مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية
Journal of Development and Economic Policies
المجلد الثاني والعشرون - العدد الثالث
نوفمبر 2020

مجلة التنميــة والسياسات الاقتصادية

المجلد (22) – العدد (3) (ISSN - 1561 - 0411) نوفمبر2020

عدد خاص حول "تداعيات جائحة كوفيد- 19"

جائحة كوفيد١٩- ومصير العولمة بين التفكيك والمواجهة. — عثمان محمد عثمان

تداعيات أزمة كوفيد- ١٩ على تحقيق أهداف التنمية المستدامة: حالة الدول العربية. — حسين الطلافحه، فيصل المناور

من الجائحة إلى الانكماش الاقتصادي: أي مخرج للدول العربية؟ — وليد عبد مولاه

دور السياسات المالية والنقدية في حفز النمو والتشغيل في ظل تداعيات جائحة كوفيد-١٩ وما بعدها. — علم الدين بانقا

الآثار الاقتصادية لجائحة "كوفيد – ١٩" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية وسبل معالجتها. — نواف أبو شماله

تداعيات جائحة كوفيد١٩- على الدين العام في الدول العربية. — بلقاسم العباس

أزمة كوفيد١٩- ودور الصناديق التنموية العربية في التعافي الاقتصادي وإرساء أسس مستدامة للتنمية في الدول العربية. — محمد أمين لزعر

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية

Journal of Economic and Development Policies

قواعد النشر

- تنشر المجلة الأبحاث والدراسات الأصيلة (باللغتين العربية والإنجليزية) والتي لم يتم نشرها سابقاً ولم تكن مقدمة للنشر في مجلات أو دوريات أخرى.
- تكون الأوراق العلمية والدراسات المقدمة بحجم لا يتجاوز الـ 30 صفحة وألا يتجاوز عدد الكلمات 10000 كلمة، بما فيها الأشكال والرسوم والملاحق.
- مراجعة الكتب والتقارير لا تزيد على الـ 10 صفحات على أن تتناول كتب من ضمن مواضيع المجلة وصدرت حديثاً عن دور نشر معروفة.
- تقدم البحوث والدراسات ومراجعات الكتب والتقارير إلى رئيس التحرير، على البريد الإلكتروني للمجلة jodep@api.org.kw بالمواصفات التالية:
  - تكون الهوامش من كافة الاتجاهات 2.5 سم.
  - يكتب عنوان البحث بين علامتين تنصيص هكذا " – ---- ".
  - يكتب العنوان بخط حجم 16 مع Bold ويجب أن يكون العنوان دقيقاً ومعبّراً عن محتوى البحث.
  - حجم الخط (12 \ Simplified Arabic) للنصوص العربية و (10\ Time New Roman) للنصوص الانجليزية.
  - يرفق مع البحث ملخصان، باللغتين العربية والإنجليزية، بما لا يزيد على 300 كلمة لكل منهما.
  - أن يحتوي البحث على اسم الباحث (الباحثين) وعنوان جهة العمل والمسمى الوظيفي للباحث وعنوان البريد الالكتروني.
  - التوثيق: تعتمد المجلة نظام (American Psychological Association APA) للنشر العلمي.
  - يرفق مع البحث ما لا يزيد عن 6 كلمات مفتاحية، وتكون باللغتين العربية والإنجليزية.
  - يرفق مع البحث ما لا يزيد عن 3 رموز حسب تصنيف الكلمات المفتاحية للجمعية الأمريكية للاقتصاد JEL Classification.

Publication Guidelines

- The journal publishes original research and studies (Arabic and English) that have not been previously published and were not submitted publication in other journals or periodicals.
- Studies submitted to the journal may not exceed 30 pages or 10000 words, including figures, illustrations, tables, references, and appendices.
- Book and Report reviews must not exceed 10 pages and review recent books/reports that were published through certified publishers.
- Submissions to the journal should be addressed to the Editor on the following email address: jodep@api.org.kw taking in account the following points:
  - Margins in all directions should be 2.5 cm
  - Research Tittle should be written between quotation marks (i.e “Title”)
  - Title should be in font size 16 Bold and the title must be accurate and expressive of the content of the search.
  - Font size (12 \ Simplified Arabic) for Arabic texts and (10 \ Time New Roman) for English texts.
  - The research shall be accompanied by two abstracts, in Arabic and English, of no more than 300 words each. And the. The research should contain the name of the researcher (researchers), e-mail address and current position.
  - The journal uses the (American Psychological Association APA) reference system.
  - Six key words relative to the research must be added under the abstracts in both Arabic and English.
  - At least 3 classifications in accordance with the American Economic Classifications must be added to the paper

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية

تصدر عن المعهد العربي للتخطيط بالكويت

المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – نوفمبر 2020

مجلة محكمة نصف سنوية تهتم بقضايا التنمية والسياسات الاقتصادية في الأقطار العربية

رئيس التحرير
د. بدر عثمان مال الله

نائب رئيس التحرير
أ.د. حسين الطلافحه

سكرتير التحرير
أ. عمر ملاعب

الهيئة الاستشارية

حازم الببلاوي — سليمان القدسي
سمير المقدسي — عبدالله القويز
عبداللطيف الحمد — محمد الخجا
مصطفى النابلي — رياض المومني

هيئة التحرير

أشرف العربي — بلقاسم العباس
وليد عبدمولاه — ايهاب مقابله
فيصل المناور

توجه المراسلات إلى :

رئيس التحرير – مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية
المعهد العربي للتخطيط
ص.ب 5834 – الصفاة 13059 الكويت
تلفون 24844061 - 24843130 (965) – فاكس 24842935 (965)
البريد الالكتروني jodep@api.org.kw

المحتويات العربية

جائحة كوفيد-19 ومصير العولمة بين التفكيك والمواجهة. (مداخلة علمية)

عثمان محمد عثمان 7

تداعيات أزمة كوفيد-19 على أهداف التنمية المستدامة: التحديات الجديدة للدول العربية.

حسين الطلافحه
فيصل المناور 39

من الجائحة إلى الانكماش الاقتصادي: أي مخرج للدول العربية؟

وليد عبد مولاه 81

دور السياسات المالية والنقدية في حفز النمو والتشغيل في ظل تداعيات جائحة كوفيد-19 وما بعدها.

علم الدين بانقا 105

الآثار الاقتصادية لجائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية وسبل معالجتها.

نواف أبو شماله 137

تداعيات جائحة كوفيد-19 على الدين العام في الدول العربية.

بلقاسم العباس 175

أزمة كوفيد-19 ودور الصناديق التنموية العربية في التعافي الاقتصادي وإرساء أسس مستدامة للتنمية في الدول العربية.

محمد أمين لزعر 197

افتتاحية العدد

أدّت جائحة كوفيد-19 وما رافقها من إغلاق اقتصادي في معظم دول العالم ومن بينها الدول العربية إلى تراجع شديد في الأداء الاقتصادي في الدول العربية، وقد سارع المعهد العربي للتخطيط إلى دراسة آثار هذه الجائحة على الاقتصادات العربية ومناقشتها في مختلف أنشطته وفعالياته، التدريب والبحوث التطبيقية ونشاطه الاستشاري، حيث غطّت بدورها قضايا متعددة مثل "أثر الجائحة على العولمة، والانفتاح الاقتصادي، وقدرة الدول العربية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بالإضافة إلى موضوع مثل مديونية الدول العربية وغيرها".

وقد ارتأت هيئة تحرير مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية إلى إصدار عدداً خاصاً يتضمن إنتاج المعهد البحثي لآثار الجائحة والإغلاق الاقتصادي، حيث تضمن العدد سبعة بحوث علمية تركز على السياسات الاقتصادية للتعافي من آثار الجائحة والإغلاق الاقتصادي.

استهل هذا العدد الخاص بدراسة للمفكر الاقتصادي الأستاذ الدكتور/عثمان محمد عثمان بورقة علمية فكرية حول "جائحة كوفيد-19 ومصير العولمة بين التفكيك والمواجهة"، حيث استعرضت الدراسة انعكاسات وباء كوفيد-19 على صورة العالم المتوقعة ومصير العولمة ونمط النظام الاقتصادي العالمي. وقد حددت الدراسة احتمالات ثلاثة لمصير النظام العالمي والعولمة. فمن الناحية الأولى تستعرض الدراسة إمكانية عودة الاوضاع إلى سيرتها الأولى قبل الأزمة، حتى وإن وقعت بعض التغيرات هنا وهناك. ومن ناحية أخرى توضح الدراسة امكانية دفع الدروس التي استقاها المسئولون، والتعديلات التي ينصح بها الخبراء، نحو عملية مراجعة لملامح العولمة التي شهدناها منذ التسعينيات. ويتناول السيناريو الثالث تفاقم الخلافات والنزاعات التي تصاعدت بين القوى الأعظم مما يؤدى إلى زيادة الاستقطاب والعداء والمواجهة، ونهاية للعولمة.

اما الورقة الثانية من اعداد الأستاذ الدكتور/ حسين الطلافحه- وكيل المعهد العربي للتخطيط، والأستاذ الدكتور/ فيصل المناور، كانت بعنوان "تداعيات أزمة كوفيد-19 على أهداف التنمية المستدامة: التحديات الجديدة للدول العربية". وقد هدفت الدراسة الى استعراض واقع الدول العربية على مستوى مؤشرات التنمية المستدامة، وبيان أهم التحديات المتوقعة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة جرّاء تفشي فيروس كورونا (COVID-19)، ومن ثم صياغة نموذج مقترح داعم لتحقيق تلك الأهداف في المنطقة العربية. ولتحقيق أهداف هذه الدراسة اعتمدت على منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الدولية بشأن توقّع الآثار المترتبة على قدرة الدول العربية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة في ظل تفشي فيروس كورونا (COVID-19). وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان أبرزها أن سياسات التنمية بشكل عام والمستدامة بشكل خاص في دول المنطقة العربية لاتزال مجزأة، ومعدلات الفقر وعدم المساواة بتزايد مستمر، ضعف أطر المشاركة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وضعف استدامة هياكل الإنتاج والاقتصاد، وخلق فرص العمل، وغير ذلك.

بينما ناقشت الورقة الثالثة موضوع الانكماش الاقتصادي في الدول العربية بعنوان "من الجائحة إلى الانكماش الاقتصادي: أي مخرج للدول العربية؟" من اعداد الأستاذ الدكتور وليد عبد مولاه، حيث استعرضت التحديات الاقتصادية والاجتماعية غير المسبوقة التي تواجه الدول العربية في ظل الجائحة، وهو ما يتطلب توجيها أكثر دقة لواضعي السياسات حول مسارات التعافي الاقتصادي المستدام. على المدى القصير، هناك اعتبارات رئيسية متمثلة في ضرورة العمل على المحافظة على السلامة المالية للقطاع المصرفي والشركات والوظائف والقدرة الشرائية، أخذاً في الاعتبار فعالية الإجراءات التحفيزية الاولى ومواطن التأثر الأعمق في الأنشطة الاقتصادية المعتمدة على الطلب الخارجي المعطل. وعلى المدى الطويل، يجدر مراعات ثلاثة أبعاد. أولاً، ضرورة بناء القدرة على الصمود أمام الصدمات المستقبلية لا سيما من خلال تعزيز القدرات المؤسسية والتخطيطية. ثانياً، ضرورة تغليب أجندة الاصلاح الشامل على مصالح بعض المجموعات ضمن عقد مجتمعي قادر على تدشين الاصلاحات الضرورية لتعديل آلية السوق ومحاربة الفساد وتحريك الاستثمار نحو القطاعات المنتجة لانتشال الاقتصاد من الحالة الريعية المزمنة، وبناء اقتصاد متنوع يتمتع بالتنافسية والاستدامة. ثالثاً، ضرورة استعادة العافية المالية من خلال انتهاج نهج مغاير للاقتراض والتوجه نحو أدوات التمويل التنموي التشاركي.

ناقشت الورقة الرابعة والتي أعدها الدكتور/ علم الدين بانقا بعنوان "دور السياسات المالية والنقدية في حفز النمو والتشغيل في ظل تداعيات جائحة كوفيد-19، وما بعدها"، حيث قدمت تحليلاً حول دور حزمة السياسات المالية والنقدية التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية في مجابهة تفشي وباء كوفيد-19 والتخفيف من تداعيات الجائحة على النمو الاقتصادي والتشغيل. واعتمدت على طرق كمية ونوعية لتحليل وتقييم آثار الحزم التحفيزية على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية. واستخدمت عدة مؤشرات دولية كمؤشر جامعة اكسفورد (OXCGRT) لمقارنة قوة الحزمة التحفيزية التي تبنتها الدول العربية مع دول العالم الأخرى. كما استخدمت منهجية تحليل المكون الأساسي Principal Component Analysis (PCA) لتحليل تركيبة الحزمة التحفيزية المتخذة ومعرفة مستوى مساهمة السياسات الاقتصادية المختلفة فيها وارتباطها مع بعضها البعض. وتبنت الدراسة طريقة المضاعف المالي لقياس أثر هذه الحزمة على الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية، لأن نمو الناتج يكون مدفوعاً في المقام الأول بالسياسة المالية إذا كان حجم الحزمة التحفيزية

كبيراً، مع الأخذ في الاعتبار العوامل الهيكلية التي تُضـخّم أو تُضـعِف قيمة المضـاعف في كل دولة من الدول العربية. وأكدت نتائج التحليل عموماً على أهمية دور الحزم التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية في تعزيز النمو الاقتصـادي وتسـريع التعافي من تداعيات الجائحة اعتماداً على حجم تلك الحزم في كل دولة.

تناولت الورقة الخامسة موضوع "الآثار الاقتصادية لجائحة كوفيد-19 على أسواق العمل والفقر في الدول العربية وسُبل معالجتها"، والتي أعدها الدكتور/ نواف أبو شمالة، حيث تصدى البحث للإشكالية المتعلقة بتحديد أهم الآثار الاقتصادية لأزمة أو لجائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية، بجانب تقييم دور سياسات سوق العمل النشطة وغير النشطة التي تتبناها الدول العربية عموما لاسـيما خلال الأزمة في الحد من تلك الآثار. أظهرت الدراسـة أن الدول العربية قد واجهت خلال الفترة الأولى للأزمة أعلى مستويات الخسارة في الوظائف مقارنة بباقي أقاليم العالم وفق المعيار النسبي للخسارة في ساعات العمل، كما أوضح التحليل أن الاختلالات الهيكلية المتأصـلة في سـوق العمل في الدول العربية قد عمقت من تداعيات جائحة كوفيد -19وبخاصـة تلك المتعلقة بارتفاع معدلات البطالة، والبطالة طويلة الاجل، وانفصـام الأجر عن الإنتاجية، وضـعف استدامة استحداث الوظائف، وانتشـار العمل ضمن القطاع غير المنظم، وعدم تلبية اشتراطات العمل اللائق.

قدمت الدراسة عدد من المعالجات التي ترتكز بشكل أساسي على منهج الحلول المستدامة، والسياسات الانتقائية الطابع، ومأسسة الحوار الاجتماعي كمكون مركزي وحقيقي وفاعل من مكونات صـياغة سـياسـات العمل، والعمل على إعادة توجيه مسـار النمو الاقتصادي ليصبح أكثر غنى بالوظائف. وذلك ضمن مسار إصلاحي حقيقي لهياكل الاقتصاد والأسواق في الدول العربية.

ناقشت الورقـة السادسة " تداعيات جائحـة كوفيـد-19 على الديـن العـام في الدول العربية" والتـي كانـت مـن إعـداد الأسـتاذ الدكتور/ بلقاسـم العباس -كبير المسـتشـارين في المعهد العربي للتخطيط والتي اسـتخدم فيها نموذج الفجوات الثلاثة ومعادلة ديناميكية الدين العام لدراسـة انعكاسـات صـدمات خارجية قوية على الاقتصـادات العربية. وأشـارت الدراسـة بأن الدول العربية غير النفطية تعاني عجز هيكلي مسـتمر في الموازين الداخلية والخارجية انعكس سـلبا على فجوة الموارد مما أدى إلى ارتفاع معدل الدين العام عند مستويات تعادل الناتج المحلي سنة 2018، مما يؤشر الى صعوبة استدامته في المستقبل. أما بالنسبة الى الدول العربية النفطية فإن ميزان مواردها عرف تراجعا شـديداً مما انعكس على الموازين الداخلية والخارجية وتحولها من فائض الى عجز بعد تراجع أسـعار النفط منذ عام 2014. هذا الوضـع الهش وتواضـع النمو وتراجعه على الأخص سنة 2020 نتيجة جائحة كوفيد-19 سـوف يفاقم الوضع أكثر ويؤدي الى ارتفاع الدين العام العربي بمقدار 22 نقطة مئوية من الناتج المحلي العربي ما بين 2019 و2021.

الورقة السـابعة والأخيرة ناقشـت موضـوع "أزمة كوفيد-19 ودور الصـناديق التنموية العربية في التعافي الاقتصـادي وإرسـاء أُسـس مسـتدامة للنمو في الدول العربية" والتي أعدها الدكتور/ محمد لزعر. حيث أظهرت الدراسـة تداعيات جائحة كوفيد-19 الإقتصـادية والإجتماعية السلبية على العديد من الدول، خاصة العربية، وإلى البحث عن تمويل عن طريق الصناديق والمؤسسات الإنمائية والمالية الدولية والعربية لتغطية العجز الكبير التي سـببته هذه الجائحة على مسـتوى الموازنة العامة. وقد ركزت هذه الدراسـة على الدور الذي لعبته الصـناديق التنموية العربية لتخطّي الآثار السـلبية لهذه الأزمة في مختلف البلدان العربية. وقد تبين بصـفة عامة بأنه بالرغم من بعض المبادرات التي قامت بها هذه الصـناديق إلاّ أنها كانت غير كافية خاصـة مقارنة ببعض المؤسـسـات التنموية والتمويلية الدولية والتي قدّمت مسـاعدات لعدة دول عربية وخلقت مبادرات جديدة تراعي التحديات الكبيرة لهذه الجائحة. وقد ركزت هذه الدراسـة على أن هذه الأزمة تمثّل فرصـة لهذه الصـناديق لانطلاقة جديدة ولعب دور أكبر في مسـاندة البلدان العربية، كما توصـلت الدراسـة إلى عدة توصيات أهمها رفع حجم وقيمة المنح والقروض بشروط أكثر يسر وتمديد فترات السماح وتخفيف أعباء الديون والتجديد على مستوى المبادرات وخلق آليات وأدوات تمويل جديدة ومتنوعة وسـريعة الصـرف والاسـتجابة المبكرة للأزمات وتقديم حلول وأدوات ائتمانية جديدة استباقية وملائمة في حالة حدوث أزمات في المستقبل.

ويضـع المعهد هذا العدد الخاص من مجلة التنمية والسياسات الاقتصـادية بين يدي القُرّاء من باحثين ومهتمين بالشأن الاقتصـادي والتنموي وكذلك طلاب وطالبات مرحلة الدراسـات العُليا في الجامعات، آملين أن ينال محتوى هذا العدد رضـا قراءنا الكرام وأن يُحقق الفائدة المرجوة منه.

رئيس التحرير

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 7- 37
المعهد العربي للتخطيط

جائحة كوفيد-19 ومصير العولمة بين التفكيك والمواجهة

عثمان محمد عثمان*

ملخص

تهدف هذه الورقة الى استعراض انعكاسات وباء كوفيد-19 على صورة العالم المتوقعة ومصير العولمة ونمط النظام الاقتصادي العالمي، حيث حاول الباحث التمييز بين احتمالات ثلاثة لمصير النظام العالمي والعولمة. فمن ناحية الاولى تستعرض الورقة إمكانية عودة الاوضاع إلى سيرتها الأولى قبل الأزمة، حتى وإن وقعت بعض التغيرات هنا وهناك. ومن ناحية أخرى توضح الورقة امكانية دفع الدروس التي استقاها مسئولون، والتعديلات التي ينصح بها الخبراء، نحو عملية مراجعة لملامح العولمة التي شهدناها منذ التسعينيات. وتستعرض السيناريو الثالث الخلافات والنزاعات التي تصاعدت بين القوى الأعظم في التفاقم إلى ما يؤدى إلى زيادة الاستقطاب والعداء والمواجهة، ونهاية للعولمة.

The Covid-19 Pandemic and the Fate of Globalization Between Fragmentation and Confrontation

Osman Mohamed Osman

Abstract

This paper aims to review the repercussions of the Covid-19 pandamic on the expected dynamics and fate of globalization and the pattern of the global economic system. The research tried to distinguish between three possibilities for the fate of the global system and globalization. On the one hand, it reviews the research into the possibility of returning the situation to its first course before the crisis, even if some sporadic changes have occurred. On the other hand, the research shows the possibility of pushing the lessons learned by officials and the amendments recommended by experts towards a process of reviewing the features of globalization that we have witnessed since the 1990s. Then research reviews the third scenario, where the differences and conflicts that have escalated between the great powers may begin to exacerbate, leading to an increase in polarization, hostility and confrontation, and an end to globalization.

* وزير التخطيط والتنمية الاقتصادية الأسبق، أستاذ الاقتصاد في معهد التخطيط القومي حالياً– جمهورية مصر العربية، البريد الالكتروني:osmanmmosman@gmail.com

* مداخلة علمية، بمناسبة إطلاق العدد الخاص حول جائحة كوفيد – 19.

1. مقدمة

يبدو أن الكُتّاب قد استنهضوا قرائحهم للكتابة في– وعن– وباء كورونا (كوفيد 19). فور ظهور الفيروس التاجي في إحدى مدن الصين، وبدء انتشاره من أقصى الشرق إلى أقصى غرب الكرة الأرضية، وتوجه كافة الكُتّاب – بغض النظر عن تخصصاتهم– للإجابة عن أسئلة طبية وصحية قبل أن يطرحها أحد. وفيما يبدو أيضاً، أن قصور العلم والعلماء والطب والأطباء في تحديد ماهية الفيروس وأسباب وكيفية انتشار الإصابة به، وتوقعهم غير الصائب باحتمال انحساره السريع دفعهم للضغط على المسئولين السياسيين في الدول الفاعلة لاتخاذ إجراءات أدت جميعها إلى الإغلاق الكبير لكل أوجه النشاط الاقتصادي. وتحولت دفة الكُتّاب– بغض النظر عن تخصصاتهم– نحو محاولة تقدير ما سيُخَلِّفَهُ تفشى الوباء من أثار اقتصادية سواء على الاقتصادات الوطنية أو الاقتصاد العالمي (كنت أحد هؤلاء على أية حال، انظر: عثمان، 2020 أ). وفيما يبدو– بعد ذلك– أن غياب ضوء في نهاية نفق الوباء وتوسع وعمق انعكاساته على أرواح الناس ومعيشتهم حفز الكُتّاب– بغض النظر عن تخصصاتهم– لتصعيد محتوى الكتابة إلى أبعاد أعلى وأَعَمَّ من المسائل الطبية والصحية والاقتصادية. وبمشاركة مراكز فكر وأبحاث وصحافة مرموقة تكاثرت الكتابات والتحليلات حول تأثير الوباء على الاقتصاد العالمي بل على العولمة بِرُمَّتِهَا، ومحاولة استقراء– والتنبؤ– بصورة العالم بعد كورونا (ها أنا وغيرى نشارك في ذلك أيضاً).

عندما يشرع الباحث في الكتابة عن هذه الأزمة غير المسبوقة بالاطلاع على ما قدمه مختلف الكُتّاب– من المتخصصين هذه المرة– سيقف عند سِمَتَيْنِ ظاهرتين لأزمة كورونا. الأولى تكشف عن المأزق المهني الذي وجد علماء الطب والاقتصاد أنفسهم فيه. ليس بوسعي أن أتطرق إلى عجز علوم الطب والأوبئة ليس فقط عن توقع حدوث هذا المرض أو كيفية حصاره ومنع تفشيه وعلاج من يصيبهم ومتى يمكن القضاء عليه، رغم تعرض العالم لأوبئة مختلفة قبل ذلك. ولم يكن الأمر أفضل بالنسبة لعلوم الاقتصاد. في الزمن البعيد فشل الاقتصاديون في توقع الكساد العظيم في الثلاثينيات، وفي الزمن القريب كانت الأزمة المالية العالمية في عام 2008 مثالاً على قِصَرِ النظر في رؤية بوادر وملامح الأزمة الاقتصادية. وها هي أزمة كورونا لا تفاجئ الأطباء وحدهم، ولكنها هزت أركان علوم الاقتصاد والسياسة والاستراتيجية.

تعكس السمة الثانية مدى ما وصل إليه عالم اليوم من اضطراب واختلال. في مواجهة الأزمة، منذ ظهور وتفشى الإصابة بالفيروس الغامض في كل أرجاء العالم، لم يكن رد فعل دول العالم ولا مؤسسات النظام العالمي متناسباً مع عالمية الوباء، وتصرفت كل دولة منفردة دون أن يظهر تنسيق أو تعاون مذكور لمواجهة المرض وتداعياته.

تنبؤات متعارضة. تأتى الأزمات على صورتين، التي لم نستعد لها لأن أحداً لم يتوقعها، وتلك التي كان يلزم أن نكون لها جاهزين لأنها في الحقيقة كانت متوقعة. الأزمة الحالية هي من النوع الثاني، مهما ادَّعى البعض. صحيح أن فيروس كورونا مستجد وتوقيت هجمته لم يتنبأ به أحد، ولكن الخبراء المختصين كانوا يدركون احتمال حدوث مثل هذا الوباء. لقد قدمت أوبئة سابقة، مثل

سارس وإيبولا في حينها، إنذاراً لتلك الاحتمالات. في 2016 أعلن البنك الدولي عن مبادرة تسهيل تمويلي بغرض مساعدة الدول منخفضة الدخل في حالات طوارئ الأوبئة الصحية العابرة للحدود. الأكثر من هذا، أنه قبل ظهور فيروس كورونا في ووهان الصينية بشهور قليلة، حذر تقرير إلى الإدارة الأمريكية من احتمال قدوم وباء إنفلونزا مماثل لما حدث من مائة عام مضت، ومات بسببه حوالي 50 مليون شخص في العالم. كما في حالة تغير المناخ، كان وباء كورونا أزمة في انتظار الانفجار (Rodrik, 2020A).

شاعت حالة عدم التأكد واللا يقين مع ظهور التنبؤات الكلية الاقتصادية المفاجئة والمتباينة حول أثار انتشار وباء كورونا. ففي ظل عدم اليقين بشأن موعد خروج العالم من الإغلاق الاقتصادي الكبير قُدِّرَ أن تصل الخسائر المتراكمة في 20–2021 إلى حوالي 9 تريليون دولار، وهو ما يعادل حجم اقتصاد ألمانيا واليابان معاً. كما كان التوقع أن ينخفض الاقتصاد العالمي بنسبة 3% إذا لم ينحسر الوباء في النصف الثاني من 2020 (وهو لم ينحسر). أما إذا استمرت الأزمة حتى عام 2021 سينخفض الناتج العالمي بنسبة 8%. ويتواصل الغموض، فحسب صندوق النقد الدولي سيتعافى الاقتصاد العالمي في العام القادم لينمو بنسبة 5.8%، إذ أن الصندوق توقع انحسار الوباء في النصف الثاني من 2020 (عثمان، 2020 ب). ويستمر التدهور ويعدل الصندوق توقعاته، وبات تقديره يدور حول انخفاض الناتج العالمي بنسبة 4.9% هذا العام، وأن خسارة الاقتصاد العالمي ستبلغ 12 تريليون دولار مع نهاية العام القادم (Kane, 2020).

لم يقتصر التضارب على التوقعات بالنسبة للاقتصاد العالمي فحسب بل طالت اقتصادات الدول أيضاً. فعلى سبيل المثال، في بداية فبراير 2020 كان الفرق في توقعات النمو في أمريكا خلال الربع الثاني عند 3.5 نقطة مئوية. في إبريل كانت أكثر التقديرات تفاؤلاً تتوقع تراجع الاقتصاد بنسبة 8.2%. في الأسابيع الأخيرة (قبل العودة الجزئية للنشاط) بلغت الفجوة بين التنبؤات المختلفة من التوسع حداً لم يحدث منذ زمن بعيد. يُرْجِعُ البعض اتساع فجوة التنبؤات إلى حقيقة بارزة هي أن أحداً لا يعرف ما الذي سيحدث في المستقبل على وجه الدقة. ولكن يمكن تحديد ثلاثة اعتبارات في هذا الصدد. **الأول**، أن حجم الأثر الاقتصادي وسرعة التغير في السياسات ليست مسبوقة. في الأحوال المعتادة، يمكن أن يُعَوَّل على الحكومة على الأقل في محاولة تشجيع النمو الاقتصادي والمحافظة على العمالة. على العكس في مواجهة كورونا قررت الحكومات عن قصد انكماش الاقتصاد لانقاذ الأرواح، وأدت إجراءات الحجر والاحتواء إلى كبح النشاط المحلى. عدم معرفة موعد لانتهاء الأزمة يُصَعِّبُ مهمة قياس التبعات ونتائج التدخلات المالية وغيرها. **ثانيا**، يُضعف الوباء مصداقية البيانات الاقتصادية وتوفرها بالتفصيل اللازم لوضع السياسات وقياس النتائج. السبب **الثالث** لاختلاف التنبؤات يعود إلى أن أصحابها لا يُلِمُّونَ كثيراً بعلوم الأوبئة، وأبعاد هذا المرض الفيروسي المستجد.

الواقع أنه بينما يضع وباء كورونا تحدياً صعباً أمام المتخصصين في التنبؤ الاقتصادي، فقد واجه أهل الاختصاص صدمات عويصة مشابهة من قبل. هبطت الأزمة المالية العالمية بينما غالبية الاقتصاديين في رقادهم. ربما تكون أدواتهم ونماذج التنبؤ قد تطورت بعد تلك التجربة. وبالمثل قد

تفيد المعلومات والمعارف المكتسبة في غمار الأزمة الحالية في التقليل من عدم التأكد بشأن الأزمات الاقتصادية في المستقبل، أينما وكيفما حَلَّتْ (Pohlman, 2020).

غياب التنسيق والتعاون العالمي. تركت أزمة كورونا تأثيرات سلبية على العلاقات الدولية والسياسة الخارجية للدول، حيث تراجع مفهوم التضامن الدولي والمسئولية الجماعية والعمل المشترك بين الجماعة الدولية (أحمد، 2020). كان رد فعل الحكومات متبايناً. من الطبيعي أن يضع قادة الدول مصالح بلادهم في المقدمة، ولكن السؤال المهم هو ما تعريف وحدود هذه المصالح. كان رد فعل الصين نمطياً، إخفاء المعلومات حول مدى انتشار الفيروس، السيطرة الاجتماعية، وحشد الموارد عندما أصبح تهديد الفيروس صريحاً. لم يكن مستغرباً أن الحكومات التي تحظى بثقة شعبية، مثل كوريا الجنوبية وسنغافورة، تجاوبت مع الأزمة بسرعة وفعالية (Rodrik, 2020B). لقد مالت كل من الولايات المتحدة والصين في ردة فعلهما لوباء كورونا نحو اتباع منهج المعادلة الصفرية قصيرة الأمد، ولم تبديا اهتماماً يذكر بالتعاون وبالمنظمات العالمية. لم تطلب الولايات المتحدة أجهزة الاختبار التي كانت توفرها منظمة الصحة العالمية، كما فشلت في إنتاج مثيلها مبكراً. ولم يُقْدِمْ الرئيس الأمريكي على استخدام سلطته في توفير الامدادات الطبية من المنتجين في القطاع الخاص، مما أوقع المستشفيات والهيئات الحكومية في الاضطراب والمنافسة على توفير هذه الامدادات. كان التأخير في الاختبار والإغلاق الاقتصادي مكلفاً لأوروبا أيضا، التي لم تكن استجابتها بسرعة وجدية أغلب بلدان شرق آسيا. الدول أصبحت نسخة مُكَبَّرَة وصورة لنفسها (Nye, 2020).

يحدد هذا المأزق المزدوج رؤيتى وما أكتبه عن انعكاسات وباء كورونا على صورة العالم المتوقعة ومصير العولمة ونمط النظام الاقتصادي العالمي. لا شك أن قدرتنا على التنبؤ بما سيحدث محدودة ورؤى كل من كتبوا عن المستقبل بعد الوباء تستند إلى الاستقراء المنطقي للتطورات والأحداث والأقوال. لا أحد يعرف على سبيل القطع مساراً محسوماً للتاريخ والمستقبل، ولكن هذه المقالة حاولت التمييز بين احتمالات ثلاثة لمصير النظام العالمي والعولمة. من ناحية ربما يعود كل شيء إلى سيرته الأولى قبل الأزمة، حتى وإن وقعت بعض التغيرات هنا وهناك. من ناحية أخرى قد تدفع الدروس التي استقاها مسئولون، والتعديلات التي ينصح بها الخبراء، نحو عملية مراجعة لملامح العولمة التي شهدناها منذ التسعينيات. ولكن قد تبدأ الخلافات والنزاعات التي تصاعدت بين القوى الأعظم في التفاقم إلى ما يؤدى إلى زيادة الاستقطاب والعداء والمواجهة، ونهاية للعولمة. هكذا ستسير أقسام هذه المداخلة.

