

في أعقاب جائحة كورونا، تركز الاهتمام العالمي على دراسة مدى تأثير القطاع بالأزمة الاقتصادية العالمية التي خلفتها الجائحة، حيث تضمن برنامج قمة مجموعة العشرين برئاسة المملكة العربية السعودية في عام 2020 تكليف مجلس الاستقرار المالي العالمي بدراسة انعكاسات الجائحة على القطاع المالي غير المصرفي والمخاطر ذات الصلة بأنشطة هذه المؤسسات وترابطها مع نشاط المؤسسات المصرفية، بما يساعد السلطات الإشرافية على تبني التدابير اللازمة لاحتواء المخاطر النظامية الناشئة عن قطاع المؤسسات المالية غير المصرفية. يولي صندوق النقد العربي أهمية كبيرة لتطوير القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربية في ضوء الدور الذي يلعبه القطاع في زيادة مستويات الشمول المالي وتوفير الخدمات المالية المتنوعة لشرائح واسعة من السكان في الدول العربية بما يحقق أهداف النمو الشامل والمستدام. في ضوء ما سبق، يهتم هذا العدد من موجز سياسات، الذي يأتي في إطار سلسلة من الأعداد التي تتطرق إلى القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربي إلى واقع وآفاق قطاع التأمين العربي².

يلعب قطاع التأمين دوراً مهماً في تحقيق أهداف النمو الاقتصادي والتنمية بما يوفره من حماية لممتلكات الأفراد والمؤسسات والمحافظة على الثروة الوطنية، علاوة على تخصيص الموارد بشكل كفء، وإدارة المخاطر، وتعبئة المدخرات طويلة المدى. كما يساعد قطاع التأمين على تعزيز كفاءة النظام المالي من خلال تخفيض تكاليف العمليات، وخلق السيولة، وتيسير عمليات الاستثمار.

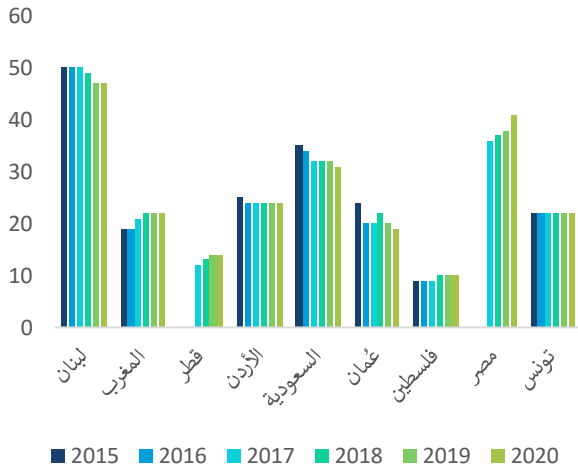
عالمياً، بلغ إجمالي حجم أصول قطاع التأمين نحو 35.4 تريليون دولار في عام 2019 تشكل نحو 17.6 في المائة من إجمالي أصول القطاع المالي غير المصرفي بنسبة نمو بلغت نحو 9 في المائة مقارنة بعام 2018 بما يمثل أعلى نسبة نمو للقطاع منذ عام 2002 بما يعكس نمو عمليات التأمين في الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة، وكذلك اتساع أنشطة التحوط ضد المخاطر لصناديق الاستثمار على مستوى العالم. تسيطر الولايات المتحدة الأمريكية على نحو 31.5 في المائة من إجمالي سوق التأمين العالمي، فيما يبلغ نصيب منطقة اليورو نحو 27.2 في المائة، واليابان نحو 3.4 في المائة، وتسيطر الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة على 11.2 في المائة⁽⁸⁾.

² تستند هذه السلسلة من موجز سياسات إلى نتائج استبيان أجره صندوق النقد العربي حول واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي، وتم استيفائه من قبل 17 جهة إشرافية مسؤولة عن التنظيم والرقابة على هذا القطاع بما يشمل تسعة قطاعات فرعية (التأمين، سوق الأوراق المالية، شركات

شهد إجمالي موجودات القطاع في الدول السابق الإشارة إليها ارتفاعاً بنسبة 5 في المائة في عام 2020 ليصل إلى نحو 58.8 مليار دولار مقابل 55.9 مليار دولار في عام 2019 بما يعكس الزيادة في الأنشطة التأمينية في عدد من الدول العربية في أعقاب جائحة كوفيد-19. ترتفع قيمة الأقساط التأمينية لتسجل أعلى مستوى لها في كل من السعودية وقطر ومصر في عام 2020 بما يتراوح بين 6 و18 مليار دولار، فيما انخفضت في باقي الدول العربية الأخرى إلى ما دون مستوى 6 مليار دولار.

على مستوى مؤشر عمق قطاع التأمين (مُقاساً بنسبة إجمالي الأقساط المكتتبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) والذي يعد من أهم المؤشرات الدالة على مدى تطور وانتشار الخدمات التأمينية، فقد سجل أعلى مستوياته في كل من المغرب (3.9 في المائة) ولبنان (3.1 في المائة)، في حين ينخفض في باقي الدول العربية إلى ما دون 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بما يشير إلى أهمية تركيز الدول العربية على تنمية صناعة التأمين وزيادة دورها في دعم الأنشطة الاقتصادية.

شكل رقم (2)
عدد شركات التأمين العاملة في مجموعة من الدول العربية (2015-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

في ضوء ما سبق، من المتوقع نمو الطلب العالمي على التأمين بما يفوق 3.3 في المائة في عام 2021، و 3.9 في المائة في عام 2022، بوتيرة للتعافي تعتبر الأقوى والأسرع على مدار العشرين عاماً الماضية نتيجة الزيادة الكبيرة المتوقعة في الأقساط التأمينية في الخطوط التجارية للتأمين، بما سيزيد الأقساط التأمينية بنحو 10 في المائة مقارنة بمستوياتها المسجلة قبل جائحة كوفيد-19⁵.

قطاع التأمين في الدول العربية

على مستوى الدول العربية شهد قطاع التأمين نمواً خلال السنوات الأخيرة بالتزامن مع التطورات التي تشهدها اقتصادات المنطقة العربية التي تعزز الحاجة لخدمات التأمين، حيث بلغ إجمالي أقساط التأمين القائمة في نهاية عام 2020 ما يقارب 39.5 مليار دولار أميركي لجميع أنواع التأمين التقليدية، والمتوافقة مع الشريعة مقابل 38.9 مليار دولار أميركي في نهاية عام 2019.

على الرغم من النمو المسجل في الرصيد القائم لأقساط التأمين، إلا أنه لا يزال بحاجة إلى التوسع، بما يعكس الفرص المتاحة لنمو القطاع، حيث لا تتجاوز هذه الأقساط نحو 1.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية كمجموعة، وهي نسبة تقل عن النسب المماثلة للمجموعات الإقليمية الأخرى.

كذلك، تمثل الحصة السوقية لقطاع التأمين في الدول العربية ما نسبته 0.75 في المائة من السوق العالمية للتأمين، وهي حصة متواضعة إذا ما قورنت بالحصة السوقية للمناطق الأخرى، الأمر الذي يعكس أهمية قيام السلطات الإشرافية في الدول العربية بمواصلة جهودها الساعية إلى تطوير هذا القطاع⁶.

على مستوى الدول العربية فرادى، ومن واقع استبيان أجراه صندوق النقد العربي لرصد واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي، تم استيفاءه من قبل تسع دول عربية بما يشمل كل من: الأردن وتونس والسعودية وعمان وفلسطين وقطر ولبنان ومصر والمغرب⁷، يتضح ارتفاع عدد شركات التأمين في هذه الدول إلى نحو 230 شركة بما يتراوح بين 10 شركات في فلسطين و47 شركة في لبنان في عام 2020.

⁷ صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي: الواقع والآفاق".

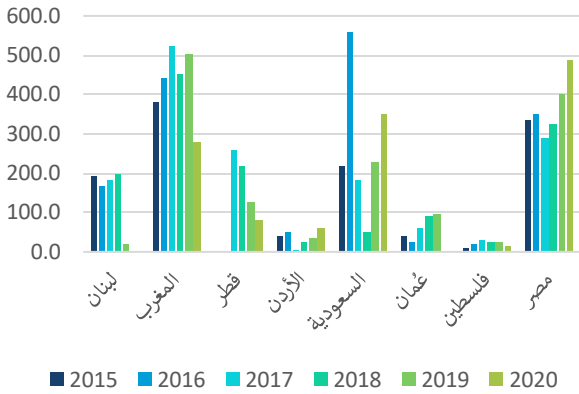
⁵ Swiss Re Institute (SIGMA), (2021). Ibid.

⁶ معالي الدكتور عبد الرحمن بن عبد الله الحميدي، (2021). "الكلمة الافتتاحية للاجتماع عالي المستوى حول حوكمة شركات التأمين ومكافحة الجرائم المالية"، صندوق النقد العربي، يوليو.

بشكل عام وعلى مستوى الفترة (2018-2020) شهدت مؤشرات ربحية قطاع التأمين ممثلة في مستويات صافي الأرباح، ومؤشري معدل العائد على أصول قطاع التأمين، ومعدل العائد على حقوق الملكية اتجاهات تصاعدياً في كل من الأردن، والسعودية وعمان ومصر. من بين هذه الدول، سجلت مصر أعلى معدلي عائد على الأصول، وحقوق الملكية، بلغا 6.1 في المائة و23.5 في المائة على التوالي. في المقابل، سجلت مؤشرات ربحية قطاع التأمين تراجعاً في كل من فلسطين، والمغرب وقطر ولبنان.

شكل رقم (6)

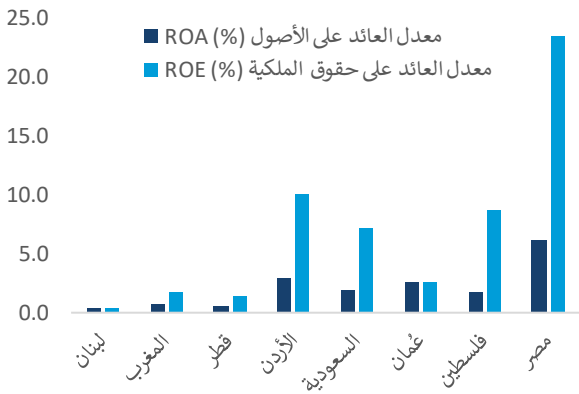
إجمالي صافي أرباح قطاع التأمين قبل الضريبة (مليون دولار) في مجموعة من الدول العربية (2015-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

شكل رقم (7)

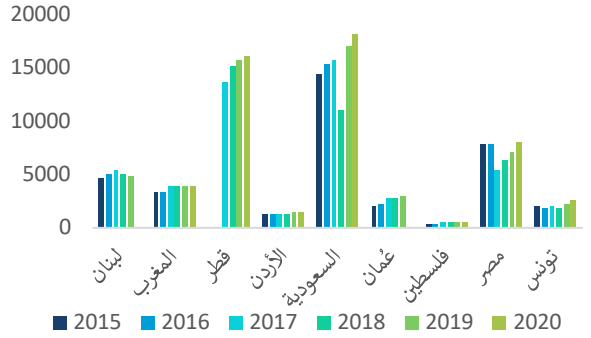
مؤشرات ربحية قطاع التأمين في مجموعة من الدول العربية (%) (2020)



بيان لبنان والمغرب وعمان لعام 2019 وباقي الدول بيان عام 2020 المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

شكل رقم (3)

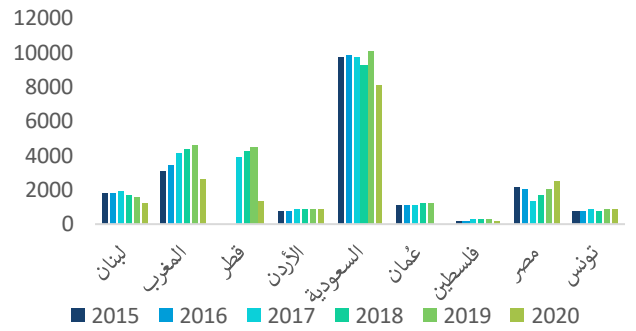
إجمالي موجودات شركات التأمين العاملة في مجموعة من الدول العربية (مليون دولار) (2015-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

شكل رقم (4)

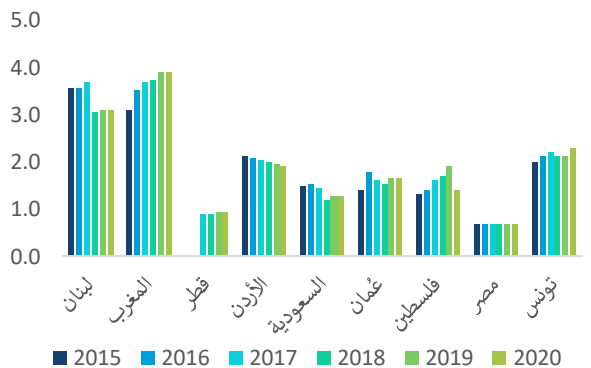
إجمالي الأقساط المكتتبة لشركات التأمين في بعض الدول العربية (مليون دولار) (2015-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

شكل رقم (5)

إجمالي الأقساط المكتتبة لشركات التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي (عمق قطاع التأمين %) (2015-2020)



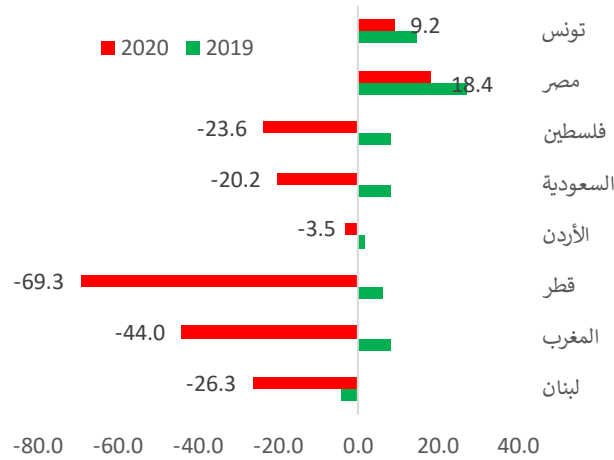
المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

انعكاسات جائحة كوفيد-19 المُستجد على قطاع التأمين في الدول العربية

الاستثناء الوحيد في هذا السياق، حيث ارتفعت إجمالي تعويضات التأمين المدفوعة بها في عام 2020 بنسبة 7 في المائة. كمحصلة، انخفض صافي أرباح قطاع التأمين في عام 2020 في كل من فلسطين وقطر والمغرب بنسب تراوحت بين 27 و45 في المائة، فيما ارتفع في الأردن ومصر والسعودية بنسب تراوحت بين 22 و72 في المائة، وسجلت أعلى مستويات لربحية القطاع في مصر بإجمالي 488 مليون دولار.

شكل رقم (8)

معدل تغير إجمالي أقساط التأمين المكتتبه في مجموعة من الدول العربية (2019-2020) (%)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

اهتمت السلطات الرقابية المسؤولة عن قطاع التأمين خلال عام 2020 بتبني عدد من المبادرات التي تستهدف تفعيل خطط استمرارية الأعمال لدى الشركات، مما حافظ على مستوى الخدمات المقدمة من قبل شركات التأمين. كوسيلة للمحافظة على مراكز مالية متينة لشركات التأمين، عملت بعض الدول العربية على إصدار تعليمات بشأن آلية احتساب المخصصات الفنية لدى شركات التأمين، للأخذ بالاعتبار المطالبات التي سيتم تكبدها مستقبلاً بسبب الجائحة.

للتخفيف على حملة الوثائق، تم العمل من قبل شركات التأمين لمنح شهرين إضافيين بشكل مجاني لحاملي وثائق تأمين المركبات للأفراد لتعويض المستفيدين عن فترة منع التجول بسبب الجائحة. كما تم العمل على إصدار تعليمات عن أهمية القيام باختبارات تحمل (Stress Testing) بناءً على عدة فرضيات للتأكد من مستوى الملاءة المالية ومعدلات السيولة لدى شركات التأمين للحفاظ على حقوق حملة الوثائق. وتم إجراء هذه الاختبارات باستخدام فرضيات تتعلق بعوامل المخاطر المرتبطة بالنشاط التأميني الناتجة عن الجائحة، مثل

بشكل عام، أدت جائحة كوفيد-19 إلى تأثيرات متباينة على نشاط قطاع التأمين في الدول العربية. فمن جهة نتج عن الجائحة تراجع الأقساط التأمينية نتيجة انكماش القطاعات التي تشكل محركاً أساسياً لنمو الاقتصادات العربية على غرار الصناعة والتجارة والسياحة والنقل، كما تأثرت نتائج أعمال شركات التأمين نتيجة ارتفاع التعويضات المدفوعة في التأمين على الحياة والصحة. ولكن في المقابل، زادت الجائحة والتأثيرات الناجمة عنها من مستويات الطلب على بعض خدمات التأمين لاسيما التأمين على الحياة، والتأمين الطبي، وتأمين العمليات التجارية وأنشطة الأعمال ضد بعض المخاطر التي زادت أهميتها في أعقاب انتشار الجائحة.

كما يُلاحظ في هذا الصدد، تفاوت تأثير الجائحة على قطاع التأمين من دولة عربية إلى أخرى، حيث كان التأثير محدوداً في بعض الدول العربية نتيجة حزم التحفيز المالي التي تم تبنيها للتخفيف من أثر الجائحة، والاتجاه إلى زيادة مستويات التأمين الطبي، علاوة على تمتع شركات التأمين في تلك الدول بملاءة مالية كافية مكنتها من تعزيز قدرتها في الوفاء بالتزاماتها تجاه حملة الوثائق التأمينية والمستفيدين في ظل الظروف الحالية.

في المقابل، تأثر قطاع التأمين في عدد من الدول العربية الأخرى نتيجة ارتفاع التعويضات المدفوعة في التأمين على الحياة والتأمين الطبي، وصعوبة تحصيل أقساط التأمين من قبل العملاء، علاوة على صعوبة عمليات إعادة التأمين بالأخص التأمين الطبي، وإحجام بعض حاملي الوثائق عن تجديدها مما انعكس سلباً على مستوى التدفقات النقدية والسيولة لدى شركات التأمين في بعض الدول العربية، الأمر الذي أدى إلى انخفاض ملاءتها المالية.

بناءً عليه تراجع إجمالي الأقساط المكتتبه في عدد من الدول العربية بما يتراوح بين 3.5 في المائة في الأردن ونحو 69.3 في قطر، فيما سجلت الأقساط المكتتبه ارتفاعاً على الرغم من الجائحة في مصر بنسبة 18.4 في المائة. بما يعكس التأثير النسبي الأقل للجائحة على الاقتصاد المصري مقارنة بباقي دول العالم الأخرى. كما ارتفعت بنسبة 9.2 في المائة في تونس كنتيجة لارتفاع الأقساط المكتتبه خلال عام 2020 من 863 مليون دولار في عام 2019 إلى 942 مليون دولار في عام 2020.

كما انعكست الجائحة كذلك على تعويضات التأمين المدفوعة خلال العام والتي شهدت تراجعاً بنسب تراوحت ما بين 16 في المائة في الأردن، و53 في المائة في المغرب، فيما كانت مصر

زيادة حجم التعويضات وزيادة معدلات إلغاء وتصفية الوثائق، وكذلك انخفاض التعويضات المستردة من معيدي التأمين، وهو ما أظهر تأثير متواضع إلى معتدل لانعكاسات الجائحة على شركات التأمين في بعض الدول العربية.

جدول رقم (1)

النتائج الإجمالية لكل عامل من عوامل المخاطر الناشئة والمرتبطة بجائحة كوفيد-19 في مصر

نوع المخاطر	مستوى المخاطر
ضعف معدلات الملاءة المالية	منخفضة
ضعف معدلات السيولة	متواضعة
انخفاض الكفاءة التشغيلية	معتدلة
تراجع جودة المحفظة	مقبولة
تراجع الربحية والفائض	مقبولة إلى حد ما

المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

في حين كانت هناك جوانب إيجابية للجائحة، منها تشجيع شركات التأمين العربية على الاعتماد على التقنيات الحديثة ووسائل التواصل الإلكتروني في عمليات تسويق واكتتاب الشركات، وكذلك في فتح المطالبات ودفع التعويضات، والاستفادة من التقنيات المالية الحديثة للوصول بخدمات التأمين لشرائح أوسع من السكان.

الجهات الرقابية المشرفة على قطاع التأمين في الدول العربية

تقوم الجهات الإشرافية المسؤولة عن قطاع التأمين في الدول العربية ممثلة في البنوك المركزية والجهات المستقلة الأخرى المناط بها دور المشرع والمنظم لقطاع التأمين بإصدار الأنظمة واللوائح لضمان سلامة قطاع التأمين ونموه، إضافة إلى العمل على حماية مصالح المؤمن عليهم، كما تقوم بالترخيص للشركات العاملة في القطاع والموافقة على المنتجات التأمينية الجديدة.

تتلخص أدوار ومسؤوليات الجهات الرقابية والتشريعية المسؤولة عن قطاع التأمين في الدول العربية على النحو التالي:

- إصدار الترخيص للقيام بعمليات التأمين كلها أو أي فئة منها، إيقاف أو سحب الترخيص الممنوح لمزاولة أعمال التأمين وفي حال مخالفة النصوص المحددة للإيقاف أو السحب.
- مراقبة أنشطة شركات التأمين والتدقيق على نتائج تلك الأنشطة بما يشمل شركات ووكلاء التأمين واعتماد خطط وبرامج الرقابة والتفتيش عليها، وإعداد تقارير دورية حول أداء قطاع التأمين والمؤسسات العاملة فيه، وإعداد

الإستراتيجيات الخاصة بالإشراف على قطاع التأمين وتطويرها والإشراف على تنفيذها.

• مراقبة مستويات امتثال شركات التأمين لمبادئ التأمين الأساسية الصادرة عن الجمعية الدولية لمشرفي التأمين.

• العمل على إصدار قوانين جديدة لتنظيم قطاع التأمين والتشريعات الثانوية الرئيسية المصاحبة له، بما يساهم في نمو القطاع واستدامته واستقراره وتعزيز ثقة الجمهور بالخدمات التأمينية.

• المراجعة المستمرة للوائح والتعليمات الصادرة بهدف تعزيز نهج الأعمال التأمينية المستندة إلى المخاطر، وإصدار أية لوائح وقرارات لازمة لتنفيذ أحكام القانون ولائحته التنفيذية

• مراقبة احتفاظ شركات التأمين بحد الملاءة الملائم، ومتابعة الاحتفاظ بالأموال المخصصة لمقابلة التزامات شركات التأمين تجاه حملة وثائق التأمين.

• اتخاذ الإجراءات التي تراها الجهة المشرفة مناسبة لحماية حملة وثائق التأمين الحاليين أو المحتملين في المستقبل من خطر احتمال عجز الشركات عن الوفاء بالتزاماتها أو عجزها في مجال التأمين على الحياة عن تنفيذ الاحتمالات المعقولة لحملة وثائق التأمين الحاليين أو المحتملين في المستقبل.

• إصدار لوائح خاصة باستثمار أصول شركات التأمين، ولوائح تنظيم إيداع الضمانات واستثمارها والتصرف فيها واستبدال خطابات الضمان البنكية أو الأوراق المالية أو سندات بقيمتها النقدية وتحصيل عوائد تلك السندات التي تستثمر فيها الضمانات من وقت لآخر وكذلك حالات سحب وتحويل الضمانات، وتحديد طريقة تقديم طلب الترخيص والسجلات والمستخرجات والصور وتحديد رسوم طلبات الترخيص.

• إصدار ضوابط وشروط الإفصاح للشركات العاملة في مجال التأمين عن جميع الظروف أو المعلومات التي تؤثر على أنشطتها أو مراكزها المالية.

• وضع اللوائح التي تنظم شكل ومحتويات إعلانات التأمين وقد تقضي هذه اللوائح بأحكام مختلفة بالنسبة لإعلانات التأمين للأنواع المختلفة أو من خلال وسائل إعلان مختلفة.

• اعتماد تعيين الخبراء الإكتواريين التابعين لشركات التأمين ومواكبة التطور التقني في العمليات التأمينية، والمشاركة في تنمية الوعي التأميني لدى الجمهور.

الجدول رقم (1)
الجهة الإشرافية المناطة بها الرقابة على قطاع التأمين في
بعض الدول العربية

الدولة	الجهة الإشرافية المعنية بالرقابة على التأمين
الأردن	البنك المركزي الأردني
الإمارات	المصرف المركزي
تونس	الهيئة العامة للتأمين
السعودية	البنك المركزي السعودي
عُمان	الهيئة العامة لسوق المال
فلسطين	هيئة سوق رأس المال الفلسطينية
قطر	مصرف قطر المركزي
الكويت	وحدة تنظيم التأمين
لبنان	لجنة مراقبة هيئات الضمان - وزارة الاقتصاد والتجارة
مصر	الهيئة العامة للرقابة المالية
المغرب	هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي

المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي".

تأخذ السلطات الإشرافية المعنية، بعين الاعتبار، مخرجات الرقابة الميدانية والمكتبية على قطاع التأمين والتطورات في قطاع التأمين لأغراض تحديث التشريعات المنظمة لقطاع التأمين.

في ضوء تنامي حجم سوق الخدمات المالية المتوافقة مع الشريعة، قام عدد من السلطات الإشرافية المعنية بالرقابة على التأمين بإصدار التشريعات المنظمة للتأمين التكافلي بما يساعد على توسيع مظلة الخدمات التأمينية لتشمل شرائح من السكان لطالما بقيت محرومة من الحصول على الخدمات التأمينية نتيجة لمحدودية خدمات التأمين المتوافقة مع الشريعة في عدد من الدول العربية.

من جانب آخر، قام عدد من السلطات الإشرافية بإصدار التعليمات اللازمة بشأن تفعيل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وأصدر نظام عمل صندوق طوارئ التأمين.

بهدف تنظيم عمليات المنافسة والاندماج في السوق، أقرت بعض الدول العربية مثل **مصر**، قانون التأمين الموحد الذي تم مناقشته من قبل البرلمان المصري، وأصدرت الهيئة العامة للرقابة المالية، قراراً بشأن ضوابط المساهمة في رأس مال شركات التأمين تقضي بعدم السماح للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يمتلكون حصة مسيطرة في إحدى شركات التأمين بالمساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر إلا في شركة تأمين واحدة أخرى تراول ذات النشاط وبنسبة تقل عن 25 في المائة من أسهم تلك الشركة أو حقوق التصويت بها، فيما يجوز زيادة نسبة المساهمة إذا اقترن طلب التملك بتقديم خطة ملزمة لاندماج شركتي التأمين، على أن يتم تنفيذ عملية الاندماج خلال سنة بحد أقصى من تاريخ تقديم الطلب ووفقاً للشروط التي يقرها مجلس إدارة الهيئة في هذا الشأن.

كذلك تحرص السلطات الإشرافية المسؤولة عن قطاع التأمين في عدد من الدول العربية ومن بينها **الأردن** و**عُمان** على تكثيف وتيرة الرقابة الميدانية على قطاع التأمين، مما يترتب عليه التعرف بشكل أقرب على وضع القطاع والتحديات التي يواجهها إضافة إلى المخالفات التي يرتكبها القطاع، واتخاذ الإجراءات القانونية بحق الشركات المخالفة. كما تم تطوير آليات ونظم إدارة المخاطر في القطاع متمثلة في تطوير طريقة احتساب مخصص الأخطار السارية وهامش الملاءة المالية بناءً على رأس المال المبني على المخاطر (RBC) [Risk-Based Capital]. إضافة إلى إعداد نماذج لتقارير المدققين الداخليين ومسؤولي الالتزام بشركات التأمين.

الجهود المبذولة لتطوير الأطر التشريعية والرقابية والمؤسسية المنظمة لعمل قطاع التأمين في الدول العربية

تعمل الجهات التشريعية والرقابية على تعزيز وتطوير وتطبيق الأطر الرقابية على قطاع التأمين بما يكفل قدرته على الوفاء بالالتزامات وتعزيز الملاءة المالية، إضافة إلى استكمال وضع الأطر التشريعية المنظمة لقطاع التأمين وتحديثها وفق أفضل الممارسات الدولية، ومواصلة عمليات الرقابة المكتبية والرقابة الميدانية على شركات التأمين للتأكد من السلامة المالية لهذه الشركات وقدرتها على احتواء المخاطر.

عملت الهيئات الإشرافية المعنية بالرقابة على التأمين في الدول العربية على إصدار عدد من القوانين واللوائح الجديدة المنظمة لقطاع التأمين بما يساهم في تعزيز نمو قطاع التأمين واستدامته وتحقيق استقراره وتعزيز ثقة الجمهور بالخدمات التأمينية، وزيادة مستويات الامتثال لمبادئ التأمين الأساسية الصادرة عن الجمعية الدولية لمشرفي التأمين.

كما تعمل السلطات الإشرافية على المراجعة الدورية للوائح والتعليمات الصادرة عن الجمعية الدولية لمشرفي التأمين بهدف تعزيز نهج الأعمال التأمينية المستندة إلى المخاطر، إلى جانب تطوير الجانب التقني المتعلق بتطوير العمليات التأمينية. كما تم وضع عدد من اللوائح بشأن تنظيم الحوكمة وإدارة المخاطر في شركات التأمين وتنظيم سلوكيات سوق التأمين، ومبادئ العناية الواجبة لعملاء شركات التأمين. إضافة إلى إصدار القواعد المنظمة لعمل وإصدار عدد من الصيغ الموحدة لووائح التأمين.

التطبيق السليم للضوابط الرقابية والتشريعية إلى تعزيز ثقة المتعاملين بالسوق ويجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية.

يُشار إلى أن الالتزام بالمعايير المحاسبية الدولية عاملاً رئيساً لنمو قطاع التأمين في الدول العربية، في ظل خصوصية قطاع التأمين فيما يتعلق بإعداد التقارير المالية نظراً للتعقيد الذي يتصف به القطاع من حيث طبيعة أنشطة القطاع طويلة المدى وخصوصية طريقة احتساب وتحديد العائد بخلاف أي نشاط آخر مما يؤدي إلى اختلاف القوائم المالية لشركة التأمين عن القوائم المالية الأخرى.

في هذا الإطار، أولى مجلس معايير المحاسبة الدولية (IASB) اهتماماً كبيراً بموضوع محاسبة شركات التأمين، من خلال اعتماد معيار جديد يوضح المحددات الأساسية التي يجب اتباعها من قبل شركات التأمين فيما يتعلق بالمعاملات المحاسبية المختلفة الخاصة بالعقود التأمينية. بدء المجلس بالشروع في العمل على صياغة المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية (IFRS 17) في عام 2017، ليحل محل المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية الخاص بالمحاسبة في مجال عقود التأمين (IFRS 9). سيدخل المعيار الجديد (IFRS 17) حيز التنفيذ في عام 2023، وبذلك يُمكن لشركات التأمين تنفيذ المعيارين 9 و17 في نفس الوقت. يُمكن المعيار الجديد (IFRS 17) شركات التأمين من العمل على تقييم الالتزامات بصورة دقيقة من خلال الميزانية العامة لشركات التأمين ومن ثم اعتمادها لأفضل التقديرات التي تجعل هذه الالتزامات تتوافق مع الأصول التي تم قياسها بالقيمة العادلة والتي تعكسها القيمة السوقية لهذه الشركات.

في هذا الصدد، شرع عدد من الدول العربية بمواكبة المعايير الدولية لا سيما فيما يتعلق بالمعيار الدولي الجديد للتقارير المالية (IFRS 17)، حيث تم بدء العمل على التحضير لتطبيق المعيار الجديد في بعض الدول العربية من خلال أربعة مراحل للتأكد من التطبيق السليم للمعيار في عام 2023 بما يشمل:

- المرحلة الأولى: تحليل الثغرات.
- المرحلة الثانية: تقييم الأثر المالي.
- المرحلة الثالثة: خطة التطبيق.
- المرحلة الرابعة: التطبيق.

من جانب آخر، تعمل عدة جهات تشريعية ورقابية في الدول العربية الأخرى على تطبيق برنامج التقييم الخاص بأعضاء الإتحاد الدولي لمراقبي التأمين الذي يهدف إلى تقييم مستوى تفعيل المبادئ الأساسية للتأمين في تشريعات الدول الأعضاء في هذه الجمعية. كما تعمل جهات تشريعية أخرى على تطبيق

في إطار تحوط الجهات الإشرافية المسؤولة عن التأمين في الدول العربية للمخاطر الناتجة عن تطبيق المعايير المحاسبية والمحلية والدولية، يُشار كذلك إلى قيام الهيئة العامة للرقابة المالية في مصر بإلزام كافة شركات التأمين الخاضعة لإشراف ورقابة الهيئة بتكوين احتياطي لمواجهة مخاطر آثار تطبيق معيار المحاسبة المصري الجديد الخاص بالأدوات المالية (المعيار رقم 47)، بما يعادل نسبة واحد في المائة من إجمالي الأصول وذلك من صافي أرباح العام المالي المنتهي في 30 يونيو من عام 2020، بعد خصم الضريبة، بحيث يتم إدراجه ضمن حقوق المساهمين، ولا يتم التصرف فيه إلا بعد موافقة الهيئة. كما تم في المغرب، العمل على تعديل الإطار المرجعي للملاءة المالية من خلال وضع مشروع تفعيل الإطار الاحترازي للملاءة القائمة على المخاطر. في ذات السياق، تم استكمال الإطار التنظيمي المتعلق بمخاطر البناء التي تخص التأمينات الإجبارية "مخاطر الورش" و"المسؤولية المدنية العشرية".