2. سيناريو أول: يبقى الوضع على ما هو عليه

لعل أكثر الاحتمالات تكراراً لدى المحللين هي حدوث تغيرات في بعض ملامح العولمة دون النَّيْلِ من جوهرها. وليس مُسْتَغْرَبَاً أن يكون هذا التوقع من صاحب نهاية التاريخ. يقرر Fukuyama أن للأزمات الكبيرة تأثيرات كبيرة، يغلب ألَّا يمكن توقعها. فقد أدى الكساد العظيم إلى ظهور النعرات 'الانعزالية'، الوطنية، الفاشية، ثم الحرب العالمية الثانية، ولكن تبعه بروز الولايات المتحدة كقوة عالمية وانحسار الاستعمار. أدت هجمات 11 سبتمبر على البرجين إلى حربين

خاسرتين، وصعود إيران، وأشكال جديدة من " التطرف ". وَلَّدَتْ الأزمة المالية في عام 2008 الشعبوية التي استبدلت عدداً من القيادات عبر العالم. سيحاول مؤرخون في المستقبل مقارنة النتائج التي ترتبت على تلك الأزمات بما سَتُخَلِّفُهُ أزمة الوباء الحالي، ولكن التحدي هو معرفة هذه الأثار مسبقاً.

يتوقع Fukuyama أن يستمر توزيع القوى العالمية في الاتجاه شرقاً، في ضوء الأداء الأفضل الذي قدمته بلدان شرق آسيا بالمقارنة بأوروبا والولايات المتحدة. من الممكن أن يؤدى الوباء خلال السنوات القادمة إلى تراجع نسبي في وضع الولايات المتحدة، وتآكل النظام الليبرالي وظهور الفاشية من جديد. ويمكن أيضاً أن تعيد صعود الديموقراطية الليبرالية، وهي النظام الذي يتعرض لكثير من الشكوك ولكنه أظهر مرونة وقدرة على التجديد. ستبرز عناصر الرؤيتين في أماكن متباينة، ومما يؤسف له أنه مالم تتبدل الأحوال القائمة جوهرياً سيكون التوقع العام كئيباً. يمكن بسهولة تصور النتائج المتشائمة؛ الوطنية، الانعزالية، كراهية الأجانب، والهجوم على النظام العالمي الليبرالي، التي زادت لعدة سنوات سابقة وسيسرع الوباء من وتيرتها. سيرفع الانحياز الوطني من احتمال النزاع العالمي. قد يرى القادة في المعركة مع الأجانب فرصة للالتفاف على مشاكل سياسية محلية، وغيرها. ومثلما حدث في أعقاب أزمات عالمية سابقة مثل الكساد العظيم، من المحتمل أن تتمخض الأزمة الحالية أيضاً عن بعض نتائج سياسية إيجابية، كأن تضع حداً للأشكال المتطرفة من الليبرالية الجديدة، وأيديولوجية حرية السوق (وفقاً لمدرسة شيكاغو). لقد ظهر مع تفشى وباء كورونا مدى أهمية دور فعال للدولة في التعامل معه، بما يصعب معه استمرار الاقتناع– بما ردده يوماً الرئيس ريجان، بأن "الحكومة ليست هي الحل لمشكلاتنا، ولكن هي المشكلة". كما لا يمكن لأي أحد أن يزعم أن القطاع الخاص والرعوي قادر على الإحلال محل الدولة في الطوارئ الوطنية (Fukuyama, 2020).

الأزمة قد لا تنبثق عن نقطة تحول في الأوضاع الاقتصادية والسياسية العالمية على النحو الذي يثيره البعض. بدلاً من أن تضع العالم على مسار مغاير، المتوقع إنها سترسخ الاتجاهات السائدة بالفعل حالياً. الأغلب أن نرى في الكارثة تأكيداً لرؤانا الذاتية عن العالم. قد يَلْمَحُ كل منا العلامات المبدئية لمستقبل النظام الاقتصادي السياسي الذي تمناه طويلاً. هكذا، سنرى اللذين يفضلون حكومة أكبر وسلعاً عامة أكثر وهم يشيرون إلى عديد من الدواعي والمبررات التي تدعم وجهة نظرهم. أما أولئك اللذين يملؤهم الشك في الحكومات وينتقدون عدم كفاءتها فسيجدون كذلك ما يؤكد قناعتهم. الداعون لعولمة الحوكمة سيجدون حجتهم للمطالبة بنظام عالمي قوى للصحة العامة يمكنه تقليل تكلفة الأوبئة. ومن ناحية أخرى، سنرى المحبذين للدولة الوطنية وهم يشيرون إلى سوء إدارة منظمة الصحة العالمية، وضعف رد فعلها للأزمة. باختصار، لا يجب أن يتوقع أحد أن يبدل الوباء– أو يَقْلِبَ– الاتجاهات التي سادت قبل الأزمة. سوف تستمر العولمة في موقف الدفاع، وتتسع المساحات أمام سياسات الدول الوطنية، وتواصل الصين والولايات المتحدة مسارهما التصادمي، وفي داخل الدول ستبقى المعارك دائرة بين القلة الحاكمة والسلطويين الشعبويين والليبراليين المعولمين، ستواصل

النيوليبرالية موتها البطي، ويصبح الأوتوقراط الشعبويون أكثر سلطوية، ويستمر اليسار في النضال لوضع برامج مقبولة تُغْرِي الناخبين عند أية انتخابات مقبلة (Rodrik, 2020A).

يتبع كثير من المحللين هذا المنحى، فليست كل أزمة نقطة تحول. صحيح أن العالم يمر بأزمة كبيرة بكل المقاييس، ومن الطبيعي افتراض أن هذه الأزمة ستثبت أنها ستصبح نقطة تحول في التاريخ المعاصر. ولكن منذ ظهور الوباء الذي سببه فيروس كورونا اختلف المحللون حول صورة العالم الذي سيخلفه وراءه هذا الوباء. يرى البعض أن العالم الذي نتجه إليه سوف يكون مغايراً جذرياً لما كان سائداً من قبل. يتنبأ هؤلاء بأن الوباء سيتمخض عن نظام عالمي جديد بقيادة الصين، بينما يعتقد آخرون في أنه سيجلب تلاشى الزعامة الصينية. البعض يقول أنه سيضع نهاية العولمة، بينما يأمل آخرون أن تبدأ في أعقابه مرحلة جديدة من التعاون العالمي. كما تتوقع أطراف مختلفة أن يترتب على انتشار الوباء وصعوبات التعامل مع تداعياته إعادة شحن الشعبوية الوطنية، والانتقاص من حرية التجارة، وتغير النظم في بعض الدول، وربما كل ذلك.

ليس من المتوقع أن يكون العالم بعد الوباء مختلفاً تماماً عما قبله. كوفيد- 19 لن يغير كثيراً في المسار الرئيسي لتاريخ العالم والأرجح أنه سيُزِيدُ من سرعته على هذا المسار. لقد كشف الوباء ورد الفعل عليه، بل وأكد، على سمات الجغرافية السياسية – الجيوبوليتكس- السائدة حالياً. نتيجة ذلك لن تكون هذه الأزمة نقطة تحول بقدر ما هي محطة على الطريق الذي قطعه العالم خلال عدة عقود انقضت. ربما يكون من السابق لأوانه التنبؤ بميقات انتهاء الأزمة ذاتها، ولكن تبعاتها قادمة. هكذا، وفقا لرؤية (Haass, 2020) يمكن تمييز العالم الذي ستتمخض عنه الأزمة: ضعف قيادة أمريكا للعالم، تعثر التعاون العالمي، زيادة الخلاف بين القوى العظمى. كانت كلها سمات للمناخ العالمي قبل ظهور كوفيد- 19، وربما يكون الوباء قد خفف بعض الشيء من حدتها، لكن من المتوقع استمرار هذه الخصائص في عالم المستقبل.

أ- تراجع- تقلص النفوذ الأمريكي. إن إحدى سمات الأزمة الحالية تجسدت في القصور الشديد في قيادة الولايات المتحدة للعالم. لم تقم بحشد العالم حول جهد جمعي سواء في مواجهة الفيروس أو تبعاته الاقتصادية. كما لم تقم بتشجيع دول العالم على اتباع خطاها (التي لم تحددها) في التصدي للمشكلة محليا داخل كل دولة. اهتمت كل دولة بشأنها الخاص أو اتجهت لطلب المساعدة من دولة أخرى تربطها علاقات سابقة على انفجار الأزمة مثل الصين.

إذا كان العالم بعد الأزمة سيشهد تراجع هيمنة الولايات المتحدة أكثر فأكثر، فلا يجب أن يتصور أحد ممن يكتبون عن أحادية القطبية أن في هذا توجه جديد. لقد ساد هذا التصور لأكثر من عقد من الزمان. لقد فسر Fareed Zakaria هذا الاتجاه "بصعود الآخرين"، خاصة الصين، الذي انطوى على انخفاض الميزة النسبية للولايات المتحدة رغم تواصل زيادة قوتها الاقتصادية والعسكرية المطلقة. والأكثر من هذا، يعود تراجع وتقلص وانحسار الدور الأمريكي إلى افتقاد الإرادة أكثر منه انخفاض القدرة الأمريكية. كان النموذج الأمريكي قد فقد الكثير من جاذبيته قبل هجوم فيروس كورونا بزمن طويل.

ب- تهميش المنظمات الدولية، والاعتماد أكثر على الدولة القطرية. يعكس انتشار الوباء بسرعة كبيرة من دولة واحدة إلى كل أرجاء العالم أحد أشد تحديات العولمة. ولكنه دليل إضافي على أن العولمة واقع وليس اختياراً. ما غاب عن المشهد هو أي رد فعل عالمي مناسب في مواجهة ظهور الفيروس وانتشار الوباء. كشفت منظمة الصحة العالمية التي كان عليها أن تكون في صدارة مواجهة الأزمة عن مدى ضعف حوكمة العولمة. بينما أثبت الوباء هذه الحقيقة فقد كانت الدلائل سابقة عليها: ظهور تحديات العولمة، التي لا يمكن لدولة واحدة مهما بلغت قوتها أن تتغلب عليها منفردة، وفشل المنظمات العالمية في الارتفاع لمستوى هذه التحديات. الحقيقة المؤسفة التي لا مهرب منها هي أن تعبير "المجتمع الدولي" أو الجماعة العالمية يُسْتَخْدَمُ كما لو أن هذا المجتمع موجود بالفعل. إنه مجرد طموح يُعَوَّلُ عليه أحيانا في قليل من مشاكل الجغرافيا السياسية. سيبقى الوضع على ما هو عليه.

لقد اقتصرت ردة الفعل الأساسية لظهور إصابات ومرض كورونا على حكومات ومنظمات كل دولة على حدة، بل ربما على مستوى أدنى من السلطة المركزية. وعندما تنقشع الأزمة سيتحول الاهتمام إلى الانتعاش وعودة النشاط في الدولة. في ظل هذا الوضع من الصعوبة أن نشهد حماساً للتعامل مع التغيرات المناخية مثلا، خاصة إذا بقيت النظرة إليها باعتبارها مشكلة الأمد البعيد، التي يمكن تنحيتها لمصلحة مواجهة مشكلات أكثر إلحاحاً.

مستقبل الاتحاد الأوروبي: كشف انتشار الوباء في أوروبا عن فقدان قوة الدفع **للمشروع الأوروبي.** تحركت كل دولة أوروبية منفردة في مواجهة الوباء وانعكاساته الاقتصادية. الحقيقة أن عملية التكامل الأوروبي كانت قد تباطأت انطلاقتها قبل الأزمة بزمن- كان خروج بريطانيا (Brexit) مثالا على ذلك. والسؤال الرئيسي في عالم ما بعد الوباء سيصبح إلى أي مدى سيتحرك البندول من لوكسومبرج إلى العواصم الأوروبية الممكن أن تقلل من خسائر الوباء؟ سيزيد الوباء من مقاومة الدول المتقدمة لقبول أعداد كبيرة من المهاجرين واللاجئين، وهو الاتجاه الذي ظهر واضحاً في السنوات الماضية. يعود ذلك جزئياً إلى القلق من خطر استيراد العدوى بالمرض، كما أن المجتمعات تخشى استقبال الغرباء في ظل ارتفاع معدلات البطالة. ستنمو المعارضة طالما أن أعداد المهاجرين واللاجئين في زيادة بسبب عجز الاقتصادات عن مساعدة شعوبها.

ج- زيادة التنافر بين القوتين الأكبر. إن أكثر الأسباب مدعاة للتشاؤم يكمن في أن التعاون بين الدولتين الأقوى في العالم- الولايات المتحدة والصين- ضروري لمواجهة غالبية تحديات العولمة، بينما العلاقات بينهما آخذة في التدهور منذ سنوات. حتى الآن، فشل قادة أكبر اقتصادين في العالم، الصين والولايات المتحدة، من الجولة الأولى. أُهْدِرَتْ فرص التعاون العالمي، وبدلاً من ذلك اشتبك الرئيسان في حروب دعائية. كانت العلاقات تتدهور بسرعة بين البلدين قبل تفشي الوباء. ركز الرئيس الأمريكي على منافسة القوة العظمى مع الصين. ويتفق كثير من الأمريكيين مع الرئيس ترامب على ضرورة معاقبة الصين على سرقات الانترنت وحقوق الملكية، والممارسات التجارية غير المنصفة. ليس غريبا أن ينطلق مهرجان المعاملة بالمثل. فعندما استبعدت الصين جوجل وفيسبوك من أسواقها لدواعي أمنية قامت الولايات المتحدة باتخاذ اجراءات مماثلة ضد هاواي وغيرها. وتفاقم الغضب وعدم

الثقة بين العاصمتين. فاقم وباء كورونا النزاع بين الدولتين. في واشنطن يُحَمِّلُ الكثيرون الحكومة الصينية المسئولية عن التغطية على ظهور الفيروس، والتأخير في اتخاذ ما يلزم للتصدي المبكر لخطر انتشار الإصابات، خاصة إغلاق مدينة Wuhan التي شهدت أول ظهور للفيروس، كما سمحت للآلاف من حاملي المرض لمغادرة البلاد وانتشار الوباء. بل زادت العداوة الأمريكية للصين مع محاولتها لإظهار نفسها كنموذج ناجح في أسلوب التعامل مع الوباء، واستغلال الحادثة كفرصة لتوسيع نطاق تأثيرها حول العالم (Nye, 2020). من ناحية أخرى، لا شيء في الأزمة الحالية سيغير من نظرة الصين إلى تواجد أمريكا في آسيا باعتباره خطراً تاريخياً، والاستياء من السياسة الأمريكية تجاه بعض القضايا مثل التجارة وحقوق الإنسان وتايوان. كانت فكرة ودعوة الفصل بين الاقتصادين قد اكتسبت جاذبية مشهودة قبل الوباء. دعم قبول الفكرة مخاوف الولايات المتحدة من تزايد اعتمادها على سلع أساسية منافسة والحساسية المفرطة من أعمال التجسس الصينية والاعتداء على الملكية الفكرية. سيزيد زخم الدعوة للانفصال نتيجة لانتشار الوباء، وبشكل جزئي نتيجة للقلق من الصين. سيتجدد التركيز على الانقطاع المحتمل في سلاسل التوريد مع الرغبة في حفز الصناعة المحلية. ستنتعش التجارة الدولية جزئياً، ولكن سَيُدَارُ معظمها بواسطة الحكومة وليس من خلال السوق (Haass, 2020) .

استمرار فوضى النظام العالمي. ستبقى السمات التي اكتسبها النظام العالمي حتى قبل انفجار أزمة كورونا ولكن مع احتمال تعقد أبعادها وتفاقم تبعاتها. قبل ثلاث سنوات نشر Haass كتابه " العالم في فوضى "، وصف فيه ما تشهده الساحة العالمية من تنافس القوى العظمى، الانتشار النووي، دول هشة، زيادة تدفقات الهجرة، وتنامى مشاعر الشوفينية الوطنية، إلى جانب تراجع دور الولايات المتحدة في العالم. ويقول " ما سيتغير نتيجة انتشار الوباء ليس حقيقة الفوضى وإنما المدى الذي ستصل إليه ". الوضع الأمثل كان يقتضى أن يجدد ظهور الوباء الالتزام بإقامة نظام دولي أكثر متانة، مثلما أدت مأساة الحرب العالمية الثانية إلى ترتيبات تسعى لتحقيق السلام، الرفاهة، والديموقراطية. مثل هذا النظام يجب أن يشمل تعاوناً أكبر لمتابعة تفشى الأمراض المعدية، والتعامل مع تبعاتها، إلى جانب إرادة أقوى في مواجهة تغير المناخ، ومساعدة المجبرين على الهجرة، ومعالجة مشكلات الانتشار النووي والإرهاب.

ثمة سبب ضئيل للاعتقاد بأن التاريخ يعيد نفسه بعد هذه الفاجعة العالمية الأخيرة. عالمنا اليوم ليس مواتياً لإعادة التشكيل. القوة مشتتة بين أيادي متعددة، حكومية وغير حكومية، أكثر من أي وقت مضى. التوافق غائب في أغلب الأحيان. التكنولوجيا الحديثة تجاوزت المقدرة الجماعية على مجابهتها. لا يوجد الآن طرف يتمتع بالوضع الذي امتلكته الولايات المتحدة في عام 1945. ما هو أكثر، أن الولايات المتحدة ليست حالياً راغبة في لعب دور قيادي عالمي، نتيجة للإنهاك الذي تعانيه جراء انغماسها في حربين طويلتين في أفغانستان والعراق، وتنامى الاحتياجات في الداخل. ويرجح في الوقت الحالي (بعد الانتخابات الرئاسية الأمريكية) أن معارضة الكونجرس والجمهور سَتَحُولُ دون عودة الولايات المتحدة للقيام بدور عالمي مرتفع التكلفة. ليس هناك دولة أخرى، لا الصين ولا سواها، تملك الرغبة والقدرة لملء الفراغ الذي تخلفه أمريكا. ربما يرى بعض المحللين أن استدعاء التهديد

الصيني يمكن أن يضمن دعم الجمهور للإدارة في مواجهة الصين على غرار ما حدث من قبل مع الاتحاد السوفيتي السابق. لكن السياسة الخارجية القائمة على العداء للصين لا تتواءم مع مواجهة التحديات التي يواجهها عالم اليوم. الأنسب لعالم اليوم ليس هو استعارة ملامح وقواعد سياسة فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وإنما تطورات ما بعد العالمية الأولى (Haass, 2020).

في هذه المرحلة لم تَمُتْ العولمة، ولكنها تبدو معتلة الصحة. لقد تلقت عدة ضربات متلاحقة أدت إلى تباطؤ نمو التجارة العالمية والتمويل، انهيار جولة الدوحة للتجارة في عام 2008، وأعقبتها الأزمة المالية، وصعود الشعبوية ونزعات الدولة القُطرية، خلال التصويت على Brexit في المملكة المتحدة وانتخاب الرئيس ترامب في عام 2016. وقد جاءت أخطار الوباء بمثابة الضربة القاضية. وفي هذه المرة ربما تكون العولمة ضحية نجاحها ذاته. لا شك أن ردة الفعل العنيفة ضد العولمة كانت حتمية، ولكن لا ينبغي إغفال منافعها المتعددة. شبكات الإمداد العالمية والتعاون بين الدول توفر سبيلاً للمرونة وانخفاض التكلفة لأنها تتيح للدول التركيز على عناصر تميزها وتبادل الخبرة. انتشار الناس والمصانع حول العالم يمكن الشركات من درء المخاطر من خلال التنويع. ستدفع الدول المتقدمة ثمن زيادة الحمائية، ليس فقط نتيجة ارتفاع الأسعار وفقدان أسواق التصدير، ولكن أيضاً نتيجة التكلفة المباشرة التي يتحملها دافعوا الضرائب لدعم السلع المحلية. إن تشديد القيود على التجارة سيجعل عودة انتعاش الاقتصادات بعد إنهاء الإغلاق أكثر صعوبة(Financial Times, 2020) .

3. سيناريو ثاني: تفكيك العولمة

ماذا لو تجاوز التغير في سمات عالم ما بعد كورونا الحد، على الأقل نتيجة تداعيات الوباء وتفاقم عوامل الاختلاف والتباين في مواقف الدول والمنظمات الدولية؟ يميل البعض إلى تصور "عولمة مفككة" تشهد تغيراً في موازين القوى العالمية، وزيادة الحمائية وربما الحروب التجارية، وإعادة توزيع الأدوار الهيكلية والمؤسسية للنظام العالمي.

1.3 التغير في توزيع القوة العالمية

يعتبر وباء كورونا أول وأخطر أزمة حقيقية في القرن الواحد وعشرين. ويتبادر السؤال– في ظل هذه الحقيقة– حول التغير المحتمل في توزيع القوى العالمية نتيجة هذه الأزمة. علينا أن نترقب ما إذا كان تأثير انتشار الوباء سيماثل ما خلفته أي من الحربين العالميتين، ولكن الواضح أن الأزمة العالمية بهذا الحجم سوف تؤدى إلى صدمة جيوسياسية خطيرة. ستتمسك أمريكا بمكانتها كقوة عظمى على قمة النظام العالمي، بينما يكشف كثير من الشواهد عن أن الصين كقوة عظمى بازغة سوف تهيمن على النظام مُدَشِّنَةً عصر الشرق الآسيوي. لا شك أن هذه المنافسة، التي ستحدد ملامح صراع الهيمنة في القرن الحادي والعشرين، قد بدأت قبل انفجار الوباء بفترة طويلة. لكن تفشى الوباء إلى جانب الانتخابات الأمريكية ونتائجها ربما يعمق ويسرع من الصدام. الملفت للانتباه أن غالبية سياسات الرئيس ترامب أدت إلى انقسام في المجتمع الأمريكي، ولكن موقفه العدواني تجاه الصين كان استثناءً فقد لقى الدعم الواسع من الحزبيين. ومع ذلك، فإن الجهود المتواترة لإدارة الرئيس ترامب

في التخلي عن دور القيادة العالمية تثير علامات الاستفهام حول ما تريده الولايات المتحدة تحت حكم الرئيس ترامب: القيادة بدون مسئولية؟ بينما الولايات المتحدة غارقة في التفكير قصير المدى، فإن الصين تؤسس لنفسها كمرجع بديل للقيادة العالمية والاستثمار، وتعمل بدأب على اتباع استراتيجية طويلة الأمد لاستغلال الفراغ الجيوسياسي الذي خلفه الانكفاء الداخلي لأمريكا. لقد كشف الوباء عن انطباع عام لصورة الولايات المتحدة كقوة عظمى متدهورة سرعان ما تحل مكانها الصين بمهارة استراتيجية وديناميكية اقتصادية. حاليا يكتب الفيروس القصة القديمة لصعود وسقوط القوى العظمى (Fischer, 2020).

مع المعركة الدائرة مع وباء كورونا تجرى عملية شد الحبل بين حكايتين متنافستين حول كيفية "إدارة" / حوكمة العالم. ورغم إلحاح التعامل مع الوباء، فإن هيمنة أحد التصورين ستكون لها انعكاسات بالغة التأثير. التصور الأول صريح ومباشر: أظهرت الأزمة الصحية العالمية مدى الحاجة إلى التعددية، وإفلاس أسلوب عمل كل دولة بمفردها (إعلاء الوطنية والانعزالية). يتبنى التصور الثاني موقفاً مغايراً: العولمة وفتح الحدود تضعف الدول أمام الفيروسات والتهديدات الأخرى، كما أن الجهود الحالية لضبط قنوات التوريد وأجهزة الرعاية الطبية تستلزم أن ترعى كل دولة شئونها بنفسها. أصحاب الرأي الأول يعتبرون الوباء إثباتاً لضرورة عمل الدول معاً للتغلب على التهديدات المشتركة، بينما يرى أنصار التصور الثاني أن كل دولة ستكون بمأمن عندما تعتمد على نفسها. للوهلة الأولى، يبدو أن فيروس كورونا يدعم الحاجة إلى عمل عالمي منسق. طالما أن الفيروس لا يقف عند حدود الدول، فثمة سبب قوى لأن لا يكون رد فعلها محصوراً عند هذه الحدود. لا شك أن هذا منطقي من وجهة نظر الصحة العامة، فالتوسع في التعاون للاختبار واكتشاف وانتاج العلاج والتحصين وتنظيم السفر، سيساعد على الخروج الآمن من الأزمة. كما قد يثير الوباء الدعوة إلى بذل جهود مشتركة لوضع حد للنزاعات الدموية ليس فقط لحماية السكان المحليين من مخاطر الوباء والقتال. ولكن هناك أيضاً دواعي الرشادة الاقتصادية، التي تتطلب تعاوناً عالمياً لمساعدة البلاد الأكثر تضرراً، سواء من الوباء أو من الركود الاقتصادي العالمي.

على الجانب الآخر، قد يقوى الوباء الحجة المعاكسة. تؤدى الأزمات إلى ترسيخ وربما تسريع الاتجاهات السائدة قبلها. وباء كورونا تزامن مع مرحلة صعود "الشعبوية" ومعارضة دعاة "القُطرية" للعولمة والنظام الدولي الذي أنتجته الحرب العالمية الثانية. زاد من حدة المعارضة تفاقم مشكلة اللامساواة بين الدول وداخل كل دولة. قد تبدو صورة المستقبل على النحو التالي: في الشهور والسنوات المقبلة ستجعل الاحتياجات المحلية الضاغطة من التضامن العالمي رفاهية غير ممكنة. فمع تراجع الدولة اقتصادياً وانخفاض الموارد سيتركز جهد الحكومة على الوفاء باحتياجات مواطنيها. سيكون من الصعب على القيادات السياسية تبرير تقديم مساعدات تنموية، طبية، إغاثة، لاجئين، أو مبادرات دبلوماسية. سيتحول عدم الرضا في الداخل إلى غضب وخيبة أمل في النظام العالمي. يبدو كذلك أن ما تبقى من ادعاء باستمرار القيادة العالمية للولايات المتحدة قد ضُرِبَ في مقتل بسبب سوء إدارتها لأزمة الوباء، فلم تكن قادرة على حماية نفسها ولا الآخرين. لا شك أن الصين أظهرت علامات من الكرم في خضم الأزمة، قد تدفعها لملء فراغ القيادة، ولكن ربما تجد نفسها أيضاً مثقلة بفشل

التعامل مع الوباء والتراجع الاقتصادي. هل سيظهر في وقت ما نظام عالمي أفضل وأقوى؟ ربما. لقد كان النظام الذي نشأ في 1945 أفضل مما سبقه. في 2020 يجوز للمرء أن يبدأ في تصور المطلوب لإقامة نظام جديد أكثر استدامة للتعامل مع الاهتمام المتنامي بالمساواة، والذي يتيح للدول سماع صوتها. لقد كشف وباء كورونا عن تكلفة مواجهة أزمة عالمية في نظام عالمي معيب، وستكون النتيجة الأسوأ أن نواجه الأزمة القادمة بدون نظام على الإطلاق (Malley, 2020) .

2.3 تقطع أواصر التشابك الاقتصادي العالمي

وضع وباء كورونا العولمة أمام اختبار قاس. مع تقطع **سلاسل التوريد** الهامة، وتخزين المواد الطبية، واندفاع الدول إلى تقييد السفر، استوجبت الأزمة إعادة تقييم جوهرية لتشابك الاقتصاد العالمي. لم تسمح العولمة فقط بالانتشار السريع للمرض المعدي، ولكنها كانت قد عززت الاعتماد المتبادل بين الشركات والدول مما عرضها لصدمات غير متوقعة. الآن تبينت الشركات والدول مدى ضعفها. لكن الدرس المستفاد من الوباء ليس هو أن العولمة "فاشلة" ولكنه يشير بأنها "هشة"، على الرغم من منافعها بل ربما بسببها. الميزة المطلقة للعولمة تتجسد في خلق سوق عالمية مزدهرة، مما ساعد المصنعين على بناء سلاسل توريد مرنة من خلال إحلال مورد محل آخر أو منتج بغيره عند اللزوم. استفاد نشاط الأعمال من عولمة تقسيم العمل، وأدى التخصص إلى زيادة الكفاءة، التي أدت بدورها إلى النمو. ولكن العولمة خلقت كذلك نظاماً معقداً من التداخل.

أصبحت الاقتصادات الوطنية جزءاً من شبكة عالمية للامدادات. لكن وباء كورونا فضح هشاشة نظام العولمة. استطاعت بعض القطاعات الهامشية أو التي يتوزع إنتاجها بين عدد من الدول أن تتجاوز الأزمة، بينما اقتربت قطاعات أخرى من حافة الافلاس بسبب عجز أحد موردي المدخلات في أحد البلاد من الوفاء بالتزامه. في السابق كان تراكم المخزون من الاحتياجات ومن السلع النهائية يؤى المهمة. في غمار أزمة كورونا ترتب على تفكك سلسلة التوريدات انخفاض الإنتاج العالمي من أجهزة الحواسب المحمولة بنسبة 50% في فبراير 2020، وستتراجع الهواتف الذكية بنسبة 12% خلال الربع الأخير من عام 2020. ستكون الأزمة أشد تأثيراً على المنتجات اللازمة للتصدي للأزمة، مثل المدخلات الطبية لصناعة أجهزة الاختبار والكمامات وغيرها. ستفاقم أزمة التوريدات وسيتوقف التبادل الدولي المعتاد من هذه المنتجات ومكوناتها.

بينما استخدمت إدارة الرئيس الأمريكي ترامب ظروف الوباء للتراجع عن التكامل الذي ميز العولمة، فإن الصين تعمل على استغلال الأزمة في إظهار استعدادها للقيادة. فبعد أن عانت الصين بشدة خلال الشهور الأولى من ظهور الفيروس، بدأت في التعافي في الوقت الذي تفشى فيه الوباء بسرعة وعنف في معظم دول العالم. وضع ذلك الصناعة الصينية أمام مشكلة نتيجة لانخفاض الطلب على منتجاتها من الدول التي ما زالت تعاني من الأزمة. ولكنها من

ناحية أخرى استطاعت أن تراكم مخزوناً كبيراً من المعدات التي تستطيع استخدامها بمهارة (Farrell, 2020).

يمثل وباء كورونا ذريعة لمن يفضلون بالفعل الإنتاج المحلى على التجارة العالمية. وقد شجع تفشى الوباء أنصار الحمائية وتفكيك العولمة. القلق المعروف من خسارة الوظائف الصناعية، وزيادة اللامساواة، أو رغبة بعض الدوائر في عقاب الصين (شماعة) من خلال تعريفات جمركية مرتفعة، زاد من الاحتجاج على سلاسل التوريد العالمية. وفقاً لهذه النظرة، التوزيع الواسع للانتاج جعلت الاقتصادات أقل من ناحية الاكتفاء الذاتي، ومن ثم أقل مرونة. ويصبح الحل استعادة أنشطة الأعمال الموجودة إلى الداخل، والتقليل في المسقبل من النشاط الخارجي، وتحجيم الاعتماد على التجارة بصفة عامة. هذا التصور ليس جديداً تماماً. ولكن المتشككين في التجارة ربما يرددون أن أزمة الوباء كشفت مدى ضعف سلاسل الإمدادات أمام قيود التصدير والصدمات الخارجية. عديد الدول بما فيها أعضاء الاتحاد الأوروبي فرضت في البداية تقييد الصادرات من أجهزة الحماية الشخصية، مثل كمامات الوجه، مما حرم الدول المستوردة لها من احتياجاتها من هذه الأدوات. تركز الحجة الثانية على سمة محددة للتجارة المعاصرة: التخصص الفائق لسلاسل الإنتاج والتوزيع التي تمتد عبر دول متعددة. ومع ذلك يعتبر مؤيدو العولمة أن هذه التحديات دليل على أن التنسيق والتعاون العالمي أكثر فائدة من أي وقت مضى. إنهم يُحَاجُّونَ بأن وجود مصادر متعددة منتشرة عبر الدول يزيد من المرونة، ويضمن إحلال مصدر في السلسلة محل أخر إذا تعرض لمشكلة. يثير المعارضون وجهة نظر عكسية، إذ كان من الممكن تجنب مشكلات التنسيق كلية لو أن سلسلة توريد أجهزة التنفس الصناعي كانت محلية. في الواقع إن سلاسل الإمداد المحلية تكون أقوى فقط في ظل سيناريو غير متوقع، عندما تتعرض كافة الدول لصدمة ما في آن واحد. إدارة الأزمة وزيادة المرونة لا تكمن في المفاضلة بين "عالمي" و "محلى"، والتنويع– جغرافياً أو ما عداه– هو عنوان المبدأ الأساسي في إدارة المخاطر. توزيع الإنتاج عالميا لا يرفع الكفاءة فحسب، بل يمثل إدارة جيدة للمخاطر. يقضى ذلك– من وجهة نظر الناقدين– بالتخلي عن هاجس الكفاءة والربح على المدى القصير. ربما تؤكد درجة من "عدم الكفاءة" لوقت ما ضرورتها لإنقاذ الحياة في المستقبل. القبول بزيادة الفائض عن الحاجة مثل عدد من أسِرَّة المستشفيات، أو تشغيل مصنع للكمامات، كان يمكن أن يتلافي الاختناقات خلال الأزمة الحالية. تقدم أزمة الوباء دروساً هامة، ولكنها لم تدعم حججاً قوية ضد التجارة أو سلاسل التوريد العالمية (Goldberg, 2020).

في منتصف مايو 2020 هدد الرئيس الأمريكي ترامب بقطع العلاقة الاقتصادية للولايات المتحدة مع الصين. وكما كتب الرئيس ترامب في إحدى تغريداته؛ الولايات المتحدة تملك اختيار " فك الارتباط " بالكامل مع الصين (Friedman, 2020). واتفق الجمهوريون والديمقراطيون على أن الصين تحولت من منافس إلى خصم، وربما إلى عدو. أصبحت واشنطن مهووسة بفكرة الانفصال، أي قيام أمريكا والصين بتمزيق شبكات التوريد المعقدة التي تربط بينهما. وما لم تعيد الولايات المتحدة هذه السلاسل للداخل فإنها ستنجرف إلى الهاوية. ولكن رغم الحماس الرسمي للانفصال ليس هناك معرفة سوى القليل عما ينطوي عليه ذلك. هناك من يرى أن الأسباب الحقيقية وراء النكوص عن

الالتزام بديناميكية العولمة أبعد وأكثر تعقيداً من التأملات الاقتصادية المجردة. ثمة نظرة تغلغلت في صميم المنطق الشعبوي مؤداها أن التزام أمريكا بالعولمة يعنى أنها نثرت بذور دمارها السياسي والاستراتيجي، وأن غرض الترامبوية الأساسي هو إعادة إنشاء نظام يُمَكِّنُ أمريكا من تأكيد هيمنتها (عثمان، 2020ب). هل سيؤدى فك الارتباط مع الصين إلى تقليل وهن الاقتصاد الأمريكي؟ هل سيخفض من درجة اعتماده على الصين؟ هل يساعد على استغلال اعتماد الصين على التكنولوجيا الأمريكية؟ هل يتسق مع التفكير في الانسحاب من منظمة التجارة العالمية؟ إن الاندفاع نحو هذا المسار يحمل مخاطر الاضرار بالولايات المتحدة والصين معا (Farrell, 2020).

3.3 ملامح جديدة للعولمة

يتوقع أنصار رؤية عولمة مفككة أن تتغير ملامح الاقتصاد العالمي خلال السنوات القادمة من خلال ثلاثة اتجاهات: إعادة التوازن بين السوق والدولة، لمصلحة الأخيرة. سيصحب ذلك إعادة التوازن بين العولمة المفرطة واستقلال الدولة القطرية، لمصلحة الأخيرة أيضاً. بالإضافة إلى حتمية تخفيض الطموح بشأن النمو الاقتصادي.

ليس هناك شيء مثل الوباء ليكشف عن عدم كفاية السوق بالمقارنة مع العمل الجماعي في مواجهة المشكلات، وأهمية قدرات الدولة على الاستجابة للأزمات وحماية الناس. لقد تطلب وباء كورونا نظاماً شاملاً للتأمين الصحي، وضمانات حماية قوية في سوق العمل، وحماية سلاسل الإمدادات المحلية من المعدات الطبية الهامة. لقد دفع الدول إلى إعطاء الأولوية للمرونة والاعتمادية في الإنتاج وليس لتوفير التكاليف والكفاءة من خلال المصادر العالمية. وإذا كان الوباء قد قوى وحفز هذه التوجهات، فهو لم يكن المحرك الرئيسي لها. إذ أن التوجهات الثلاثة– دور أكبر للحكومة، التراجع عن العولمة المفرطة، ومعدلات نمو أقل– كانت قد سبقت ظهور الفيروس. وبينما كان ينظر إليها كأخطار تهدد رفاه البشرية، يمكن اعتبارها كذلك بشيراً بعولمة مختلفة. فيما يتعلق بدور الدولة مثلاً كان توافق أنصار السوق النيوليبراليين في انحسار منذ فترة. في مواجهة اللامساواة وعدم الأمان الاقتصادي، اكتسب قيام الحكومة بدور أكبر الأولوية من جانب الاقتصاديين وصناع السياسات على حد سواء. وأصبح واضحاً أن التوجه في أمريكا وأوروبا يدعو إلى تدخل أوسع للدولة. وسيبقى السؤال ما هو الشكل الذي ستأخذه هذه الدولة الأكبر نشاطاً. قد لا نستبعد العودة إلى النمط القديم لدور الدولة. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يأخذ الابتعاد عن أساسيات السوق نمطاً احتوائياً يركز على الاقتصاد الأخضر، فرص العمل، وإعادة بناء الطبقة المتوسطة. وينبغي مواكبة هذا التحول للظروف الاقتصادية والتكنولوجية السائدة، وليس مجرد محاكاة للسياسات التي اتبعت خلال العقود الثلاثة اللاحقة للحرب العالمية الثانية (Rodrik, 2020A).

ستترافق عودة الدولة مع تجديد أهمية الدولة الوطنية (القطرية). يتردد الحديث في كل مكان حول تفكيك العولمة (اللاعولمة)، والانفصال، وإعادة سلاسل الإمداد إلى الداخل، وتقليل الاعتماد على المستلزمات الخارجية. يمكن أن يؤدى التراجع عن العولمة إلى الانزلاق في طريق الحرب التجارية، وزيادة النزعات الإثنية والوطنية التي قد تلحق الضرر بالتوقعات الاقتصادية للناس. كان

الاقتصاد العالمي هشاً بالفعل وغير قابل للاستدامة، فقد أبرز الوباء التحديات التي تواجهنا والقرارات التي علينا أن نأخذها. في كل تلك المجالات هناك اختيارات أمام واضعي السياسات. النتائج الجيدة أو السيئة محتملة الحدوث. ولكن مصير الاقتصاد العالمي مرهون ليس بما يفعله الفيروس، وإنما بالأسلوب الذي نختاره للتعامل معه(Rodrik, 2020B).

لإعطاء الأولوية لصحة وسلامة مواطنيها قد تقرر الدول وقف التصدير، أو الاستحواز على موارد استراتيجية حتى لو كان ذلك على حساب حلفائها وجيرانها. هذا التراجع عن العولمة سيجعل من ' الكرم' والأثرة أداة تأثير وبسط نفوذ للدول القادرة على تقديمه. لم تكن الولايات المتحدة على رأس القيادة العالمية لمواجهة الفيروس، بل تخلت على الأقل عن جانب من ذلك الدور لصالح الصين. يعيد الوباء رسم الصورة الجيوسياسية للعولمة، ولكن الولايات المتحدة لا تتأقلم، بل على العكس من ذلك تتخفي وهي مريضة (Farrell, 2020).

4.3 أبعاد تفكيك العولمة

الترابط والتشابك العالمي (العولمي) هو سمة مميزة لعالمنا المعاصر. عبر حدود الدول، تنامى تدفق الناس والبضائع والطاقة، والرسائل الالكترونية وإشارات بث الراديو والتليفزيون والمعلومات، والمخدرات والارهابين والأسلحة، وانبعاثات الكربون، والغذاء والدولارات، والفيروسات (البيولوجية والسوفت وير). ومع ذلك يبقى السؤال حول ما إذا كانت العولمة قد بلغت قمتها وذروتها، وما إذا كان– عندئذ– مرحباً بما هو آت أم أنه سيواجه المقاومة؟ لاشك في أن الناس والسلع انتقلت دائماً حول العالم بكافة سبل الانتقال. ولكن الاختلاف يرز في حجم وسرعة وتنوع هذه التدفقات. من ثم فإن تبعات وانعكاسات ذلك كانت بالغة الأهمية وستصبح أكثر أهمية. وإذا كانت القوى العظمى المتنافسة، قد شكلت ملامح تاريخ القرون السابقة، فالأرجح أن تتحدد المرحلة الحالية بالتحديات العالمية وكيف يتصدى لها العالم.

اكتسبت العولمة الزخم من خلال **التكنولوجيا العصرية**، من الطائرة النفاثة والأقمار الصناعية إلى الانترنت، فضلا عن **السياسات التي فتحت الأسواق** أمام التجارة والاستثمار. لقد دعم مسيرتها كل من الاستقرار أو عدم الاستقرار على حد سواء. الأول عن طريق زيادة نشاط الأعمال والسياحة، بينما لعب الثاني أثره من خلال حركة الهجرة واللاجئين. في غالبية الأحوال، نظرت الحكومات إلى العولمة باعتبارها خيراً (مكسباً) صافياً، وارتضت أن تواصل مسيرتها. ولكن العولمة، كما يبدو من أشكالها المختلفة، يمكن أن تكون ذات انعكاسات بناءة أو مدمرة. في السنوات الأخيرة بدأ عدد متزايد من الحكومات والناس حول العالم في النظر إلى العولمة كمخاطرة صافية. إذ عندما ننظر إلى مشكلات تغير المناخ، الأوبئة، والإرهاب، التي تفاقمت في ظل العولمة، لن يكون صعباً فهم هذا الموقف. وربما – في مناحي أخرى – تكون المعارضة للعولمة أكثر تعقيداً. انظر إلى التجارة التي يمكن أن توفر وظائف مرتفعة الأجور في المصانع الموجهة للتصدير أو الزراعة أو السلع الاستهلاكية ذات الجودة العالية،.... إلخ. نعرف أن صادرات دولة ما هي في نفس الوقت واردات دولة أو دول أخرى، وأن هذه الواردات يمكن أن تزيح المنتجات المحلية وتؤدى إلى البطالة. من هنا تتزايد المعارضة

لحرية التجارة، وترتفع حدة الدعوة لتجارة "منصفة" أو "محكومة/مدارة" من خلال دور أكبر للدولة في تقليل الواردات وزيادة الصادرات. ينطبق الأمر نفسه على المعلومات، حيث يُعَدُّ تدفقها بحرية أمراً طيباً بينما تعتبره الحكومات السلطوية تهديداً لهيمنتها السياسية. كما أن قدرة الناس على الانتقال بأعداد كبيرة عبر الحدود كان أمراً مقبولاً بل ومرحباً به. كان المهاجرون إلى الولايات المتحدة هم أساس التفوق الاقتصادي والسياسي والثقافي. حالياً، ينظر الكثير من الأمريكيين إلى المهاجرين بحذر ويرونهم خطراً على الوظائف والصحة العامة والتأمينات والثقافة. وهناك تحول مماثل في أوروبا (Rogoff, 2020).

لقد انطوى تعارض المصالح والرؤى على النحو السابق (فيما يتعلق بحرية التجارة، وتبادل المعلومات، والهجرة) على ترسيخ دعوات "تفكيك العولمة" deglobalization أو التوجه نحو "اللّا عولمة". لهذه العملية تكلفتها كما أن لها حدوداً. سيبدو الاقتصاد العالمي فيما بعد الوباء أقل عولمة بكثير، حيث يرفض القادة السياسيون والجمهور الانفتاح على نحو لم يُرَ منذ حروب التعريفات وتخفيض العملات خلال الثلاثينيات. لن تتوقف الأثار الجانبية عند نمو أبطأ ولكن سينخفض دخل الكل وخاصة الاقتصادات الأكبر. لقد انهارت المرحلة المبكرة من العولمة والتكامل المالي تحت ضغط أحداث غير متوقعة خلال الكساد العظيم في الثلاثينيات، حتى وصلت إلى الحرب العالمية الثانية. اليوم يبدو أن وباء كورونا سيعجل من تراجع وانسحاب آخر من العولمة. بدأ ذلك منذ انتخاب الرئيس ترامب الذي قاد حرب التعريفات بين الولايات المتحدة والصين. من المتوقع أن يكون للوباء على المدى البعيد أثار سلبية أكبر على التجارة. وربما تكون الضغوط لتفكيك العولمة أشد مما شهده الكساد العظيم، خاصة مع تواصل النزاع الأمريكي الصيني. ستكون خسائر الولايات المتحدة جراء اللاعولمة أكبر مما يدركه السياسيون سواء من اليمين أو اليسار. إن نظام التجارة العالمية هو جزء من منظومة تتمتع أمريكا من خلالها بالهيمنة على عالم تحصل فيه غالبية الدول– بما فيها الصين– على دور في تشغيل النظام الدولي (Rogoff, 2020).

لا تفتقر العولمة إلى أنصار ومؤيدين. هؤلاء مقتنعون بأن لعملية الدفع في اتجاه تفكيك العولمة حدودها وتكلفتها. فتقييد الاستيراد يمكن أن يتسبب في التضخم، يقلل من خيارات المستهلكين، يبطئ من زخم التكنولوجيا، ويدفع الآخرين للرد بفرض قيود من جانبهم. كما يؤدى تقييد انتقال الناس عبر الحدود إلى حرمان المجتمع من الكفاءات والعمالة المطلوبة، بينما يسهم في تعاسة من يضطرون للهرب من الاضطهاد السياسي أو الديني أو بسبب الفقر والحروب، وغير ذلك. من المحتمل كذلك أن تفشل عملية التفكيك في السياسات الموضوعة لبعض المجالات. حدود الدول ليست عائقاً أمام تغيرات المناخ. إغلاق الحدود لن يحمى من مخاطر الأمراض. السيادة ليست ضماناً للأمن أو الرفاه. ومن ثم، هناك سبيل أفضل لمواجهة تحديات وتهديدات العولمة. العمل الجماعي الفعال يمكن أن يتصدى لمخاطر الأمراض والتغير المناخب والهجمات السيبرنطيقية، والانتشار النووي والإرهاب. لا تستطيع دولة واحدة أن تكون لوحدها آمنة، الأحادية ليست اختياراً جاداً للسياسة. هذا هو ما يشير

إلى "حوكمة العولمة"، أي نمط الترتيبات التي يتوجب تصميمها لمواجهة التهديدات، من خلال الراغبين في التعاون، إذ ليس هناك بديل لتعدد الأطراف. العولمة حقيقة وواقع لا يمكن التغافل عنه أو نلغيه. الاختيار الوحيد يكمن في حسن التجاوب معها. ربما يكون لدى معارضي العولمة بعض الحق؛ العولمة لها مزايا، وهي تحمل المشكلات في نفس الوقت. والدعوة إلى اللاعولمة علاج خاطئ، وهو أسوأ من المرض (HAASS, 2020).

تصاعد الجدل وسيزيد حول مصير العولمة، فثمة وجهة نظر أخرى ربما يعبر عنها EL-Erian. فبعد أن تعرض الاقتصاد العالمي لصدمتين عنيفتين خلال السنوات العشرة الماضية تواجه خطوطه المتشابكة أزمة ثالثة بسبب وباء كورونا. وهكذا واجهت العولمة ثلاث ضربات متتالية يمكن أن تؤدى تدريجياً وخاصة في الأجل الطويل إلى عرقلة التجارة والاستثمار بما يضيف إلى الريح المعاكسة التي يعاني منها الاقتصاد العالمي بالفعل. النداءات التي تتعالى بالالتزام بالعولمة في وضعها الراهن تقع على أذان صماء، لأن الصدمة الأخيرة سوف تدار آنياً بواسطة الحكومات والشركات والعائلات في الدول المتقدمة. وفي الأمد الطويل يجب أن يركز الحريصون على الحفاظ على العولمة على تقليل الاختلال والارتباك الناتج عن عملية تفكيك العولمة، ثم وضع أساس لاستدامة العولمة بعد ذلك. سيعمل الكثير من الشركات على تحقيق التوازن لتجنب المخاطرة بين الكفاءة والمرونة، عندما تخرج من صدمة الوباء. ستترك اعتبارات فاعلية التكلفة لسلاسل الإمدادات، وإدارة المخزون وفقاً لقاعدة "تماماً في الوقت المناسب"، مكانها لاعتبارات محلية بما فيها عودة بعض الأنشطة.

من المتوقع كذلك أن تتمخض المرحلة الحالية لإدارة الأزمة عن تكثيف لعبة " اللوم" التي ستضيف إلى زخم اللاعولمة. بل إن تأزم الوضع الجيوسياسي ربما يقود إلى تسليح أدوات السياسة الاقتصادية، التي تسارعت خلال حرب التجارة بين أمريكا والصين- وهي الضربة المعاصرة الثانية لعملية العولمة. سيدعم هذا مخاوف الشركات متعددة الجنسية من التعويل على افتراضين تنفيذيين: التكامل والترابط بين الإنتاج والاستهلاك وتدفقات الاستثمار العالمي، والحلول المنظمة والمتوقعة لنزاعات التجارة والاستثمار عن طريق الهيئات متعددة الأطراف.

لا شك أن الانتقادات للصين ستغذى قوة الدفع ضد العولمة التي تولدت منذ عقد مضى. مع شعور كثير من الناس بالاغتراب والتهميش بسبب العولمة، قويت الحركات المعارضة للإدارة والحكومة مما أدى إلى نجاحها في مناسبات مهمة مثل Brexit. أضعفت هذه التطورات التعاون في مجال سياسات العولمة، مثلما حدث جلياً في مجال عدم التعاون لاحتواء فيروس كورونا. قد لا يكون هذا هو أنسب وقت للاقتصاد العالمي للسير في طريق اللاعولمة. غالبية الدول وعملياً كل شرائح اقتصاداتها (الشركات، الحكومات، والعائلات)، ستخرج من الأزمة مُحَمَّلَةً بمستويات أعلى للمديونية. وفي غيبة جولة رئيسية لإعادة هيكلة الدين، ستجد الدول النامية بالذات صعوبة في خدمة عبء الدين، في غمار بطالة مرتفعة، ودخل متناقص، وتقلص النشاط الاقتصادي. خلف هذا التصور، سنرى أن المقتنعين بقدرة التشابك عبر الحدود على إطلاق فرص الكسب المتبادل وتقليل مخاطر الصراعات العسكرية يميلون إلى الدفاع عن الوضع السائد قبل تفشى الوباء. ولكن لن يكون هذا

المنحى مغرياً في الوقت الذي تنظر فيه الحكومات للداخل، في رأب الأثار المدمرة، المباشرة وغير المباشرة، للوباء، وتعاني الشركات من تقطع سلاسل الإمدادات، واضطراب الأسواق، وتعاني الأُسَرُ من غياب الأمان. وبدلاً من شن حرب مبادئ لا يمكن كسبها، فعلى أنصار العولمة تبنى منهاجاً عملياً وواقعياً بالتركيز على أولويتين. الأولى، إيجاد السبل التي يمكن بواسطتها إدارة عملية تفكيك جزئي للعولمة، بانتظام وتدرج، واجتناب اختلالات تلحق أضراراً للأطراف المشتركة. الثانية، البدء في وضع أساس قوى لإعادة إشهار عملية عولمة احتوائية مستدامة يلعب فيها القطاع الخاص دوراً أكبر في التصميم والتنفيذ (EL-Erian, 2020). ستعرض التوترات بين الولايات المتحدة والصين النظام العالمي لمخاطر جسيمة، على نحو ما أدى إليه الخلاف بين المملكة المتحدة وألمانيا من إنهاء التجربة الأولى للعولمة. وبينما تريد أمريكا دحر العولمة تحاول الصين إعادة تشكيلها. الانعزالية في واشنطن تتيح الفرصة لبكين. ما إذا كان ممكناً إنقاذ هذه العلاقة سيحدد ما إذا كانت العولمة الحالية ستسير في طريق العولمة الأول (Financial Times, 2020).

5.3 أربعة تصدعات في جدار العولمة

كشفت أزمة وباء كورونا عن مثالب في بنية وآليات العولمة، خاصة في محورها الاقتصادي. وتتجاذب الأطراف الرأى بين إمكانية رأب الصدع والمحافظة على العولمة (السيناريو الأول) وبين اتساع الشرخ في جدار النظام العالمي، ونكون هنا أمام عولمة أخرى (السيناريو الثاني). هناك- في تقديرى- أربعة تحديات مفتوحة يتوقف على حلها مزيد من التفكك أو ترميم الصدع في النظام العالمي.

أولها، دور وشكل الدولة. منذ بداية احتدام وباء كورونا اتجهت التوقعات نحو شكل المجتمع والدولة الذي ستسفر عنه هذه الأزمة غير المسبوقة. تحت وقع الصدمة جراء انقلاب حياتهم رأساً على عقب، ينتظر الناس تقليل واستبعاد الخطر ويرى كثيرون أفضلية تدخل الدولة (الحكومة) لتحقيق ذلك سواء عن طريق حفز الطلب (ضخ موارد من خلال الموازنة، وغيرها من المصادر)، وحماية العمال، وتوسيع برامج الرعاية الصحية، وغير ذلك. يرى البعض أن أحد تأثيرات أزمة كورونا ينعكس في استعادة الدولة الوطنية قوتها وتأثيرها كفاعل رئيسي في التفاعلات الداخلية والخارجية. من وجهة النظر هذه لم تعد الدولة حارسة وفقاً للنظرية النيوليبرالية وإنما يجب أن يكون لها دور في المجال الاقتصادي والإنتاج (أحمد). ذلك أن الثغرات في النظم الصحية في العالم المتقدم تبين مدى ارتباطها بتبني مفهوم وسياسات الدولة النيوليبرالية، التي تسعى إلى حصر وظائفها في أضيق الحدود وتخليها حتى عن الحماية والرعاية والتأمين الصحي الشامل وغير ذلك (محمد، 2020). لا يختلف كثيراً عن هذه الاستخلاصات من تأثير الوباء، إذ يرى أن أحدها يتعلق بما يسمى "إعادة اختراع الحكومة" حيث أظهرت الأزمة الحاجة لتحديث مؤسسات الدولة الحكومية والبيروقراطية، وأن هناك مشاكل لا يمكن حلها بواسطة قوى السوق أو الكيانات الخاصة (كمال، 2020).

سنجد أن بعضاً ممن يكتبون يربط الدور المحدود- أو غير الموجود- للدولة بالعولمة. فطالما أن واقع التصدي للجائحة فرض شروطاً جديدة لمكانة وحتمية الدور المركزي للدولة من خلال

إجراءات تدخل صارمة فقد انكشفت على إثرها خرافة العولمة، وتهاوت محرماتها لتستعيد الدولة الوطنية هيبتها وتتعزز مكانتها في كل بلدان العالم (الحريري، 2020).

لم يقف الأمر عند مجرد الدعوة المبدئية لزيادة وتوسيع دور الدولة، ولكن بعض المناقشات ذهبت إلى مستوى التدخل وتفضيل المركزية أو اللامركزية في وضع وتنفيذ ذلك التغير المطلوب في دور الحكومة. وبينما يرصد البعض– كما هو متوقع– مساوئ المركزية وتبنى نموذج "صالح لكل المقاسات" فإن تطبيق اللامركزية ليس خلواً كذلك من المشكلات. ومع ذلك ففي حالات الطوارئ الصحية مثلاً يكون أداء السوق قاصراً، إذ يجرى تخصيص الخدمات والسلع الطبية وفقاً المشترين على الدفع وليس حاجة المرضى لها. بل إن هذا التحيز سينطبق أيضاً على الدول التي تحاول أن تشترى الأجهزة (التنفس) والأدوات (شرائح الاختبار) الطبية على حساب البلاد الفقيرة، مما يؤثر على قدرتها على مواجهة الوباء.

ثاني هذه التحديات يكمن في مؤسسات النظام الدولي وقيادته. لا شك أن النظام الاقتصادي العالمي الذي وُلِدَ في أعقاب الحرب الباردة استفادت منه قلة من الدول على حساب كثيرين. وبالمثل، أصبحت الأمم المتحدة وكأنها أثر بعد عين، تحابى المنتصرين في حرب انتهت منذ زمن بعيد وتعكس توازن قوى عفا عليه الزمن، وتتكر المشارك الفعالة على دول شابة حصلت على استقلالها في غضون إنشاء هذه المنظمة الأممية. وبالتوازي، خاصة منذ الأزمة المالية العالمية في 2008، أدت حالة عدم الرضا إلى تزايد نعرات الشعبوية والشوفينية الوطنية والسلطوية في أرجاء القارات (Malley, 2020).

مع تفشى وباء كورونا في كافة أرجاء العالم بدا واضحاً أن المنظمات العالمية التي جاهدت للوقوف أمام تداعياته، فقدت بعضاً من ملاءمتها وفائدتها التي قُدِّرَت لها. فشل الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن الدولي في عقد قمة افتراضية لتنسيق الجهود في مواجهة الفيروس. ولم تتمكن مجموعة العشرين ولا مجموعة السبعة من اتخاذ أي قرار بشأن عودة النشاط الاقتصادي العالمي. ولعل الأغرب كان موقف منظمة الصحة العالمية ورد فعلها البطيء والمتردد وربما المتحيز سياسياً، بينما هي المنظمة التي يناط بها قيادة المجتمع الدولي في مثل هذه الأزمات.

إلقاء اللوم في ضعف وعجز المؤسسات الدولية، على نقص مواردها وخبرائها ليس مصيباً تماماً. يكمن السبب الرئيسي وراء هذه المشكلة في فشل القوى العالمية الكبرى، وفي مقدمتها الولايات المتحدة، في الاستثمار في دعم النظام متعدد الأطراف. إن فشل التعاون العالمي في التصدي بكفاءة للفيروس لا يعنى إلقاء مؤسسات النظام الدولي إلى صندوق مذبلة التاريخ !! أو شطبها كلاعب أساسي في مواجهة الأزمة الحالية. وإذا لم تسارع أمريكا والصين إلى القيام بالدور القيادي ينصح البعض بضرورة تقدم أطراف أخرى، مثل الاتحاد الأوروبي وبلدان آسيا الديموقراطية، لتحمل عبء تجديد وتطوير هيئات النظام الدولي. لقد ارتبط انتشار الوباء بتأجيج نوازع الوطنية وكراهية الأجانب والحمائية، مما يؤكد حاجة العالم حالياً إلى مؤسسات دولية ذات كفاءة بشكل أكثر من أي وقت آخر (Pickering, 2020).

أما بالنسبة لثالث هذه التحديات يتضح في سلاسل الإمدادات. أصبحت التجارة الدولية والاستثمار تتحرك من خلال شبكات تقسم الإنتاج إلى خطوات ومراحل تتم في بلدان مختلفة. تتبادل الشركات المدخلات والمنتجات عبر الحدود بواسطة سلاسل إمداد بالغة التعقيد. هذه السلاسل توسعت إلى الحد الذي أصبح حوالي ثلثا حجم التجارة العالمية في 2017، و80% من بعض الصناعات التحويلية، يتم من خلالها. نتيجة لانتشار وباء كورونا ينتظر أن تتدهور التجارة الدولية السلعية خلال 2020 بنسبة تتراوح حول 13–32%. الأسوأ هو أن الوباء أدى إلى شلل في شبكات التصنيع، وسلاسل الإمداد– خاصة في الصين، التي تنتج 28% من إجمالي الصناعة في العالم.

بعد الأضرار والاختلالات الاقتصادية التي تسبب فيها وباء كورونا بدأ قادة أصحاب الأعمال في إعادة تقييم مدى اعتماد شركاتهم على مُوَرِّدٍ أجنبي واحد، وبحث كيفية تخفيف وتقليل عوامل الضعف الاستراتيجية. وبرزت دعوات متصاعدة من القيادات السياسية في الدول الغنية للتحول الجذري في هياكل الإنتاج وسياسات التجارة. لعله من نافلة القول أن التجارة الدولية حققت الكثير من المنافع للاقتصاد العالمي، وخاصة للدول المتقدمة. ولكن في ظل الواقع الصعب الحالي يرى البعض، مثل Monga، أن تقطيع سلاسل القيمة العالمية ووضع القيود على حركة التجارة والاستثمار هي أفكار سيئة، يؤدى تنفيذها إلى العودة لأسوأ أشكال الحماية، والقُطرية الضيقة بما تحمله من أثار سلبية على الرفاه العالمي والاستقرار والسلام. ربما يكون للدول المتقدمة بعض الحق في القلق بعد انتشار الوباء من تبين اعتمادها بشدة وربما فقط على الصين أو دولة أخرى. لكن الحل لن يكون عن طريق تفكيك السلاسل وإعاقة التجارة، وإنما تطوير النظام وتقليل المخاطر (Monga, 2020).

لم يعد محلاً للخلاف أن وباء كورونا سيتسبب في أسوأ تردى اقتصادي منذ الكساد العظيم. بل إن البعض يتوقع أنه سيطيح بالعولمة كلية. تعول العولمة على حلقات معقدة من سلاسل القيمة العالمية التي تربط بين المنتجين في دول متعددة. ويستخدم هؤلاء المنتجين سلعاً وسيطة– مدخلات إنتاج– عالية التخصص، قد ينتجها ويوردها طرف واحد عبر البحار. انتشار الوباء وغلق الحدود أدى إلى تقطع هذه الشبكات. ورغم هشاشة الاقتصاد العالمي في بداية 2020 فقد كان كثيرون يأملون في زيادة التجارة العالمية بعد المرحلة الأولى من الاتفاق التجاري بين الولايات المتحدة والصين. قتل الوباء تلك الأمنيات، وأدى إلى توقف المصانع واضطراب سلاسل الإمداد. كانت الصين طرفاً بارزاً في الأزمة. لقد انخفضت صادرتها في أول شهرين من 2020 بنسبة 17.2%، وتباطأت وارداتها بنسبة 4%. بطبعة الحال كان لانخفاض تجارة الصين تأثير مختلف على الدول المختلفة. تدهورت تجارة الصين مع الاتحاد الأوروبي وأمريكا بشدة. انخفضت صادرات الصين إلى دول الاتحاد الأوروبي بما يقرب من 30%، وتراجعت وارداتها بحوالي 19%. كانت النسب مع الولايات المتحدة 27% و 8% على التوالي. تعكس هذه النسب مدى التداخل والاعتماد المتبادل بين الشركات في أوروبا وأمريكا ونظيرتها في الصين. على ضوء تلك التطورات، حتى في الفترة المبكرة بعد الإغلاق الكبير، راج التحذير من مخاطر التعويل على سلاسل القيمة العالمية، وخاصة تلك المرتبطة بالصين، وبدأت المطالبات بتفكيك العولمة، على النحو الذي تناوله فيما سبق. قد لا تقود

مثل هذه التحذيرات والدعوات إلى نهاية العولمة، ولكن شبكة السلاسل العالمية أصبحت تمثل صدعاً في النظام يحتاج نظام عملها ودورها إلى المراجعة.

أما بالنسبة للتحدي الرابع والأخير فيكمن في معاناة أشد للدول النامية. وهو ينتشر من بلد لآخر لم يُعِرْ الفيروس المستجد اهتماماً بالحدود بين الدول. كما لم يمكن احتواء الأثار الاقتصادية الناجمة عنه. وقد كان واضحاً منذ البداية أن وباء كورونا مشكلة عالمية تتطلب حلاً عالمياً، ولكن الموقف العالمي تحدد بالمصالح الذاتية. وقد أخذ تأثير الوباء يتكشف في الدول النامية والناشئة. وثمة أسباب ظاهرة للاعتقاد بأن معاناتها من الوباء ستكون أقسى من الدول المتقدمة. ففي النهاية يضطر الناس في الدول منخفضة الدخل إلى العيش متقاربين، كما تعاني نسبة كبيرة من السكان من مشكلات صحية تقلل من مقاومتهم للمرض. فضلاً عن أن النظم الصحية في هذه البلدان أقل جاهزية للتعامل مع مثل هذه الأزمات الطارئة من نظيرتها في الدول المتقدمة التي عجزت بدورها عن العمل بكفاءة.

احتوى تقرير لمنظمة التجارة والتنمية (في 30 مايو 2020) على بعض ملامح مما ينتظر البلدان النامية والناشئة. أكثر هذه البلدان نجاحاً يعتمد على النمو الاقتصادي المحفز بالتصدير، الذي سينهار مع انكماش الاقتصاد العالمي. ليس من المستغرب أن تدفق الاستثمار العالمي سوف يتراجع أيضاً، وكذلك بالنسبة لأسعار السلع مما يشير إلى مصاعب حتى أمام تصدير الموارد الطبيعية. بلا شك، ستنعكس هذه التطورات على موقف الديون السيادية للبدان النامية. سيجد كثير من هذه البلاد صعوبة متزايدة في مراجعة سداد ديونها المستحقة. ستجد الدول النامية نفسها كذلك أمام اختيارات محدودة وصعبة لمواجهة الوباء، فهي لا تستطيع مثلاً أن تخصص محفزاً مالياً– يزيد عجز الموازنة– على غرار ما فعلته الولايات المتحدة مثلاً. في وقت مبكر بعد انفجار الأزمة، كتب صاحب نوبل Stiglitz عن اقتراحين، الأول: استخدام موارد حقوق السحب الخاصة لدى صندوق النقد الدولي لمساعدة الدول الأكثر احتياجاً دون زيادة عجز الموازنة. وقد يكون من الأفضل أن تقوم الاقتصادات المتقدمة مثل الولايات المتحدة بمنح (أو إقراض بشروط ميسرة) حقوق السحب الخاصة بها لصندوق سيادي لمساعدة الدول النامية. الثاني: أن تعلن الدول الدائنة موافقتها على تجميد خدمة ديون الدول النامية والناشئة. فيما يبدو اتخذت الصين موقفاً قريباً من هذا، خلال مؤتمر القمة مع الدول الإفريقية في 16 يونيو (Stiglitz, 2020). أصبح واضحاً أنه سيترتب على الوباء معاناة بشرية شديدة وأعباء على الدول فوق طاقتها للتعامل معه. تبعات الوباء سوف تفاقم من مشكلة الديون الخاصة والعامة، التي كانت قد بلغت مستويات غير مسبوقة، وتزيد من الحاجة لزيادة الإنفاق الحكومي لتغطية التكلفة الصحية ودعم المتعطلين، مما يزيد من الديون. ستواجه الدول النامية بصفة خاصة احتياجات لن تتمكن من الوفاء بها، ولا يبدو أن الدول المتقدمة ستمد يد المعاونة في ظل احتياجاتها الذاتية (Haass, 2020).

ربما سيكون أسوأ الأثار التي سيحدثها وباء كورونا هو حالة الركود والانخفاض الشديد في النمو الاقتصادي وخاصة في الدول النامية. كانت هذه الدول قد شهدت تحسناً اقتصادياً لما يقرب من ربع قرن، مع انخفاض ملموس في الفقر وتطور التعليم والصحة وغيرها من مؤشرات التنمية

البشرية. وبغض النظر عما يستتبعه الوباء من عبء على الصحة العامة تعرضت هذه البلدان لصدمات خارجية: توقف مفاجئ في تدفق رأس المال وتدهور حاد في حصيلة التحويلات والسياحة والصادرات. سيكون على الدول النامية الآن أن تطبق نموذج نمو جديداً. ربما يكون الوباء جرس إنذار لإعادة تصميم ملامح وعوامل النمو وحفز التفكير البناء (Rodrik, 2020).