كما اتجه عدد من الجهات الإشرافية مؤخراً إلى التركيز على إصدار القواعد المنظمة لتقديم خدمات التأمين إلكترونياً، حيث أصدر البنك المركزي السعودي القواعد المنظمة لوساطة التأمين الإلكتروني. وقامت الهيئة العامة لسوق المال العُماني بإعداد دراسة تفصيلية حول التحول الإلكتروني لدى شركات التأمين وتفعيل الخدمات الإلكترونية عبر مواقعها في الشبكة العنكبوتية، وتطبيقات الهواتف الذكية ووسائل التواصل الاجتماعي. ومن بين تلك البرامج والأنظمة تم تدشين نظام التدقيق الإلكتروني الخاص بأعمال الفحص الميداني على شركات التأمين وشركات سمسرة التأمين.

الالتزام بالمعايير الدولية المحاسبية لقطاع التأمين في الدول العربية:

يأتي الإتحاد الدولي لهيئات الإشراف على التأمين (International Association of Insurance Supervisors (IAIS) على رأس المؤسسات الدولية المعنية بتطوير قطاع التأمين العالمي، ويكثف الإتحاد جهوده لدعم تبني دول العالم للمعايير الدولية. في هذا الإطار، تعتبر معايير نظم الإشراف والرقابة على قطاع التأمين والبالغ عددها (28) معياراً من أهم المعايير المنظمة لقطاع التأمين للدول الأعضاء بالإتحاد.

تنتهج الدول العربية ممارسات الحوكمة السليمة بما ينسجم مع أفضل المعايير العالمية ومنها مبادئ الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين (IAIS)، بما يساعد على تمكين قطاع التأمين من تحقيق معدلات نمو جيدة. كما يؤدي

المتصلة بطبيعة خدمات التأمين المقدمة، واختلاف طبيعية المستثمر في كل دولة، بيد أنها تشتمل في المجمل على مجموعة التحديات التالية:

- ضعف الوعي التأميني في المجتمعات العربية لاسيما التأمين على الحياة وانخفاض الثقة في قطاع التأمين من قبل المتعاملين في بعض الدول العربية، ما ينتج عنه انخفاض معدل انتشار التأمين وانخفاض حصة الفرد من أقساط التأمين في الكثير من الدول العربية.
- انخفاض هامش الملاءة لبعض شركات التأمين الذي قد يعود في بعض الأحيان إلى رأس مال الشركات المنخفض، بما يؤثر على قدرة هذه الشركات على الوفاء بالتزاماتها ومواكبة التطورات في السوق التأميني ويؤدي إلى انخفاض معدل الاحتفاظ بالعملاء في قطاعات التأمين المتخصصة (على سبيل المثال: تأمين عمليات شركات الطاقة والطيران).
- وجود عدد كبير من شركات التأمين مقارنة بحجم السوق المحلي وتبعثر المحافظ التأمينية وتركز المحافظ التأمينية في نشاط التأمين على المركبات.
- يؤثر وجود الملكية العائلية لعدد من شركات التأمين سلباً على مستويات التزام هذه الشركات بتطبيق الحوكمة المؤسسية.
- ضعف مستوى أداء بعض مقدمي الخدمات التأمينية المساندة، وانخفاض نسبة الاكتتابات من خلال مقدمي الخدمات التأمينية المساندة (وكيل تأمين، وسيط تأمين، التأمين المصري) مقارنة بالدول الأخرى.
- نقص أعداد الكفاءات الفنية المحلية المتخصصة في العلوم الاكتوارية ونقص أعداد الأشخاص الحاصلين على الشهادات المهنية المتخصصة في التأمين على كفاءة العاملين في القطاع ومدى مهنتهم.
- تواجه الدول العربية تحديات ناتجة عن انتشار تأثيرات جائحة كوفيد-19 على الأنشطة التشغيلية لشركات التأمين ومن أبرزها خطر التسعير لتغطية خدمات التأمين الطبي، حيث لا يوجد لدى شركات التأمين بيانات تاريخية تساعد على احتساب القسط بشكل صحيح.
- تحديات تتمثل في الخسائر التي يعاني منها القطاع في التأمين اللازم للمركبات بسبب انخفاض قيمة القسط التأميني وصعوبة تعديله من خلال تغيير التعليمات التي حددت هذه الاقساط بسبب

"المبادئ الأساسية للتأمين" التي وضعها الإتحاد في المجال الرقابي، والتأكد من تمتع الأشخاص الذين يشغلون مناصب أساسية في هيئات التأمين بمعايير الملاءمة والتناسب في تعيين مجالس الإدارة والمدراء العاميين واعتماد هوامش ملاءة تتناسب مع الممارسات العالمية، وعكس تلك المبادئ والمعايير ضمن الأطر القانونية المنظمة لأعمال شركات التأمين. كما تقوم الجهات الرقابية بمتابعة التزام شركات التأمين بالأطر القانونية الصادرة عنها من خلال الرقابة المكتتبية والميدانية المطبقة على قطاع التأمين.

لضمان التزام شركات التأمين بالمعايير الدولية للتأمين، اتجهت الجهات الإشرافية في بعض الدول العربية إلى التعاون مع شركات قطاع التأمين والخبراء الاكتواريين والمراجعين الخارجيين لتشكيل مجموعات عمل للتأكد من التطبيق السليم للمعايير الدولية، كما يتبنى بعضها إطاراً إشرافياً مبني على المخاطر يتم من خلاله التأكد من أن الشركات ضمن القطاع تطبق كافة اللوائح والأنظمة ذات العلاقة، علاوة على تطبيق المعايير الدولية ذات الصلة. من جانب آخر، ينصب جانب من جهود السلطات الإشرافية في الدول العربية على ضمان التزام شركات ووسطاء التأمين بالقوانين والتشريعات الخاصة بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

التحديات والمخاطر التي تواجه قطاع التأمين في الدول العربية:

تتركز أبرز التحديات الرئيسية التي تواجه قطاع التأمين في الدول العربية في محورين أساسيين يتمثلان في تعزيز معدل الالتزام بتطبيق ممارسات الحوكمة السليمة بشكل متكامل بما ينسجم مع أفضل المعايير العالمية، حيث يساعد تطبيق ممارسات الحوكمة في تمكين قطاع التأمين في الدول العربية من تحقيق قدراته الكبيرة للنمو، إلى جانب تعزيز ثقة المتعاملين بالسوق، وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية.

من جهة أخرى، يؤثر انخفاض مستوى التركيز على إدارة المخاطر سلباً على استمرار واستقرار نمو القطاع، حيث يتعين التركيز على رفع مستوى الوعي بأهمية إدارة المخاطر من خلال تطبيق أحدث الممارسات الخاصة بإدارة المخاطر وتفعيلها وتطويرها على مختلف المستويات المتعلقة بقطاع التأمين، بالشكل الذي يساهم في خفض مستوى المخاطر، ويساعد على دعم قدرة شركات القطاع على مواجهة المخاطر.

تتباين باقي التحديات والمخاطر التي تواجه قطاع التأمين في الدول العربية، ذلك بحسب العوامل الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على القطاع في كل دولة عربية، وخصوصية التحديات

الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدول العربية الجائحة، إضافة إلى اعتبارات المنافسة العكسية وسياسة حرق الأسعار.

- الحاجة الماسة إلى ضرورة وضع الاستراتيجيات وأنظمة التشغيل اللازمة لمواكبة التحديات المرتبطة بالتطورات التقنية التي يشهدها قطاع التأمين بما يعرف بتقنيات التأمين وتوجه عملاء شركات التأمين لعمليات التحول الإلكتروني وما يتبع ذلك من ظهور مخاطر جديدة مرتبطة بعمليات الشركات يجب أن تواكبها الخدمات التأمينية.

- محدودية دور قطاع التأمين في زيادة مستويات الشمول المالي نتيجة عدم قدرة شركات التأمين على استحداث خدمات تأمينية جديدة تواكب الاحتياجات المختلفة للجمهور، وعدم استحداث خدمات تأمينية تستهدف المنشآت الصغيرة (Micro-Insurance) في عدد كبير من الدول العربية بما يساهم في تعزيز الشمول المالي.

علاوة على ما سبق، تواجه قطاعات التأمين في بعض الدول العربية تحديات إضافية نتيجة الظروف التي تشهدها هذه الاقتصادات ومن بينها على سبيل المثال لبنان، حيث يؤثر انخفاض قيمة العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية وبالأخص الدولار الأمريكي وضعف قدرة الشركات التي استمرت بتحصيل وثائق التأمين بالعملة المحلية على سعر الصرف الرسمي المنخفض على تأمين التغطية المناسبة للمؤمنين. كما تمثل أحد أبرز التحديات الراهنة في التغطية التأمينية للأضرار الناتجة عن الانفجار في مرفأ بيروت.

من جهة أخرى يؤثر التخفيض الائتماني للديون السيادية الناتج عن الأوضاع المالية والاقتصادية الراهنة التي يمر بها لبنان وقرار الحكومة اللبنانية بالتوقف عن تسديد مستحققاتها عن الديون السيادية بالعملات الأجنبية وتأثيره على الأصول المالية والنقدية المملوكة من شركات التأمين. إضافة إلى القيود الموضوعية على الحسابات المصرفية وعدم القدرة على التحويل إلى الخارج وبالأخص لمعيدي التأمين إلا عبر الحصول على الدولار من السوق الموازية والذي يبلغ سعر صرفه أضعاف الأسعار المحددة من قبل الجهات الرسمية على أنشطة قطاع التأمين ويسبب خسائر كبيرة للشركات.

الرؤى الاستشرافية المتعلقة بتطوير قطاع التأمين في الدول العربية: الانعكاسات على صعيد السياسات

تطرق هذا العدد من موجز السياسات إلى واقع وآفاق قطاع التأمين العربي مشيراً إلى الجهود التي تقوم بها السلطات الإشرافية المسؤولة عن التنظيم والرقابة على القطاع لدعم أنشطته من خلال تبني القوانين واللوائح التنظيمية والقيام بعمليات الرقابة الكفيلة بالتطوير المستمر للقطاع واحتواء المخاطر المرتبطة بأنشطته وعملياته. كما تسعى في هذا السياق، إلى مواكبة مجموعة من المستجدات والتطورات ولعل من أهمها ما يتعلق بالحاجة إلى الامتثال إلى المعايير الدولية المنظمة للقطاع، واللاحق بركب التطور التقني في تقديم الخدمات التأمينية، وتوسيع فرص النفاذ إلى الخدمات التأمينية المختلفة والمتنوعة بما يتلاءم مع احتياجات مختلف شرائح المجتمع بهدف تعزيز مستويات الشمول المالي. علاوة على مواصلة مساعيها لإصدار تشريعات منظمة للقطاع تتيح إصدار تغطيات تأمينية بأسعار منافسة وابتكار منتجات جديدة تتناسب مع الاحتياجات المتنوعة للسكان وزيادة مستويات كفاءتها.

من واقع ما سبق ذكره واستشراً للرؤى المستقبلية لتطوير القطاع، فيما يلي بعض التوصيات على صعيد السياسات التي تستهدف مواصلة تطوير قطاع التأمين العربي، وتمكينه من الاستفادة من الفرص القائمة لتوسيع نطاق التغطية التأمينية للأفراد والشركات، وبالتالي زيادة عمق قطاع التأمين العربي بما يدعم النمو والتنمية الاقتصادية في الدول العربية:

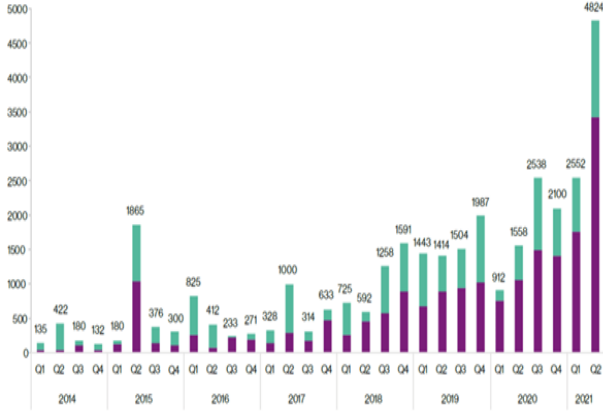
أهمية تبني استراتيجيات وطنية لتطوير قطاع التأمين

من الضروري عمل السلطات الإشرافية في الدول العربية على تبني استراتيجيات وطنية لتطوير قطاع التأمين العربي تتضمن كافة الجوانب التي من شأنها تمكين شركات القطاع من مواجهة التحديات التي تواجهه، وتوفير البيئة القانونية والرقابية والمؤسسية الضرورية لتوسيع نطاق شمولية أنشطة قطاع التأمين، وزيادة مستويات كفاءة وتغطية هذه الخدمات لشرائح أوسع من السكان.

فعلى سبيل المثال، يتم العمل في **السعودية** على تبني استراتيجية وطنية لقطاع التأمين تركز على دعم القطاع ورفع مستوى قدرة شركات التأمين على الاحتفاظ بالعملاء، وتطوير البنية التحتية، وتوفير الموارد البشرية المؤهلة، إضافة إلى تطوير أنواع جديدة من خدمات التأمين، بما يؤدي إلى تحسين ترتيب المملكة عالمياً، ومن ضمنها، تأمين حماية الادخار، إضافة إلى تعزيز مستوى أنشطة التأمين على الأعمال الهندسية والتأمين ضد الحرائق للمنازل والمباني والتأمين ضد الكوارث الطبيعية.

المعلومات ورفع مستوى الأمن السيبراني لدى الشركات العاملة في قطاع التأمين، ومتابعة تصحيح جوانب القصور في هذا الجانب ورفع جودة الخدمات التأمينية المقدمة من قبل الشركات العاملة في قطاع التأمين.

شكل رقم (9)
الاستثمارات في مجال تقنيات التأمين على مستوى العالم
(مليون دولار) (2014-2021)



Source: GBINSIGHTS, (2021). "Insurance Tech Q2 2021", July.

كما تعمل الجهة الإشرافية والرقابية على قطاع التأمين في **فلسطين** على تعزيز استخدام التقنيات المالية في قطاع التأمين وتوفير البيئة الممكنة لها. وتستهدف **قطر** بالإضافة إلى تطوير الأطر التنظيمية والرقابية لمواكبة تقنيات التأمين ومتطلبات الامتثال، والاستفادة من تلك التطورات التقنية في مراقبة امتثال شركات التأمين للمتطلبات الرقابية المفروضة على قطاع التأمين. كما تسعى إلى الاستفادة من فرص التطور التقني في سرعة وسهولة توصيل الخدمات إلى عملاء قطاع التأمين بالإضافة إلى زيادة مستويات تنوع خدمات التأمين. كما تعول السلطة الإشرافية في **مصر** على الوسائل الإلكترونية لزيادة مستويات الترويج للمنتجات التأمينية لا سيما النمطية منها. إلى جانب الاستفادة من التقنيات المالية والذكاء الاصطناعي والميكنة لدعم نشاط التأمين في ضوء الحاجة الملحة لأنشطة القطاع إلى مساهمة التطورات التقنية.

من جهة أخرى، يتم في **المغرب** تطوير منصة للتبادل الرقمي تجمع الهيئة المسؤولة عن الرقابة على التأمين مع شركات التأمين وإعادة التأمين بما يُمكن من توحيد إعداد القوائم

كذلك تقوم الهيئة العامة لسوق المال في **عمان** بوضع استراتيجيتها العامة المتوائمة مع توجهات "رؤية عمان 2040"، التي تنبثق منها الرؤى المستقبلية الخاصة بقطاع التأمين وتتضمن عدد من الأهداف الخاصة بالتقييم وإدارة المخاطر لشركات التأمين والتي تشمل كل ما يتعلق بالملاءة المالية ووضع التعديلات القانونية والتشريعية الخاصة بتنظيم القطاع، وتحسين جودة آليات التسعير والأسس الخاصة بها، ووضع الحد الأدنى للتقارير الاكتوارية الخاصة بتأمينات الحياة، ورفع مستوى نسب الاحتفاظ بالعملاء. كما تم وضع الأهداف الخاصة بتنظيم مؤسسات التأمين وتشمل الآلية الخاصة بتمكين القوى العاملة الوطنية لشغل الإدارات الوسطى والعليا في شركات التأمين.

الاستفادة من الفرص التي يتيحها التحول الرقمي لتطوير قطاع التأمين

تستحوذ الابتكارات التأمينية التي يتم تطويرها بالاستفادة من التطور التقني والتي تستهدف زيادة مستويات كفاءة أعمال شركات التأمين وتحقيق وفورات ناتجة عن أتمتة أنشطة القطاع أو ما يُعرف "بتقنيات التأمين" (Insutech) باهتمام عالمي واسع في إطار تنامي أنشطة التقنيات المالية. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات الدولية إلى أن استخدام تقنيات البلوكتشين في إدارة العمليات التأمينية من شأنه تحقيق وفورات تتراوح قيمتها ما بين 40 و50 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2022 وما بعده من خلال تقليل تكلفة إدارة المطالبات التأمينية⁸. بناءً عليه، شهدت الاستثمارات في مجال تقنيات التأمين ارتفاعاً ملحوظاً في الآونة الأخيرة على مستوى العالم لتسجل نحو 7.4 مليار دولار خلال النصف الأول من عام 2021 وهو ما يزيد بنحو 300 مليون دولار مقارنة بالمستوى المسجل في عام 2020 بأكمله⁹.

تقوم الجهود الحالية في الدول العربية على تطوير الأطر اللازمة لاستخدام التقنيات الحديثة في توفير الخدمات التأمينية لعملاء قطاع التأمين بالكفاءة والكلفة المطلوبتين. في نفس السياق، وبهدف مواكبة التطورات التقنية، تتطلع عدة جهات إشرافية ورقابية في الدول العربية على غرار الهيئة العامة لسوق المال في **عمان** إلى رفع مستويات استخدام الأدوات والتقنيات المالية الحديثة في مجال التأمين، وتواصل مساعيها الرامية نحو تعزيز تشجيع الابتكار والتنوع في المنتجات المقدمة من قبل شركات التأمين، والقيام بالتدقيق على أنظمة تقنية

⁹ GBINSIGHTS, (2021). "Insurance Tech Q2 2021", July.

⁸ BIS search, "Blockchain Technology in Financial Services Market - Analysis and Forecast: 2017 to 2026 (Focus on Opportunity and Use Case Analysis)."

مع قيام هيئة سوق رأس المال الفلسطينية بمنح تحفيزات من أجل نمو هذا النشاط والوصول به إلى فئات مجتمعية بسيطة. في هذا الإطار، تم كذلك في **مصر**، إصدار أول صيغة تشريعية للتأمين متناهي الصغر، اهتمت بوضع ضوابط مباشرة الشركات والجمعيات والمؤسسات الأهلية المرخص لها من أجل توزيع وثائق التأمين متناهي الصغر.

كما تعمل السلطات الإشرافية في **المغرب** على تفعيل الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي بهدف تطوير التأمين الشامل وتحسين الوصول إلى الخدمات المالية. في هذا الإطار، تعد هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي مشروع مراجعة مدونة التأمينات وذلك لتطوير الإطار المرجعي لتوزيع منتجات التأمين وتعزيز قواعد الشفافية والممارسة السليمة وإحداث إطار للتسويق الإلكتروني لمنتجات التأمين وضمان حماية متناسبة وكافية للمستهلكين ذوي الدخل المنخفض.

تطوير سوق التأمين التكافلي في الدول العربية

هناك جانب مهم من الطلب على الخدمات التأمينية غير مُغطى في عدد من الدول العربية نظراً لمحدودية خدمات التأمين المتوافقة مع الشريعة (التأمين التكافلي). فعلى سبيل المثال، تشير تقديرات المؤسسات الدولية إلى أن 90 في المائة من مؤسسات الأعمال في السعودية تفضل الخدمات المالية المتوافقة مع الشريعة. وتبلغ النسبة في المغرب والأردن 54 في المائة و 45 في المائة على التوالي، فيما تتراوح النسبة في الدول العربية الأخرى ما بين 20 و 35 في المائة⁽¹⁰⁾.

لا تزال خدمات التأمين التكافلي محدودة كذلك على مستوى العالم، حيث يبلغ حجم أصول التأمين التكافلي نحو 23 مليار دولار بحسب تقديرات مجلس الخدمات المالية الإسلامية بما يمثل نحو 0.9 في المائة فقط من إجمالي قيمة الأصول المالية المتوافقة مع الشريعة البالغة قيمتها في عام 2020 نحو 2.7 تريليون دولار⁽¹¹⁾.

الإحصائية من طرف هذه الشركات والرفع من سرعة معالجتها من قبل السلطة الإشرافية. كذلك يتم العمل في **عمان**، على تسهيل عمليات تقديم الخدمات التأمينية من خلال وضع استراتيجيات التحول الرقمي التي تختصر الكثير من الجهد والوقت، والعمل على تنويع واستحداث المنتجات التأمينية المختلفة وزيادة مساهمتها وكفاءتها.

توسيع نطاق مظلة أنظمة التأمين الصحي

تعتبر خدمات التأمين الصحي من أهم أوعية المنتجات التأمينية محل الاهتمام من قبل السلطات الإشرافية نظراً لدورها الكبير في دعم أهداف التنمية المستدامة والارتقاء بمستوى معيشة المواطنين. بناءً عليه، يستهدف عدد من الدول العربية ويأتي على رأسها **مصر والمغرب** توسيع نطاق التأمين الصحي ليشمل نطاق أوسع من المستفيدين. من جانب آخر، تستهدف **عمان** العمل على تطبيق نظام التأمين الصحي الإلزامي في السلطنة وإصدار الأنظمة الخاصة به وإنشاء منصبه الشاملة، ورفع مستوى التوعية بهذا الصدد. كما تهدف إلى وضع مؤشر عام لأسعار الخدمات العلاجية في القطاع الصحي الخاص. كما تستهدف بعض الدول العربية مثل **مصر** تحفيز نشاط التأمين الطبي من خلال استهداف إنشاء كيانات متخصصة فقط في نشاط التأمين الطبي بمتطلبات لرأس المال أقل من تلك المفروضة على الشركات التي تزاو أكثر من نشاط تأميني. ستساهم كافة هذه الجهود في تطوير أعمال شركات التأمين العربية وزيادة مستويات كفاءتها في تقديم خدمات التأمينية المتخصصة.

تشجيع خدمات التأمين متناهي الصغر

كما سبق الإشارة، يعتبر الوصول بالخدمات التأمينية للشرائح منخفضة الدخل من السكان في الدول العربية أحد أهم التحديات التي تواجه قطاع التأمين العربي وتحول دون زيادة مستويات الشمول المالي في الدول العربية. عليه، تركز السلطات الإشرافية في الدول العربية في المرحلة المقبلة على تشجيع خدمات التأمين متناهي الصغر في الدول العربية.

ففي **فلسطين**، يتم التركيز على تحقيق أهداف الشمول المالي من خلال وضع إطار تشريعي للتأمين متناهي الصغر، والسماح بتأسيس شركات متخصصة في مجال التأمين متناهي الصغر بمتطلبات قانونية أكثر بساطة عند التأسيس، ومزاولة النشاط

¹¹ IFSB, (2021). "Islamic Financial Services Industry Stability Report 2021".

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

الحرائق للمنازل والمباني والتأمين ضد الكوارث الطبيعية. علاوة على التأمين على الحياة والتأمين الطبي، خاصة في أعقاب جائحة كوفيد-19.

ففي الأردن، يواصل البنك المركزي تعزيز جهوده الرامية نحو رفع الوعي التأميني بين شرائح المجتمع المختلفة، حيث عملت السلطة الإشرافية المسؤولة عن قطاع التأمين خلال السنوات السابقة على إصدار عدة منشورات تستهدف زيادة مستويات التوعية التأمينية من خلال الوسائل المختلفة (رسائل نصية قصيرة SMS)، التوعية التأمينية الإذاعية، التوعية من خلال استخدام وسائل التواصل الإلكتروني (Facebook, Egov, website, MIT application). من جهة أخرى، تقوم الجهة المختصة بالإجابة على استفسارات جمهور المواطنين حول أي جانب من جوانب النشاط التأميني وتوفير وسائل لحل نزاعات التأمين ودياً من خلال مديرية مختصة في إدارة التأمين لضمان إيصال التعويض المناسب إلى مستحقيه بسرعة وكفاءة ومهنية عالية، إلى جانب حل نزاعات التأمين لتمكين المؤمن لهم والمستفيدين من التأمين من حل نزاعاتهم مع شركات التأمين بعد استنفادهم للطرق الودية، علاوة على إصدار تعليمات لضمان النظر في الشكاوى بموضوعية وحيادية عالية مراعية بذلك التشريعات والقوانين والأنظمة ذات العلاقة وذلك بما يكفل حقوق جميع أطراف النزاع التأميني.

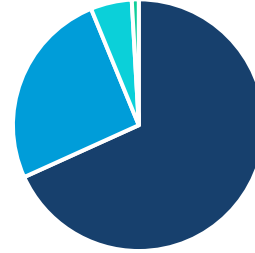
من جهة أخرى، يتم العمل على إعداد الدراسات والبحوث، وتعزيز المنافسة الإيجابية بين مؤسسات القطاع من خلال نشر البيانات والإحصاءات المختلفة عن واقع شركات التأمين والقطاع والتي من أهمها تقرير نتائج أعمال قطاع التأمين، ومؤشر الشكاوى لتأمين المركبات، إضافة لإحصاءات مفصلة عن التأمين الطبي الخاص، وإحصاءات حول التأمين على الحياة بدورية سنوية، فيما يتم كذلك إصدار نشرة إحصائية شهرية للمؤشرات الأساسية حول أداء قطاع التأمين.

كما تواصل هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي في المغرب تفعيل استراتيجيتها للتوعية والتثقيف المالي من خلال إطلاق حملات توعوية وتنظيم ورش عمل لرفع الوعي بأهمية الخدمات التأمينية التي تسعى الهيئة إلى اتساع نطاق شموليتها لعدد أكبر من المواطنين.

الاستفادة من فرص تعزيز التعاون الإقليمي لتطوير قطاع التأمين العربي

يوفر التكامل العربي مجالاً أرحب لتعزيز نشاط التأمين في الدول العربية على اختلاف أنشطته بالاستفادة من وفورات السوق التي يتيحها سوق قوامها 421 مليون نسمة. بناءً عليه، تسعى

شكل رقم (10)
الأهمية النسبية للخدمات المالية المتوافقة مع الشريعة على مستوى العالم (%) (2020)



- الخدمات المصرفية المتوافقة مع الشريعة
- إصدارات الصكوك
- صناديق الاستثمار المتوافقة مع الشريعة
- التأمين التكافلي

Source: IFSB, (2021). "Islamic Financial Services Industry Stability Report 2021".

نظراً لخصوصية الأسواق التأمينية في الدول العربية وأهمية تطوير منتجات التأمين التكافلي لخدمة شرائح أوسع من المستفيدين، تسعى السلطات الإشرافية في بعض الدول العربية إلى تطوير مثل هذه الأسواق. ففي مصر، يجري العمل على تطوير الإطار التشريعي للتأمين التكافلي. فيما تم في المغرب، وضع الإطار القانوني لمزاولة التأمين التكافلي تمهيداً لإدخاله حيز التنفيذ بما يُمكن من تنويع عرض المنتجات والخدمات واستقطاب فئة غير مشمولة تأمينياً إلى حد الآن.

الالتزام بالمعايير الدولية لقطاع التأمين

من المهم تركيز الجهود المستقبلية للجهات التشريعية والإشرافية في الدول العربية على الارتقاء بمستوى صناعة التأمين من خلال انتهاز أحدث الممارسات العالمية، ذلك من خلال تطبيق أحدث المعايير المحاسبية ذات الصلة الصادرة عن المؤسسات الدولية. إضافة إلى التركيز على إدارة المخاطر والأبعاد المتعلقة بها من خلال إدارة المخاطر المؤسسية (Enterprise Risk Management-ERM) التي تمثل أحد الأدوات التي تحدد من المخاطر المصاحبة للكثير من التحديات التي تواجهها شركات التأمين بشكل عام وبالتالي تنظم عملية دعم عملية صنع القرار بشكل كبير للقائمين على قطاع التأمين.

تعزيز الجهود الرامية إلى رفع الوعي التأميني

تتضمن الرؤى المستقبلية للسلطات الإشرافية المسؤولة عن قطاع التأمين في الدول العربية العمل على توفير طلب كاف للمنتجات التأمينية عن طريق رفع مستوى الوعي والثقافة التأمينية سواءً فيما يتعلق بالتأمين على المشاريع والتأمين ضد

المصادر باللغة الإنجليزية

- BIS search, "Blockchain Technology in Financial Services Market - Analysis and Forecast: 2017 to 2026 (Focus on Opportunity and Use Case Analysis)."
- FSB, (2020). "Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation", Dec.
- IFC, (2014). "Survey on Islamic Finance and SMEs". The International Finance Corporation, Washington D.C.
- IFSB, (2021). "Islamic Financial Services Industry Stability Report 2021".
- Swiss Re Institute (SIGMA), (2021). "World insurance: the recovery gains pace", No 3 /2021.
- GB INSIGHTS, (2021). "Insurance Tech Q2 2021", July.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:
www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العنالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).

السلطات الإشرافية في بعض الدول العربية إلى الاستفادة من المكاسب التي تتيحها زيادة مستويات التوسع في الأسواق التأمينية المجاورة. ففي لبنان، تتطلع الجهات الإشرافية والرقابية لتوفير منصة إقليمية للخدمات التأمينية تخدم منطقة المشرق العربي ولا سيما سورية الأردن والعراق، بالاستفادة من الكفاءات المتقدمة في قطاع التأمين المتوفرة في لبنان. إضافة إلى السعي لجذب شركات التأمين وإعادة التأمين العالمية ليكون مركزها الأساسي في منطقة الشرق الأوسط في لبنان بما يعزز من تطور سوق التأمين في المنطقة العربية.

تشجيع شركات التأمين على تقديم خدمات تأمينية مستدامة، وتغطية المخاطر المناخية، وتعزيز المسؤولية الاجتماعية

تعتبر شركات التأمين أحد الفاعلين الرئيسيين في مجال تعزيز نظم الاستدامة الاقتصادية والتحوط ضد المخاطر العالمية الناتجة عن تغير المناخ. في هذا الإطار، تسعى السلطات الإشرافية في بعض الدول العربية مثل المغرب إلى تعزيز دور شركات التأمين وإعادة التأمين في مجال الاستدامة الاقتصادية من خلال إعداد اتفاقيات مع الجهات المعنية من أجل تشجيع استثمار الشركات في الأصول الخضراء، وتلك التي تندرج في إطار التنمية المستدامة. إضافة إلى وضع جميع التدابير التي من شأنها توفير تغطية ومنتجات تأمينية ملائمة للمخاطر المناخية.

كما تواصلت الجهات المعنية في مصر العمل على تحقيق المسؤولية الاجتماعية لقطاع التأمين المصري وأهداف التنمية المستدامة، حيث شكلت الهيئة العامة للرقابة المالية لجنة من أجل البت في توزيع فائض التأمين التكافلي غير الموزع، وقد أقرت اللجنة العديد من التبرعات من أجل تقديم الدعم المادي والعيني إلى العديد من الكيانات الصحية العامة التي تقدم خدمات الرعاية الطبية لكافة فئات المجتمع، فضلاً عن توفير الدعم المادي لجهات تعمل على توفير الرعاية لذوي الاحتياجات الخاصة ودعم التعليم.

المصادر باللغة العربية

- صندوق النقد العربي، (2021). "استبيان الرقابة على القطاع المالي غير المصرفي: الواقع والآفاق".
- معالي الدكتور عبد الرحمن بن عبد الله الحميدي، (2021). "الكلمة الافتتاحية للاجتماع عالي المستوى حول حوكمة شركات التأمين ومكافحة الجرائم المالية"، صندوق النقد العربي، يوليو.

- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020)
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (أبريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021).
- العدد الثاني والعشرون: "اقتصاديات جانب العرض، أثر لافر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية (سبتمبر 2021).
- العدد الثالث والعشرون: "واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربية: قطاع التأمين" (أكتوبر 2021).



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد (24)
نوفمبر 2021

إعداد:
د. هبة عبد المنعم

"الموجة التضخمية العالمية: المسببات والانعكاسات على الاقتصادات العربية"

- العالم يشهد موجة تضخمية في ظل تسارع وتيرة التعافي الاقتصادي التي أدت إلى زيادة في مستويات الطلب الكلي، في الوقت الذي لا تزال فيه مستويات العرض مقيدة بسبب الإجراءات الاحترازية لمواجهة جائحة كوفيد-19.
- سوف يكون لهذه الموجة التضخمية انعكاسات على توجهات السياسة النقدية في العديد من الاقتصادات المتقدمة والنامية في حال ما إذا أسفرت عن ضغوطات تضخمية أكثر استمرارية
- ظهور أثر الموجة التضخمية العالمية بشكل أوضح على الرقم القياسي لأسعار المنتجين في عدد من الدول العربية، مقارنة بالرقم القياسي لأسعار المستهلكين، وتأثر الدول العربية ذات مستويات الاكتفاء الذاتي الأقل من السلع الأساسية بضغطات الموجة التضخمية العالمية.
- الضغوط التضخمية الحالية تمثل تحديات بالنسبة للبنوك المركزية العربية التي تتبنى سياسة استهداف التضخم، وتؤكد أهمية الرصد الدوري لتوقعات التضخم.
- ضرورة مواصلة العمل بأدوات السياسة النقدية غير التقليدية لدعم التعافي الاقتصادي للدول العربية بالتركيز على دعم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والأنشطة الاقتصادية التي لا زالت متأثرة بالقيود الاحترازية لمواجهة الجائحة.
- الموجة التضخمية العالمية تعزز ضرورة تبني إصلاحات هيكلية لزيادة مستويات الاكتفاء الذاتي في الدول العربية، والنظر في اعتماد آليات عقود التحوط ضد تقلبات أسعار السلع الأساسية، وتؤكد أهمية تأسيس بورصات السلع العربية، وتعزيز آليات التكامل العربي.