لقد عانت إفريقيا مثلاً لزمن طويل من قصور شديد في خدمات الرعاية الصحية، خاصة العاملين في هذا المجال. هناك 2.2 عامل لكل ألف من السكان (مقابل 14 في أوروبا) في 2013. وليس لدى كثير من الدول الافريقية عدد مناسب من أجهزة التنفس الصناعي أو معالجة الحالات الحادة من مرض كورونا. ومن ناحية أخرى، فإن حكومات إفريقيا جنوب الصحراء لا تملك الحيز المالي والنقدي لتتبع السبل التي سلكتها الدول المتقدمة لاحتواء أثار الوباء على العمالة والمعيشة. ذلك في الوقت الذي تقلصت فيه الإيرادات من التصدير والسياحة والاستثمار الأجنبي. لا تتوقف هذه الانعكاسات السلبية عند المدى القصير. ستواجه البدان النامية مخاطر تدهور إنتاجية العمل ورأس المال، وتراجع النمو الاقتصادي. فضلاً عن طول فترة إغلاق المدارس وتعطل الكثيرين ستترك تأثيرات بعيدة المدى على العنف الداخلي والسلوك الاجتماعي، وغير ذلك. لا يخفي أن البلاد الفقيرة، خاصة في إفريقيا، قد تواجه مأساة إنسانية سيعاني منها جيل بأكمله. سيكون لهذا تأثير كارثي مزدوج: أولاً، سيؤدى تدهور الأحوال الاقتصادية نتيجة انتشار الوباء في هذه الدول إلى زيادة معدلات الهجرة. أما الثاني فيرتبط بما يؤدى إليه الفشل في احتواء الوباء من عجز الشركات والحكومات عن الالتزام بخدمة الدين. انتقال هذه المشكلة إلى أسواق المال سيفاقم من الصدع في النظام الاقتصادي العالمي. بينما ينصح كثيرون بضرورة العمل المشترك متعدد الأطراف لمواجهة الأزمة، فحينما قدمت بعض الدول، مثل الصين، معونات طبية عينية كبيرة وصفها مراقبون بأنها تعبر عن ما أسموه "دبلوماسية قناع الوجه (El-Erian, 2020).

4. سيناريو ثالث: الاحتواء والمواجهة (الخصومة – الصدام)

قد يبدو القائلون بأي من الاحتمالين السابقين لانعكاسات الوباء مثاليين ومتفائلين وعقلاء. ولكن ثمة من يرون أن ما أصاب العالم من اختلالات واضطراب في شتى مناحي الحياة بسبب تفشى الوباء ليس سوى بداية لتغير جذري في طبيعة وخصائص النظام العالمي. ولدى غالبية المحللين فإن ما يحكم اتجاه التغير المحتمل هو ما ستؤول إليه العلاقة الأمريكية- الصينية. ولأن أصحاب هذا السيناريو يعتقدون أن أزمة الوباء ستمثل نقطة تحول في التاريخ المعاصر يقومون بإجراء مقارنات مع لحظة تحول تاريخية سابقة بعد الحرب العالمية الثانية واشتعال الحرب الباردة.

1.4 دعاة المواجهة

يميل البعض إلى استخلاص نتيجة قاطعة لتداعيات كارثة وباء كورونا؛ انتهت العولمة أو هي في سبيلها إلى النهاية. يرى البعض أنه عندما تم في ديسمبر عام 2001 قبول الصين عضواً في منظمة التجارة العالمية كان ذلك أكبر توسيع لنظام العولمة الاقتصادية منذ نشأته. ولكن الصراع

التجاري الراهن بين الولايات المتحدة والصين مثل الطعنة التي استنزفت المنظمة وقضت على النظام الدولي للعولمة التي أصبحت في ذمة التاريخ. ربما كان لدى بعض المتفائلين أمل في استعادة العولمة وفي تجنب انزلاق النظام الدولي إلى صراعات القوى الكبرى. ولكن صدور وثيقة المقاربة الاستراتيجية للولايات المتحدة لجمهورية الصين الشعبية يؤكد نهاية العولمة واتجاه العلاقة بين القوتين الأكبر نحو خصومة استراتيجية تجر النظام الدولي بأكمله إلى مرحلة من الاستقطاب (عبد الجواد، 2020). ربما يكون هذا مجرد رأى، لكن برز مؤخراً في الولايات المتحدة توافق جديد، يضم الحزبين والمؤسسة العسكرية وعناصر إعلامية مؤثرة، على أن الصين تمثل حالياً التهديد الرئيسي، اقتصادياً واستراتيجياً، للولايات المتحدة، وأن السياسة الأمريكية في مواجهة الصين فشلت، وأن واشنطن تحتاج لاستراتيجية جديدة أكثر تشدداً لاحتوائها. يشير Zakaria إلى أن بعض النخب الأمريكية ترى أن التحدي الذي تمثله الصين يختلف عما صادفته أمريكا من قبل، وأشد تعقيداً مما تظهره التحذيرات السائدة، يخشى معه أن تواجه أمريكا فشلاً مكلفاً في أهم قضايا السياسة الخارجية خلال عدة عقود قادمة.

ينبه Zakaria إلى أنه من الصحيح أن الصين يحكمها نظام قمعي يطبق سياسات غير ليبرالية (كبح حرية التعبير، واضطهاد الأقليات الدينية) وأنها كثفت القيود السياسية والاقتصادية في الداخل، كما أصبحت منافساً بل مزاحماً لأمريكا في بعض المجالات. ولكنه يرى أن التساؤل الاستراتيجي الرئيسي بالنسبة للأمريكيين الآن هو؛ هل تعنى تلك الحقائق أن الصين تمثل تهديداً بالغاً؟ وحتى لو أن ذلك صحيح فكيف يمكن التعامل مع ذلك التهديد؟ يحذر Zakaria من المبالغة في تصوير التهديد الصيني مثلما حدث مع الاتحاد السوفيتي، لأن ذلك سيؤدى إلى تبديد المكاسب التي حققتها الولايات المتحدة بالارتباط مع الصين خلال العقود الأربعة الماضية، ودَفْع الصين إلى تبنى سياسة المواجهة. سيقود هذا إلى صراع بين القوتين الاقتصاديتين الأكبر في العالم، لا يمكن التنبؤ بحجمه ونطاقه ولكنه سينطوي حتماً على عقود من عدم الاستقرار وافتقاد الأمن. من المتوقع أن تكون الحرب الباردة مع الصين أطول مدى وأكثر كلفة مما كانت مع الاتحاد السوفيتي، ولكن بغير نتيجة مؤكدة.

حتى لا تنزلق الولايات المتحدة إلى هذا المسار عليها أن تراجع بعمق الافتراضات التي يستند إليها أطراف "التوافق" العدائي الجديد ضد الصين. يوجزها Zakaria في ثلاثة: الأول، أن سياسة "الارتباط" فشلت في تغيير الصين داخلياً وخارجياً. الثاني، أن السياسة الخارجية للصين هي الآن أكبر تهديد لمصالح الولايات المتحدة، ومن ثم لأسس النظام الدولي، التي وُضِعَتْ منذ 1945. الثالث، أن سياسة المواجهة الفعالة/النشطة هي أفضل تصدى لهذا التهديد من المنهج السابق اتباعه. الواقع، كما يرى Zakaria أن استراتيجية أمريكا كانت خليطاً بين الارتباط والردع. واتبعت منذ نهاية السبعينيات استراتيجية التحوط Hedging. استمر هذا المنهج في ظل رئاسة بوش وأوباما وترامب. يعكس الزعم بفشل سياسة التحوط الجهل بالمنظور التاريخي. يتضمن التوافق الجديد حول السلوك الاقتصادي للصين الزعم بأنها تجبر الشركات متعددة الجنسية على نقل التكنولوجيا، وأنها تدعم شركاتها الوطنية، كما تضع العراقيل المباشرة وغير المباشرة في طريق الشركات الأجنبية الراغبة في دخول السوق الصينية. بعبارة واحدة، استغلت بكين انفتاح الاقتصاد العالمي لتحقيق مصلحتها

ونظامها التجاري. رغم إشارة Zakaria إلى أن بعض سياسات الصين التجارية غير منصفة، فقد حاول دحض هذا الاتهام.

يعتبر كثيرون أن صعود الصين يمثل إعلان موت النظام الليبرالي العالمي؛ الذي يقوم على مجموعة القواعد والسياسات والمؤسسات التي صاغتها الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية، لتشكل نظاماً تضاءلت في ظله الحرب بين الدول، وانتعشت حرية التجارة وحقوق الانسان. يرى المشككون في موقف الصين أن خصائصها السياسية الداخلية "الحزب الواحد، وعدم السماح بالمعارضة"، وبعض مواقفها الدولية جعلت منها لاعباً "غير مريح" في النظام الدولي. ولكن Zakaria ينبه إلى أن النظام الليبرالي العالمي لم يكن أبداً ليبرالياً ولا عالمياً ولا منظماً على النحو الذي يصفه به محبيه. ولكن على الرغم من المعارضة السوفيتية لذلك النظام، وسياسة التدخل الأمريكية وتغيير النظم في بعض البلدان، والإجراءات الحمائية للتجارة يمكن القول بأن النظام كان يتقدم ثلاث خطوات إلى الأمام ويتراجع خطوة للخلف. وفي كل الأحوال لا يمكن اعتبار الصين خطراً داهماً على هذا النظام غير المثالي.

ينطوي منهج "توافق" الصقور الجديد على الافتراض بأن شكلاً من أشكال المواجهة والتصدي للصين ستعرقل مغامراتها في الخارج وتمهد كذلك لتحولات داخلية. قد لا يتبنى سوى القليلين شعار الحرب الباردة عن طريق "الاحتواء"، ولكن كثيرين يرون بعضاً من منطقها. الموقف المتشدد تجاه الصين سيجبرها على الالتزام والإصلاح. لاشك أن المسكوت عنه في استراتيجية الصقور يتضمن فكرة أن احتواء الصين سيعجل انهيار وسقوط النظام، تماماً كما حدث مع السوفييت.

يتبنى البنتاجون نظرية اعتبار الصين المنافس الاستراتيجي للولايات المتحدة. ولكن أن يجعلوا من الصين عدواً ففيه عودة إلى أيام الحرب الباردة. ويستطيع البنتاجون زيادة ميزانيته باستحضار شبح الحرب مع دولة غنية وقوة عسكرية ضخمة تملك تكنولوجيا متقدمة خاصة بها. قد لا يسمح الردع النووي وحصافة القوتين العظميين من وقوع حرب شاملة بينهما، ولكن أياً كانت المكاسب لميزانية البنتاجون، فإن تكلفة الحرب الباردة مع الصين ستكون باهظة، ومخربة للاقتصاد الأمريكي، وستضخم من نفوذ المجمع الصناعي/العسكري الذي كثيراً ما جرى التحذير منه.

المنهج الذي تتبعه حالياً إدارة الرئيس الأمريكي ترامب في مواجهة الصين يتحرك على مسارين متعارضين، تحاشى الاعتماد المتبادل وتبنيه في آن. في مجال التجارة، يعتبر هدف واشنطن تكاملياً بصفة عامة: أن تشترى الصين من أمريكا بضائع أكثر، وتستثمر أكثر داخل أمريكا، وأن تسمح الصين للأمريكيين بالبيع والاستثمار أكثر في الصين. نجاح هذا الجهد سيزيد من الاعتماد المتبادل بين البلدين. هو أمر إيجابي رغم أنه من المعروف أن الطرف الذي يفرض تعريفات جمركية قد يتضرر أكثر من الطرف المتلقي. تبين بعض التقديرات أن تكلفة فرض تعريفة على إطارات السيارات بلغت مليون دولار لكل وظيفة جديدة في أمريكا. ربما العكس في حالة التكنولوجيا، إذ يتسم الموقف الأمريكي باللاتكامل، وتبنى استراتيجية قطع العلاقات التكنولوجية واجبار الدول الأخرى على اتباع نفس السياسة. ويشير عدم نجاح الحملة ضد شركة Huawei إلى ما يمكن أن تؤول إليه استراتيجية

فك الارتباط "Decoupling" بين البلدين ومع غيرهما. الصين هي أكبر شريك تجارى مع عدد كبير من الدول بما فيهم الولايات المتحدة ذاتها. غير أن الأكثر غرابة في معظم المناقشات حول سياسات مواجهة الصين هو تجاهل رد فعلها أمام أي من هذه السياسات، وأن في الصين قوى متشددة أيضاً. موقف الولايات المتحدة تجاه الصين قد يدفع هذه القوى للضغط نحو سلوك حازم ومهدد للاستقرار، وهو ما يجب أن تعمل أمريكا على تلافيه.

الأمر الواقع منذ فترة هو أن الولايات المتحدة والصين يتجهان نحو "الانفصال". السبب ببساطة– كما يفسره Fridman يكمن في وجود خلافات لا يمكن التوفيق بينها. فبعد أربعين سنة ظَل البلدان خلالها توأماً واحداً ولكن بنظامين مختلفين، تجاوزت الصين كل الحدود، وتراجع الأداء الأمريكي على كل الجبهات. بعد أن يعدد Fridman مجالات ومظاهر العلاقات التجارية والتعليمية والاستثمارية بين البلدين يخلص إلى أن 'التوأمة' قد انتهت. ومن ثم ستصبح العلاقة أكثر تحوطاً، والفرص أكثر تقييداً، وتحيط الشكوك بالتعامل بينهما، وتزيد الضغوط لتحقيق اكتفاء ذاتي، وربما قطع العلاقات. انهيار وتفكك أواصر العولمة هو هدف لكثير من القيادات البارزة في إدارة الرئيس الأمريكي ترامب. الرئيس نفسه ينتقد العولمة ويعتبر حرية التجارة وسيلة الدول الأخرى لنهب الصناعة الأمريكية، وأن التحالفات العتيقة والمؤسسات الدولية العاجزة تمثل قيداً على السيادة الوطنية الأمريكية. عبارة ترامب. لقد تبنى اليمين الشعبوي تلك الرؤى لعدة سنوات مضت. كثير منهم، خاصة في الولايات المتحدة، يرى– عن حق– أن أيسر سبيل لتصدع النظام الليبرالي العالمي هو الدخول في حرب باردة مع الصين. السياسة الأكثر حكمة لتحويل الصين إلى "شريك مسؤول" سيناريو ممكن. وإذا كان التوافق اليميني الضمني أو الصريح يكمن في المخاوف من أن تهيمن الصين في وقت ما على العالم، لازال أمام الصين تحديات ضخمة لا تبرر هذه المخاوف. من ناحية، سبق للصين أن تغيرت، وسوف تضطر للتغيير أكثر عندما تمتزج قوى التكامل مع الردع وتستمر في الضغط عليها. تعرف النخبة الصينية أن بلدها يزدهر في ظل عالم مستقر ومفتوح. هم لا يرغبون بالتأكيد في تدير هذا العالم. ورغم بعض سنوات الركود السياسي فإن الارتباط حقيقة واقعة بين صعود الطبقة المتوسطة وبين مطالب الانفتاح السياسي الأوسع(Zakaria, 2020) .

2.4 هل الصين مؤهَّلَة لقيادة العالم؟

في خضم أزمة عالمية، تجتمع الضغوط للتنبؤ طويل الأجل بالانعكاسات الاستراتيجية للتغيرات الطارئة. ثمة مشكلة في أن محاولة الوصول مبكراً إلى استنتاجات غالباً ما تكون خاطئة؛ يركز المحللون على الأثار المباشرة للأحداث الراهنة والتقليل من السمات الهيكلية للنظام العالمي. لا شك أن ثمة فشلاً كارثياً في القيادة السياسية والدبلوماسية للولايات المتحدة في غمار الأزمة الحالية يمكن أن يكلفها الكثير من حياة الناس والنفوذ العالمي في الفترة المقبلة. ولكن التصور قاصر في أن ذلك من الممكن أن يكون نذيراً لأمريكا بموقف أشبه " بأزمة السويس".

الوضع الحالي مختلف. عندما بدأ انتشار فيروس كورونا في الصين بداية العام كانت التوقعات السريعة: انفجار الأزمة هو بمثابة تشرنوبل بالنسبة للصين، وربما تكون بداية النهاية للحزب الشيوعي

الصيني، وتبعاتها الجيوسياسية التي يمكن أن تكون في صالح الولايات المتحدة في غمار التوتر الأمريكي– الصيني. ولكن سرعان ما أخذت التوقعات وجهة مغايرة، عندما ظهر أن الصين استطاعت احتواء انتشار الفيروس بينما كانت أمريكا وأوروبا تعاني من نتائج تفشى الإصابات، وبدا أن الوباء وما أدى إليه من ركود عالمي سينطوي على إعادة تنظيم جيوسياسية لصالح انتصار الصين. لا شك أن الصين رأت هذه الفرصة، وأطلقت حملة عالمية تركز على فشل الحوكمة الديموقراطية، وتقدم نفسها كقيادة في مواجهة الوباء العالمي. يتشكك البعض في نجاح الرهان الصيني على تحويل الوباء (الذي بدأ ظهوره في مدينة صينية) إلى خطوة أساسية في صعود الصين. هناك قيود حقيقية على قدرة الصين على الاستفادة من الأزمة الحالية. الواقع أنه كما تنطوي امكانية استفادة الصين من كارثة الفيروس على مبالغة، فثمة تقليل من قدرة أمريكا على القيادة العالمية، حتى بعد خطواتها الأولى الخاطئة. ومهما كان رد فعل واشنطن للوباء معيباً، فإن قوة الولايات المتحدة تستند إلى مزيج متين من الامكانيات المادية والشرعية السياسية، ولا توجد دلالات واضحة على أن الوباء سيؤدى إلى تحول سريع ودائم في القوة لصالح الصين.

من ناحية، لا يستطيع الاقتصاد الصيني أن يسارع للإنقاذ مثلما حدث في غضون الأزمة المالية العالمية. ورغم بدء عودة النشاط جزئياً، واحتمال تحسن جانب العرض نتيجة إعادة فتح المصانع الصينية، فإن جانب الطلب الذي يقود النمو في الصين يواجه مشكلة عويصة. يعتمد الاقتصاد الصيني بشدة على الطلب من أمريكا وأوروبا ولن يكون هو المنقذ لوحده للاقتصاد العالمي. كما يبدو أن الاقتصاد الصيني لن يتمكن من العودة إلى تحقيق معدلات النمو التي استهدفها حول 5–6% بدون انتعاش الاقتصاد الأمريكي والاتحاد الأوروبي أيضاً. في خضم الأزمة، الاقتصاد الصيني والاقتصاد الأمريكي إما يغرقان معاً أو يَسْبَحَان سوياً (Green, 2020). من ناحية أخرى، تواجه الصين فجوة مصداقية وثقة من جانب جيرانها الآسيويين، حتى من قبل انتشار الوباء، كما أشارت بعض استطلاعات الرأي. وعندما تحاول الصين البناء على نجاحها– حتى الآن– في مواجهة فيروس كورونا ستجرى مقارنة منهجها ليس فقط مع الولايات المتحدة ولكن أيضاً مع الإجراءات المبهرة التي اتخذها كثير من الدول الآسيوية. وفوق ذلك، فحتى مع أخطاء الولايات المتحدة في مواجهة الأزمة السائدة الآن، فإن الصين تواجه تحديات داخلية وخارجية تنشأ من اختياراتها بشأن الحوكمة الاقتصادية والسياسية في الداخل، والحوكمة العالمية في الخارج. المؤكد أنه من الصعب أن يصبح القرن الحادي والعشرين " قرن الصين"، أياً كان ما ستفعله الولايات المتحدة. الأرجح أن يكون " قرناً آسيوياً "، في ظل فعالية الحوكمة وكفاءتها التي برزت خلال الفترة القصيرة الماضية، فضلاً عن مساهمة الإقليم الضخمة المتزايدة في الابتكار والانتاجية والنمو. على الرغم من أن تقدم الصين للقيادة العالمية ليس مؤكداً، فليس للولايات المتحدة أن تشعر بالارتياح. قد لا يتحقق تحول ميزان القوة ناحية الصين ولكن ثمة أزمة مستمرة في قيادة أمريكا للنظام العالمي (Green).

تثير العلاقة المضطربة الصينية الأمريكية أسئلة هامة عن مستقبل آسيا وشكل النظام العالمي القادم. الدول الآسيوية ترى الولايات المتحدة كقوة موجودة لها مصالح حيوية في المنطقة. وفي نفس الوقت، فإن الصين حقيقة قائمة على عتبة الباب. لا تريد الدول الآسيوية أن تضطر للاختيار بين

الاثنين. إذا حاولت واشنطن احتواء وحصار صعود الصين أو سعت بكين لاحتكار مجال التأثير في آسيا فإنهما سيبدآن طريق المواجهة الممتد الذي يعرض للخطر عصر آسيا المُبَشَّر به.

3.4 خسائر القوتين العظميين، الحرب الباردة والمواجهة (الصدام)

على الرغم من الحرب الأيديولوجية في بكين وواشنطن، فإن الحقيقة غير المريحة هي تقلص قيمة كل من الصين والولايات المتحدة بعد هذه الأزمة. لن ينبثق من هذه الخرائب لا عصراً صينياً جديداً ولا تجديد للعصر الأمريكي. الأرجح أن تصبح القوتان أضعف في الداخل والخارج. والنتيجة ستكون الانجراف– ببطء ولكن بثبات– نحو فوضى عالمية في كافة المجالات من الأمن العالمي إلى التجارة وحتى إدارة أزمة الوباء. سيؤدى هذا إلى تفشى النزعات القُطرية "الدولة الوطنية" بديلاً عن التعاون والنظام الدولي. لقد كان اضطراب وفوضى رد فعل الدول والنظام العالمي على الوباء نذيراً لما هو آت على نطاق عالمي شامل. وكما يرى Rudd فإنه مثل كل نقاط الانقلاب في التاريخ، هناك ثلاثة عوامل ترسم وتحدد ملامح مستقبل النظام العالمي: التغير في الأوضاع العسكرية والاقتصادية النسبية للقوى العظمى، صورة هذه التغيرات في نظر العالم، والاستراتيجيات التي تتبناها القوى العظمى. وكما تشير هذه العوامل، فإن لدى الصين والولايات المتحدة ما يدعوهما للقلق على نفوذهما في عالم ما بعد انتهاء أزمة الوباء. على غير ما هو شائع، ضربت الأزمة قوة الصين على عدة مستويات. من ناحية، فجرت الأزمة الشقاق السياسي داخل الحزب الشيوعي الصيني، وفتحت باب النقد لنمط القيادة المركزية للرئيس الصيني. من ناحية أخرى، كانت الأضرار الاقتصادية شديدة، وعلى الرغم من الإعلان عن بدء عودة النشاط فمن غير المتوقع أن تنجح برامج التحفيز في تعويض الخسارة التي تعرض لها الاقتصاد. ولا شك أن تعثر اقتصادات شركاء الصين التجاريين سيعوق خطط عودة الانتعاش، لأن القطاعات التي تعتمد على التصدير كانت تمثل 38% من الناتج في الصين. يتوقع أن لا يحقق الاقتصاد الصيني نمواً في 2020، وهو ما لم يحدث منذ الثورة الثقافية قبل عدة عقود.

أما في الولايات المتحدة فقد خلف سوء تعامل الإدارة مع الأزمة انطباعاً راسخاً حول العالم بعدم قدرتها على معالجة مشكلاتها فضلاً عن مشكلات الآخرين. ويبدو أن الولايات المتحدة ستخرج بعد هذه الفترة أكثر انقساماً وليس توافقاً، على غير ما يحدث عقب أزمة ضارية مثل هذا الوباء والتي بدأت تظهر في أعقاب الانتخابات الأمريكية الأخيرة. لا شك أن هذا الانقسام والتناحر داخل المؤسسة السياسية الأمريكية يضع المزيد من القيود على زعامتها العالمية. على الجانب الاقتصادي، تشير أكثر التوقعات تحفظاً إلى انكماش الاقتصاد الأمريكي خلال 2020 بدرجة لم يشهدها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وأن السياسة المالية المتبعة لحصار هذا التراجع (الانفاق التحفيزي الذي يقدر حتى الآن بنسبة 10% من الناتج الإجمالي) ستنعكس في ارتفاع نسبة الدين العام إلى 100% من الناتج الإجمالي، وهي قريبة من النسبة التي بلغتها في غضون الحرب. لا شك أن تفاقم حجم الدين سيؤثر بشدة على حجم ونمط الإنفاق بعد انتهاء الوباء، لا سيما الإنفاق العسكري. من وجهة نظر Rudd لا تَقِلُّ كيفية النظر عالمياً إلى التغير في عناصر القوة أهمية عن التغيرات ذاتها.

تحاول الصين حالياً إصلاح التشوه الذي تعانيه جراء اتهامها بالمسئولية عن مولد الفيروس وانتقاله حول العالم. كما أن موقف الولايات المتحدة ليس أفضل. يشهد العالم برعب الأسلوب الذي يتبعه الرئيس الأمريكي ليس كقيادة للعالم "الحر" وإنما تقديم حلول عشوائية غير مدروسة، فضلاً عن إعلاء شعار "أمريكا أولاً" الذي يعنى عملياً: لا تتوقعوا معاونة من أمريكا في مواجهة أية أزمة عالمية، لأنها لا تستطيع حتى مساعدة نفسها. وفوق ذلك، يبدو أن الأزمة مزقت وأنهت كثيراً مما تبقى من العلاقات الأمريكية– الصينية. في واشنطن لن تصبح العودة إلى عالم ما قبل 2017 ممكنة، حيث كان "الارتباط الاستراتيجي" مع بكين مقبولاً سياسياً. لو استمر السيد ترامب في الحكم لولاية ثانية يعنى انفصالاً أكبر وربما محاولات احتواء. وإذا تولى السيد بايدن الرئيس المنتخب حالياً، ستتواصل المنافسة الاستراتيجية، الانفصال في بعض المجالات والتعاون في أخرى مثل المناخ والأوبئة والاستقرار المالي العالمي. وفي كل الأحوال، ستصبح العلاقات بين الولايات المتحدة والصين تصادمية. في الصين تجرى مراجعة الموقف المتشدد للولايات المتحدة. بدأت تلك العملية خلال السنة الأولى (2018) لحرب التجارة بين البلدين، وتكثفت بعد تفشى وباء كورونا وانعكاساته العالمية. لقد أصبح مُلِحَّاً السؤال عما إذا كانت الاستراتيجية الوطنية خلال السنوات الأخيرة إصلاحية أقل في الداخلً وغير حازمة في الخارج، في ظل التطور الاقتصادي والعسكري الذي حققته البلاد. قبل تولى الرئيس الصيني الحالي (شي) كانت الاستراتيجية هي الانتظار ريثما تتحول الموازين الاقتصادية والعسكرية لصالح الصين، قبل السعي نحو أي تعديل جوهري في النظام الإقليمي أو الدولي. وفي ظل زعامة " شي" أصبحت بكين أشد حزما، وتُقْدِمُ بنجاح على مخاطر محسوبة لوضع التغيير على الأرض، كما في حالة جزر جنوب بحر الصين ومبادرة الحزام والطريق. سيحاول " شي" تخفيف التوتر مع الولايات المتحدة إلى أن يزول الأثر السياسي للوباء أو تتزايد عليه الضغوط الداخلية.

قبل الأزمة الحالية كان النظام العالمي الليبرالي قد بدأ فعلياً في التفتت. أصبحت القوة الاقتصادية والعسكرية للولايات المتحدة، التي مثلت نقطة الارتكاز الجيوسياسية لذلك النظام، تواجه التحدي الصيني سواء اقليمياً أو عالمياً. كما أضافت الإدارة الأمريكية مشكلات جديدة، سواء نتيجة إضعاف هيكل تحالفات الولايات المتحدة (التي توفر بالمنطق الاستراتيجي التقليدي توازن القوى مع الصين)، أو سحب شرعية – وتقليل مصداقية – الهيئات والمؤسسات العالمية (مما يؤدى إلى فراغ سياسي ودبلوماسي ستملؤه الصين). النتيجة هي زيادة عجز النظام عن العمل.

ستدعم الأزمة الحالية هذه التوجهات. ستشمل المنافسة الاستراتيجية كافة مجالات العلاقة الأمريكية– الصينية؛ العسكرية، الاقتصادية، المالية، التكنولوجية، الأيديولوجية، وستحدد علاقة البلدين مع أي طرف ثالث. حتى تَفَجُّرِ أزمة الوباء لم تكن فكرة الحرب البارد الجديدة (أطلق عليها الحرب الباردة الثانية) قد راجت، فقد كانت نظم المال متداخلة بين البلدين، وغير المتوقع انفصالها. كما لم يكن ثمة احتمال لنشوب حرب جيوسياسية وأيديولوجية أو بالوكالة مع طرف ثالث، على النحو الذي ساد مع الاتحاد السوفيتي. لكن التهديدات التي يطلقها الطرفان، في ضوء التوتر بسبب كورونا، قد بَدَّلَ ذلك كله. قرار واشنطن إيقاف استثمارات صندوق المعاشات الأمريكي في الصين، تقييد استحواز الصين في المستقبل على سندات الخزانة الأمريكية، أو بدء حرب عملات، قد يزيل الروابط

بين الاقتصادين. كما أنه مع زيادة حدة المواجهة بين الدولتين، ستتفاقم عثرة المؤسسات المتعددة الأطراف، وتسقط القواعد التي تحكم عملها. مع الخسائر التي ستلحق بالولايات المتحدة والأضرار التي ستعاني منها الصين، يصير النظام بغير مدير يضمن عمله المنتظم. قد لا نشهد الحرب الباردة ثانية بمعناها الواسع، ولكنها ربما ستكون بداية حرب باردة على نطاق جزئي على أية حال (Rudd, 2020).

الحرب الباردة والاحتواء ليس هو الحل. في أعقاب الحرب العالمية الثانية (1946)، كانت التوصية للإدارة الأمريكية بضرورة وكفاية سياسة الاحتواء في مواجهة أيديولوجية السوفييت وحاجتهم للأمن. واستمر تبنى تلك الاستراتيجية حتى نهاية الحرب الباردة، التي انتهت ليس نتيجة قوة وثبات الولايات المتحدة وحلفائها، وإنما بسبب ضعف وتناقضات النظام السوفيتي نفسه. الآن بعد أكثر من 70 عاماً تواجه الولايات المتحدة وحلفاؤها من يُعْتَبَرُ منافساً شيوعياً مناوئاً ويسعى للهيمنة الإقليمية والنفوذ العالمي. يعتقد كثيرون، في واشنطن وبكين، في وجود التشابه مع الوضع السابق: هناك حرب باردة أمريكية– صينية، وأن السياسة الأمريكية يجب أن تكون تحديثاً لاستراتيجية الاحتواء التي اتبعت مع الاتحاد السوفيتي. يتطلب التفكير على هذا النحو فهم طبيعة الاختلافات وأوجه الشبه بين الحالتين في زمنين بعيدين. إن اختلاف الاتحاد السوفيتي عندئذ عن الصين الآن هو ما سينقذ العالم من اندلاع حرب باردة أخرى.

أوجه الشبه بين الصين اليوم والاتحاد السوفيتي في حينه متعددة– في مقدمتها الحكم الشيوعي. لقد أعمى الغرب تحول الصين خلال أربعين سنة نحو اقتصاد يستخدم قوى السوق عن رؤية حقيقة كونها ديكتاتورية شيوعية، وأنه رغم الممارسات الاستبدادية كان ثمة اقتناع في الغرب بأن الصين تنتقل إلى الحرية والجماعية. لا يبدو أن هذا صحيح من وجهة نظر Westad. الحزب الشيوعي الصيني يقوى قبضته، كما تزيد مركزية السلطة وليس العكس. وكذلك كان الاتحاد السوفيتي يسعى للهيمنة على أوروبا، وتسعى الصين الآن للهيمنة على شرق آسيا، وهي منطقة مهمة للولايات المتحدة، على النحو الذي كانت عليه أوروبا في بداية الحرب الباردة. وبالمثل فإن القادة في الصين كما كان القادة السوفييت ينظرون إلى الولايات المتحدة كعدو. الصين ليست الاتحاد السوفيتي، لسبب واحد هو أن الأيديولوجية السوفيتية كانت تعترض مبدئياً على التواجد المشترك مع أمريكا في الأجل البعيد. فالعالم من وجهة النظر اللينينية تحكمه المعادلة الصفرية؛ الديموقراطية البورجوازية والرأسمالية ستخسر أمام الشيوعية. لا يتبنى الحزب الشيوعي الصيني تلك الرؤية. عقيدته وطنية وليست عالمية. وبالإضافة إلى ذلك فإن المجتمع الصيني أقرب شبهاً بالمجتمع الأمريكي، بينما لم يكن السوفييت كذلك. الصينيون يرون في غالبيتهم أن "الشيوعية" إسم للحزب أكثر منها هدفاً يتوجب التمسك به (Westad, 2020).