مقدمة:

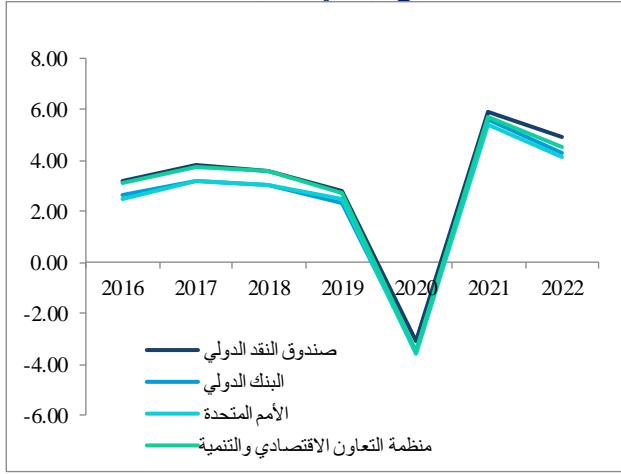
التوريد لعدد من السلع الأساسية. تفاوتت حدة هذه الضغوطات من دولة إلى أخرى بحسب اختلاف طبيعة اقتصاد كل دولة والتطورات التي تمر بها، حيث تفاقمت في بعض الدول بما يعكس الأوضاع الاستثنائية التي شهدتها خلال عام 2021. سوف يكون لهذه الموجة التضخمية انعكاسات ملموسة على توجهات السياسة النقدية في العديد من الاقتصادات المتقدمة والنامية في حال ما إذا أسفرت عن ضغوطات تضخمية أكثر استمرارية، حيث ستفرض على بعض البنوك المركزية في هذه الدول العودة المبكرة لمسارات السياسة النقدية التقليدية، وهو ما قد يؤثر على فرص التعافي الكامل للاقتصاد العالمي. كما أن هذه الموجة التضخمية سوف تنعكس بلا شك على مستويات الفقر العالمية، وسوف تدفع بالمزيد من الأشخاص على مستوى العالم تحت خط الفقر وتزيد من صعوبة المهمة الملقة على عاتق حكومات دول العالم لتحقيق عدد من أهداف التنمية المستدامة.

استناداً إلى ما سبق، يتطرق موجز السياسات الحالي إلى الموجة التضخمية العالمية من حيث تحليل أسبابها، ومؤشراتها،

شهد العالم خلال عام 2021 موجة تضخمية امتدت آثارها لتشمل العديد من الاقتصادات المتقدمة والنامية. ففي ظل تعافي الاقتصاد العالمي للخروج من أسوأ ركود اقتصادي ألم به منذ تسعين عاماً جراء جائحة كوفيد-19، أفرت العديد من دول العالم حزم ضخمة للتحفيز المالي لتمكين الأفراد والشركات من تجاوز التداعيات الناتجة عن الجائحة، وخاصة في الاقتصادات المتقدمة التي قامت حكوماتها بضخ التريليونيات من الدولار في الأسواق لدعم النمو الاقتصادي.

أدت هذه الحزم إلى زيادة كبيرة في مستويات الطلب العالمي على السلع والخدمات ونشاط ملموس لحركة التجارة الدولية، في الوقت الذي لم يزل فيه جانب العرض الكلي مقيداً نتيجة الإجراءات الاحترازية المفروضة لاحتواء الجائحة بما حال دون سلاسة استجابة جانب العرض الكلي للزيادة المتسارعة في مستويات الطلب الكلي وهو ما شكل في مجمله ضغطاً استثنائياً على الموارد الاقتصادية وبالتالي ظهور العديد من الضغوطات التضخمية التي طالت العديد من الأسواق وأدت إلى ارتفاعات قياسية لأسعار العديد من السلع ونقص شديد في مستويات

شكل رقم (1)
معدل تغير الناتج الإجمالي العالمي (2016-2022)

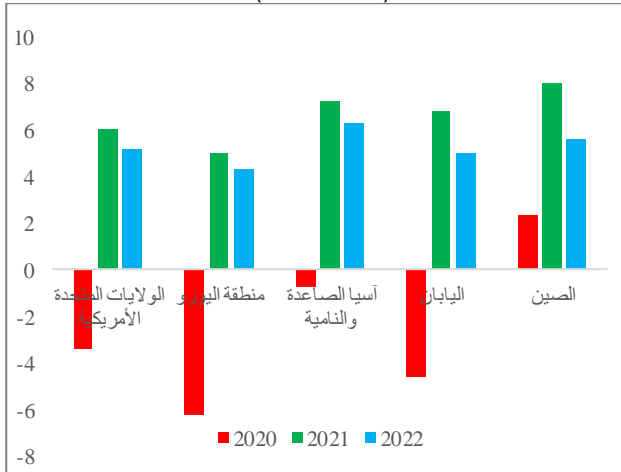


بيانات عامي 2021 و2022 متوقعة.

المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي.

شكل رقم (2)

معدل تغير الناتج الإجمالي لأهم الدول والمجموعات الاقتصادية (2020-2022)



بيانات عامي 2021 و2022 متوقعة.

المصدر: صندوق النقد الدولي، (2021). "تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، أكتوبر.

من جانب آخر، ساهم تسارع تنفيذ برامج التلقيح الوطنية في إعادة فتح الاقتصادات عبر العالم، والسماح بعودة تدريجية للأنشطة الاقتصادية، وهو ما دعم مستويات الطلب على العديد من السلع والخدمات لا سيما تلك التي لا تقوم على أساس الاتصال المباشر. في هذا الإطار، تشير الإحصاءات إلى تلقيح نحو 49 في المائة من سكان العالم بجرعة واحدة على

وأثارها الاقتصادية وتداعياتها على توجهات السياسة النقدية العالمية، وكذلك الوقوف على انعكاساتها على الاقتصادات العربية، فيما ينتهي الموجز ببعض الانعكاسات على صعيد السياسات لتمكين الدول العربية من مواجهة التداعيات الناتجة عنها.

أسباب الموجة التضخمية الحالية

في أعقاب انكماش الاقتصاد العالمي بما يتراوح بين 3.1 إلى 3.6 في المائة في عام 2020 بحسب تقديرات المؤسسات الدولية، تسارعت وتيرة التعافي الاقتصادي العالمي في عام 2021، حيث تشير التقديرات إلى نمو الاقتصاد العالمي بما يتراوح بين 5 إلى 6 في المائة العام الجاري مدفوعاً بالعديد من العوامل التي يأتي على رأسها حزم التحفيز المالي الضخمة التي تم تبنيها في عدد من الاقتصادات المتقدمة وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. فالتقديرات تشير إلى ضخ حزم تحفيز في الاقتصاد الأمريكي بمفرده بقيمة 1.8 تريليون دولار أمريكي (8.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة الأمريكية) في عام 2021⁽¹⁾، بخلاف استمرار الدعم المقدم من قبل أدوات السياسة النقدية لتنشيط جانب الطلب ممثلاً في الإبقاء على أسعار الفائدة منخفضة عند مستويات تتراوح بين 0 إلى 0.25 نقطة مئوية خلال عام 2021، علاوة على الإبقاء على وتيرة برنامج شراء الأصول عند مستوى 120 مليار دولار شهرياً لتحفيز البنوك على التوسع في منح الائتمان خلال الأشهر المنصرمة من عام 2021. إضافة لما سبق، أقر الإتحاد الأوروبي في إطار ما يعرف "بخطة الجيل القادم" حزم للتحفيز المالي بقيمة 750 مليار يورو يتم تمويلها من خلال الاقتراض على مستوى دول الإتحاد⁽²⁾.

كان لحزم التحفيز، خاصة تلك التي تم تبنيها في الولايات المتحدة الأمريكية، آثاراً انتشارية داعمة للنمو (Spillover Effects) في العديد من الدول الأخرى. فوق تقديرات الأمم المتحدة، سوف يساهم تسارع النمو الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية في رفع معدلات النمو بما لا يقل عن 0.5 نقطة مئوية في كل من الصين وأوروبا واليابان، فيما ترتفع الآثار الانتشارية الإيجابية لتصل إلى نحو نقطة مئوية زيادة في معدل النمو في كل من كندا والمكسيك⁽³⁾.

³ UN, (2021). "World Economic Situation and Prospects", August 2021 Briefing.

¹ IMF, (2021). "Covid-19 Policy Tracker".

² IMF, (2021). Ibid.

الأسبوعية للحاويات (سعة 40 قدم) المتوجهة من الصين وشرق آسيا إلى أمريكا الشمالية لتصل إلى 20 ألف دولار في الأسبوع في شهر سبتمبر مقابل 4 آلاف دولار لسعر الحاويات المماثل المسجل في نفس الفترة من العام الماضي⁽⁵⁾. وهو الأمر المتوقع استمراره حتى عام 2023، حينما تكون هناك فرصة لزيادة طاقات الشحن العالمية، ويتم على الأغلب إزالة القيود المفروضة بسبب الجائحة.

شكل رقم (4)

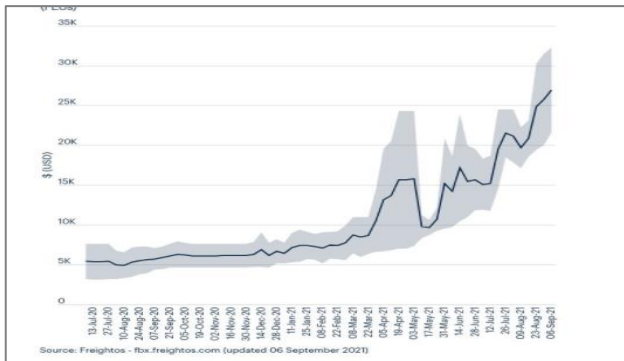
مؤشر حجم التجارة السلعية الدولية
(الربع الأول 2015-الربع الثاني 2022) (100=2015)



Source: WTO, (2021). "Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences", Oct.

شكل رقم (5)

الأسعار الأسبوعية للحاويات سعة 40 قدما المتوجهة من الصين وشرق آسيا إلى أمريكا الشمالية (ألف دولار)



مؤشرات الموجة التضخمية العالمية

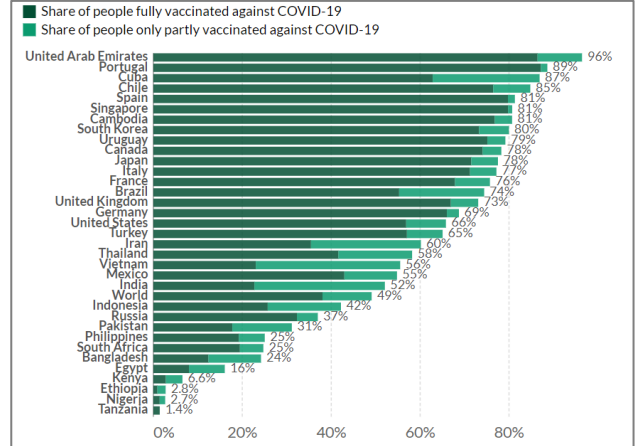
طالت الموجة التضخمية العديد من أسواق السلع وخاصة السلع الأساسية والمواد الخام. ففي أسواق النفط الدولية، وفي ظل التقديرات التي تشير إلى ارتفاع مستويات الطلب على النفط بنحو 6 ملايين برميل يوميا لمواكبة عملية التعافي

⁵ Yanelli, A. (2021), "Shipping container rates continue to soar despite increased attention" Independent Commodities Intelligence Services (ICIS), Sep.

الأقل من لقاحات مكافحة الفيروس، بإجمالي 7 مليار جرعة (بواقع 23.6 مليون جرعة يوميا) وفق الموقف المسجل بتاريخ 29 أكتوبر 2021.

شكل رقم (3)

نسبة السكان الملقحين في عدد من دول العالم (29 أكتوبر 2021)



Source: Ourworldindata.org, (2021). "Covid-vaccinations", Oct.

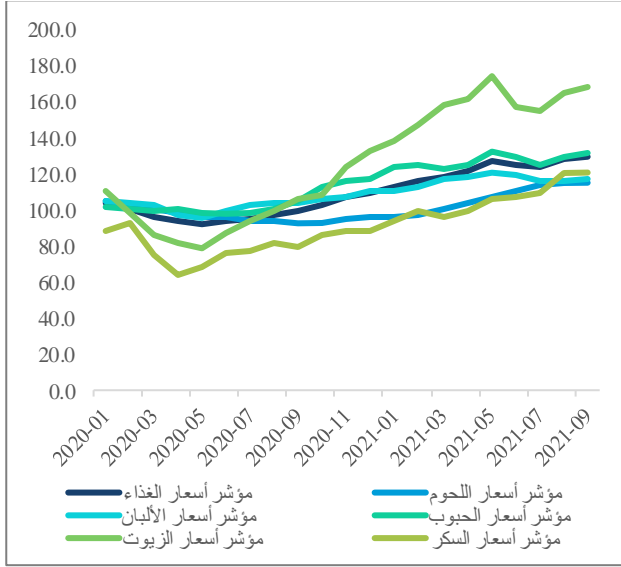
ساهمت التطورات المذكورة في زيادة ملموسة في مستويات نمو التجارة الدولية، وهوما جعل منظمة التجارة العالمية تتجه مؤخرا إلى رفع تقديراتها لمعدل نمو حجم التجارة السلعية الدولية إلى نحو 10.8 في المائة في عام 2021، عوضا عن 8.0 في المائة متوقعة في شهر مارس الماضي. تأتي هذه التوقعات في ظل ارتفاع معدل نمو حجم التجارة الدولية في الربع الثاني من عام 2021 بنسبة 22.0 في المائة على أساس سنوي⁽⁴⁾.

وكما سبق الإشارة، فقد حدث تسارع وتيرة الطلب العالمي في الوقت الذي لا تزال فيه سلاسل الإمداد العالمية متأثرة ومقيدة إلى حد ما بالإجراءات الاحترازية المفروضة لمواجهة الجائحة. بالتالي لم تكن عمليات التوريد عبر الحدود قادرة على أن تتجاوب مع هذه الزيادة في الطلب، خاصة في ظل تعقد وتشعب سلاسل الإمداد الدولية وامتدادها عبر العديد من مناطق العالم وتوزع عمليات إنتاج المدخلات عبر العديد من الدول. حتى في حالات توفر السلع بعد وقت طويل من طلبها، واجهت حركة الشحن العالمية لاسيما الشحن البحري اختناقات غير مسبوق في عام 2021 في ظل تأثر الموانئ الرئيسية في عدد من دول العالم بالقيود المفروضة لاحتواء الجائحة، وعدم كفاية الشاحنات للوفاء باحتياجات الطلب العالمي في ظل تأخر العديد منها وانتظارها في الموانئ العالمية لمدد طويلة، ما أسفر عن طول الفترات الزمنية لوصول السلع إلى الموانئ وارتفاع قياسي لأسعار الشحن. فعلى سبيل المثال، ارتفعت التكلفة

⁴ WTO, (2021). "Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences", Oct.

الغاز الطبيعي والفحم إلى مستويات قياسية وسط قيود العرض وانتعاش الطلب على الكهرباء.

شكل رقم (7)
مؤشر الفاو الرئيس لأسعار الغذاء ومؤشراته الفرعية
(يناير 2020-سبتمبر 2021)



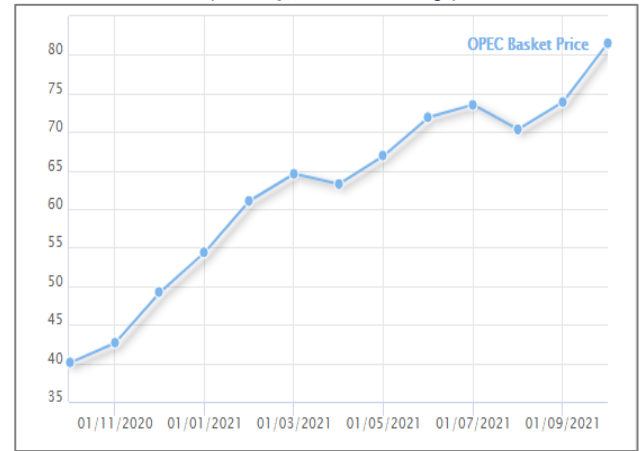
Source: FAO, (2021). « FAO Food Price Index », Sep.

في هذا السياق، ارتفع سعر الغاز الطبيعي في شهر سبتمبر الماضي لمستويات لم يشهدها منذ شهر فبراير 2014، بلغت نحو (5.3) دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية، وبحلول شهر أكتوبر سجلت أسعار الغاز الطبيعي ارتفاعاً بنسبة 78 في المائة على أساس سنوي⁽⁶⁾، وهو ما قد يمثل تحدي كبير على الأخص للدول الأوروبية خاصة مع دخول فصل الشتاء الذي يشهد ذروة الطلب على الطاقة.

فضلاً عن ارتفاع أسعار العقود الآجلة للغاز الطبيعي في أوروبا وآسيا للفترة (نوفمبر 2021-مارس 2022) لتسجل أعلى مستوياتها منذ ثلاثة عشر عاماً عند نحو 30 دولاراً لكل مليون وحدة حرارية بريطانية⁽⁷⁾. وقد سجلت أسعار الغاز الطبيعي ارتفاعات قياسية في أوروبا خلال عام 2021 كنتيجة للاضطرابات في توريد الغاز الطبيعي الروسي الذي تعتمد عليه أوروبا بنسبة 35 في المائة من إجمالي إمداداتها من الغاز، والانخفاض الكبير في مستوى المخزونات الأوروبية من الطاقة، وتوجه العديد من الحكومات الأوروبية إلى تبني تدابير

الاقتصادي، واستمرار العمل باتفاق "أوبك+" لتعديل كميات الإنتاج الذي يستهدف تحقيق توازن السوق النفطية العالمية، ارتفعت الأسعار العالمية للنفط بنسبة تقارب 65 في المائة منذ بداية عام 2021 وحتى الثامن والعشرين من شهر أكتوبر لتصل إلى نحو 68.3 دولاراً للبرميل، مقارنة بأسعار النفط المسجلة وفق سلة خامات أوبك المرجعية في عام 2020. بل إن أسعار النفط قد شهدت قفزات واسعة بداية من شهر يونيو من عام 2021، وسجلت أعلى مستوى شهري لها في شهر أكتوبر 2021.

شكل رقم (6)
الأسعار الشهرية لسلة خامات أوبك
(نوفمبر 2020-أكتوبر 2021)



المصدر: منظمة الأوبك.

كما امتدت الموجة التضخمية إلى أسواق السلع الغذائية التي شهدت ارتفاعات هي الأعلى منذ عقد كامل. فبحسب منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، فقد بلغ مؤشر أسعار الغذاء متوسط 130.0 نقطة في سبتمبر 2021، مرتفعاً بنحو 32.8 بالمائة، مقارنة بالمستوى المسجل في نفس الشهر من العام الماضي مدفوعاً إلى حد كبير بالزيادة في أسعار الحبوب والزيوت النباتية. فعلى أساس سنوي، ارتفعت أسعار مجموعة الحبوب بنسبة 27.3 في المائة خلال شهر سبتمبر 2021، فيما ارتفعت أسعار الزيوت النباتية بنسبة 60 في المائة، واللحوم بنسبة 26.3 في المائة، ومنتجات الألبان بنسبة 15.3 في المائة.

من جهة أخرى، شهدت أسعار السلع الأساسية ارتفاعات قياسية في عام 2021. على سبيل المثال، ارتفعت أسعار المعادن بنسبة 48 في المائة في عام 2021. كما وصلت أسعار

⁷ Oxford Institute for Energy Studies, (2021). "Quarterly Gas Review: Short Term and Medium-Term Outlook for Gas Market", Oct.

⁶ Trading Economics, (2021). "Natural gas".

يرتفع بشكل كبير إلى نحو 2.8 في المائة في عام 2021، بما يمثل أكثر من ثلاثة أضعاف معدل التضخم المسجل عام 2019 (0.7 في المائة)، ونحو ضعف معدل المسجل عام 2020 إلى 5.5 في المائة في عام 2021. من المتوقع انحسار الضغوطات التضخمية في عامي 2022 و2023 في العديد من مناطق العالم مع زيادة مستويات المعروض الكلي من السلع والخدمات وإزالة القيود الاحترازية المُتبنية لمواجهة الجائحة.

تأتي الموجة التضخمية الحالية في الوقت الذي تكافح فيه البنوك المركزية حول العالم لدعم النمو الاقتصادي الذي لا يزال متأثراً بالتداعيات الناتجة عن جائحة كوفيد-19، وتحرص فيه على استمرار تقديم الدعم الكافي للاقتصادات المحلية لضمان خروجها من هذه الأزمة. إلا أن هذه الموجة التضخمية عقدت من الخيارات المتاحة أمام البنوك المركزية وخاصة تلك التي تستهدف التضخم. ففي ظل المخاوف من أن تؤدي تلك الارتفاعات المؤقتة في الأسعار إلى ضغوطات تضخمية أكثر استمرارية، قد تضطر هذه البنوك إلى تبني سياسات نقدية انكماشية في الوقت الذي لا يزال التعافي الاقتصادي معتمداً وبشكل أكبر من أي وقت مضى على التحفيز النقدي في ظل محدودية قدرة الحكومات على مواصلة دعم التعافي من خلال أدوات السياسة المالية خوفاً من تداعيات ذلك على الانضباط المالي والاستدامة المالية.

في ضوء ما سبق، ورغم إعلان عدد من البنوك المركزية الدولية عن قناعتها بأن الضغوطات السعريّة الحالية ذات طبيعة مؤقتة، وأنها لن تؤثر على قدرتها على بلوغ مستهدفاتها التضخمية في الأجل المتوسط، إلا أن مواصلة معدلات التضخم اتجاهها نحو الارتفاع خلال الربع الأخير من العام الجاري، دفع عدد من البنوك المركزية الدولية للإعلان عن قرب الخروج التدريجي من تدابير السياسة النقدية التيسيرية، لاسيما من خلال خفض وتيرة برامج التيسير الكمي. في هذا السياق، ألمح مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي إلى إمكانية قيامه برفع أسعار الفائدة في عام 2022، بدلا من 2023، وإمكانية البدء في خفض وتيرة مشتريات الأصول البالغ قيمتها 120 مليار دولار شهريا بداية من شهر نوفمبر من عام 2021. كما قرر البنك المركزي الأوروبي إبطاء وتيرة مشترياته الطارئة من السندات في ظل التعافي الاقتصادي لمنطقة اليورو. فيما لا تزال بنوك مركزية دولية أخرى بعيدة عن اتخاذ قراراتٍ مماثلة،

تنظيمية للحد من استخدام الوقود عالي الانبعاثات الكربونية زادت من التوجه نحو استخدام الغاز الطبيعي.

شكل رقم (8)

الأسعار العالمية للغاز الطبيعي (دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية) (ديسمبر 2020-سبتمبر 2021)



Source: Trading Economics.

أثرت الارتفاعات المسجلة في أسعار الغاز الطبيعي والفحم على إنتاج عدد من السلع الأخرى، حيث أدت إلى تقلص إنتاج الأسمدة وارتفاع أسعارها وهو ما انعكس على تكاليف مدخلات الإنتاج لعدد من المحاصيل الغذائية الرئيسة. كما أثر ارتفاع أسعار منتجات الطاقة سلباً على إنتاج بعض المعادن مثل الألمنيوم والزنك. لفتت التطورات الأخيرة في سوق الطاقة الانتباه العالمي إلى أهمية الاعتماد الموثوق على مصادر مستدامة للطاقة وإلى أهمية توليد الكهرباء الاحتياطية والتوسع في تخزين الطاقة المولدة من مصادر منخفضة الكربون لاسيما في ظل مستويات التقلب في إنتاج الطاقة المتجددة. في الوقت نفسه، أدى الارتفاع المفاجئ في أسعار الغاز الطبيعي والفحم هذا العام إلى جعل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح أكثر قدرة على المنافسة كمصدر بديل للطاقة⁸.

تداعيات الموجة التضخمية على توجهات السياسة النقدية

من المتوقع أن يؤدي تسارع مستويات الطلب الكلي والارتفاعات السعريّة الأخيرة المسجلة في سياق الموجة التضخمية الحالية إلى رفع معدل التضخم العالمي إلى 4.3 في المائة في عام 2021، مقارنة بنحو 3.2 في المائة في عام 2020. تأتي هذه الزيادة في معدل التضخم العالمي مدفوعة بارتفاع معدل التضخم في الاقتصادات المتقدمة الذي من المتوقع أن

⁸ World Bank, (2021). "Soaring Energy Prices Pose Inflation Risks as Supply Constraints Persist", Global Commodity Market Outlook", Oct.

التضخمية السابقة المدفوعة بتضخم دفع النفقة التي أسفرت عن حدوث ركود تضخمي في أعقابها ومن أهمها أزمة ارتفاع الأسعار العالمية للنفط خلال سبعينيات القرن الماضي⁹.

في هذه الحالة سوف يواجه صناع القرار تحدياتٍ على صعيد صنع السياسات الاقتصادية. فأى سياسة سيتم انتهاجها لمعالجة أي من الظاهرتين (التضخم) و(الركود) سوف تؤدي إلى تفاقم الأخرى. فرفع الفائدة لمكافحة التضخم سوف يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي، ويسفر عن ارتفاع معدلات البطالة. في حين أن خفض الفائدة للتغلب على الركود سوف يسفر عن ارتفاع أكبر لمعدلات التضخم.

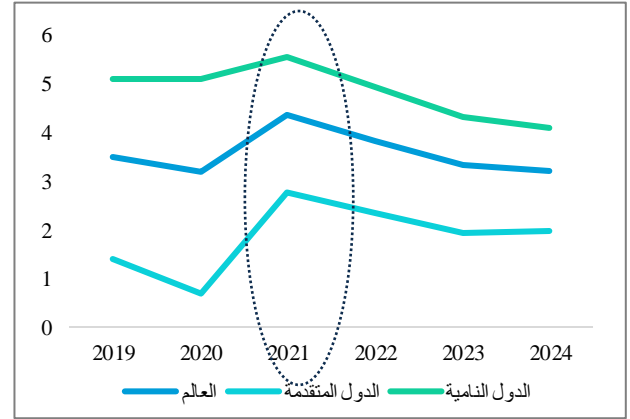
من جانب آخر، أثارت الموجة التضخمية الحالية المخاوف بشأن احتمالات تعرض الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة لضغوطات مالية نتيجة الخروج الكبير المتوقع لرؤوس الأموال الأجنبية من هذه الاقتصادات مع بداية تشديد السياسة النقدية في الدول المتقدمة في ظل التوجه نحو الاستثمار في الملاذات الآمنة. بالتالي احتمالات حدوث نوبة غضب (Taper Tantrum) مثيلة لتلك التي شهدتها الأسواق الناشئة في عام 2013 في أعقاب قيام مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي بالإعلان عن تشديد السياسة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية. لكن في المقابل، يرى البعض أن الأمر قد يكون مختلفاً في عام 2021 عن ما شهدته الأسواق الناشئة في عام 2013 نتيجة عدد من الأسباب لعل من أهمها حرص البنوك المركزية الدولية حالياً على التوجيه المسبق للأسواق بشأن توجهات السياسة النقدية المستقبلية (Forward Guidance)، وتبني مسار تدريجي للعودة إلى المسارات التقليدية للسياسة النقدية حتى لا يضر ذلك بالتعافي الاقتصادي العالمي.

انعكاسات الموجة التضخمية العالمية على الاقتصادات العربية

كغيرها من الاقتصادات العالمية المنفتحة على العالم، تأثرت بعض الدول العربية بالموجة التضخمية الحالية خاصة خلال الربع الثالث من عام 2021. جاء ذلك الارتفاع نتيجة للعديد من العوامل التي أدت إلى ارتفاعات المستوى العام للأسعار في هذه الدول لعل من أهمها:

يأتي على رأسها البنك المركزي الياباني في ظل محدودية الضغوط التضخمية التي يشهدها الاقتصاد الياباني.

شكل رقم (9)
معدلات التضخم العالمية
(2019-2024)



Source: IMF, (2021). "World Economic Outlook Database", Oct.

تثير هذه الموجة التضخمية المخاوف من أن تؤدي الارتفاعات الحالية في الأسعار إلى ضغوطاتٍ تضخمية ذات طبيعة مستدامة في المستقبل. فعلى الرغم من أن جانب مهم من هذه الموجة التضخمية مدفوعاً بعوامل مؤقتة ناتجة عن تضخم دفع النفقة Cost-push Inflation، واختناقات سلاسل الإمداد الدولية، إلا أن تفاعل هذه الموجة التضخمية مع ديناميكيات سوق العمل في بعض الدول قد يسفر عن ضغوطات تضخمية أكثر استمرارية عبر قناة التوقعات الاقتصادية التي باتت تلعب دوراً متزايداً منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي في تفسير التغيرات في المستوى العام للأسعار وتجدد السند لها في الأسس النظرية والتطبيقية لمدرسة التوقعات الرشيدة (Rational Expectations Theory).

فمع استمرار الارتفاعات السعيرية، سوف يتجه الفاعلون الاقتصاديون (منتجون/موردون/أصحاب العمل) في كل مرحلة تعاقدية يمرون بها (عقود توريد السلع أو الخدمات أو حتى تجديد العقود السنوية للأجور والمرتبات) إلى تمرير الارتفاعات السعيرية الحالية إلى القيمة النهائية لهذه العقود، وهو ما سوف يسفر في النهاية عن ضغوطات تضخمية أكثر استدامة قد تقوض فرص التعافي الاقتصادي العالمي وبالتالي إمكانية حدوث ركود تضخمي (Stagflation) ممثلاً في تزامن ارتفاع كل من معدلات التضخم والبطالة على غرار الموجات

⁹ Reading, B. (2021). "Return of cost-push inflation may lead to stagflation", OMFIF, Oct.

إلى تأثير الموجة التضخمية العالمية الذي انعكس على بعض الدول العربية على وجه الخصوص (12).

ظهر تأثر بعض الاقتصادات العربية بالموجة التضخمية العالمية واضحا على وجه الخصوص خلال الربع الثالث من عام 2021. فعلى سبيل المثال، ارتفع معدل التضخم في مصر على أساس سنوي خلال الربع الثالث من عام 2021 ليصل إلى نحو 7 في المائة، مقابل نحو 5 في المائة للتضخم المسجل خلال الربع الثاني من العام الجاري. وقد سجل معدل التضخم ارتفاعا ملموسا خلال شهر سبتمبر ليصل إلى نحو 8 في المائة بما يمثل أعلى مستوى له في عشرين شهرا (13).

كذلك شهد مؤشر التضخم الأساسي (Core Inflation) - الذي يقيس التغيرات في المستوى العام للأسعار بعد استبعاد التغيرات في أسعار السلع التي تشهد تقلبات ملحوظة ومن أهمها مجموعة السلع الغذائية، والسلع المحدد أسعارها إداريا - في مصر ارتفاعا إلى 4.6 في المائة خلال الربع الثالث من عام 2021 مقابل 3.5 في المائة بحسب بيانات البنك المركزي المصري، بما يشير إلى أن الارتفاعات المؤقتة في الأسعار صاحبها كذلك ضغوطات تضخمية أكثر استمرارية خلال الربع الثالث.

جدير بالذكر أن البنك المركزي المصري وفي إطار استراتيجية لاستهداف التضخم يسعى إلى بلوغ معدل مستهدف للتضخم يبلغ نحو 7 في المائة ($\pm 2\%$) بحلول الربع الرابع من عام 2022. كما يُشار كذلك إلى أن الارتفاعات السعرية المسجلة خلال عام 2021 كانت أكثر وضوحا بالنسبة لمؤشر الرقم القياسي لأسعار المنتجين الذي سجل ارتفاعا بنسبة 22.4 في المائة في مصر خلال الربع الثالث من عام 2021، مقابل 7.5 في المائة خلال الربع الثاني من عام 2021.

في تونس، اتجه المستوى العام للأسعار إلى الارتفاع بداية من شهر يونيو 2021، وواصل معدل التضخم العام ارتفاعه ليسجل نحو 6.2 في المائة في الربع الثالث من عام 2021، مقابل 5.2 في المائة في الربع الثاني عام 2020. سجل التضخم ارتفاعا ملموسا في شهر سبتمبر حيث بلغ 6.2 في المائة على أساس سنوي بما يُعزى إلى ارتفاع أسعار مجموعة التعليم بنسبة 6.1 في المائة، وهو أمرا متوقعا خلال تلك الفترة التي

- تسارع وتيرة النشاط الاقتصادي في هذه الدول مع توقع نموها بنسبة 2.6 في المائة في عام 2021، مقارنة بانكماش بنسبة 5.2 في المائة في عام 2020.
- استمرار حزم التحفيز المالي في عدد من الدول العربية التي يتوفر لديها حيز مالي لمواصلة دعم التعافي الاقتصادي في إطار حزم للتحفيز المالي بلغ إجماليها 340 مليار دولار منذ بداية عام 2020، وحتى شهر سبتمبر 2021.
- تسارع وتيرة تنفيذ برامج التلقيح الوطنية في عدد من الدول العربية وارتفاع نسبة الملقحين إلى ما يتراوح بين 40-86 في المائة، ما ساعد على فتح الاقتصادات العربية وعودة النشاط في عدد من القطاعات الاقتصادية.
- ارتفاع تأثير التضخم المستورد في عدد من الدول العربية لاسيما في ظل ارتفاع نسبة مكونات الإنتاج المستوردة لتشكل نسبة مرتفعة من إجمالي الواردات في عدد من الدول العربية، وارتفاع نسبة الواردات الغذائية لتشكّل 12 في المائة من مجمل الواردات السلعية العربية (10).
- الضغوط التضخمية الناتجة عن أثر التميرير في ظل تراجع قيمة بعض العملات العربية مقابل العملات الدولية خلال عام 2021.