من جانب آخر، عاشت الصين تجربة اقتصادية أنتجت معدلات نمو غير مسبوقة في العالم بقيادة حزب شيوعي عمل على التحول نحو اقتصاد السوق وزيادة دور القطاع الخاص (حتى لو بدت بعض السياسات مؤخراً وكأنها تراجع عن هذا الطريق). الأكثر من هذا، أن الصين عاشت في سلام ملحوظ لعدة عقود. ما يزيد على ثلثي سكانها لم يعرفوا سوى السلم والتقدم. كما أن ميزان القوى

قد تغير عما كان عليه في أعقاب الحرب العالمية الثانية. حالياً لم يعد النظام العالمي ثنائي القطبية، وإنما متعدد الأقطاب. وعلى العكس من حالة الحرب الباردة لن يؤدى الصراع اليوم بين القوتين الأكبر إلى الثنائية بل الأرجح أنه سيصبح من السهل أمام أطراف أخرى اللحاق لأنه لا يوجد التزام أيديولوجي، ويُعَوَّلُ أكثر على المزايا الاقتصادية. فضلاً عن ذلك فإن الاقتصاد الأمريكي يتشابك مع نظيره الصيني في مجالات ونطاق لم يكن متصوراً أن يتم مع الاقتصاد السوفيتي. من الناحية الاقتصادية، لم يقبل السوفيت أن يتم احتواءهم، فعزلوا أنفسهم عن الاقتصاد العالمي. تختلف الصين تماماً في هذا، إذ أن ثلث الناتج الإجمالي للصين يعود إلى صادراتها، والولايات المتحدة هي أكبر شريك تجارى معها. لن تنجح محاولات الفصل بين الاقتصادين عن طريق إجراءات سياسية، فضلاً عن أن استخدام التعريفات الجمركية سيكون في صالح الصين على المدى الطويل لأنه سيؤدى إلى زيادة اعتماد الصين على نفسها. من ثم فإن المنافسة مع الصين يجب أن تدار في إطار الترابط الاقتصادي المتواصل.

أمام كل من الولايات المتحدة والصين اختيارات أساسية. على أمريكا أن تقرر ما إذا كانت تعتبر صعود الصين تهديد وجود وتحاول عندئذ أن تُعَوِّقَها بكل السبل الممكنة، أو أن تقبل الصين كقوة رئيسية إلى جانبها. لو اختارت التصور الأخير سيكون عليها أن تسلك منهجاً يشجع التعاون والمنافسة الصحية كلما أمكن، ولا تدع التنافس ليسمم العلاقة برمتها. أما إذا اختارت الولايات المتحدة، بدلاً من ذلك، حصار واحتواء الصعود الصيني فهي تخاطر باستفزاز رد الفعل الذي يمكن أن يضع البلدين على طريق المواجهة لعدة عقود قادمة. أي مواجهة بين هاتين القوتين الأعظم لن تنتهي كما انتهت الحرب الباردة بانهيار أحدهما سلمياً.

من جانبها، يجب على الصين أن تحدد هل ستحاول الانطلاق في طريقها كقوة رئيسية غير مقيدة، ومسيطرة بفضل وزنها وقوتها الاقتصادية، ولكن في ظل المخاطرة ضد اعتراض قوى ليس فقط من أمريكا وإنما من دول أخرى كذلك. سيثير ذلك من التوتر والاستياء الذي سيؤثر على موقف الصين وتأثيرها على المدى البعيد. بديلاً عن ذلك يجب أن تُقِرَّ الصين أنها لم تعد فقيرة وضعيفة، وأن العالم يتوقع منها الكثير. وعندما لا تناسب القواعد والمعايير السائدة الأغراض المرجوة تستطيع الصين التعاون مع الولايات المتحدة والدول الأخرى لوضع التعديلات الضرورية.

المسار لخلق نظام عالمي جديد ليس خطاً مستقيماً. وليس أمراً مسلماً به أن الولايات المتحدة والصين سيديران علاقتهما الثنائية وفقاً لحسابات رشيدة لمصالحهما الوطنية أو أنهما يرغبان في الوصول إلى مكاسب متبادلة (win–win outcomes). ليس ضرورياً أن تندفع الدول في طريق المواجهة، ولكن لا يمكن استبعاد احتمال المواجهة (Loong, 2020). دوافع السلوك الصيني إلى جانب الدور العالمي للولايات المتحدة يشير إلى طبيعة نمط مختلف من المنافسة عما كانت عليه في 1946/45. وإذا رغبت الولايات المتحدة في المنافسة فعليها أن تجهز حملة تأثير طويلة تعكس قدرتها على تحديد أولويات استراتيجية وتخطيط طويل الأمد. يصدق هذا في أن التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية المتسارعة تجعل من سياسة الاحتواء التقليدية أمراً مستحيلاً، حيث تنتقل المعلومات

بسهولة بالغة خاصة إلى دولة مثل الصين لا تحاول قطع علاقتها مع العالم. الصراع الحالي ليس بين حضارات، أو في أسوأ الأحوال بين أعراق، وإنما صراع سياسي بين قوى عظمى.

إذا كانت الولايات المتحدة في تنافس استراتيجي مع الصين، فإن قيادتها الفعالة يجب أن تكون في صالح استخلاص شيء إيجابي من براثن الأزمة وليس استخدامها في عزل واستعداء الصين. الولايات المتحدة التي تأخذ في الوقت الراهن موقفاً فظاً ودفاعياً أمام الصين لن تكون الدولة العظمى التي تحظى بالاحترام من أصدقائها وحلفائها. على الولايات المتحدة أن تنتهز فرصة الوباء لتتبنى تعاوناً عملياً وبناءً مع الصين، وتنخرط في نشاط المنظمات الدولية، مثل الصحة العالمية، وتُذَكِّر العالم بما تعنيه زعامة أمريكا للعالم (Green, 2020). هناك بدائل أفضل لسيناريو الصدام، تعتمد على اتجاه التغير في سياسات واشنطن والإصلاح وإعادة الهيكلة الداخلية في بكين. وتطوير صيغة جديدة للوفاق (تحاول الاستفادة من تجربة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي) تضع معايير واضحة للمنافسة وتجنب كارثة عسكرية، وتجه الجهود الدولية نحو تعبئة الموارد والدعم للحفاظ على المؤسسات متعددة الأطراف الموجودة. التاريخ لا يتم تحديده مسبقاً. ولكن شيئاً من هذا لن يتحقق مالم يقرر القادة السياسيون في العواصم المختلفة تغيير مسار الأمور. في ظل قرارات خاطئة سيكون عام 2020 تكراراً غير عاقل للثلاثينيات (Rudd, 2020). ليس لخبراء الاقتصاد ومُحَلِّلِي المستقبليات سابق خبرة نجاح في التنبؤ بما ستؤول إليه التطورات بعد الأزمات الكبرى. وكان غرض هذه المداخلة هو تبيان عناصر التغير المحتملة في النظام العالمي بسبب كارثة وباء كورونا.

المراجع العربية

أحمد، أحمد سيد (2020)، كورونا والعلاقات الدولية، جريدة الأهرام، القاهرة: 15 إبريل.

عبد الجواد، جمال (2020)، من العولمة إلى الخصومة الاستراتيجية، جريدة الأهرام، القاهرة: 11 يونيو.

الحريري، طارق (2020)، الصعود الجديد للدولة الوطنية، جريدة المصري اليوم، القاهرة: 25 مايو.

محمد، عبد العليم (2020)، ضرورة الدولة في الزمن العادي وزمن الأوبئة، جريدة الأهرام، القاهرة: 11 إبريل.

عثمان، عثمان محمد (2020)، آراء في الاقتصاد .. تخطيط التنمية .. والعولمة، (القاهرة: روابط للنشر).

عثمان، عثمان محمد (2020)، وباء كورونا وتبعاته الاقتصادية، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد 28، يونيو.

كمال، محمد (2020)، استخلاصات كورونية، جريدة المصري اليوم، القاهرة: 25 مايو.

المراجع الانجليزية

Mohamed, EL-Erian (2020), Navigating Deglobalization, Project Syndicate, May 11.

Mohamed, EL-Erian (2020), COVID-19: What are the biggest concerns for the developing world? Project Syndicate, 20 Apr.

Farrell, Henry and Abraham Newman, Will the Coronavirus End Globalization as We Know It? Foreign Affairs, May/June 2020.

Farrell, Henry and A. Newman, The Folly of Decoupling From China, Foreign Affairs, May/June 2020.

Financial Times, era of modern globalization is in danger , May 24, 2020.

Fischer, Joschka (2020), The Future of Global Power, Project Syndicate, May 25.

Fukuyama, Francis ,The Pandemic and Political Order, It Takes a State, Foreign Affairs July/August 2020.

Goldberg, Pinelopi (2020), The New Empty Argument Against Trade, Project Syndicate, May, 12.

Green, Michael and Evan S. Medeiros, The Pandemic Won’t Make China the World’s Leader, Foreign Affairs, April 15, 2020.

Haass, Richard (2020), The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It, Foreign Affairs, April 7.

Haass, Richard (2020), Deglobalization and Its Discontents, Project Syndicate, May 12,.

Jun DuAgelos, Delis Mustapha, Douch Oleksandr Talavera**,** Lessons from China: This is how COVID-19 could affect globalization, World Economic Forum, 25 May 2020.

Kane, Frank (2020), Arab News, June 24.

Loong, Lee Hsien , The Endangered Asian Century, Foreign Affairs, May/June 2020.

Malley, Robert (2020), The International Order After COVID-19, Project Syndicate, Apr 24.

Monga, Celestin (2020), The Misguided War on Global Value Chains, Project Syndicate, May 5.

Nye, Joseph(2020), China and America Are Failing the Pandemic Test, Project Syndicate, Apr 2.

Pickering Thomas R. and Atman M. Trivedi (2020), The International Order Didn't Fail the Pandemic Alone, Foreign Affairs, May 14.

Pohlman, Arne and Oliver Reynolds Why Economic Forecasting Is So Difficult in the Pandemic, Harvard Business Review, May 18, 2020.

Raghuram, G. (2020), Which Post-Pandemic Government?، PS May 22.

Rodrik, Dani (2020), Will COVID-19 Remake the World? Project Syndicate, April 6.

Rodrik, Dani (2020), Making the Best of a Post-Pandemic World, Project Syndicate, May 12.

Rogoff, Kenneth (2020), No country will survive deglobalisation, CAN, 06 Jun.

Rudd, Kevin (2020), The Coming Post-COVID Anarchy, Project Syndicate, May 6.

Stiglitz, Joseph (2020), Internationalizing the Crisis, Project Syndicate, Apr 6.

Westad, Odd Arne, The Sources of Chinese Conduct, Foreign Affairs, May/June 2020.

Zakaria**,** Fareed , New China Scare**,** Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger, Foreign Affairs**,** January/February 2020.

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 39-79
المعهد العربي للتخطيط

تداعيات أزمة كوفيد-19 على تحقيق أهداف التنمية المستدامة: حالة الدول العربية

حسين الطلافحة*
فيصل المناور**

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في واقع الدول العربية على مستوى مؤشرات التنمية المستدامة، وبيان أهم التحديات المتوقعة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة جرّاء تفشي فيروس كوفيد-19، ومن ثم صياغة نموذج مقترح داعم لتحقيق تلك الأهداف في المنطقة العربية. ولتحقيق أهداف هذه الدراسة اعتمدت على منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الدولية بشأن توقّع الآثار المترتبة على قدرة الدول العربية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة في ظل تفشي فيروس كوفيد-19. وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان أبرزها أن سياسات التنمية بشكل عام والمستدامة بشكل خاص في دول المنطقة العربية لاتزال مجزأة، ومعدلات الفقر وعدم المساواة بتزايد مستمر، ضعف أطر المشاركة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وضعف استدامة هياكل الإنتاج والاقتصاد، وخلق فرص العمل، وغير ذلك.

Repercussions of the COVID-19 Crisis on the Sustainable Development Goals: New Challenges for Arab Countries

Hussain Al Talafha
Faisal Al Monawer

Abstract

This study aims to highlight the current standing of Arab countries on the sustainable development index, and to explain the main challenges to sustainable development due to the outbreak of the (COVID-19) pandemic. Thus, formulating a proposed model that supports the achievement of sustainable development goals in the Arab region. To achieve its objectives; the study employed a qualitative analysis approach for a set of international indicators regarding the anticipation of the effects of the ability of Arab countries to achieve sustainable development goals because of the outbreak of the (COVID-19) pandemic. This study reached a set of results, the most prominent of which was that development policies in Arab countries are still fragmented, poverty and inequality rates are constantly increasing, weak frameworks for participation in the implementation of sustainable development goals, as well as the poor sustainability of production and economic structures.

* وكيل المعهد العربي للتخطيط، البريد الإلكتروني: ddg@api.org.kw
** مستشار في الجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: faisal@api.org.kw

مقدمة

وضعت أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة من أجل الازدهار العالمي، ودعم السلام وتوسيع الحريات، وتأتي الخطة الطموحة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في وقت تقف فيه المنطقة العربية عند مفترق طرق، حيث شكّلت النزاعات وحالة عدم الاستقرار السياسي حاجزاً أساسياً أعاق الجهود التنموية، التي أثّرت بدورها على كافة الجوانب المرتبطة بتحقيقها. مثل؛ تفاقم الفقر؛ والجوع؛ وسوء التغذية؛ وقيّد الوصول إلى التعليم وغير ذلك من الخدمات الأساسية الأخرى؛ وازداد بذلك التمايز الاجتماعي والإقصاء.

وفي ظل خطر صحّي عالمي واسع النطاق وشديد الوطأة على المستوى العالمي بشكل عام وفي المنطقة العربية بشكل خاص، تحوّل ما يفترض أنه عقد من العمل الدؤوب من أجل تحقيق التنمية المستدامة إلى عقد من العمل العاجل من أجل إنقاذ الأرواح وإصلاح سُبل العيش. لقد أشعل فيروس كورونا (COVID-19) المستجد ذاكرتنا بأن القطاع العام القوي والفعّال هو خط الدفاع الأول ضد المخاطر التي تهدد نظماً بأسرها، وفي ظل صراعات متعددة وضغوط مالية متفاقمة وضعف القطاع العام، تتسع رقعة الوباء وتأثيراته على منجزات التنمية المستدامة في الدول العربية.

ولاحتواء التهديدات المتزايدة من انتشار الوباء ينبغي لمختلف الدول العربية العمل بشكل تشاركي للحدّ من انتقال العدوى وخفض حصيلة الوفيات. كما ينبغي التفكير بالآخرين لاسيما الفئات الأكثر ضعفاً والعمل على حمايتهم. حيث أن فيروس كورونا (COVID-19) لا يعرف حدوداً، فقد أثّر بشدة على حياة البشرية من جميع الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية وعلى سُبل عيشهم. وتعتبر هذه الحالة طارئة على المستويين الإقليمي والدولي، وهي بذلك تستدعي استجابة طارئة سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي. استجابة لا ترمي فقط إلى إنقاذ البلدان أو الصناعات أو المؤسسات المالية في المنطقة العربية أو غيرها، بل إلى إنقاذ آلاف الأرواح البشرية، بمعنى أن أي مبادرة إنقاذ للقضاء على هذا الوباء يجب أن تتمحور حول رفاه الناس وتضامن أركان المجتمع، وأن تمكّن الحكومات من معاودة العمل من أجل إقامة عالم آمن وعادل ومزدهر لا يهمل أحداً.

وعليه، يمكن القول بأن ثمة إشكالية رئيسية تواجه الدول العربية في المرحلة الراهنة تكمن في معرفة الأثر السلبي الذي قد ينتج عن تفشي فيروس كورونا (COVID-19) المستجد على القدرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي سبيل طرح الإشكالية على بساط النقاش، تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤل الرئيسي التالي: ما أثر تفشي فيروس كورونا (COVID-19) على القدرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية؟

ولتحقيق هدفها تعتمد هذه الدراسة منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الدولية بشأن توقع الآثار المترتبة على قدرة الدول العربية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة من جرّاء تفشي فيروس كورونا (COVID-19). والمقصود بعملية التحليل الكيفي للمؤشرات هو استخدام

البيانات والمعلومات الواردة في مختلف المؤشرات في عملية الكشف عن مستوى التقدم أو التراجع في المجال المراد دراسته، وذلك بأسلوب استقرائي أداته الرئيسية الملاحظة.

وتنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام رئيسية تسبقها مقدمة وتليها خاتمة. يناقش القسم الأول منها واقع الدول العربية على مستوى مؤشرات التنمية المستدامة. بينما يتناول القسم الثاني أهم الآثار المتوقعة والتحديات على التنمية المستدامة في المنطقة العربية جرّاء تفشي فيروس كورونا (COVID-19). أما القسم الثالث والأخير فيقترح نموذجاً داعماً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية.

أولاً: واقع الدول العربية على مستوى مؤشرات التنمية المستدامة

حققت الدول العربية مجموعة من النتائج المتنوعة على مستوى مؤشرات التنمية المستدامة، يعكس اختلافاتها الشاسعة على عديد من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة الى وجود عدد قليل من القواسم المشتركة بين أنحاء المنطقة. بما في ذلك الأداء الضعيف في هدف التنمية المستدامة رقم (2) الذي يقيس منظومات الإنتاج الغذائي المستدام، وكذلك هدف التنمية المستدامة رقم (5) الذي يقيس المساواة بين الجنسين. وعديد من أهداف التنمية المستدامة الأخرى تظهر مزيداً من التباين. ومع ذلك، لم تحرز المنطقة العربية درجة عالية من حيث تحقيق أهداف التنمية المستدامة فقد حصلت على 58 درجة من أصل 100 درجة كمتوسط (أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة،2019).

هذا، وقد برزت في عام 2019 خمس دول كقيادات إقليمية بمجموع 65 درجة أو أكثر – مما يعني أنها قد قطعت حوالي ثلثي الطريق لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وهذه الدول هي "الجزائر والإمارات والمغرب وتونس والأردن"، وتخلفت ثلاثة دول عن الركب حيث حققت أقل من 50% من أهداف التنمية المستدامة وهي "جزر القمر واليمن والصومال". وستحتاج هذه الدول إلى جهود هائلة على الصعيد المحلي ومن الشركاء الإقليميين والدوليين لضمان عدم تخلفها عن الركب العالمي في مجال التنمية المستدامة. وتظهر فلسطين لأول مرة على مؤشر أهداف التنمية المستدامة، لكن نظراً لضعف توفر البيانات (55% من جميع المؤشرات تضم بيانات عن فلسطين). فإنها لم تحصل على درجات إجمالية على المؤشر (أنظر الجدول رقم 1).

جدول رقم (1): مؤشرات التنمية المستدامة للدول العربية

الدولة	الترتيب عربياً	تصنيف المؤشر العالمي (من 162 دولة)	نتيجة المؤشر (0- 100)
الجزائر	1	53	71.1
تونس	2	63	70.0
الامارات	3	65	69.7
المغرب	4	72	69.1
البحرين	5	76	68.7
الأردن	6	81	68.8
عمان	7	83	67.9
قطر	8	91	66.3
مصر	9	92	66.2
لبنان	10	94	65.7
السعودية	11	98	64.8
الكويت	12	106	63.5
العراق	13	117	60.8
سوريا	14	123	58.1
اليمن	15	133	53.7
موريتانيا	16	134	53.3
جزر القمر	17	137	53.0
جيبوتي	19	148	51.4

المصدر: تقرير أهداف التنمية المستدامة للعام 2019.
*الدول العربية التالية غير مشمولة في المؤشر: فلسطين، ليبيا، الصومال.

تعد أهداف التنمية المستدامة كمجموعة أدوات توظّف لقياس التطور والإزدهار، وتنعكس في نتائج مؤشرات أعدت لقياس مدى تحقيق تلك الأهداف. ويجب أن نشير هنا إلى أنه لا يرتبط الأداء العالمي في أهداف التنمية المستدامة ارتباطاً تاماً بأي من مقاييس التنمية البشرية على نطاق واسع: نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، ومؤشر التنمية البشرية (كما هو مبين في الجدول رقم 2)، حيث لا يشير نصيب الفرد المرتفع من إجمالي الناتج المحلي المرتفع تلقائياً إلى ترتيب إقليمي متقدم على مؤشر أهداف التنمية المستدامة (الارتباط 0.34). ومع ذلك، هناك ارتباط أقوى بين تحقيق أهداف التنمية المستدامة ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بين الدول الـ 11 الأقل أداء (0.87)، مما يشير إلى وجود صلة بين الأداء الاقتصادي ونتائج التنمية المستدامة (الإسكوا ب، 2020).

جدول رقم (2): تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، ومؤشر التنمية البشرية في 22 دولة عربية

الدولة	درجات مؤشر أهداف التنمية المستدامة العربية لعام 2019	الترتيب حسب مؤشر أهداف التنمية المستدامة العربي	نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي للفرد لعام 2018 بالدولار الأمريكي	الترتيب حسب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي	درجات مؤشر التنمية البشرية لعام 2017	الترتيب حسب مؤشر التنمية البشرية
الجزائر	66.69	1	15,622	9	0.754	8
الإمارات	66.17	2	74,943	2	0.863	1
المغرب	65.77	3	8,587	14	0.667	15
تونس	65.33	4	12,484	11	0.735	10
الأردن	65.28	5	9,348	13	0.735	9
لبنان	63.09	6	13,058	10	0.757	7
عُمان	62.84	7	41,435	6	0.821	5
مصر	61.59	8	12,390	12	0.696	12
الكويت	61.08	9	73,705	3	0.803	6
قطر	60.57	10	126,598	1	0.856	2
البحرين	59.82	11	47,220	5	0.846	4
السعودية	59.72	12	55,120	4	0.853	3
العراق	55.49	13	17,510	8	0.685	14
ليبيا	53.90	14	20,706	7	0.706	11
موريتانيا	52.75	15	4,190	17	0.52	17
السودان	52.11	16	4,759	16	0.502	19
سورية	51.86	17	غ.م	غ.م	0.536	16
جيبوتي	51.04	18	2,744*	19	0.476	20
جزر القمر	48.26	19	2,828	18	0.503	18
اليمن	46.89	20	2,571	20	0.452	21
الصومال	43.41	21	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م
فلسطين	غ.م	غ.م	5,148	15	0.686	13

المصادر: بيانات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، وبيانات مؤشر التنمية البشرية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تم استرجاعها في أكتوبر 2019.
* بيانات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لجيبوتي لعام 2011 (آخر سنة متوفرة).
غ.م : بيانات غير متوفرة.

وبخصوص مؤشر التنمية البشرية (HDI) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي تم تطويره استجابة للحاجة الملحوظة لقياس التنمية أيضاً من خلال التقدم المحرز من قبل مختلف الدول على المقاييس الاجتماعية، فإن الارتباط أعلى بالنسبة لمجموعة الـ 22 دولة بأكملها

(0.80). والارتباط بين مؤشر التنمية وأهداف التنمية المستدامة بين الدول الـ 11 الأقل أداء هو أعلى أيضاً (0.90) (UNDP, 2020).

كما أن للصراعات وعدم الاستقرار السياسي تأثير سلبي على نتائج التنمية في المنطقة. كما سيكون لجائحة كورونا (COVID-19) آثار سلبية أكبر حين ظهور نتائج مؤشرات التنمية وأهداف التنمية المستدامة عند الإعلان عن النتائج في نهاية 2020. ومع ذلك، فإن لوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة لا تشير إلى وجود ارتباط قوي أو كبير بين درجة التنمية المستدامة الكلية للدولة والمؤشرات المتعلقة بالاستقرار السياسي (0.54) والوفيات المرتبطة بالحروب (0.26-). إلا أن دول المنطقة التي تعاني من الصراعات لم تصل إلى النصف العلوي من الترتيب (الإسكوا ب، 2020).

من المهم أيضاً مراعاة الاختلافات الضخمة في عدد السكان. ففي عام 2019 بلغ مجموع سكان الـ 22 دولة عربية 431 مليون نسمة. وهناك 11 دولة عربية يبلغ عدد سكانها أكثر من 10 مليون نسمة مجتمعة تضم 89% من سكان المنطقة العربية. تمثل مصر وحدها 23% من إجمالي سكان المنطقة (أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة،2019). ويوضح الجدول التالي أعداد السكان الذين يعيشون في كل دولة عربية على حده.

جدول رقم (3): أعداد السكان الذين يعيشون في المنطقة العربية

الدولة	عدد السكان (مليون)	الدولة	عدد السكان (مليون)
الكويت	4.2	البحرين	1.6
قطر	2.7	الإمارات	9.7
عُمان	5	السعودية	34.1
عُمان	5	السعودية	34.1
اليمن	29.6	العراق	40.4
سورية	18.5	لبنان	6.1
فلسطين	5.2	الأردن	10.1
مصر	101.2	السودان	42.5
ليبيا	6.6	تونس	11.8
الجزائر	42.7	المغرب	36.6
موريتانيا	4.7	جيبوتي	1
الصومال	15.6	جزر القمر	0.9

المصدر: البيانات الوصفية لمؤشرات التنمية المستدامة، 2019.

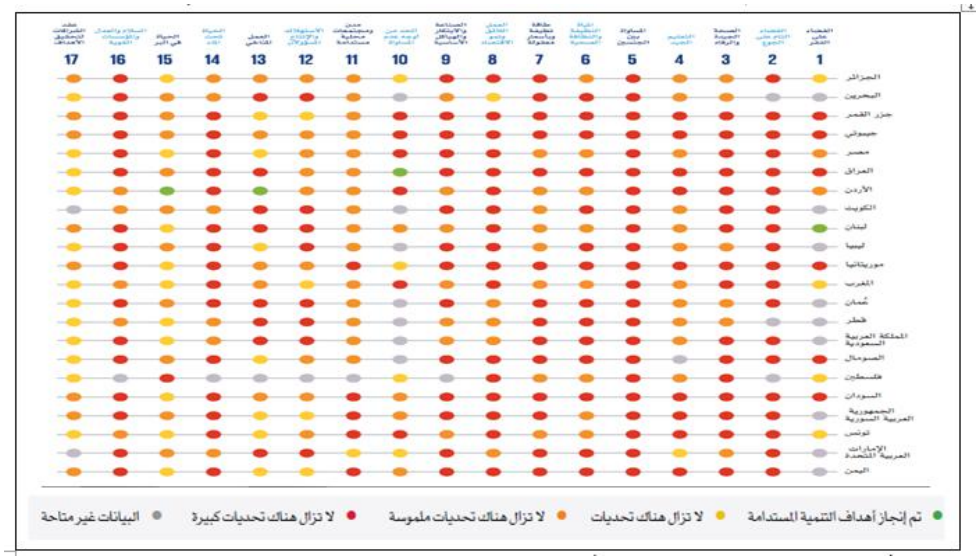
هذا ولا تزال عديد من الدول العربية تواجه تحديات ضخمة في مجال تحقيق أهداف التنمية المستدامة. في الهدف رقم (2) من أهداف التنمية المستدامة (القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة) والهدف رقم (5) من أهداف التنمية المستدامة (تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات)، حصلت جميع الدول المقيّمة على درجة حمراء. بالإضافة إلى ذلك، فإن ثلثي هذه الدول أو أكثر حصلت على درجة حمراء في هدف التنمية

المستدامة رقم (3) والمعني بالصحة الجيدة والرفاه، والهدف رقم (6) المعني بالمياه النظيفة والصرف الصحي، والهدف رقم (7) والذي يتناول الطاقة النظيفة الميسورة التكلفة، والهدف رقم (8) العمل اللائق والنمو الاقتصادي، والهدف رقم (9) الصناعة والابتكار والبنية التحتية، والهدف رقم (14) الحياة تحت الماء، والهدف رقم (16) السلام والعدالة والمؤسسات الفعالة. كما أنه لا يوجد سوى هدف واحد من أهداف التنمية المستدامة لم يتم تحقيقه ضمن دول المنطقة الحمراء وهو الهدف رقم (17) المعني بتعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (الإسكوا ب، 2020).

ويلاحظ كذلك أن 51% من جميع أهداف التنمية المستدامة كانت باللون الأحمر، و29% باللون البرتقالي، و12% باللون الأصفر، و1% باللون الأخضر. وبالنسبة إلى 7% من أهداف التنمية المستدامة لم يكن من الممكن تخصيص لون للوحة المتابعة بسبب عدم كفاية البيانات المتوفرة حولها. ولدى 8 دول حوالي 10 أهداف أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة باللون الأحمر.

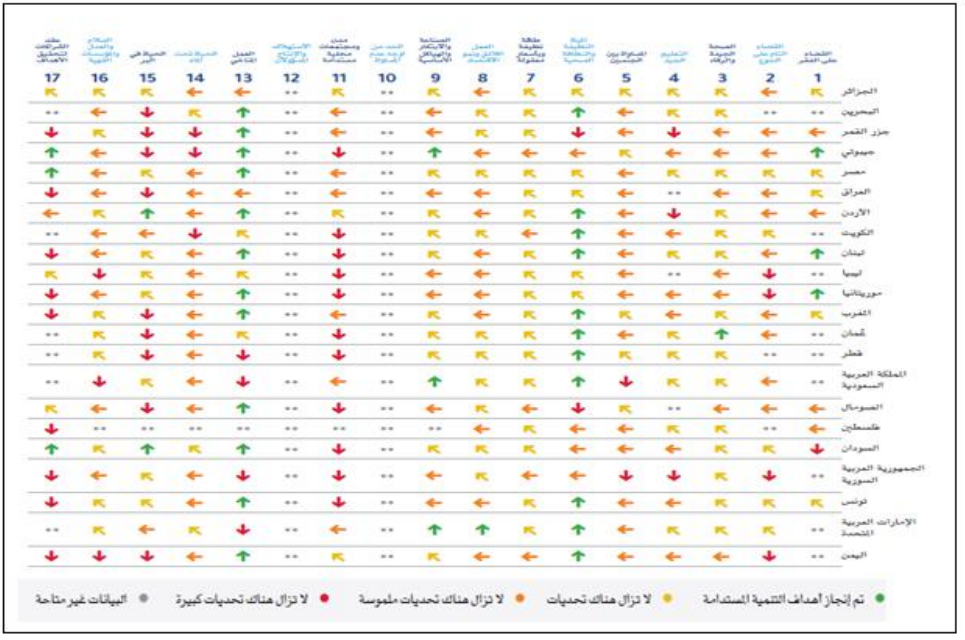
بالنسبة لاتجاهات تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن عديد من الدول العربية تسير على الطريق الصحيح لتحقيق هدف التنمية المستدامة رقم (6) والمعني بضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع وإدارتها إدارة مستدامة. والهدف رقم (13) المعني باتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره. بينما هناك زيادات معتدلة في الأداء عبر عديد من أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الأهداف رقم 3 و7 و9.

شكل رقم (1): لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة للمنطقة العربية



المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

شكل رقم (2): لوحة متابعة اتجاهات أهداف التنمية المستدامة للمنطقة العربية



المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

ومن أجل تحليل لوحة متابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، تم تقسيم المنطقة العربية إلى أربع مناطق فرعية بناء على مستوى الدخل والموقع الجغرافي (الأمم المتحدة، 2016). من بين هذه المناطق الفرعية، تتمتع دول شمال أفريقيا بأعلى متوسط درجات مؤشر أهداف التنمية المستدامة بمقدار 63 درجة، تليها دول مجلس التعاون الخليجي بمقدار 62 درجة، وبلاد المشرق العربي والعراق بمقدار 59 درجة، وأقل الدول نمواً بمقدار 49 درجة (أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة،2019). وفيما يلي نستعرض واقع أهداف التنمية المستدامة بحسب هذه التقسيمات، وذلك على النحو التالي:

(1) دول شمال أفريقيا

أهداف التنمية المستدامة الثلاثة الأكثر تحدياً لكل من "الجزائر ومصر وليبيا والمغرب وتونس" هي؛ الهدف رقم (2) المعني بالقضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة؛ والهدف رقم (5) المعني بتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات؛ والهدف رقم (8) تعزيز النمو المطرد والشامل للجميع والمستدام والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع. وفي الهدف رقم (2) من أهداف التنمية المستدامة، سجّلت الدول

الخمسة درجات حمراء. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة على مستوى مؤشر الزراعة المستدامة (إدارة النيتروجين) في الجزائر والمغرب وتونس، والتغذية (التقزم بين الأطفال) في مصر وليبيا. وفي الهدف رقم (5) حصلت البلدان الخمسة على درجة حمراء في نسبة مشاركة الإناث إلى الذكور في قوة العمل والدخل. وتشمل التحديات الأخرى: مشاركة المرأة في المستويات العليا في صنع القرار (نسبة المناصب الوزارية)، والزواج بين الفتيات دون سن 15 عاماً (المغرب يحرز درجات حمراء)، وإجازة الأمومة (تونس تحرز درجة حمراء)، من بين جملة تحديات أخرى (الأمم المتحدة، 2019).

على الرغم من أن التحديات لا تزال قائمة، إلا أن الدول العربية في شمال أفريقيا حققت نتائج جيدة على مستوى هدفين متعلقين بالبيئة، هما الهدف رقم (13) المعني باتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره، والهدف رقم (15) المعني بحماية نظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام وإدارة الغابات على نحو مستدامة ومكافحة التصحر ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره ووقف فقدان التنوع البيولوجي، وكذلك الهدف رقم (17) المعني بتعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وهناك أيضاً تحديات أقل بشأن الهدف رقم (1) المعني بالقضاء على الفقر بجميع أشكاله لأهداف التنمية المستدامة بالدولة الأعلى أداء في المجموعة (الجزائر، الدرجة على المؤشر 67) والأدنى أداء (ليبيا، الدرجة على المؤشر 54) (الإسكوا ب، 2020).

تشير لوحة متابعة اتجاهات المؤشرات إلى اتجاه تصاعدي في هدفين من أهداف التنمية المستدامة في المغرب وتونس، وهما الهدف رقم (6) المعني بضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع وإدارتها إدارة مستدامة، والهدف رقم (13) المعني باتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره. هذا، وتتدهور الاتجاهات في هذه المنطقة الفرعية بشأن أهداف التنمية المستدامة رقم 2 و11 و15 و16 و17.

شكل رقم (3): لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة لشمال أفريقيا

المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

شكل رقم (4): لوحدة متابعة اتجاهات أهداف التنمية المستدامة لشمال أفريقيا

المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

(2) مجلس التعاون الخليجي

تواجه الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (الكويت، وقطر، والسعودية، وعُمان، والإمارات، والبحرين) تحديات كبيرة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة رقم 5 و6 و12 و13. وأن الثغرات الكبيرة في البيانات الخاصة بأهداف التنمية المستدامة رقم 1 و10 تعقّد عملية تقييم أداء هذه الدول المرتبطة بالإنصاف الاجتماعي. كما توجد فجوات في البيانات الرئيسية الأخرى كالهدف رقم 2 و17. وتشمل أهم فجوات البيانات على مستوى المؤشرات المتعلقة بالأطفال والشباب: التقزم والهزال؛ الزواج بين الفتيات دون سن 15 عاماً؛ عمالة الأطفال؛ وتسجيل المواليد لدى السلطة المدنية.

حققت جميع دول مجلس التعاون الخليجي المرتبة الحمراء على مستوى الهدف رقم (5) من أهداف التنمية المستدامة، فيما يتعلق بنسب دخول الإناث إلى الذكورة ومدة إجازات الأمومة. وسجّلت جميع الدول ما عدا الإمارات درجة حمراء في نصيب المرأة من المناصب البرلمانية والوزارية. أما في الهدف رقم (6) من أهداف التنمية المستدامة، كما حققت دول مجلس التعاون الخليجي أداءً جيداً على مستوى عديد من المؤشرات (خدمات الصرف الصحي ومياه الشرب والسلامة)، ولكنها سجلت درجة حمراء في معدلات سحب المياه العذبة واستنفاذ المياه الجوفية المستوردة، مما أدى إلى درجة حمراء على مستوى هدف التنمية المستدامة لجميع دول المجلس (الإسكوا أ، 2019).

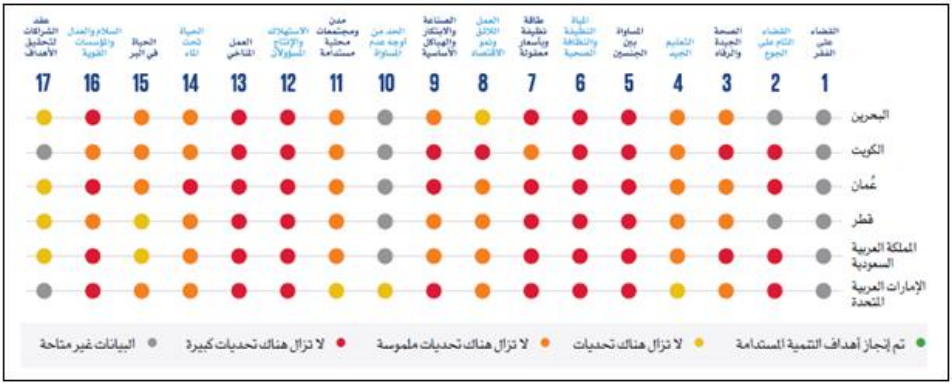
تراجع أداء دول مجلس التعاون الخليجي على مستوى الهدف رقم (12) بسبب الدرجات الحمراء في معدلات توليد النفايات البلدية والإلكترونية ودعم الوقود الأحفوري. وفي الهدف رقم (13) من أهداف التنمية المستدامة، تواجه بلدان المجلس تحديات كبيرة بسبب ارتفاع انبعاثات ثاني أكسيد

الكربون من الطاقة المصدرة والمستهلكة. ولكن في الانبعاثات المستوردة وهشاشة المناخ، تحرز معظم دول مجلس التعاون الخليجي درجات خضراء.

ويعتبر أداء دول المجلس أفضل في الهدف رقم (4) المعني بضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، والهدف رقم (11) المعني بجعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة، والهدف رقم (15) المعني بحماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام وإدارة الغابات على نحو مستدام ومكافحة التصحر ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره ووقف فقدان التنوع البيولوجي، حيث لم تسجل أي دولة درجة حمراء.

على الرغم من التحديات الحالية، تظهر لوحة متابعة الاتجاهات أن جميع دول مجلس التعاون تسير على الطريق الصحيح لتحقيق الهدف رقم (6) من أهداف التنمية المستدامة. كما تظهر الاتجاهات الإيجابية أيضاً على مستوى الهدف رقم (3) المعني بضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار، والهدف رقم (4) المعني بضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، والهدف رقم (7) المعني بضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة، والهدف رقم (8) المعني بتعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، والهدف رقم (9) المعني بإقامة بنى تحتية قادرة على الصمود وتحفيز التصنيع الشامل للجميع وتشجيع الابتكار.

شكل رقم (5): لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة لدول مجلس التعاون الخليجي



المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

شكل رقم (6): لوحدة متابعة اتجاهات أهداف التنمية المستدامة لدول مجلس التعاون الخليجي

المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

(3) دول المشرق العربي والعراق

تُعدّ بلدان المشرق الخمسة "الأردن، ولبنان، وفلسطين، وسورية، والعراق" المجموعة الوحيدة التي حققت أهداف خضراء في لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة. حصل الأردن على درجة خضراء في الهدف رقم (13) وكذلك الهدف رقم (15). وحصل لبنان على درجة خضراء في الهدف رقم (1)، وسجّل العراق درجة خضراء في الهدف رقم (10).

ومع ذلك، فإن جميع الدول الخمسة سجّلت درجات حمراء في الأهداف رقم 3 و5 و8. وترتبط معظم التحديات المتعلقة بالأهداف الثلاثة هذه بالرفاهية الذاتية والوفيات المرورية (الهدف رقم 3)، ومشاركة الإناث في القوى العاملة والدخل بالنسبة للذكور، وحصة الوزيرات (الهدف رقم 5)، وملكية الحسابات المصرفية والنمو الاقتصادي والبطالة (الهدف رقم 8).

كما أن هناك فارق كبير بين أعلى الدول أداءً بشكل عام (الأردن: الدرجة على المؤشر 65)، والدولة الأقل أداءً (سورية: الدرجة على المؤشر 52). ويؤدي غياب البيانات الكافية في قواعد البيانات الدولية والمؤشرات والدراسات الرئيسية إلى تحديات مهمة في قياس أداء أهداف التنمية المستدامة في فلسطين: لم يحصل البلد على تقييم لوني للوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة إلا على 10 أهداف من أصل 17 هدفاً من أهداف التنمية المستدامة (أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة،2019).

بالمثل تقدم لوحة متابعة الاتجاهات صورة مختلطة لهذه الدول، حيث تتحسن بعض الدول في تحقيق بعض الأهداف بينما يتراجع أداء الدول الأخرى. بشكل عام، تراجع الأداء بين دول المشرق العربي والعراق في تحقيق الأهداف رقم 17 و2 و5 و8 و14.

شكل رقم (7): لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة لدول المشرق والعراق

المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

شكل رقم (8): لوحدة متابعة اتجاهات أهداف التنمية المستدامة لدول المشرق والعراق

المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

(4) أقل الدول نمواً

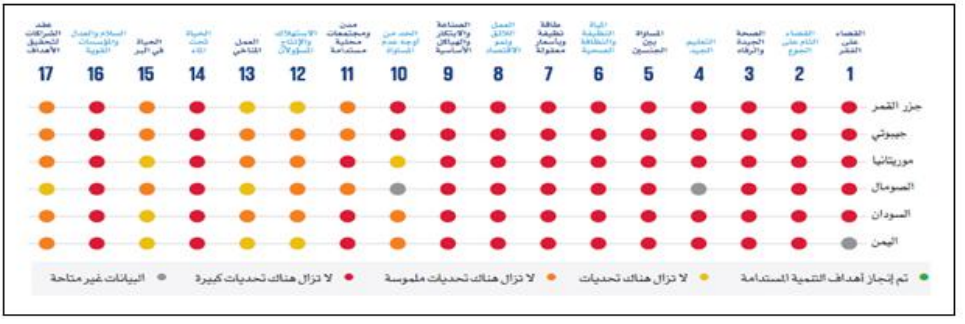
تتعرض الدول العربية الأقل نمواً (جزر القمر، وجيبوتي، وموريتانيا، والصومال، والسودان، واليمن) لخطر التخلف عن الركب. فجميع هذه الدول تسجل درجات حمراء على جميع أهداف التنمية المستدامة من الهدف الأول حتى الهدف التاسع. وكذلك هدفي التنمية المستدامة رقم 14 و16 (تعذر

الحصول على البيانات الخاصة باليمن بشأن الهدف الأول، وبيانات الصومال بخصوص الهدف الرابع).

تشمل هذه الأهداف للتنمية المستدامة جميع المجالات الرئيسية لها، وهي دعوة واضحة لزيادة الاهتمام الإقليمي والعالمي بالتحديات الرئيسية التي تواجهها هذه الدول في توفير الرفاهية والازدهار لسكانها. فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة رقم 12 و13 و15 و17، فإن الدول ضمن هذه المجموعة (الدول الأقل نمواً) تسجل درجات إما باللون الأصفر أو البرتقالي. هذا، وتشمل النقاط المضيئة في أداء الدول العربية الأقل نمواً في أهداف التنمية المستدامة من حيث المؤشرات على مستويات أداء مرتفعة أو معتدلة في: السمنة (الهدف رقم 2)؛ انتشار فيروس نقص المناعة البشرية (الهدف رقم 3)؛ الحوادث القاتلة المرتبطة بالعمل والمتعلقة بالواردات (الهدف رقم 8)؛ النفايات الإلكترونية والبلدية، وانبعاثات ثاني أكسيد الكبريت (الهدف رقم 12)؛ نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطاقات المستهلكة والمستوردة والمصدرة (الهدف رقم 13)؛ تهديدات التنوع البيولوجي المستوردة (الهدف رقم 15)؛ واردات وصادرات الأسلحة (الهدف رقم 16).

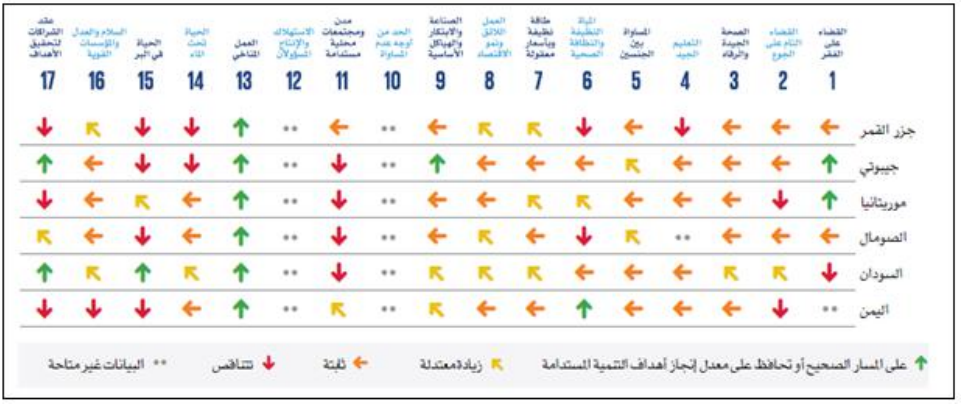
كما يلاحظ أن جميع البلدان في هذه المجموعة (البلدان العربية الأقل نمواً) تسير على الطريق الصحيح نحو تحقيق هدف التنمية المستدامة رقم 13. فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة الأخرى، فإن الاتجاهات أقل اتساقاً، حيث تقدم بعض الدول اتجاهات محسنة ودول أخرى اتجاهات منحدرة. فيما يتعلق بهدفي التنمية المستدامة رقم 11 (المدن والمجتمعات المستدامة)، ورقم 15 (الحياة البرية)، تدهور الاتجاهات في أربع دول من المجموعة (الإسكوا ب، 2020).

شكل رقم (9): لوحة متابعة أهداف التنمية المستدامة لأقل الدول نمواً



المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

شكل رقم (10): لوحدة متابعة اتجاهات أهداف التنمية المستدامة لأقل الدول نمواً



المصدر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

ثانياً: أهم التحديات والآثار المتوقعة في ظل جائحة كورونا (COVID-19) على التنمية المستدامة في المنطقة العربية

أفرزت جائحة كورونا (COVID-19) بالإضافة إلى الصرعات المتعددة والضغوط المالية المتفاقمة عديد من التداعيات والتحديات التي أثرت بشكل سلبي على جهود تحقيق أهداف التنمية المستدامة. والتي يمكن رصدها على النحو التالي:

- بحسب التقديرات الأولية لآثار وباء كورونا، من المتوقَّع أن تخسر المنطقة العربية في عام 2020 ما لا يقلّ عن 42 مليار دولار. ومع اتّساع رقعة هذا الوباء في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الاقتصادات الكبرى، ونتيجةً للآثار المضاعفة لانخفاض أسعار النفط، يُخشى أن تزداد خسائر الدخل في المنطقة (الإسكوا أ، 2020).
- أدّى انتشار وباء كورونا إلى استمرار الانخفاض الشديد في أسعار النفط. وازداد هذا الانخفاض حدةً نتيجةً لحرب أسعار النفط، ممّا أدى إلى خسارة المنطقة العربية إيرادات نفطية قيمتها الصافية نحو 17 مليار دولار تقريباً، وذلك في الفترة من يناير إلى يونيو 2020. وإذا بقيت أسعار النفط على حالها، فستخسر المنطقة 550 مليون دولار تقريباً كلّ يوم. والأرباح التي تجنيها الدول المستوردة للنفط في المنطقة من هذه الأسعار ضئيلة مقارنةً بخسائر الدول المصدّرة (UNDP, 2020).

- بفعل تباطؤ الاقتصاد العالمي، من المتوقع أن تنخفض صادرات المنطقة العربية بمقدار 28 مليار دولار، ممّا سيهدّد استمرارية الشركات والصناعات المعتمدة على التصدير. ومن المتوقّع أن تخسر حكومات المنطقة إيرادات جمركية قد تصل إلى 1.8 مليار دولار. ويُخشى أن تكون البلدان التي تعتمد على التعريفات الجمركية كمصدر هام للإيرادات الحكومية أكثر البلدان تضرّراً من هذه الآثار المالية (الإسكوا أ، 2020).

- في الفترة الممتدة بين يناير ومايو 2020، سجّلت الشركات في المنطقة العربية خسائر هائلة في رأس المال السوقي، بلغت قيمتها 700 مليار دولار. وتُعادِل الخسائر في ثروة هذه الشركات نسبة 13.2% من إجمالي ثروة المنطقة (الإسكوا أ، 2020).

- من المتوقّع أن تخسر المنطقة 1.7 مليون وظيفة في عام 2020، مما يؤدي إلى ارتفاع معدل البطالة بمقدار 1.2 نقطة مئوية. وخلافاً لآثار الأزمة المالية العالمية في عام 2008، سيؤثّر فيروس كورونا سلباً على فرص العمل في القطاعات كافةً، ولاسيما قطاع الخدمات، نتيجةً لممارسة التباعد الاجتماعي. على الصعيد العالمي، انخفض نشاط قطاع الخدمات بمعدّل النصف. ونظراً إلى أنّ هذا القطاع هو المصدر الرئيسي لفرص العمل في المنطقة العربية، فأي تأثيرات وخيمة تطال نشاطَه ستتَرجم إلى خسائر كبيرة في الوظائف (الإسكوا أ، 2020).

- قد تتقلّص الطبقة المتوسطة في المنطقة العربية أكثر فأكثر، مما قد يدفع 8.3 مليون شخص إضافي إلى شِباك الفقر. ومن المتوقع أن يؤثر التباطؤ الاقتصادي الناجم عن وباء كورونا سلباً على الأجور وتدفق التحويلات. وستكون تداعيات هذه الأزمة أكثر حدةً على الفئات الضعيفة، لاسيما النساء والشباب والعاملين في القطاع غير النظامي الذين لا يستفيدون من برامج الحماية الاجتماعية ولا من التأمين ضد البطالة. وتتفاقم التحديات بسبب عدم تقديم حدّ أدنى من الحماية الاجتماعية في بعض الدول العربية. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن يعاني 1.9 مليون شخص إضافي من نقص التغذية في المنطقة (الزهراني، 2020).

- قد تشهد المنطقة العربية نقصاً في الغذاء إذا استمرّ وباء كورونا لعدة أشهر في العالم. فسلاسل إنتاج الغذاء وتوريده ونقله وتوزيعه ستتأثر سلباً إذا طال انتشار هذا الوباء العالمي، مما سيؤدي إلى انخفاض الصادرات الغذائية من الدول المنتجة للغذاء. وسيؤثر ذلك على الأمن الغذائي في عديد من دول المنطقة، بسبب اعتمادها الكبير على واردات الأغذية، لاسيما المواد الغذائية الأساسية وتلك الغنية بالبروتينات. فالمنطقة تستورد 65% من القمح الذي تحتاج إليه، وتنفق ما مجموعه 110 مليار دولار على الواردات الغذائية (الإسكوا ج، 2020).

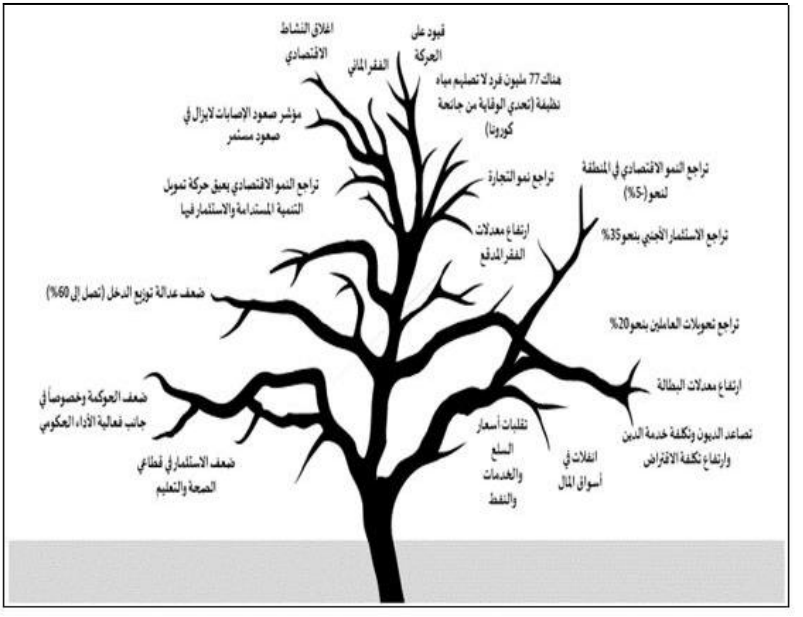
- يهدد وباء كورونا 55 مليون شخص بحاجة إلى المساعدات الإنسانية في المنطقة العربية. حوالي 24 مليوناً من المحتاجين إلى هذه المساعدات هم إمّا لاجئون وإما نازحون داخلياً. والوباء يهدّد حصولهم عليها، سواء تعلّقت بالغذاء أو الماء أو الصرف الصحي أو الإمدادات الطبية أو الخدمات الصحية. وقد تكون لتعطيل البرامج الإنسانية عواقب وخيمة على الملايين من الناس. ولا تستطيع الدول المتضررة من الصراعات احتواء آثار تفشي فيروس كورونا، وذلك

بفعل تدمير البنية التحتية الصحية، ونزوح عديد من العاملين في مجال الرعاية الصحية أو هجرتهم (جامعة الدول العربية، 2018).

- تواجه المرأة في المنطقة العربية مخاطر إضافية نتيجةً لانتشار وباء كورونا. معظم العاملين في مجال الرعاية الصحية ممرضات وقابِلات قانونيات وموظفات دعم، ولذلك النساء أكثر عرضة للإصابة بفيروس كورونا. كذلك، من المتوقع أن تزداد قابلية تعرّض المرأة للعنف المنزلي، الذي تعاني منه في الأصل 37% من النساء في الدول العربية (الإسكوا ج، 2020)، من دون أن تتمكن آليات الانصاف والحماية من الاستجابة لهذا الارتفاع في حالات العنف، نتيجةً للعزلة الاجتماعية التي يفرضها الوباء. وتواجه النساء والفتيات في مجتمعات اللاجئين والنازحين داخلياً في الأصل مخاطر صحية متعددة. وغالباً ما يتعذّر عليهنّ الاستفادة من الخدمات الصحية ومرافق الصرف الصحي المناسبة، مما يؤدي إلى إضعاف قدرتهنّ على مواجهة آثار هذا الوباء الواسع الانتشار.

هذا، وتواجه عملية تنفيذ خطة أو أجندة التنمية المستدامة مجموعة من التحديات والمعوقات في ظل جائحة كورونا (COVID-19)، كما يوضحها الشكل التالي.

شكل رقم (11): شجرة التحديات والمعوقات التي تواجهها عملية تنفيذ أجندة التنمية المستدامة في المنطقة العربية في ظل تداعيات جائحة كورونا



المصدر: البنك الدولي.

أما بخصوص أبرز التحديات التفصيلية التي تواجهها أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، يمكن رصدها على النحو التالي[1]:

- **الهدف الأول: القضاء على الفقر: (مستوى التأثير: سلبي للغاية)**
  - زيادة الفقر بسبب فقدان الوظائف والإغلاق الاقتصادي.
  - التأثير غير المتناسب على الفئات الضعيفة (مثل الفقراء).
- **الهدف الثاني: القضاء على الجوع: (مستوى التأثير: سلبي للغاية)**
  - انعدام الأمن الغذائي بسبب انخفاض الإمدادات الغذائية والتجارة العالمية.
  - الجوع بسبب انخفاض الدخول وانخفاض توافر الأغذية أثناء الإغلاق.
  - زيادة في فقدان الأغذية والهدر بسبب تحديات النقل وانخفاض توافر العمالة.
  - سوء التغذية بسبب انقطاع الوجبات المدرسية لبعض الطلاب الفقراء.
- **الهدف الثالث: الصحة الجيدة والرفاه: (مستوى التأثير: سلبي للغاية)**
  - ارتفاع معدل الإصابة بالأمراض والوفيات الناجمة عن فيروس كورونا.
  - ارتفاع معدل الوفيات لأسباب أخرى نتيجة إثقال كاهل النظم الصحية.
  - انخفاض طفيف في معدل الوفيات بسبب انخفاض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية (مثل حوادث المرور).
  - المكاسب الصحية المحتملة على المدى القصير بسبب انخفاض التلوث البيئي.
  - الأثر السلبي للعزل والحجر والإغلاق على الصحة النفسية (مثل القلق والاكتئاب).
- **الهدف الرابع: التعليم الجيد: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**
  - إغلاق المدارس ومراكز الرعاية النهارية.
  - فقدان رأس المال البشري.
  - سوء التغذية بسبب انقطاع الوجبات المدرسية عن الطلاب الفقراء.
- **الهدف الخامس: المساواة بين الجنسين: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**
  - الآثار الاقتصادية غير المتناسبة المحتملة على المرأة (مثل فقدان الوظائف والفقر).
  - الآثار الاجتماعية الأخرى على المرأة من الحجر والإغلاق (مثل العنف المنزلي).

- ارتفاع معدلات الوفيات الناجمة عن الفيروس بين الرجال (لأنهم يعانون من أكثر الأمراض التنفسية المزمنة بسبب ارتفاع معدل التدخين).

- **الهدف السادس: المياه النظيفة والنظافة الصحية: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- محدودية إمكانية الحصول على المياه النظيفة بين الفئات المحرومة تحدّ من إمكانية الحصول على المياه النظيفة.
- التزام عالي بالمبادئ التوجيهية الصارمة للنظافة.

- **الهدف السابع: طاقة نظيفة بأسعار معقولة: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- تباطؤ النمو الاقتصادي الذي يسهم في خفض أسعار الطاقة (مثل النفط) التي قد تزيد من فرص الحصول على الطاقة ولكنها تقلل من الحوافز للطاقة المتجددة.

- **الهدف الثامن: العمل اللائق ونمو الاقتصاد: (مستوى التأثير: سلبي للغاية)**

- الأزمة الاقتصادية حلت في جميع أنحاء العالم تقريباً.
- تعطيل التجارة.
- البطالة الجماعية.
- إغلاق الأعمال / الإفلاس.
- انخفاض حادّ في الأنشطة السياحية.
- العجز العام الهائل.

- **الهدف التاسع: الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- انخفاض في النواتج الصناعية.
- إمكانية تأميم بعض الصناعات، والإفلاس وإغلاق صناعات أخرى.
- التعاون العلمي لإيجاد العلاجات واللقاحات.
- التعجيل في استيعاب التكنولوجيات الرقمية، في مجالات الصحة الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، والحوكمة الإلكترونية، والدفعات الإلكترونية.

- **الهدف العاشر: الحدّ من أوجه عدم المساواة: (مستوى التأثير: سلبي للغاية)**

- الآثار الصحية والاقتصادية السلبية غير المتناسبة على الفئات الضعيفة (بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين)، ولاسيما في الدول ذات شبكات الأمان المنخفضة.
- فقدان وظائف العمالة الأقل مهارة والأجر.

- **الهدف الحادي عشر: مدن ومجتمعات محلية مستدامة: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- ازدياد الفقر في المناطق الحضرية والفقيرة.
- اغلاق وسائل النقل العام.
- انخفاض الوصول إلى الأماكن العامة / الخضراء.
- تحركات السكان التي تختلف من بلد إلى آخر.
- تخفيض حادّ على المدى القصير.

- **الهدف الثاني عشر: الاستهلاك والانتاج المسؤولان: (مستوى التأثير: لا يزال غير واضح)**

- انخفاض استخدام الموارد الطبيعية على المدى القصير بسبب انخفاض النشاط الاقتصادي والاستهلاك.
- الضغط لتخفيف اللوائح المتعلقة بالاقتصاد الدائري وتأجيل عملية التبني (التدابير الجديدة).
- زيادة التلوث البلاستيكي (على سبيل المثال، يستخدم لإنتاج معدات الحماية الشخصية).

- **الهدف الثالث عشر: العمل المناخي: (مستوى التأثير: لا يزال غير واضح)**

- خفض الانبعاثات العالمية للغازات الدفيئة على المدى القصير.
- الضغط من أجل الحدّ من الضمانات البيئية.
- عدم الوضوح بشأن الاستثمارات البيئية.
- تباطؤ النمو الاقتصادي الذي يسهم في خفض أسعار الطاقة (مثل النفط)، التي قد تزيد من فرص الحصول على الطاقة ولكنها تقلل من الحوافز للطاقة المتجددة.

- **الهدف الرابع عشر: الحياة تحت الماء: (مستوى التأثير: لا يزال غير واضح)**

- الحدّ على المدى القصير من الأخطار التي تهدد التنوع البيولوجي البحري بسبب انخفاض مستوى التنوع البيولوجي على الصعيد العالمي والنشاط الاقتصادي والاستهلاك.

- الضغط من أجل الحد من التنوع البيولوجي البحري وضمانات النظام الإيكولوجي.

- **الهدف الخامس عشر: الحياة في البرّ: (مستوى التأثير: لا يزال غير واضح)**

- الحدّ على المدى القصير من الأخطار التي تهدد التنوع البيولوجي للأرض والمياه العذبة بسبب انخفاض النشاط الاقتصادي العالمي والاستهلاك.
- الضغط للحد من التنوع البيولوجي والنظام الإيكولوجي للأرض والمياه العذبة الضمانات، بما في ذلك الاتفاقيات المتعلقة بالتنوع البيولوجي ولوائح النظم الإيكولوجية (على سبيل المثال بشأن إزالة الغابات).

- **الهدف السادس عشر: السلام والعدل والمؤسسات القوية: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- زيادة الضغط على الحكومات للتخفيف من وطأة الحالة الصحية والاقتصادية للتخفيف من عواقب الوباء.
- الضغط لزيادة إمكانية الحصول على الرعاية الصحية في الدول التي لم تتحقق بعد التغطية الصحية الشاملة.
- زيادة العجز العام والديون.
- تعطيل العمليات التشريعية والمناقشات العامة.
- تعليق قوانين حرية المعلومات وسياسات الشفافية.

- **الهدف السابع عشر: عقد الشراكات لتحقيق الأهداف: (مستوى التأثير: مختلط أو سلبي بشكل طفيف)**

- إمكانية تقليل استجابة أوساط المعونة الدولية لاحتياجات أفقر الدول.
- إمكانية خفض التحويلات المالية الدولية والتمويل عبر الحدود.
- إغلاق الحدود.
- تباطؤ التجارة الدولية.
- أزمة الديون.

يتضح مما سبق، أن هناك عديد من التحديات والصعوبات التي تواجه عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، وهي تحتاج بطبيعة الحال سياسات وأدوات تنفيذية تستهدف معالجة هذه التحديات والصعوبات، وقبل الدخول في صياغة المعالجات اللازمة لتلك التحديدات

والصعوبات سيتم تحديد أبرز القضايا والتحديات التنموية الرئيسية التي تواجه دول المنطقة العربية أيضاً، وذلك على النحو التالي[2]:

- زيادة معدلات النمو السكاني (431 مليون نسمة عام 2019).
- النمو الحضري السريع، تم بطريقة غير متوازنة وعشوائية أفرزت مشكلات تتعلق بنقص الخدمات وزيادة عدد السكان والتلوث واختلال التنظيم الاجتماعي والبطالة.
- زيادة معدلات البطالة (أعلى مناطق العالم بحيث تقدر نسبة البطالة بنحو 11% وهو ضعف المتوسط العالمي وفقاً لمنظمة العمل الدولية).
- ارتفاع معدلات الفقر (تصل لنحو 7% في عام 2018، وفقاً للبنك الدولي).
- ضعف القدرات المؤسسية وتطبيق مبادئ الحوكمة في عديد من المؤسسات في المنطقة مما يؤثر على عملية التنمية والسياسات الداعمة لها.
- ضعف حالة الاستقرار السياسي في بعض الدول العربية مما يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخاصة مع ارتفاع أعداد اللاجئين.

رابعاً: نموذج سياسات داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية

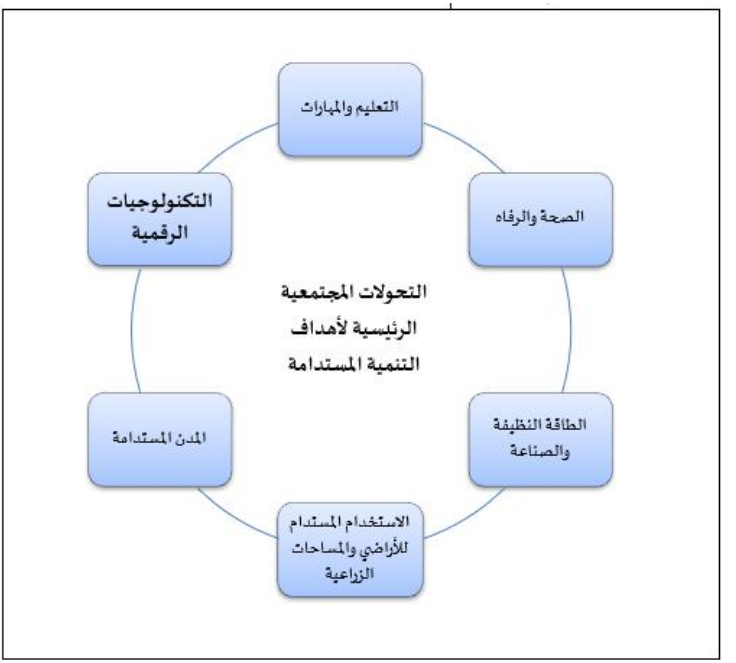
هناك ست تحولات تركز عليها أهداف التنمية المستدامة على المديين المتوسط والبعيد والتي ستوجه عملية التعافي من آثار جائحة فيروس كورونا (COVID-19). بحيث توفر التنمية المستدامة إطاراً دافعاً للتعافي من فيروس كورونا، لقد كشف الوباء عن الأسس الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الهشة لعالمنا اليوم، وعلى الرغم من الثروة الهائلة التي يتمتع بها العالم، وبراعة العلم والتكنولوجيا، والاستعداد المفترض للكوارث والأزمات، وعلى الرغم من التحذيرات المحددة المتكررة من مخاطر الأوبئة، بما في ذلك عديد من التحذيرات المحددة من أوبئة الفيروس التاجي، لم يكن العالم مستعداً عندما ضرب فيروس كورونا.

وقد تم اعتماد أهداف التنمية المستدامة لمعالجة المخاطر والهشاشة عبر المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وتشمل هذه العوامل؛ الفقر، واتساع أوجه عدم المساواة في الدخل، والوصول إلى حياة كريمة، واستمرار الأعباء المرتفعة للأمراض، وبطبيعة الحال، التدمير البيئي الشامل، وهذه التحذيرات اليوم أكثر أهمية من أي وقت مضى، وإذا كانت جائحة فيروس كورونا لم تحقق أي شيء جيد، فينبغي أن يكون تحذير وصدمة العالم من التهاون هو أحد أهم الإيجابيات من هذه الجائحة، حتى يلتزم العالم بجدية بالعمل الشاق المتمثل في الاستثمار في مستقبل مستدام وشامل للبشرية.