تماشيا مع التطورات سالفة الإشارة، من المتوقع وفق تقرير آفاق الاقتصاد العربي الصادر عن صندوق النقد العربي تسجيل معدل التضخم في الدول العربية كمجموعة مستوى مرتفع خلال عام 2021 يبلغ حوالي 13.2 بالمائة، أما بالنسبة لعام 2022، من المتوقع انحسار نسبي للضغوطات التضخمية بفعل زوال جانب من الاختناقات الحالية المؤثرة على سلاسل الإمداد والزيادات المتوقعة في مستويات المعروض من السلع والخدمات. بناء عليه، من المتوقع انخفاض معدل التضخم العام المقبل ليسجل حوالي 6.1 في المائة.

يُعزى ارتفاع معدل التضخم المُسجل في الدول العربية كمجموعة خلال عام 2021 إلى الزيادة الكبيرة المسجلة في معدل التضخم في كل من لبنان والسودان كنتيجة للتطورات الداخلية غير المواتية التي تشهدها هاتين الدولتين (11)، إضافة

في عام 2022 وسط تباين معدلات التضخم ما بين مجموعات الدول العربية المختلفة.

12 صندوق النقد العربي، (2021). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، الإصدار الخامس عشر.

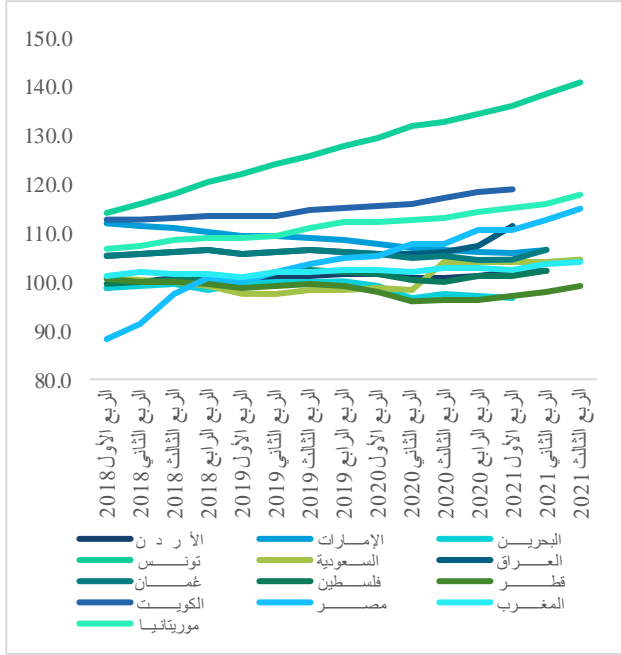
13 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر، (2021). "النشرة الشهرية لأسعار المستهلكين"، أكتوبر.

10 صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، قيد النشر.

11 فيما يتوقع أن يبلغ معدل التضخم لمجموعة الدول العربية باستثناء كل من لبنان والسودان نحو 3.3 في المائة في عام 2021 ونحو 3.0 في المائة

المائة، و16.9 في المائة، و85.1 في المائة على التوالي خلال الربع الثاني من عام 2021 وبحسب أحدث بيانات متاحة.

شكل رقم (10)
تطور الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في الدول العربية
(الربع الأول 2018-الربع الثالث 2021) (نقطة)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "نشرة الإحصاءات الاقتصادية ربع السنوية"، الإصدار السادس.

كذلك من الملاحظ تأثر الاقتصادات العربية ذات مستويات الاكتفاء الذاتي الأقل بشكل أكبر من الموجة التضخمية الحالية، بما يعنى الاقتصادات العربية الأكثر اعتماداً على الواردات لتلبية احتياجاتها من السلع الزراعية والمواد الأساسية ومدخلات الإنتاج. في هذا الإطار، تشكل الواردات الزراعية نحو 12 في المائة من إجمالي الواردات السلعية للدول العربية. ويتفاوت مستوى الاعتماد على الواردات الزراعية ما بين دولة عربية إلى أخرى حيث تُسجل أعلى مستويات للاعتماد على الخارج لتلبية احتياجات السكان من السلع الزراعية في القمر، واليمن، ولبنان، والجزائر، ومصر حيث تمثل الواردات الزراعية في هذه الدول ما يتراوح بين 25 إلى 44 في المائة من إجمالي الواردات السلعية.

16 الهيئة العامة للإحصاء، السعودية، (2021). "الرقم القياسي لأسعار المستهلك".

تتزامن مع بداية العام الدراسي الجديد، والسلع الغذائية بنسبة 7.2 في المائة كنتيجة لارتفاعات ملموسة في أسعار الدواجن بنسبة 24 في المائة، والزيوت بنسبة 22 في المائة، والخضروات بنسبة 18 في المائة. كما سجل التضخم الأساسي كذلك ارتفاعاً إلى 6 في المائة في شهر سبتمبر مقابل 5 في المائة في شهر مايو⁽¹⁴⁾.

وفي الأردن، وعلى الرغم من تسجيل الرقم القياسي العام لأسعار المستهلكين ارتفاعاً محدوداً بلغ 2 في المائة خلال شهر سبتمبر 2021 على أساس سنوي، فقد سجل الرقم القياسي لأسعار المنتجين الصناعيين ارتفاعاً ملموساً خلال السبعة أشهر الأولى من عام 2021، حيث ارتفع على أساس سنوي بنسبة 9.3 في المائة كنتيجة لارتفاع الرقم القياسي لأسعار الصناعات التحويلية بنسبة تقارب 9 في المائة والتي تشكل أهميتها النسبية نحو 86 في المائة من قيمة المؤشر، ومن المتوقع أن يشهد المؤشر ارتفاعات أكبر خلال الربع الثالث من عام 2021 في ضوء تسجيل المؤشر ارتفاعاً بنسبة 15.6 في المائة خلال شهر يوليو 2021⁽¹⁵⁾.

وفي السعودية، سجل الرقم القياسي العام لأسعار المستهلكين ارتفاعاً محدوداً في شهر سبتمبر بلغ 0.2 في المائة على أساس سنوي بما يعكس بالأساس ارتفاع تضخم مجموعة الغذاء بنحو 0.68 في المائة، في حين سجل تضخم مجموعة السكن والمياه والكهرباء والغاز وأنواع الوقود الأخرى ارتفاعاً بنسبة 0.34 في المائة⁽¹⁶⁾. لكن في المقابل، شهد الرقم القياسي العام لأسعار الجملة ارتفاعاً ملموساً خلال شهر سبتمبر بلغ ما يقرب من 12 في المائة على أساس سنوي مدفوعاً بارتفاع العديد من مكونات المؤشر جاء على رأسها مجموعة السلع القابلة للنقل بخلاف المنتجات المعدنية والعدد والآلات والتي ارتفعت بنسبة تقارب 21 في المائة، فيما بلغ تضخم مجموعة المنتجات والآلات والمعدات نحو 9.3 في المائة، والخامات والمعادن بنسبة 7.3 في المائة، ومنتجات الزراعة وصيد الأسماك بنسبة 6.2 في المائة.

بشكل عام يُلاحظ ظهور تأثير الموجة التضخمية العالمية بشكل أكبر على الرقم القياسي لأسعار المنتجين في الدول العربية مقارنة بالرقم القياسي لأسعار المستهلكين في عدد آخر من الدول العربية، حيث ارتفع كذلك الرقم القياسي لأسعار المنتجين في كل من فلسطين وعمان وقطر بنسبة 4.1 في

14 الجهاز الوطني للإحصاء، (2021). "مؤشر أسعار الاستهلاك العائلي"، سبتمبر 2021

15 دائرة الإحصاءات العامة، الأردن، (2021). "الأرقام القياسية".

المستهلكين. ففي حين تمثل مجموعة السلع الغذائية والسلع المحدد أسعارها إدارياً نسبة مهمة من سلة الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في عدد من الدول العربية المستوردة للنفط بما يقارب ربع إجمالي وزن السلة (على سبيل المثال تسجل نحو 28.2 في المائة في مصر)، تسجل مجموعة السكن والمياه والكهرباء والغاز وأنواع الوقود الأخرى الأهمية النسبية الأكبر في سلة مكونات الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في عدد من الدول العربية المُصدرة للنفط (على سبيل المثال 25.5 في المائة في السعودية).

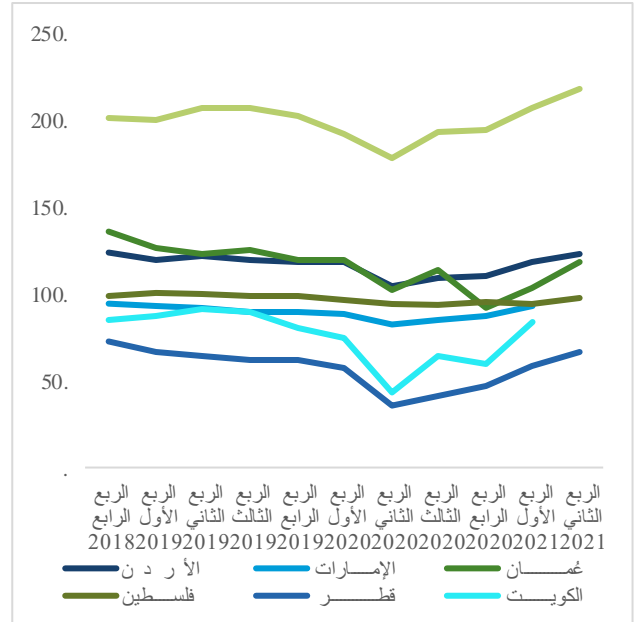
علاوة على ما سبق، تباينت معدلات التأثر بالموجة التضخمية الحالية ما بين الدول العربية بحسب خصوصية الأوضاع في كل دولة عربية. ففي حين لم تتأثر بعض الدول العربية بالموجة التضخمية الحالية ومن بينها على سبيل المثال المغرب وهو ما قد يُعزى إلى جملة من العوامل من بينها الموسم الزراعي الجيد عام 2021 حيث تراجع معدل التضخم المسجل في المغرب إلى نحو 1.4 في المائة في الربع الثالث من عام 2021، مقارنة بنحو 1.6 في المائة في الربع الثاني من العام ذاته، شهدت كل من لبنان والسودان ارتفاعات كبيرة في معدل التضخم بلغت في لبنان 135 في المائة في الربع الثالث من العام، ونحو 387 في المائة في السودان في الربع الثاني من عام 2021 نتيجة التطورات الداخلية في هاتين الدولتين والتي أدت إلى زيادة مستويات تأثرهما بالموجة التضخمية الحالية.

وإضافة إلى الضغوطات التضخمية الناتجة عن عوامل دفع النفقة (Cost Push Inflation)، شهدت كذلك بعض الدول العربية ضغوطات تضخمية ناتجة عن عوامل جذب الطلب (Demand-Pull Inflation) عكسها ارتفاع معدلات نمو السيولة المحلية في بعض الدول العربية بما يفوق معدلات نمو الناتج خلال الربع الثاني من عام 2021.

بالطبع سيكون للارتفاعات المسجلة في أسعار الغذاء خلال عام 2021 والتي قاربت نحو 31 في المائة على أساس سنوي انعكاساتها على موازين المعاملات التجارية للدول العربية وخاصة الدول ذات الاعتماد الأكبر على الواردات الزراعية، حيث من المتوقع ان تشهد تلك الدول زيادة في مستويات العجزات وخاصة في ظل اعتماد الكثير من الدول العربية على العالم الخارجي للوفاء باحتياجاتها من مواد الطاقة ومكونات الإنتاج والسلع الزراعية.

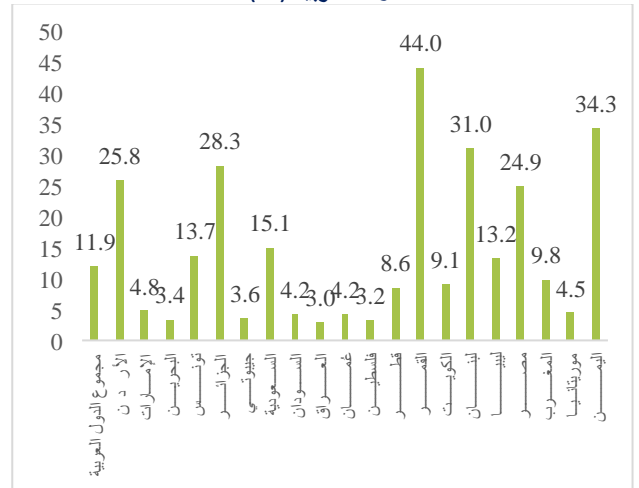
يُشار في هذا الصدد، إلى أن صندوق النقد العربي ونظراً للانعكاسات الكبيرة التي قد تطرأ عن التغيرات في أسعار السلع الغذائية على التوازنات الخارجية لبعض الدول العربية سواءً على جانب الصادرات أو الواردات، يقدم قروض تعويضية

شكل رقم (11)
تطور الرقم القياسي لأسعار المنتجين في الدول العربية
(الربع الأول 2018-الربع الثالث 2021) (نقطة)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "نشرة الإحصاءات الاقتصادية ربع السنوية"، أكتوبر.

شكل رقم (12)
نسبة الواردات الزراعية إلى إجمالي الواردات السلعية
لدول العربية (%)



المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، (2021). صندوق النقد العربي، قيد الإصدار.

كما يُشار إلى تباين مستويات تأثر الاقتصادات العربية بالموجة التضخمية الحالية بحسب الأهمية النسبية للمجموعات السلعية المختلفة المتضمنة في سلة الرقم القياسي لأسعار

الدعم السلي ومن ثم ارتفاع مستوى العجوزات المالية المسجلة خلال العام. كما سيكون لتلك الارتفاعات كذلك تأثيرات غير مواتية على معدلات الفقر في المنطقة العربية وقدرة حكومات دول المنطقة على بلوغ أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة.

التوصيات على صعيد صنع السياسات

أهمية تبني إصلاحات هيكلية لزيادة مستويات الاكتفاء الذاتي من السلع الأساسية

سوف تنعكس الارتفاعات الأخيرة المسجلة في المستوى العام للأسعار مما لا شك فيه بشكل أكبر على الاقتصادات العربية التي تنخفض بها مستويات الاكتفاء الذاتي من السلع الزراعية والصناعية، وهو ما يجعلها أكثر عرضة من غيرها للتأثر سلباً من هذه الارتفاعات. بالتالي فمن الأهمية بمكان تركيز الدول العربية على تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى تعزيز المقومات الاقتصادية الذاتية من خلال التركيز على زيادة القيمة المضافة لقطاعات الزراعة والصناعة وغيرها من القطاعات الاقتصادية الأساسية. فعلى مستوى الدول العربية، يساهم القطاع الزراعي بنحو 5.7 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، فيما تبلغ مساهمة قطاع الصناعة التحويلية نحو 11 في المائة⁽¹⁹⁾، وهو ما يعتبر منخفضاً بالقياس بمتوسط مساهمة قطاع الصناعة التحويلية من إجمالي الناتج في بعض الاقتصادات النامية الصناعية البالغ 22 في المائة بحسب بيانات منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.

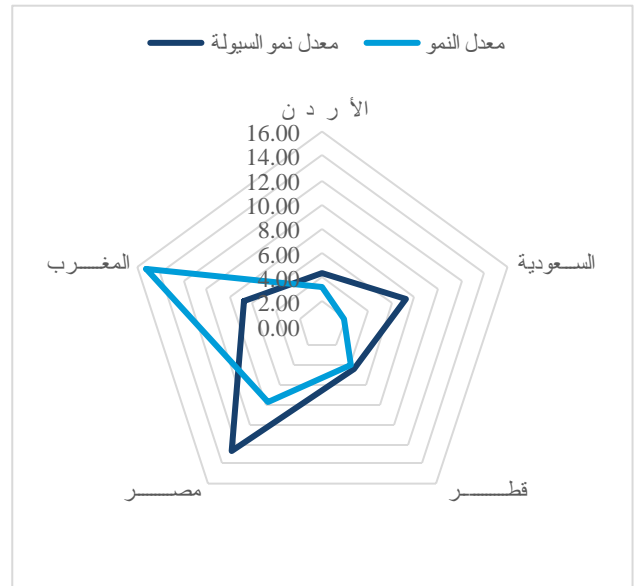
ولعل الجائحة وما نتج عنها من تحديات اقتصادية بالغة الدقة قد ساهمت بشكل كبير في الدفع باتجاه قيام عدد من الدول العربية لاسيما دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بتبني العديد من التدابير الهادفة إلى زيادة مستويات الإنتاج الزراعي والصناعي والدوائي والإنتاج من سلع الاتصالات وتقنية المعلومات. بدورها ركزت كذلك عدد من الدول العربية المستوردة للنفط على تبني إصلاحات هيكلية معززة للقدرات الذاتية. ففي مصر على سبيل المثال، تركز المرحلة الثانية من برنامج الإصلاح الاقتصادي على دعم القطاع الحقيقي،

والشركات، كما اتجه بعضها الآخر إلى تمرير التغيرات السعرية في أسعار بعض منتجات الطاقة والإبقاء على أسعار بعض المنتجات الأخرى ثابتة ومن أهمها الدولار بهدف الحد من ارتفاع تكاليف النقل ومن ثم المزيد من الارتفاع للمستوى العام للأسعار.¹⁹ صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، قيد النشر.