تقدم التحولات الستة لأهداف التنمية المستدامة إطاراً تفصيلياً لبناء استراتيجيات متكاملة للتعافي من فيروس كورونا والبناء بشكل أفضل، ويمكن تنفيذها في كل دولة للمساعدة في معالجة

المفاوضات والأولويات وأوجه التآزر بين أهداف التنمية المستدامة، ويتمثل جوهر التحولات الستة بالاعتراف بأن جميع أهداف التنمية المستدامة الـ 17 يمكن تحقيقها من خلال ست تحولات مجتمعية رئيسية، كما يوضحها الشكل التالي.

شكل رقم (12): التحولات المجتمعية الرئيسية لأهداف التنمية المستدامة



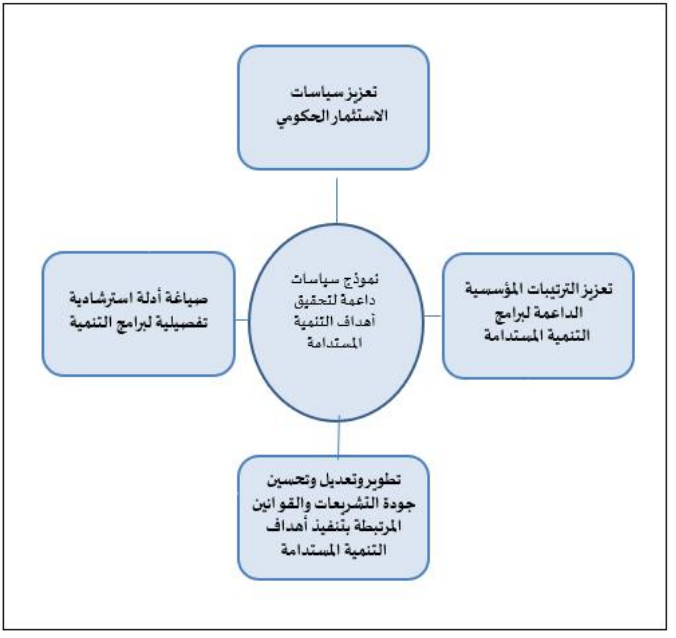
المصدر: الزهراني، 2020.

ويسترشد الجميع بالمبادئ المزدوجة المتمثلة في شعار "عدم ترك أحد خلفنا" و"ضمان التعميم والانفصال" كما تقدم التحولات الستة جدول أعمال للوزارات الحكومية والشركات ومنظمات المجتمع المدني، فهي تساعد الحكومات والمجتمع الدولي، وكذلك قطاع الأعمال والمجتمع المدني، على وضع استراتيجيات قابلة للتنفيذ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وبالتالي جعل مجتمعاتنا أكثر ازدهاراً وشمولا واستدامة. ولتنفيذ هذه التحولات، يجب إعادة التوازن في العلاقة بين الأسواق والحكومات في المدى المتوسط، مع قيام الحكومات بدور أكثر مركزية في الاقتصاد من خلال الاستثمارات العامة، وإعادة توزيع الدخول من الأغنياء إلى الفقراء، وتنظيم الصناعة لضمان الاستدامة البيئية والاجتماعية، ونتيجة لهذا الوباء سيتعين على الحكومات أن تزيد من أدائها بشكل فاعل خلال

السنتين أو الثلاث المقبلة، للتخفيف من آثار الأزمة الصحية والاقتصادية، وينبغي أن تظل بعض هذه الزيادة على الأقل في الإنفاق الحكومي (UNDP B, 2018).

هذا، وتقابل التحديات التي تم تناولها التي تواجه عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مختلف الدول العربية بعض الفرص المتاحة أو المحفزات التي تنطوي عليها عملية التنفيذ، وتتضمن تلك المحفزات أو أدوات تهيئة مناخ عملية التنفيذ أربع محفزات رئيسة. كما يوضحها الشكل التالي.

شكل رقم (13): نموذج سياسات داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة



المصدر: إعداد هذا الشكل بناء على مصادر عدة.

ويمكن بهذا الصدد توضيح تلك السياسات التي تم طرحها في نموذج "سياسات داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، وذلك على النحو التالي (UNDP A, 2018):

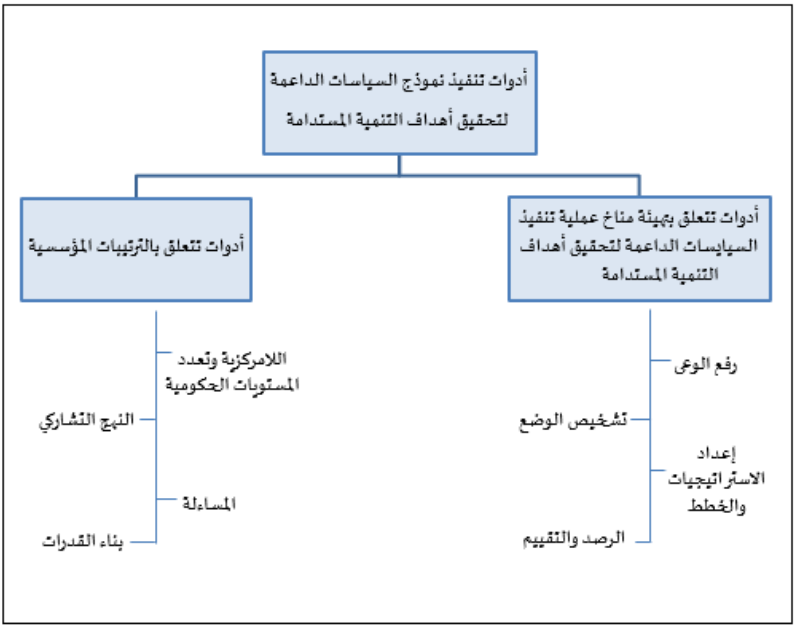
1. **تعزيز سياسات الاستثمار الحكومي**، من خلال تيسير ودعم برامج تنفيذ وتوطين أهداف التنمية المستدامة، وتوجيه المزيد من الموارد الداعمة للمؤشرات التنموية المتواضعة، وتبني مسرعات تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية المتعلقة بالتعليم والصحة، وضمان عدالة توزيع الاستثمارات على المستوى المحلي، وضمان العدالة الاجتماعية فيما يتعلق بخدمات البنية التحتية على المستوى المحلي، وتبنى مشروعات وطنية كبرى داعمة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ودور

أكبر للقطاع الخاص من خلال تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص للعمل في إطار تكاملي لتحفيز الاستثمار الخاص في مختلف المجالات وتدعيم مفهوم المسؤولية المجتمعية للشركات.

2. **صياغة أدلة استرشادية تفصيلية لبرامج التنمية تهدف إلى تحقيق التكامل والتوازن التنموي،** وتعزيز كفاءة الإنفاق الاستثماري، وتعطي قدرة أكبر على المتابعة والتقييم والرقابة.
3. **تطوير وتعديل وتحسين جودة التشريعات والقوانين المرتبطة بتنفيذ أجندة التنمية المستدامة وغيرها من خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية.** مثل إنشاء المجالس العليا للتخطيط والتنمية، والتوجه نحو تطبيق اللامركزية الذي يعزز التشاركية في صنع القرار، والقوانين التي تعظّم كفاءة العملية التخطيطية.
4. **الترتيبات المؤسسية الداعمة لبرامج التنمية المستدامة،** وذلك من خلال تحسين القدرات التنافسية، وتوفير البنية التحتية والخدمات عالية الجودة للأفراد، وإنشاء الوحدات الإدارية اللازمة وتعزيز كفاءة وفعالية أداءها لخدمة مسألة تنفيذ البرامج التنموية.

هذا، وتركّز عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بدورها على ما يمكن أن تقدمه تلك الأهداف من أطر مؤسسية لسياسات التنمية، كما تقوم على الدعم الذي تقدمه الوحدات الإدارية والمؤسسات العامة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتساهم أهداف التنمية المستدامة (كما أشرنا سابقاً) في مكافحة الفقر، وإنهاء العنف بكافة أشكاله، وتحسين مستوى معيشة أفراد المجتمع، وغيرها. ولتنفيذ أهداف التنمية المستدامة بأعلى كفاءة وفعالية هناك مجموعة من الأدوات التي يجب العمل على تعزيزها وتحفيزها والتي تتمثل في أدوات تتعلق بتهيئة مناخ عملية التنفيذ، وأخرى تتعلق بالترتيبات المؤسسية اللازمة لعملية التنفيذ، كما هو موضح بالشكل التالي.

شكل رقم (14): أدوات تنفيذ نموذج السياسات الداعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة



المصدر: إعداد هذا الشكل بناء على مصادر عدة.

ويمكن بهذا الصدد توضيح تلك الأدوات الخاصة بتنفيذ نموذج "سياسات داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، وذلك على النحو التالي:

1. أدوات تتعلق بهيئة مناخ عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

تحتاج عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية إلى مجموعة من الأدوات التي تعمل على تهيئة المناخ المناسب لتلك العملية من خلال التواصل المستمر ورفع الوعي، وتشخيص الوضع الراهن للتعرف على نقاط القوة والضعف الخاصة بعملية التنمية، وإعداد الاستراتيجيات والخطط، وتعزيز عمليات الرصد والتقييم. وذلك على النحو التالي:

- **رفع الوعي**

تؤثر درجة الوعي ليس فقط على المواطنين بل أيضاً على العاملين في الأجهزة الحكومية على مستويين المركزي والمحلي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فمدى القدرة على استيعاب أهمية المشروعات التنموية وأثرها على الفرد والمجتمع يلعب دوراً أساسياً في عملية التنفيذ، وتحتاج عملية رفع الوعي إلى تضافر جهود الدولة والإعلام والمجتمع المدني وغيرها من الفئات المهمة التي تؤثر في المجتمع. ولا تقتصر عملية رفع الوعي على أهمية أهداف التنمية المستدامة فقط وأثرها

على المجتمع، ولكن أيضاً على أهمية الدور الذي يلعبه أفراد المجتمع في تحقيق تلك الأهداف سواء من خلال آليات المساءلة أو المشاركة. ولذلك يعدّ رفع الوعي الخطوة الأولى في عملية تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويتمثل ذلك في التواصل مع مختلف الشرائح والفئات الاجتماعية والمستويات المحلية والمركزية لإبراز أهمية أهداف التنمية المستدامة والدور المهم الذي يمكن أن تلعبه تلك الشرائح والفئات والمستويات الإدارية في تحقيق هذه الأهداف. وتتعدد الأدوات التي يمكن استخدامها في عملية رفع مستوى الوعي فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، ويتمثل ذلك في توعية القيادات العاملة على المستويين المحلي والمركزي وكذلك مختلف الشرائح الاجتماعية بضرورة وأهمية التنمية المستدامة من خلال عقد البرامج التدريبية وجلسات الاستماع وورش العمل والمؤتمرات واستخدام التكنولوجيا ووسائل التواصل الاجتماعي لترويج أهمية هذه الأهداف. ونظراً لأن المجتمع المدني يلعب دوراً مهماً في عملية التوعية والتواصل بين كافة أطراف المجتمع، فيعتبر تأهيل الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني أحد الأدوات الأساسية لرفع الوعي بأهداف التنمية المستدامة، ويجب أن يتم ذلك من خلال رفع قدرات تلك الجمعيات والمنظمات من خلال الورش التدريبية واللقاءات المختلفة والمنتديات وغير ذلك. كما يمكن النظر إلى إدماج أهداف التنمية المستدامة (بهدف تحقيقها) في المناهج التعليمية، والمواد التدريبية، وقصص الأطفال (نموذج المركز العالمي البحريني للتنمية المستدامة – مملكة البحرين) باعتبارها أحد الأدوات التي لا تساعد على رفع الوعي فحسب، ولكنها تساهم في بناء أجيال تعي مفهوم الاستدامة وتدرك دورها تجاه المجتمع. فعلى سبيل المثال، يقوم معهد الأمم المتحدة للبحوث والتدريب بتقديم مجموعة من البرامج التدريبية عبر شبكة الإنترنت حول أهداف التنمية المستدامة بهدف رفع الوعي بتلك الأهداف. ونظراً لأن الشباب يمثلون أساس المجتمعات، فلابد العمل على رفع الوعي لدى هذه الفئة بشأن أهداف التنمية المستدامة وأهميتها، ويجب أن يتم ذلك من خلال منتديات الشباب والمراكز الشبابية والمسابقات المختلفة التي تدعم مفهوم التنمية المستدامة سواء على المستوى المحلي أو المركزي (UN–HABITAT and UNDP, 2017).

- **تشخيص الوضع القائم أو الراهن**

لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، لابد من التعرف على مدى استعداد وامكانية الوضع القائم لتبني عملية التنفيذ، ومن هنا يتطلب الأمر ضرورة القيام بدراسة تشخيصية حول الوضع القائم، والتي تتمثل في العملية التي يتم عن طريقها تحديد خط أساسي للوضع القائم من خلال بيانات كيفية وكمية. ويبرز التشخيص التحديات والفرص التي تواجه الدولة في بعض القضايا المختلفة سواء مؤسسية أو فنية أو اجتماعية أو بيئية. وتتضمن الدراسة التشخيصية مجموعة من المقترحات الخاصة بتحسين الوضع القائم، بالإضافة إلى نظرة عامة حول كيفية تنفيذ التوصيات المقترحة. وتشمل عملية تشخيص الوضع القائم رسماً مفصلاً لأصحاب المصالح وعلاقتهم ببعضهم البعض والدور الخاص بهم في عملية التنمية. وعادةً ما تستخدم التقييمات الخاصة بعملية التنمية من قبل المنظمات الدولية في المساعدة على تشخيص الوضع القائم مثل التقييم السريع المتكامل لتيسير

إدماج أهداف التنمية المستدامة في الخطط الوطنية، وكذلك دليل قياس الحوكمة (United Nations, 2016).

- **إعداد الاستراتيجيات والخطط**

تعمل الاستراتيجيات والخطط على ترجمة جدول الأعمال السياسي إلى أهداف تنموية ونتائج ملموسة. وتقدم الاستراتيجيات والخطط إطاراً عاماً للتنمية من خلال استغلال الموارد وتقديم الخدمات، كما تعمل على التنسيق بين المستويات المختلفة للحكومة، ويعد إدماج أهداف التنمية المستدامة في الخطط سواء على المستوى المحلي أو المركزي (القومي) أمراً ضرورياً وحتمياً من خلال خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لذلك لابد من العمل على تحفيز أصحاب المصلحة وخلق إرادة سياسية واضحة لدمج تلك الأهداف، وتمثل الاتفاقيات الدولية التي تدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغير المناخي، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وغيرها من الاتفاقيات أحد الأدوات التي تعبّر عن الإرادة والالتزام السياسي بشأن دمج تلك الاتفاقيات في الخطط الاستراتيجية الوطنية. وتساعد النقطتان السابقتان المتعلقتان برفع الوعي وتشخيص الوضع القائم على تعزيز السياسات والخطط الوطنية والمحلية الخاصة بأهداف التنمية المستدامة. فلن يتم إدماج الأهداف إلا بإعداد تشخيص جيد للوضع القائم بما يتضمنه من سياسات واستراتيجيات وخطط، ونقاط الضعف والفرص المتاحة (UNDP, 2017).

- **الرصد والتقييم**

تعمل عملية الرصد على المساعدة في اتخاذ القرارات في الوقت المناسب وتعزيز عملية المساءلة، بالإضافة إلى أنها تمثل أساس عملية التقييم وتهدف إلى التعرف على مقومات النجاح والتحديات التي تواجه عملية التنفيذ. أما عملية التقييم فتفتح الباب أمام تحسين الوضع الحالي والتعرف على نقاط الضعف، وتسمح برسم الخطوات المستقبلية في ضوء المعلومات الواردة منها، وبالتالي تساعد عمليات الرصد والتقييم على التأكد من أن الأهداف المنشودة يتم تحقيقها بكفاءة وفعالية. وهناك عديد من الأدوات الداعمة لعمليات الرصد والتقييم على المستويين المحلي والوطني. منها؛ التأكد والعمل على إنشاء نظم سليمة ومتطورة لجمع البيانات وتحليلها مثل إعداد المؤشرات المتعلقة بالحوكمة ومدركات الفساد والتنافسية ورضا المواطنين عن الخدمات وغيرها من المؤشرات التي تساعد في رصد وتقييم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على المستويين المحلي والوطني. ولابد من العمل كذلك على تعزيز وتقوية آليات المساءلة المجتمعية مثل تعزيز دور المجتمع المدني في الرقابة والرصد على أداء مختلف السلطات ومدى تحقيقها للأهداف التنموية المنشودة، ويتم ذلك من خلال إنشاء آليات مجتمعية و/أو حكومية للرصد وتعزيز المبادرات المجتمعية الخاصة بالرقابة على الأداء التنموي الحكومي (UN–HABITAT and UNDP, 2016).

2. أدوات تتعلق بالترتيبات المؤسسية

تعدّ الترتيبات المؤسسية الجيدة والمرنة أحد أهم الدعائم لعملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وذلك من خلال ضمان اللامركزية وتعدد المستويات الحكومية، وتعزيز المشاركة والمساءلة، والعمل على بناء القدرات البشرية، والمؤسسية اللازمة لدعم عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وذلك من خلال الآتي:

- **اللامركزية وتعدد المستويات الحكومية**

تعتمد عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة إلى حد كبير على تعدد مستويات الحكومة والتي يكون لها سلطات ومسؤوليات ووظائف مختلفة تخدم مؤشرات التنمية المستدامة، وتعد اللامركزية أحد الدعائم المهمة في تحسين جودة وفعالية وكفاءة الخدمات المحلية، حيث تدعم اللامركزية التخطيط المحلي وتوفير الموارد المحلية اللازمة لتنفيذ المشروعات التنموية، وتعمل على دعم المبادرات مع القطاع الخاص والقطاع الأهلي، وتعزيز التركيز على احتياجات الفئات المهمشة. وتتعدد الأدوات التي يمكن استخدامها فيما يتعلق باللامركزية وتعدد المستويات المحلية، مثل العمل على إعداد حوارات بين المستويات المختلفة للحكومة فيما يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (أمين، 2011)، بالإضافة إلى القيام بالتقييمات المختلفة لتحديد مدى استعداد المجتمعات المحلية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. كما تساعد اللامركزية وتعدد المستويات الحكومية بدرجة كبيرة في تعزيز تمويل أهداف التنمية المستدامة من خلال اعتماد المستويات المحلية على المصادر المحلية للتمويل، والعمل على تعزيز تلك المصادر من خلال فرض الضرائب والرسوم المحلية، والعمل على توفير أنظمة غير تقليدية للتمويل مثل الصناديق التي تدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة على المستوى المحلي. فضلاً عن ذلك، تفتح اللامركزية الباب أمام السلطات المحلية للاقتراض من الجهات الخارجية لتعزيز مشروعات البنية التحتية وتوفير فرص العمل بما يساعد في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (Amin, 2018).

- **النهج التشاركي**

تعدّ عملية المشاركة إحدى الأدوات المهمة لتعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، والتي تتضمن وجود مشاركة من قبل الأطراف المختلفة مثل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في وضع السياسات والخطط لتعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتعنى عملية المشاركة بإشراك مختلف فئات المجتمع بدرجة أو بأخرى في إعداد والإشراف على تنفيذ سياسات ومشروعات التنمية المستدامة على المستويين المحلي والوطني. وبالتالي، تتيح المشاركة الفرصة لمختلف فئات المجتمع للمساهمة في القيام بدور إيجابي في مساندة وتنفيذ وتتبع سير المشروعات التنموية التي تمسّ المجتمع. بالإضافة إلى المساعدة في ترشيد توزيع الخدمات بين الفئات المختلفة في المجتمع. كما يعمل النهج التشاركي على تدعيم جوانب التعاون بين أطراف المجتمع والحكومة من خلال إتاحة الفرصة للممارسة الديمقراطية عن طريق اللامركزية. وتساعد المشاركة على تحسين التفاعل بين

المؤسسات المحلية والوطنية بما يسمح باستجابة متكاملة لمعالجة التحديات المختلفة التي تواجهها أية منطقة من المناطق. ولتعزيز النهج التشاركي من الممكن الاعتماد على عديد من الآليات مثل التخطيط بالمشاركة، والموازنة التشاركية اللذان يعملان على ترتيب الأولويات حسب احتياجات المواطنين وتحديد المشكلات والحاجات الفعلية للمواطنين مما يحقق كفاءة الاستخدام الأمثل للموارد المحلية والوطنية (أمين، 2019).

كما تتمثل الأدوات الداعمة لتعزيز النهج التشاركي في إعداد حوارات بين المستويات المختلفة للحكومة فيما يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وعلى سبيل المثال، قامت الحكومة الكولومبية بإنشاء مفوضية عليا متعددة المستويات والمؤسسات للإعداد والتنفيذ الفعّال لأهداف التنمية المستدامة. تمثل هذه المفوضية الجهة الرسمية الخاصة لصنع القرارات المتعلقة بالسياسات العامة والخطط والبرامج فيما يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (UN-HABITAT and UNDP, 2016).

- **المساءلة**

يتطلب تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وجود آليات واضحة للمساءلة لضمان محاسبة المسؤولين عن النتائج، وتسمح تلك الآليات بمراقبة التطور نحو تحقيق تلك الأهداف وتحديد التحديات التي تواجه التنفيذ واقتراح إجراءات للتطوير والتغلب على التحديات المختلفة، وتتكامل المساءلة مع الشفافية في الحصول على البيانات والمعلومات والمشاركة من قبل الأطراف المختلفة في المجتمع، وتتمثل الأدوات المتعلقة بالمساءلة في نشر البيانات والمعلومات الخاصة على المستويين المحلي والمركزي من خلال المواقع الرسمية لمختلف المؤسسات والإدارات المحلية والمركزية أو قنوات الاتصال الرسمية، وتعزيز آليات المساءلة الاجتماعية، وتفعيل أدوار الجهات الرقابية ومنظمات المجتمع المدني وتوعيتها بأهداف التنمية المستدامة، وتعزيز استخدام نظم المعلومات في تقديم الخدمات المحلية والمركزية.

كما يجب الوضع في الاعتبار العمل على توعية المجالس المنتخبة على المستوى المحلي بأهداف التنمية المستدامة ودورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما يتطلبه ذلك من تعزيز الدور الرقابي لتلك المجالس على الإدارات المحلية لمراقبة فعالية وكفاءة تنفيذ المشروعات الداعمة لتحقيق تلك الأهداف (UNDP, 2015).

- **بناء القدرات**

تمثل القدرات البشرية والمؤسسية المحرّك الأساس لعملية التنمية، ولذلك فإن تنمية وبناء القدرات يسهم في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. فلن تتحقق التنمية المستدامة دون الاستيعاب الكامل لأهدافها ومقاصدها، وتحديد الآليات اللازمة لتحقيقها، الأمر الذي يتطلب بناء القدرات البشرية والمؤسسية في كافة القطاعات للوصول إلى مستويات الأداء المثلى بما يتناسب ويتواءم مع التغيرات الحادثة على الساحة (الإسكوا، 2019).

وتتمثل الأدوات الخاصة بتعزيز بناء القدرات في التدريب على المواد التعليمية المتاحة عبر الشبكة العنكبوتية حول أهداف التنمية المستدامة، وتدريب العاملين على المستويين المحلي والمركزي حول قضايا متخصصة تتعلق بالتنمية المستدامة، وإطلاق مبادرات للحوار بين الوحدات المحلية والمركزية للاستفادة من الخبرات المختلفة. كما يسهم بناء وتعزيز القدرات المؤسسية مثل تعزيز نظم تكنولوجيا المعلومات، وتقديم الخدمات المحلية والمركزية الإلكترونية، وإنشاء نظم الشكاوى في تعزيز عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (UNDP, 2017).

خامساً: خاتمة حول التدابير المتوقعة لمواجهة جائحة كورونا

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل واقع عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، والكشف عن أهم التحديات التي تواجهها في ظل جائحة كورونا (COVID-19)، ومن ثم صياغة نموذج سياسات داعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتحديد أدوات هذا النموذج. كما توصلت الدراسة إلى عديد من النتائج. كان أبرزها:

- سياسات التنمية في دول المنطقة العربية لا تزال مجزأة.
- لاتزال معدلات الفقر وعدم المساواة بتزايد في المنطقة العربية.
- أن نهج تضافر جهود المجتمع ككل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لم يرق بعد إلى التنفيذ.
- أن اقتصادات المنطقة العربية، على الرغم من جهود التنويع، لاتزال بعيدة في هيكليتها عن الاستدامة والإنتاجية.
- كما أن لمنطقتنا نصيب كبير من الصراعات والاحتلال صراعات تدمر شعوباً ومجتمعات وبلداناً وتبدد مكاسب التنمية، وتلقي بعبئها على المستقبل.
- في منطقتنا العربية أيضاً هناك طاقة كبيرة من الشباب يتملكهم قلق إزاء قلة فرص العمل وعدم كفاية نظم التعليم، لكنهم ينبضون بالطموح والحماس ويملكون قدرة على تسخير قوة التكنولوجيا والابتكار ويتحلون بروح التجديد والتغيير.
- ضعف الاستثمار في القطاع الصحي أدى إلى ضعف القدرات في مواجهة جائحة كورونا.

في ظلّ الضائقة الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة والمخاوف من انهيار النظم الصحية والتأثير السلبي على تحقيق أهداف التنمية المستدامة نتيجة جائحة كورونا (COVID-19)، ينبغي للحكومات العربية اتخاذ إجراءات عاجلة على مستوى السياسات ترمي إلى التخفيف من تداعيات جائحة كورونا (COVID-19)، وتقوم على نهج شامل لا يستثني أحداً. وذلك على النحو التالي:

(1) التدابير المالية اللازمة لدعم الاقتصاد ودعم الفئات المحتاجة

- النهوض بنُظم الحماية الاجتماعية، من خلال توسيع نطاق تغطية برامج التحويلات النقدية والمعونة الغذائية واستحقاقات البطالة وغيرها من البرامج، وحماية الحق في الحصول على إجازة مَرضية مدفوعة الأجر.
- تمديد آجال سداد القروض الفردية والرهون العقارية، ووقف سداد الرسوم الحكومية مؤقتاً، وإعفاء المحتاجين من الضرائب.
- دعم الشركات المتضرّرة من تداعيات الجائحة بهدف حفز الاقتصاد والحدّ من تسريح العاملين، عن طريق تمديد آجال سداد اشتراكات الموظّفين في الصناديق الوطنية للضمان الاجتماعي، وإتاحة الإعفاءات الضريبية، ودعم الأجور لضمان حصول العاملين على رواتبهم، ووقف سداد القروض مؤقتاً خلال هذه الأزمة.
- تقديم دعم ائتماني وقروض معفاة من الفائدة للشركات الصغيرة والمتوسطة، وللعاملين لحسابهم الخاص.
- حفز الطلب وخلق فرص العمل، من خلال زيادة الإنفاق الحكومي على المشتريات والمشاريع القائمة على كثافة اليد العاملة، ولاسيما الإنفاق على برامج الرعاية الصحية ونظم الاستجابة لحالات الطوارئ.

(2) تدابير تعزيز التضامن الاجتماعي التي تهدف إلى خدمة مصلحة الفقراء والفئات الضعيفة

- حصول المستهلكين من الفئات الضعيفة على المواد الغذائية الأساسية والسلع الضرورية بشكل مستمرّ وبأسعار معقولة، ومنع الاستئثار بالسلع المتاحة في أوقات الطوارئ والتلاعب بالأسعار.
- إنشاء نظام حماية مخصّص لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة المشمولين ببرامج حماية اجتماعية محدودة وغير المشمولين بأي برامج. فجائحة كورونا العالمية ستزيد من عزلة هؤلاء الأفراد وضائقتهم المالية، لاسيما مَن يعتمد منهم على الأسرة في تلبية احتياجاته اليومية . وينبغي إيجاد حلول مبتكرة لتقديم مساعدات مالية محدّدة الأهداف، وتوفير خدمات صحية متنقلة، وتقديم دعم مادي ونفسي.
- تنفيذ إجراءات صحية عامة تقوم على نهج شامل للجميع، ويستفيد منها المهاجرون كافةً، أياً كان وضعهم، وينطبق ذلك على إجراء الفحوصات، وتوفير الرعاية، والحفاظ على السلامة في مكان العمل، وسائر التدابير الرامية إلى احتواء جائحة كورونا.
- حماية نزلاء السجون والأشخاص القابعين في مراكز الاحتجاز ومخيمات اللاجئين والمناطق المزدحمة من انتشار الفيروس.

- اتخاذ تدابير عاجلة لتوفير المياه النظيفة وإتاحة مرافق وخدمات الصرف الصحي وغسل اليدين في هذه الأوقات الطارئة، لاسيما في الأحياء الفقيرة والعشوائية والمناطق الشحيحة بالمياه.
- حماية العاملين الصحيين، من خلال إعطائهم الأولوية لدى توفير أقنعة الوجه القادرة على تنقية الهواء المستنشَق والملابس الواقية الوحيدة الاستعمال.

(3) تدابير تحقيق الاستدامة والأمن الغذائي

- تقديم محفزات اقتصادية شاملة للجميع، من أجل إرساء مسارات إنمائية منخفضة الانبعاثات، وفعّالة من حيث استخدام الطاقة، وقادرة على التكيف مع تغير المناخ. والهدف من ذلك التقدّم باتجاه أهداف التكيف مع المناخ والتخفيف من آثاره على الصعيدين الوطني والقطاعي، حمايةً للأجيال القادمة وخفضاً لتكاليف تغير المناخ.
- الاستعانة بحلول الطاقة المستدامة عند إنشاء مرافق لامركزية لفحص المصابين بفيروس كورونا ومعالجتهم. ومن هذه الحلول استخدام الألواح الشمسية لتوليد الكهرباء وتسخين المياه بدلاً من مولّدات الديزل، والذي من شأنه تعزيز الإنتاج المحلي لهذه المولّدات من قِبل الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- ضمان استمرار الإنتاج الزراعي وزيادته لسدّ النقص المحتمل في الغذاء على الصعيد الوطني، عن طريق تحسين القدرة على الحصول على القروض، وتعزيز مدخلات الإنتاج، وزيادة مساحات الأراضي العامة المستأجرة، وإزالة الحواجز أمام التجارة.
- دعم صغار منتجي الأغذية، وتزويدهم بالأصول العينية ومدخلات الإنتاج مثل البذور والسماد العضوي ونظم الري ومبيدات الآفات، من أجل تربية الماشية والدواجن وإنتاج المحاصيل الموسمية ذات الدورة الزراعية القصيرة.

(4) تدابير تعزيز المؤسسات وجهوزيتها

- تمكين الجهات المعنية على مستوى الحكم المحلي، من خلال تقديم الدعم المالي والفني إلى البلديات والمجالس المحلية؛ وتوطيد الشراكات مع المجتمع المدني لضمان مؤازرة الفئات الضعيفة وخدمتها بفعالية، لاسيما السكان النازحين، والسكان المعتمدين على المعونة الإنسانية، والعاملين مقابل أجر يومي، والعاطلين عن العمل، والفقراء الجدد.
- تخفيض تعريفات ورسوم الاتصالات لفائدة الأسر المعيشية والأفراد؛ وتحسين سرعة الإنترنت عريضة النطاق؛ وتوفير البرمجيات المجانية لإتاحة التطبيب عن بُعد، والعمل عن بعد، والتعلُّم عن بعد، والتواصل الاجتماعي.

- تحسين جودة البيانات المتاحة، لتمكين صانعي القرار من اتخاذ قرارات فورية مرتكزة على الأدلة؛ وتعزيز البيانات المتوفّرة وإتاحة الاستعانة بها، لاسيما السجلات الإدارية والمصادر الخاصة؛ والعمل مع الجامعات ومراكز البحوث المحلية للاستفادة من البيانات المفتوحة والبيانات الضخمة، وذلك في الطب، وفي تسهيل الابتعاد الاجتماعي والحصول على الإمدادات الغذائية وتنفيذ سائر الإجراءات الرامية إلى احتواء تداعيات فيروس كورونا.

(5) تدابير تعزيز التضامن الاجتماعي العام

- إنشاء صندوق مخصّص للطوارئ، برعاية القطاع الخاص والأشخاص ذوي الأرصدة المالية الضخمة، لدعم الإجراءات الحكومية الرامية إلى احتواء آثار تفشّي فيروس كورونا.
- الاستفادة من الموارد المخصصة لمشاريع المسؤولية الاجتماعية للشركات تجسيداً للتضامن مع المجتمعات المحلية.
- تشجيع الشركات الكبيرة على الحد من تسريح العمال، وعلى إدماج الشركات الصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيمة الخاصة بها، وإعطائها الأفضلية في مجال المشتريات والتعاقد من الباطن، والسماح لها بإرجاء تسديد الإيجارات المترتّبة عليها أو إعفائها من تسديدها أثناء الأزمة.
- دعوة الشركات متعددة الجنسيات على الامتناع عن تغيير مستويات الدخل الأساسي، لعدم إحداث مزيد من أوجه الضعف في ميزان المدفوعات والحسابات المالية.
- توصية المصارف الخاصة بإعفاء المَدينين من تسديد فوائد الدين أثناء الأزمة، وبالسماح للشركات الصغيرة والمتوسطة والعاملين لحسابهم الخاص بوقف سداد أصل الدين بصورة مؤقتة.
- دعوة المستشفيات الخاصة والجهات الخاصة المعنية بتوفير الخدمات الصحية إلى استقبال جميع المصابين بفيروس كورونا وإجراء الفحوصات لهم ومعالجتهم مجاناً.