لبلدانه الأعضاء التي تعاني من موقف طارئ في ميزان المدفوعات، ناتج عن هبوط في عائدات صادراتها من السلع والخدمات و/أو زيادة كبيرة في قيمة وارداتها من المنتجات الزراعية نتيجة تراجع مستويات الإنتاج المحلي من المحاصيل الزراعية. جدير بالذكر أن القروض التعويضية نحو 15 في المائة من مجمل القروض التي قدمها الصندوق لبلدانه الأعضاء خلال الفترة (1978-2020)⁽¹⁷⁾.

شكل رقم (13)

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بمعدل نمو السيولة المحلية (الربع الثاني 2021) (%)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "نشرة الإحصاءات الاقتصادية ربع السنوية"، أكتوبر.

من جهة أخرى، ستنعكس كذلك تلك الارتفاعات السعرية على أوضاع الموازنات العامة في عدد من الدول العربية وخاصة في ظل حرص عدد من هذه الدول على تبني نظم للدعم السلي والنقدي في إطار شبكات الأمان الاجتماعي التي تتبناها بهدف تقليل مستويات الفقر ويتم في إطارها تقديم دعم عيني أو نقدي لمجموعة من السلع الغذائية وبعض منتجات الطاقة⁽¹⁸⁾. بالتالي سوف ترفع تلك الارتفاعات من حجم الإنفاق على نظم

¹⁷ صندوق النقد العربي، (2020). "التقرير السنوي".
¹⁸ يُشار في هذا الإطار إلى أن عدد من الدول العربية قد تبنت خلال السنوات الماضية آلية التمير التلقائي للأسعار العالمية للنفط إلى الأسواق المحلية في إطار إصلاحات المالية العامة التي تستهدف تحقيق الانضباط المالي، بيد أن عدد من الدول العربية قد أوقف العمل بهذه الآلية في عام 2020 في سياق التدابير الهادفة إلى التخفيف من حدة الركود الناتجة عن جائحة كوفيد-19 على الأفراد

الاستمرار في تطوير عمليات احتساب مؤشر التضخم الأساسي واستكشاف فرص الاستفادة من احتساب مؤشر التضخم الأساسي كمكمل لمؤشر الرقم القياسي لأسعار المستهلكين من أجل تحليل أدق للاتجاهات التضخمية بما يساعد على تبني السياسات المناسبة للتعامل مع هذه الضغوطات.

أهمية رصد توقعات التضخم

يعتبر الرصد الدوري لتوقعات التضخم ضرورة بالنسبة للبنوك المركزية التي تستهدف التضخم، حيث يعتبر مقياس لمدى نجاح البنوك المركزية في استهداف التضخم. ففي حالة ظهور ارتفاعات مؤقتة في المستوى العام للأسعار، وقناعة الفاعلين الاقتصاديين بأن البنك المركزي سوف يقوم بتبني الآليات الكفيلة باحتواء هذه الضغوطات، لن يتم تمرير تلك الارتفاعات إلى المستوى العام للأسعار في المستقبل، وبالتالي نجاح البنوك المركزية في بلوغ مستهدفاتها التضخمية من خلال تبني سياسات نقدية ذات مصداقية تساعد في الإبقاء على توقعات التضخم في الحدود التي لن تحول دون بلوغ مستهدفات التضخم فيما يُعرف بـ (Anchoring Inflation Expectations). ولكن في المقابل إذا لم يثق الفاعلون الاقتصاديون بقدرة البنوك المركزية على التحكم في مستويات التضخم سوف يتم تمرير الارتفاعات المؤقتة في المستوى العام للأسعار، إلى الاتجاهات التضخمية متوسطة الأمد، ومن ثم عدم نجاح البنوك المركزية في بلوغ مستهدفات التضخم ومن ثم خروج توقعات التضخم عن السيطرة (-De-anchoring Inflation Expectations). من هنا تبرز أهمية قيام البنوك المركزية التي تتبنى التضخم برصد توقعات التضخم سواء فيما يتعلق بالمسوحات المبنية على توقعات المستهلكين، أو توقعات الاقتصاديين والمتنبئين المحترفين بما يساهم في استكمال المتطلبات الفنية الخاصة بإطار استهداف التضخم ونجاح الأطر التشغيلية للسياسة النقدية.

أهمية عقود التحوط ضد تقلبات أسعار توريد السلع الأساسية

ترتبط العديد من الدول العربية بعقود لتوريد السلع الأساسية التي يأتي على رأسها مواد الطاقة والسلع الغذائية، وفي ظل تقلبات الدورية التي تشهدها الأسواق الدولية لهذه السلع، تطورت بشكل كبير آليات التحوط ضد مخاطر التقلبات في أسعار هذه السلع في إطار العقود المستقبلية لتوريد هذه السلع. ومن ثم من الأهمية بمكان توجه الدول العربية إلى تبني أحدث الآليات التي من شأنها ضمان كفاءة عمليات التحوط ضد مخاطر التقلبات في أسعار السلع الأساسية من خلال توقيع عدد من عقود التأمين ضد تقلبات أسعار أبرز السلع الأساسية

وتحويل مسار الاقتصاد المصري إلى اقتصاد إنتاجي يتمتع بمزايا تنافسية من خلال التركيز على زيادة الوزن النسبي لقطاعات الصناعات التحويلية، والزراعة، والاتصالات وتقنية المعلومات، ورفع نسب مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من نحو 26 في المائة في العام المالي 2020/19 إلى ما بين 30-35 في المائة في العام المالي 2024/23.

ضرورة الاستمرار في تبني أدوات السياسة النقدية غير التقليدية لدعم التعافي الاقتصادي

قد تفرض التطورات الاقتصادية المستقبلية على بعض البنوك المركزية العربية التوجه إلى رفع مستويات الفائدة. فالبنوك المركزية العربية التي تتبنى سياسة سعر الصرف الثابت سوف تتجه في ظل الارتفاع المحتمل للفائدة على الدولار واليورو إلى رفع مواز لأسعار الفائدة للحفاظ على سياسة سعر الصرف الثابت. فيما قد تتجه بعض البنوك المركزية العربية التي تتبنى سياسة استهداف التضخم إلى رفع أسعار الفائدة المحلية حال تحول الضغوطات التضخمية الحالية إلى ضغوط مستدامة. نظرا لكون عدد من الاقتصادات العربية لم يتعاف بعد من جائحة كوفيد-19، فإن الأمر يستلزم من البنوك المركزية في هذه البلدان الإبقاء على تدابير السياسة النقدية غير التقليدية الداعمة للتعافي الاقتصادي وخاصة فيما يتعلق بالسياسات المُتبناة لتشجيع البنوك على توجيه التمويل للمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، والقطاعات التي لازالت متأثرة بالجائحة. سواء من خلال إعفاء التمويل الموجه لهذه القطاعات من احتساب نسبة الاحتياطي الإلزامي، أو توفير الضمانات إلى البنوك لإقراض هذه المشروعات، أو أية تدابير أخرى لازمة إلى حين تعزز وتيرة التعافي والفتح الكامل للاقتصادات العربية.

ضرورة قياس مؤشر التضخم الأساسي

تهتم البنوك المركزية لاسيما تلك التي تتبنى استراتيجيات لاستهداف التضخم باحتساب مؤشر "التضخم الأساسي"، أو ما يُعرف بمؤشر "لب التضخم" (Core inflation)، حيث يقيس مؤشر التضخم الأساسي المكون التضخمي الذي يُمكن للبنوك المركزية التأثير عليه بشكل أكبر مقارنة بباقي المكونات التضخمية الأخرى، وهو ما يساعدها على التحديد الدقيق للاتجاهات التضخمية، وقياس مدى قدرتها على استهداف التضخم. يتجه عدد متزايد من الدول العربية مؤخرا إلى احتساب مؤشر التضخم الأساسي ومن بينها الأردن وتونس وسورية والعراق والكويت ومصر والمغرب بهدف رصد الاتجاهات التضخمية التي يمكن للبنوك المركزية السيطرة عليها بأدوات السياسة النقدية. ومن ثم، من الأهمية بمكان

اهتمت مؤسسات التنمية العربية بتمويل المشروعات الكبرى في القطاع الزراعي بإجمالي بلغ حتى عام 2020 حوالي 11.5 مليار دولار أمريكي تمثل حوالي 9 في المائة من إجمالي تمويلها للمشروعات الانمائية في الدول العربية. وقد كان لهذه المؤسسات دور رئيس في تنمية القطاع الزراعي في عدد من الدول العربية⁽²⁰⁾.

في هذا الإطار، توضح بيانات منظمة الأغذية والزراعة الدولية (الفاو) أن المنطقة العربية تعتبر أكبر مستورد للسلع الغذائية حجماً وقيمة على الصعيد العالمي، وهي تتأثر بما يزيد عن ثلث الواردات العالمية من سلع رئيسة وخاصة الحبوب. ولا يزال توفر الأغذية في الدول العربية يواجه بتحديات نتيجة المنافسة غير العادلة مع السلع المستوردة والاستخدام غير الكفء للموارد الطبيعية وغياب الإصلاحات الزراعية الحديثة⁽²¹⁾. ولما كان لدى بعض الدول العربية إمكانات زراعية هائلة، يمكن الاستفادة من توجيه الاستثمارات نحو تعزيز الناتج الزراعي في هذه البلدان، وتيسير عمليات التبادل التجاري للسلع الزراعية ما بين الدول العربية بهدف التغلب على التحديات المشتركة التي تواجه الأمن الغذائي العربي لاسيما في أوقات الأزمات، وهو ما ظهر جلياً خلال الأزمة المالية العالمية، وأزمة جائحة كوفيد-19.

من جانب آخر، توفر مشروعات الربط الكهربائي العربي مكاسب اقتصادية كبيرة لمجموعة الدول العربية، حيث تُمكن من الاستعانة بقدرات التوليد الفائضة أو الرخيصة في بلد ما كاحتياطي للبلدان الأخرى، مما يضمن تزويد المستهلك بالطاقة الكهربائية بأسعار مناسبة وموثوقة عالية. تتمثل مبادئ وأهداف إنشاء سوق عربية مشتركة للكهرباء في تحقيق أفضل النتائج على المدى القصير والمدى الطويل لإمدادات الكهرباء على أساس إقليمي عربي عام، وليس فقط على أساس وطني. في هذا السياق، تشير نتائج دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية لمشروع الربط الكهربائي العربي الشامل إلى أن القيمة الحالية للوفورات الناتجة عن تكاليف التوليد الكهربائي في الدول العربية حتى عام 2030 تقدر بأسعار عام 2014 بحوالي 35 مليار دولار، بالإضافة إلى وفر إضافي يقدر بحوالي 11 مليار دولار نتيجة لانخفاض انبعاث الغازات الضارة بالبيئة⁽²²⁾.

المستوردة بهدف ضمان احتواء العجزات في الموازنة العامة للدولة وتحقيق مستهدفات الانضباط المالي والاستدامة المالية.

تقوية شبكات الأمان الاجتماعي

تفرض التطورات الأخيرة تبعات كبيرة على صناع القرار على صعيد تقوية شبكات الأمان الاجتماعي وخاصة في ظل تأثيراتها على معدلات الفقر في الدول العربية. وهو ما يستلزم السعي إلى تبني سياسات من شأنها تقوية شبكات الأمان الاجتماعي من خلال زيادة مستويات كفاءة استهداف المستحقين للدعم وتوسيع نطاق شمولية هذه الشبكات بما يشمل الفئات الأكثر عرضة للتأثر سلباً بالارتفاعات الأخيرة المسجلة في معدلات التضخم.

تشجيع تأسيس بورصات السلع العربية

من شأن اتجاه الدول العربية إلى تأسيس بورصات للسلع أن يسهم بشكل كبير في تحفيز مستويات الإنتاج من السلع الأساسية ولعل من أهمها السلع الزراعية، وتوفير مجال أكبر للاستفادة من التخطيط الاستراتيجي للمخزونات الاستراتيجية للدول العربية من السلع الأساسية ووجود سوق واسعة تستفيد من تكامل حلقات الإنتاج والتوريد والتسويق للسلع الأساسية. ولبعض الدول العربية تجارب مميزة في هذا المجال، ولعل من أهمها بورصة السلع في مصر التي أطلقت في مدينة الاسكندرية قبل 140 عاماً فيما يعرف ببورصة القطن والتي كانت من أبرز أسواق العقود الآجلة على مستوى العالم. كذلك تتجه مصر خلال الربع الأول من عام 2022 إلى إطلاق بورصة تتضمن تداولات أربع سلع أساسية بما يشمل القمح والسكر والرز والزيت بهدف زيادة مستويات كفاءة الأسواق وتعزيز الإنتاج من هذه السلع الاستراتيجية.

تعزيز التكامل العربي

تتبنى الدول العربية آليات عديدة لتشجيع التكامل العربي سواءً في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، أو من خلال العديد من المشروعات العربية المشتركة في الكثير من القطاعات الاقتصادية. وهناك عدد من الأمثلة على هذه المشروعات العربية المشتركة التي تم تأسيسها لدعم مستويات الاكتفاء الذاتي العربي من السلع الأساسية. فعلى سبيل المثال

²² صندوق النقد العربي، (2019). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، الفصل العاشر، التعاون العربي في مجال إنشاء سوق عربية مشتركة للكهرباء، فصل محور التقرير.

²⁰ التقرير الاقتصادي العربي الموحد، (2021). صندوق النقد العربي، قيد الإصدار.

⁽²¹⁾ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (2019). "تقييم التكامل الاقتصادي العربي".

- Constraints Persist”, Global Commodity Market Outlook”, Oct.
- WTO, (2021). “Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences”, Oct.
 - Yanelli, A. (2021), “Shipping container rates continue to soar despite increased attention” Independent Commodities Intelligence Services (ICISO, Sep.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:
www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية:

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعالم في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد (يونيو 2020)

المصادر باللغة العربية

- الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، مصر، (2021). "النشرة الشهرية لأسعار المستهلكين"، أكتوبر.
- الجهاز الوطني للإحصاء، تونس، (2021). "مؤشر أسعار الاستهلاك العائلي"، سبتمبر 2021
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (2019). "تقييم التكامل الاقتصادي العربي".
- الهيئة العامة للإحصاء، السعودية، (2021). " الرقم القياسي لأسعار المستهلك".
- دائرة الإحصاءات العامة، الأردن، (2021). "الأرقام القياسية".
- صندوق النقد العربي، (2019). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، الفصل العاشر، التعاون العربي في مجال إنشاء سوق عربية مُشتركة للكهرباء، فصل محور التقرير.
- صندوق النقد العربي، (2020). " التقرير السنوي".
- صندوق النقد العربي، (2021). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، الإصدار الخامس عشر.
- صندوق النقد العربي، (2021). "نشرة الإحصاءات الاقتصادية ربع السنوية"، أكتوبر.
- صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، قيد الإصدار.

المصادر باللغة الإنجليزية

- IMF, (2021). “Covid-19 Policy Tracker”.
- IMF, (2021). “World Economic Outlook Database”, Oct.
- OPEC, (2021). «Opec Price Basket».
- Oxford Institute for Energy Studies, (2021). “Quarterly Gas Review: Short Term and Medium-Term Outlook for Gas Market”, Oct.
- Ourworldindata.org, (2021). “Covid-vaccinations”, Oct.
- Trading Economics, (2021). “Natural gas”.
- UN, (2021). "World Economic Situation and Prospects", August 2021 Briefing.
- World Bank, (2021). “Soaring Energy Prices Pose Inflation Risks as Supply

- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (ابريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021).
- العدد الثاني والعشرون: "اقتصاديات جانب العرض، أثر لافر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية (سبتمبر 2021).
- العدد الثالث والعشرون: "واقع وآفاق القطاع المالي غير المصرفي في الدول العربية: قطاع التأمين" (أكتوبر 2021).
- العدد الرابع والعشرون: "الموجة التضخمية العالمية: المسببات والآثار والانعكاسات على الاقتصادات العربية"، (نوفمبر 2021).

للحصول على مطبوعات صندوق النقد العربي

يرجى الاتصال بالعنوان التالي :

صندوق النقد العربي

شبكة المعرفة

ص.ب. 2818

أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة

هاتف رقم: 6215000 (+ 9712)

فاكس رقم: 6326454 (+ 9712)

البريد الإلكتروني: Publications@amfad.org.ae

متوفرة إلكترونياً بموقع الصندوق على الإنترنت :

<https://www.amf.org.ae>