(6) التدابير الإقليمية الطارئة

- إطلاق نداء من أجل إحلال السلام في المنطقة. ففي ظلّ الصراعات، سيزداد الوباء حدّة، وستتفاقم تداعياته الاجتماعية والاقتصادية في الدول العربية، بما فيها سورية وليبيا واليمن. وينبغي لجميع الجهات المعنية الإقليمية والمجتمع العالمي تكثيف الجهود لإحلال السلام، والإعلان عن هدنة إنسانية فورية، لإتاحة إنشاء الممرات الإنسانية وإتاحة وصول المساعدات الإنسانية إلى المدنيين. وينبغي رفع الجزاءات المفروضة على عدة دول، ولاسيما الحصار على قطاع غزة؛ وعدم فرض أي قيود على المواد اللازمة لمكافحة وباء كورونا؛ وحماية سبل العيش.

- تُدعى الحكومات العربية إلى إنشاء صندوق إقليمي للتضامن الاجتماعي من أجل دعم البلدان المعرّضة للخطر، بما فيها الدول العربية الأقل نمواً. وينبغي تخصيص هذا الصندوق لخدمة الفقراء والفئات الضعيفة، وضمان التعجيل في الاستجابة، وتوفير الإغاثة في أوقات نقص المواد الغذائية أو حالات الطوارئ الصحية. على سبيل المثال، يمكن للحكومات العربية أن تدعو إلى دفع الزكاة المستحقّة هذا العام، سواء كانت زكاة الفطر أو زكاة المال، لهذا الصندوق.

- ينبغي للمؤسسات المالية الإنمائية الإقليمية، وكذلك المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، النظر في وضع آليات لتأجيل سداد الدين وخفضه، والهدف هو تعزيز الحيز المالي المتاح للدول المتوسطة والمنخفضة الدخل في المنطقة، بحيث يتسنّى لها التصدي لتداعيات الوباء .وينبغي للمنظمات متعددة الأطراف والمؤسسات المالية الدولية النظر في زيادة ما تقدّمه من مِنح ودعم فني للدول المعرّضة للمخاطر تحت ضغوط مالية، بما في ذلك للدول الأقل نمواً.

- استمرار الدول المانحة في تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية، أو أقلّه الحفاظ على مستوياتها الحالية، للحول دون تدنّي الإنفاق الصحي عن المستويات اللازمة في المنطقة.

- يُدعى الدائنون الرسميون إلى الإعلان عن وقف مؤقّت لخدمة الديون السيادية في هذه الأوقات الطارئة، لتحرير احتياطيات العملات الأجنبية التي تُحرَم البلدان العربية النامية منها نتيجةً لاستخدامها في خدمة الدين، والاستفادة منها لاستيراد معدات الرعاية الصحية واللوازم الطبية الضرورية للغاية، تماشياً مع التوجيهات الصادرة عن منظمة الصحة العالمية بشأن خطط الاستجابة .والدائنون الرسميون مدعوون أيضاً إلى النظر في مقايضة الديون، لتعزيز الاستثمارات الاجتماعية ومعالجة آثار تفشي فيروس كورونا على غرار ما حدث دعماً لجهود مكافحة أمراض الإيدز والسل والملاريا.

- ينبغي للصناديق الإقليمية توجيه الاستثمارات نحو قطاع الصحة والشركات الصغيرة والمتوسطة .ويمكنها دعم القروض التساهلية للحكومات، أو القروض الميسرة، لتمويل النفقات الإضافية في قطاع الصحة في كل دولة، وصرف بدلات إعالة لمَن فقدوا وظائفهم. وعلى هذه الصناديق أيضاً دعم الدول الأعضاء فيها لبناء مخزوناتها الاستراتيجية من الأغذية والأدوية.

- ينبغي للمصارف المركزية العربية أن تحسّن من توفّر السيولة، وأن تخفف من الضغوط المالية الكبرى التي تضعف الاقتصادات، لتحسين فرص حصول الشركات الصغيرة والمتوسطة على التمويل، وتشجيع الإقراض والاستثمار. واتحاد المصارف العربية مدعو إلى الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لوقف استيفاء الفوائد من الشركات الصغيرة والمتوسطة والأسر المعيشية التي تواجه أزمات نقدية قصيرة الأمد، وإلى تمديد أجل ما

تستفيد منه بالفعل من تسهيلات ائتمانية وقروض، من دون فرض أي جزاءات عليها. والحكومات مدعوة إلى توفير ضمانات ائتمانية لتغطية القروض التجارية للشركات الصغيرة والمتوسطة، واستحداث مجموعة مؤقتة من تدابير الإغاثة للشركات.

- ينبغي للحكومات العربية أن تتكفل بتمكين المهاجرين في الدول المضيفة من تحويل الأموال إلى أسرهم بطرق منخفضة التكلفة .وينبغي لوزراء المالية والمسؤولين في المصارف المركزية في الدول العربية، بدعم من اتحاد المصارف العربية وشركات خدمات التحويلات المالية، أن يسارعوا إلى الإعلان عن خفض كبير للرسوم على التحويلات المالية. فهذا الإجراء من شأنه تحرير أربعة مليارات دولار إضافية يمكن لـ 32 مليون مهاجر من المنطقة إعالة أسرهم بواسطتها.

- ينبغي للصناديق العربية الإقليمية المتخصصة التحفيز على تقديم الدعم المالي العاجل في إطار مبادرات المعونة من أجل التجارة، وذلك عن طريق تصميم وتمويل برامج مناسبة لدعم المصدرين والمستوردين العرب.

- ينبغي للحكومات العربية أن تتخذ إجراءات منسّقة لإزالة جميع القيود المفروضة على الواردات والصادرات، لاسيما على الأغذية والمنتجات الطبية والمدخلات اللازمة للصناعات المنتِجة للسلع الأساسية. وينبغي لها النظر في تفعيل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لتعزيز التجارة البينية داخل المنطقة. وعليها كذلك التعجيل في وضع استراتيجية لتنويع سلاسل الإمداد، للحد من قابلية تضرّرها من هذه الأزمات.

- تُدعى الجهات الفاعلة في مجال المساعدات الإنسانية والجهات المانحة في المنطقة العربية إلى إعادة النظر في الطرائق المعتمَدة في تقديم المعونة الغذائية، وذلك لمواكبة المستجدات في الديناميات السوقية واللوجستية.

- يُطلَب من منظمة التجارة العالمية التعجيل في إصدار قرار وزاري يتيح الاستيراد المتوازي للأدوية واللقاحات الجاري تصنيعها لمعالجة أزمة فيروس كورونا في الدول النامية. والهيئات الحكومية الدولية العاملة على المستوى الإقليمي، على غرار جامعة الدول العربية، مدعوّة إلى طلب الترخيص الإلزامي لاستخدام لقاح فيروس كورونا لأغراض غير تجارية بعد التوصل إليه.

- استحداث منصة إقليمية لتعزيز جهود مكافحة العنف في المنطقة العربية، وإطلاق حملات للتوعية، من أجل تشارك التجارب وزيادة الوعي بالتدابير المتّخذة للحد من العنف المنزلي. فالحبس المنزلي قد يفضي إلى تزايد العنف الأسري، لاسيما ضد النساء والأطفال. وينبغي تعميم تجارب المنظمات غير الحكومية والحكومات في مكافحة العنف ضد النساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة وسائر الفئات الضعيفة، من خلال بثّ رسائل مرئية باللغة العربية لمشاهدتها في المنطقة العربية.

- وضع إطار تعاوني إقليمي لتحديد ونشر أفضل الممارسات في مجال الإدارة المأمونة والمستدامة للمبيضات والمطهرات والنفايات الطبية والخطرة والتخلص منها. والهدف من ذلك منع حدوث أي أزمة في إدارة النفايات قد تنطوي على مخاطر تؤثر على الصحة العامة والمياه الجوفية والمناطق الساحلية، لاسيما وأن مرافق طمر القمامة الصحية والترميد ومعالجة مياه الصرف الصحي محدودة في المنطقة العربية.

الهوامش

(1) تم رصد التحديات التفصيلية التي تواجهها أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية من خلال عديد من التقارير الإقليمية والدولية المعنية بالتنمية المستدامة، لمزيد من التفاصيل أنظر:

- أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.
- جامعة الدول العربية (2018). الإطار الاسترشادي العربي لدعم تنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، إدارة التنمية المستدامة والتعاون الدولي، القاهرة.
- الأمم المتحدة (2019). دليل لإعداد الاستعراضات الوطنية الطوعية، المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، متوفر على الرابط التالي:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/180612019_VNR_Handbook_Ar_WEB.pdf

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2017). رصد أهداف التنمية المستدامة في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات تحليل البيانات الجزئية من المسوح الأسرية، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2020). التقرير العربي للتنمية المستدامة، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2020). دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، بيروت.

(2) لمزيد من التفاصيل، أنظر:

الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية (2015). التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام 2015.

عبد مولاه، وليد (2019). أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية: إشكاليات التخطيط والتمويل والبيانات، ورشة عمل "تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في العالم العربي"، المعهد العربي للتخطيط بالتعاون مع البنك الدولي، 23 – 24 يونيو، القاهرة.

المنتدى العربي للتنمية المستدامة (2019). الرسائل الرئيسية للمنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة– تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة في المنطقة العربية، المنعقد في الفترة 9–11 إبريل، بيروت.

- United Nations Development Programme (UNDP), (2018). Financing the 2030 Agenda: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices, United Nations Development Programmer, New York.

المراجع العربية

أكاديمية الإمارات الدبلوماسية وشبكة الأمم المتحدة لحلول التنمية المستدامة (2019). تقرير ومؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية، أبو ظبي.

الأمم المتحدة (2016). أهداف التنمية المستدامة. متوفر على الرابط التالي:
http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals

الأمم المتحدة (2019). دليل لإعداد الاستعراضات الوطنية الطوعية، المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، متوفر على الرابط التالي:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/180612019_VNR_Handbook_Ar_WEB.pdf

الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية (2015). التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام 2015.

أمين، خالد (2011). اللامركزية المالية والتنمية الاقتصادية الاجتماعية: دروس مستفادة من مراجعة الأدبيات، مؤتمر اللامركزية في مصر: التجارب المصرية والدولية، لجنة العلوم السياسية، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة.

أمين، خالد (2019). التنمية الشاملة المتوازنة وتوطين أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية، ورشة عمل "تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في العالم العربي"، المعهد العربي للتخطيط بالتعاون مع البنك الدولي، 23 – 24 يونيو، القاهرة.

جامعة الدول العربية (2018). الإطار الاسترشادي العربي لدعم تنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، إدارة التنمية المستدامة والتعاون الدولي، القاهرة.

الزهراني، عبد الوهاب (2020)، قراءة في تقرير التنمية المستدامة 2020- تأثير Covid- 19 على أهداف التنمية المستدامة، جسور للتنمية، الرياض، ص 16.

عبد مولاه، وليد (2019). أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية: إشكاليات التخطيط والتمويل والبيانات، ورشة عمل "تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في العالم العربي"، المعهد العربي للتخطيط بالتعاون مع البنك الدولي، 23 – 24 يونيو، القاهرة.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2017). رصد أهداف التنمية المستدامة في البلدان العربية المتأثرة بالنزاعات تحليل البيانات الجزئية من المسوح الأسرية، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2019). إطار رصد النفقات الاجتماعية في الدول العربية أداة لدعم المَيزنة وإصلاح السياسة المالية، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2020). استجابة إقليمية طارئة للتخفيف من تداعيات الوباء فيروس كورونا، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2020). التقرير العربي للتنمية المستدامة، بيروت.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا (2020). دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، بيروت.

المنتدى العربي للتنمية المستدامة (2019). الرسائل الرئيسية للمنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة– تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة في المنطقة العربية، المنعقد في الفترة 9–11 إبريل،

المراجع الأجنبية

Amin, Khaled, (2018). Fiscal Decentralization as an Approach to Finance and Achieve SDGs in Africa. A Research Paper Presented to the UNECA's High Level Policy Dialogue on Development Planning in Africa, July.

UN-HABITAT and United Nations Development Programme (UNDP), (2016). Global Taskforce of Local and Regional Government, Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at the Subnational Level.

UN-HABITAT and United Nations Development Programme (UNDP), (2017). Global Taskforce of Local and Regional Government, Toolbox for Localizing the Sustainable Development Goals, accessed at (http://localizingthesdgs.org).

United Nations Development Programme (UNDP), (2015). Oslo Governance Center, A Users' Guide to Measuring Local Governance.

United Nations Development Programme (UNDP), (2017). Rapid Integrated Assessment to Facilitate Mainstreaming SDGs into National and Local Plans.

United Nations Development Programme (UNDP), (2018). Financing the 2030 Agenda: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices, United Nations Development Programme (UNDP), New York.

United Nations Development Programme (UNDP), (2018). what does it Mean to Leave no one Behind? A UNDP Discussion Paper and Framework for Implementation, July.

United Nations Development Programme (UNDP), (2020). COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery, New York.

United Nations, (2016). The Sustainable Development Goals in Action, Mobile Application.

Voluntary National Review Database, https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 81- 103
المعهد العربي للتخطيط

من الجائحة إلى الانكماش الاقتصادي: أي مخرج للدول العربية؟

وليد عبد مولاه*

ملخص

تواجه الدول العربية اليوم تحديات اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة، وهو ما يتطلب توجيها أكثر دقة لواضعي السياسات حول مسارات التعافي الاقتصادي المستدام. على المدى القصير، هناك اعتبارات رئيسية متمثلة في ضرورة العمل على المحافظة على السلامة المالية للقطاع المصرفي والشركات والوظائف والقدرة الشرائية، أخذاً في الاعتبار فعالية الإجراءات التحفيزية الاولى ومواطن التأثر الأعمق في الأنشطة الاقتصادية المعتمدة على الطلب الخارجي المعطل. وعلى المدى الطويل، يجدر مراعات ثلاثة أبعاد. أولا، ضرورة بناء القدرة على الصمود أمام الصدمات المستقبلية لا سيما من خلال تعزيز القدرات المؤسسية والتخطيطية. ثانيا، ضرورة تغليب أجندة الاصلاح الشامل على مصالح بعض المجموعات ضمن عقد مجتمعي قادر على تدشين الاصلاحات الضرورية لتعديل آلية السوق ومحاربة الفساد وتحريك الاستثمار نحو القطاعات المنتجة لانتشال الاقتصاد من الحالة الريعية المزمنة، وبناء اقتصاد متنوع يتمتع بالتنافسية والاستدامة. ثالثاً، ضرورة استعادة العافية المالية من خلال انتهاج نهج مغاير للاقتراض والتوجه نحو أدوات التمويل التنموي التشاركي.

From the Pandemic to the Economic Downturn: What are the Exit Strategies for Arab Countries?

Walid Abdmoulah

Abstract

Arab countries are confronted to unprecedented economic and social challenges, which call for more accurate guidance for policymakers on the paths to sustainable economic recovery. In the short term, decisive action is needed to ensure banking systems, companies, jobs and purchasing power, considering the effectiveness of the first incentive measures and the areas of influence of the open economic activities. In the long term, three dimensions are worth considering. First, the need to build resilience to future shocks, especially by strengthening institutional and planning capacities. Second, the need for a comprehensive reform agenda, that prevails over influence groups' interests, capable of launching the necessary reforms to adjust the market mechanism, fight corruption and incentivize investment towards productive and competitive sectors. Third, the necessity of adopting a different approach to borrowing and moving towards alternative financing instruments.

*مستشار في الجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: walid@api.org.kw

1. مقدمة

توقفت عجلة الاقتصاد العالمي فجأة بفعل جائحة كورونا بسرعة مذهلة وعلى نحو لم يعهده العالم، وعلى نحو لم يستعد له أحد. ولأن الحجر الصحي والتباعد الاجتماعي كانا خط الدفاع الوحيد لمواجهته، اضطرت كل دول العالم لغلق المنشآت الاقتصادية والتجارية والأنشطة الاجتماعية والثقافية وغيرها. ومع ذلك انكشف للعالم قصور المنظومة الصحية للدول المتقدمة والنامية على حد السواء، وحاجتها إلى الأدوات البسيطة لمواجهة العدوى على غرار الكمامات والعقارات ومواد التعقيم وغيرها. كان إنقاذ حياة الناس الأولوية القصوى خلال هذه الجائحة، حتى على حساب الاقتصاد. ولكن هل يعني ذلك حقا أن الاقتصاد أصبح أقل أهمية من الصحة العامة؟ هذا ليس صحيحاً، لأن ما وقعت فيه هذه الدول، كان بسبب خيارات اقتصادية غير صائبة بالأساس تتعلق بضعف الاستثمار في البنية التحتية والكوادر الصحية والصناعة الدوائية والبحث العلمي، وتوجهه إلى قطاعات أخرى، اعتبرت آنذاك أكثر نجاعة حسب بعض المعايير الاقتصادية قصيرة النظر (Michie, 2020). كذلك لأن العولمة الاقتصادية جعلت الدول، حتى الصناعية منها، عاجزة عن انتاج منتج بمفردها دون الاعتماد على مدخلات أخرى، تنتجها شركات أجنبية حول العالم، ضمن ما يعرف بسلاسل القيمة العالمية، التي طالما تغنى بها العالم كأفضل ما توصل له الفكر الاقتصادي المعتمد على قانون السوق والمنافسة الحرة.

وبالنظر إلى الاجراءات الاقتصادية السريعة التي اتخذتها الدول لمواجهة تداعيات الجائحة، فقد بدت مُتشابهة إلى حد بعيد بما أنها تنبع كلها من الفكر الاقتصادي السائد ومن التجارب السابقة لا سيما الأزمة المالية لعام 2008، بالرغم من اختلاف مُسبباتها. وقد يبدو ذلك مقبولاً للوهلة الاولي، بالنظر إلى الحاجة إلى التحرك سريعاً لإنقاذ الشركات ومواطن العمل والقدرة الشرائية، لا سيما من خلال أدوات السياسة النقدية والمالية، الا أن عدم الاكتراث في الدول العربية بما قد يأتي فيما بعد، قد لا تحمد عقباه لاعتبارين أساسيين. الأول، لأن فعالية هذه الوصفات والإجراءات السريعة غير مضمونة الوصول والتأثير. ومرد ذلك يرجع، من جهة، إلى عدم القدرة على تقدير فعاليتها بشكل قبلي، ولا بشكل بعدي، بالنظر إلى ضعف القدرات التخطيطية المعتمدة على البيانات الشهرية والفصلية والنماذج القياسية، كما هو الحال في الدول المتقدمة. ومن جهة أخرى، يبدو أن عمق البيروقراطية وثقل المؤسسات والأجهزة الحكومية قد يحول دون تطبيق الكثير مما جاء في الإجراءات

المعلنة، كما يحدث بالفعل في العديد من الدول العربية. أما السبب الثاني، فهو بعلاقة مع تكلفة هذ الإجراءات وسُبل تمويلها التي قد ترتهن هذه الدول لسنوات طويلة بالنظر إلى عجز الموازنات والمديونية المتراكمة قبل الجائحة، والتي قد تعيق الدول العربية حتى عن الرجوع إلى مسارها التنموي السابق.

تطرح هذه المسائل أسئلة ملحة على صانع القرار. أولا، لأن الاقتصاد السياسي يأخذ حيزاً وأهمية أكبر في فترات الأزمات مهما كان سببها. فالأزمة الصحية الحالية، على غرار الأزمة المالية العالمية لعام 2008، تعتبر فرصة سانحة لمراجعة المرتكزات التي بنيت عليها الاقتصادات العربية. وهذا

بالتأكيد ما دفع كينز خلال أزمة الثلاثينيات إلى صياغة "النظرية العامة للتوظيف والفائدة والمال"، التي نُشرت عام1936 (Keynes, 1936)، لتسهم في أحداث تغيير أساسي في الفكر الاقتصادي تبعته ثلاثون سنة من الازدهار المتواصل في الدول الغربية. وينطبق الشيء نفسه اليوم، ليس فقط للاستجابة لتداعيات الجائحة فقط، ولكن للاستجابة للتشوهات والتحديات الجسام التي تشكو منها الاقتصادات العربية، والتي انكشفت أكثر خلال هذه الجائحة. ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، تركزها، وجنوح الاستثمار إلى القطاعات الريعية على حساب المنتج منها، وضعف النمو وعدم عدالة التوزيع، والبطالة والفقر وضعف جودة التعليم والصحة، إضافة إلى ضعف المؤسسات وثقل البيروقراطية. وهذا يستدعي مُراجعة عميقة لمدى ملاءمة السياسات النمطية التي انتهجتها الدول العربية في مُواجهة التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة، بالنظر إلى الهشاشة الهيكلية التي تشكو منها منذ عقود.

ثانياً، يبدو من الأهمية بمكان التأكد من مسارات الأزمة الاقتصادية الحالية وتشعباتها غير المعهودة على المستوى المحلي والدولي وتأثيراتها على النمو الاقتصادي والتجارة العالمية وأسواق العمل على المدى القصير والمتوسط والطويل (Gopinath, 2020)، على النحو الذي يساعد في الإجابة على التساؤل الأول بشكل أكثر دقة.

2. هشاشة الاقتصادات العربية في مواجهة أزمة عالمية مفاجئة

سريعاً ما أخذت الأزمة الاقتصادية منحى عالمي، حيث تعطلت العديد من خطوط الإنتاج العالمية وتجارة العديد من السلع والخدمات وعلى رأسها الخدمات السياحية والنقل الجوي. وقد صدرت العديد من التقارير من منظمة التجارة العالمية تؤكد تراجع التجارة العالمية بمستويات غير مسبوقة. وأصدر صندوق النقد الدولي في مُراجعته في شهر أبريل 2020 تحيينا لتوقعات الانكماش العالمي للعام 2020 بحدود 3.3%، تعمقت أكثر في تحيينه الأخير في شهر جون 2020 (IMF, April 2020)، ليبلغ الانكماش العالمي المتوقع 4.9% (IMF, June 2020). كما أصدر منظمة الطيران الدولية احصاءات عن تراجع كبير لأعداد المسافرين خلال الربع الاول والثاني لعام 2020، تدل على أن أزمة القطاع، ومعه السياحة، قد تمتد إلى 2023. وقد دفعت هذه الازمة إلى إفلاس الآلاف من الشركات حول العالم، في حين دفعت أخرى إلى تسريح أعداد كبيرة من العمالة، وصلت إلى حولي 40 مليون عاطل عن العمل في الولايات المتحدة وحدها، بالرغم من الحزم المالية التحفيزية غير المسبوقة. وقد أصدرت الأمم المتحدة تحذيرات بخصوص فقدان ملايين البشر لوظائفهم خاصة في الدول ذات الدخل المتوسط والضعيف، مما قد يفاقم مستويات الفقر في العالم.

بالمقابل، شهدت الأسواق المالية الأهم تراجعاً حاداً خلال الفترة الاولي من الازمة ثم عاودت الصعود سريعاً، في دلالة على أن الأسواق استردت عافيتها بشكل أسرع مما كان متوقعاً، وعلى كل أسرع من الاقتصاد الحقيقي. على سبيل المثال تراجع مؤشر S&P500 في الولايات المتحدة الامريكية من 3386 نقطة في 19 فبراير إلى 2237 نقطة في 23 مارس. وهذا يعني أن المؤشر

خسر 34%، ومن ثم عاود الصعود إلى 3232 نقطة في 8 جون و3580 نقطة في 2 سبتمبر ما يظهر تعافيه التام. ويبدو هذا مُطابق لمؤشر Industrial Dow Jones، في حين يبدو أن تعافي مُؤشرات الأسواق الأوروبية كان أضعف قليلاً. بالمقابل كان التراجع أضعف بكثير في الصين (12% خلال نفس الفترة). تبدو هذه التفاعلات ذات أهمية بالغة لسببين. أولاً، لأن التعافي السريع للأسواق المالية يعتبر بشرى خير، إذا ما اعتبرنا أن الأسواق المالية تقوم بتصحيح الأسعار في ضوء التوقعات المالية والاقتصادية، حسب فرضية كفاءة الأسواق (Fama, 1970). وعليه فإن التعافي الاقتصادي سيكون حتماً أسرع مقارنة بعام 2008 الذي تواصل لسنوات ثلاث. ثانياً، يتحدد حجم التراجع، وكذلك الصعود، حسب المنعة الاقتصادية Economic resiliency والحزم التحفيزية المعلنة حسب الدول، فكلما تمتع الاقتصاد بمنعة اقتصادية أعلى كلما استعادت الأسواق المالية عافيتها بشكل أسرع. وكذلك كلما كانت حزمة التحفيز الاقتصادي أضخم وأكثر فعالية، كلما كان التعافي الاقتصادي أسرع. وهكذا كان تعافي مؤشرات الأسواق المالية الصينية والأمريكية الأقوى، مقارنة بأوروبا. أما الأسواق المالية العربية فلا تزال تعاني من تبعات الهبوط الحاد في مؤشراتها الأساسية.

فما هو الحال في الدول العربية، بالنظر إلى اعتمادها الواسع على الطلب الخارجي، وضعف النمو الاقتصادي وانتشار البطالة وعجز الموازنات وتراكم الدين العام.

- **الاعتماد الواسع على الطلب الخارجي: قراءة في ميزان المدفوعات**

تجدر الإشارة ابتداءً إلى أن الاقتصادات التي تعتمد أكثر على الطلب الخارجي معرضة بشكل أكبر للصدمات الخارجية، دون أن يكون لها طوق نجاة حقيقي، لأنها لم تُعط الوقت للاستعداد لمواجهة هذه الأزمة المفاجئة التي أدت إلى انهيار حاد في الطلب العالمي وفي أسعار العديد من السلع الأولية والزراعية والنفط، وتراجع السياحة والنقل الدولي، ومن تسريح للعمالة وما تبعه من انخفاض التحويلات والاستثمارات الدولية والمحلية على حد السواء.

يتبين ذلك بشكل واضح من خلال بعض العناصر الأساسية لميزان المدفوعات بالنظر إلى الميزان الجاري وتحويلات العاملين وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة في الجدول رقم 1، على النحو التالي:

- **انفتاح تجاري أعلى من المتوسط العالمي:** تبدو الدول العربية منفتحة تجارياً بشكل أكبر من المتوسط العالمي الذي يبلغ 60%، في حين يبلغ في متوسط الدول العربية 87%، وتزيد هذه النسبة في أغلب الدول النفطية عن 100%، حيث تبلغ في الإمارات والبحرين 173% و146%، على التوالي، باستثناء السعودية التي تصل إلى 66% وفي مصر إلى 48% بالنظر إلى حجم السوق الداخلي. وتبلغ مستويات عالية في الدول ذات الدخل الضعيف على غرار جيبوتي والصومال وموريتانيا. بالمقابل فإن هذه النسبة تبلغ ما دون 30% في البرازيل والولايات المتحدة والصين. هذا المستوى العالي من الانفتاح التجاري يعني أن أغلب الاقتصادات العربية تعول كثيراً على التجارة الخارجية بالاتجاهين. ولكن صادرات هذه الدول هي التي تشكل نقطة الضعف بما أنها تتفاعل مع مستوى الطلب

الخارجي. وفي حال حدوث تراجع قوى في مُستوى الطلب الخارجي كَمّا أو سِعراً فإن الميزان التجاري لهذه الدول يتراجع بقوة، خاصة بالنظر إلى تركز أغلب الصادرات العربية في موارد أولية أو غذائية أو باتجاه أسواق بعينها. وبما أن أسعار الموارد الطبيعية شهدت تراجعاً حاداً منذ بداية الجائحة بفعل تراجع الطلب العالمي، على غرار التراجع الحاد في أسعار النفط، فإن هذا التأثير المركب سيزيد من تأثر الميزان التجاري. وعموماً يعبر مؤشر التفاضل التجاري Terms of Trade index عن أسعار السلع المصدرة مقسوماً على أسعار السلع المستوردة. ويشهد هذا المؤشر منذ عقود طويلة محاباة للدول المصنعة على حساب الدول المصدرة للموارد الأولية والغذائية، إلا في فترات الزيادة في أسعار النفط على سبيل المثال. ويجدر التنبه إلى أن الظروف الحالية التي شهدت تراجعاً حاداً في أسعار الموارد الأولية، تعيد إلى الاذهان أزمة مشابهة بداية الثمانينيات والتي أدت إلى تدهر الحالة الاقتصادية لبعض الدول العربية على غرار تونس والجزائر.

- **تحويلات العاملين:** من جهة أخرى تصنف العديد من الدول العربية دولا مصدرة للعمالة، وأخرى، بالأساس الدول الخليجية، مُستوردة للعمالة. وأدت خسارة مئات الآلاف من العمال العرب في الدول الخليجية، وفي العالم عموما، وظائفهم تراجعاً هائلا لتحويلاتهم باتجاه دولهم الأصلية. حيث كانت تمثل هذه التحويلات في الفترة الاخيرة بين 12% و14% في اليمن وجزر القمر ولبنان، وبحدود 10% في مصر والاردن، وبحدود 5% في تونس والمغرب والجزائر. ويعتبر كل تراجع لهذه التحويلات زيادة حتمية في العجز المالي Financial gap لهذه الدول.
- **الاستثمار الأجنبي المباشر** يمثل 8% في الصومال وعمان، وبين 2% و5% في تونس والاردن ولبنان والسودان والإمارات ومصر وجيبوتي. وحسب آخر استطلاع للأنكاد لآراء المديرين التنفيذيين للشركات العالمية، فإن نوايا الاستثمار في الدول ستتراجع بين 25% و50%، وهذا يعني أن عنصراً أساسياً في الاستثمار داخل هذ الدول سيتراجع بشكل حاد خلال السنة الحالية على الأقل (Chemengui and Ben Jelili, 2020).

جدول رقم (1): بعض عناصر ميزان المدفوعات (متوسط 2015–2018) (% من الناتج المحلي الإجمالي)

	معدل الانفتاح التجاري	معدل التحويلات	الاستثمار الاجنبي المباشر
جيبوتي	289.42	1.67	5.93
الإمارات	173.12		2.58
البحرين	146.91		0.68
الصومال	124.89		8.15
موريتانيا	112.52	1.36	7.38
تونس	99.13	4.61	2.06
عمان	102.28		3.10
ليبيا	94.14		0.00
الكويت	98.30		0.15
الاردن	92.11	11.67	3.85
المغرب	82.51	6.27	2.69
قطر	89.89		0.16
العراق	75.60		-3.15
السعودية	66.17		0.79
France	62.25	0.98	1.67
لبنان	70.39	13.82	4.68
الجزائر	57.37	1.14	0.57
مصر	39.62	7.94	2.73
جزر القمر	39.55	12.81	0.45
السودان	21.39	0.38	1.64
الدول العربية	86.38		1.20
العالم	57.86		2.77
البرازيل	26.30	0.15	3.80
الولايات المتحدة الامريكية	27.23	0.03	2.13
الصين	38.31	0.28	1.72

المصدر: البنك الدولي، 2020.

- **نمو اقتصادي ضعيف نسبياً وغير تشغيلي**

يظهر الجدول رقم 2 أن معدلات النمو الاقتصادي كانت في تراجع واضح خلال السنوات الاخيرة في أغلب الدول العربية والدول النفطية على وجه الخصوص بالنظر إلى تراجع أسعار النفط الذي طرأ منذ 2014. أما في لبنان والسودان فيشهدان أزمة اقتصادية خانقة منذ سنوات. بالمقابل تبدو معدلات النمو في بعض الدول العربية غير النفطية أعلى حيث تتراوح بين 3% و5%. بالرغم

من ذلك يتبين أن العلاقة السلبية المتوقعة بين النمو الاقتصادي ومعدلات البطالة (والتي تعرف بقانون Okun[1]) في المنطقة العربية ليست قائمة، حيث تعتبر البطالة الأعلى دوليا حيث تبلغ 10% منذ أكثر من ثلاثة عقود، ما يؤكد بأن النمو فيها غير تشغيليJobless growth. وحتى في الدول النفطية فإن العلاقة ليست معبرة بالنظر إلى سياسات التوظيف الحكومي للمواطنين، في حل تام من اعتبارات الإنتاجية والتخصيص الأمثل.

بالطبع فان قوة النمو وقدرته على خلق الوظائف على علاقة وثيقة بالهيكل الاقتصادي وتصدر القطاعات الريعية للمشهد وتركز الاستثمار فيها وضعف تنافسية الاقتصادات العربية، مما يعيدنا إلى اشكاليات فشل السوق Market failure المرتبط بالبيئة الاستثمارية والاحتكار في الاسواق وغيرها من تشوهات السوق التي تعطل الاستثمار في القطاعات الواعدة وذات القيمة المضافة والتشغيلية العالية بالنظر إلى مستوى المخاطر.

جدول رقم (2): النمو والبطالة (%)

	النمو			البطالة	
	2010	متوسط 2015-2019	توقعات2020	2010	متوسط 2015-2019
لبنان	8	-1.16	-12		
السودان	3.9	0.26	-7.2	13.73	20.68
قطر	18.1	1.8	-4.3		0.2*
السعودية	5	1.56	-2.3	5.54	5.80
عمان	2	2.44	-2.8		2.5*
الجزائر	3.6	2.06	-5.2	9.96	11.31
الكويت	-2.4	0.14	-1.1	2.07	1.23
تونس	3.5	1.6	-4.3	13.04	15.37
الإمارات	1.6	2.34	-3.5	1.6*	2.2*
البحرين	4.3	2.8	-3.6	3.6	3.72
جزر القمر	3.8	2.9	-1.2		
الاردن	2.7	2.14	-3.7	12.47	16.87
اليمن	7.7	-7.92	-3		0.00
المغرب	3.8	3	-3.7	9.06	9.66
الصومال	n/a	2.7	-2.5		
العراق	6.4	3.7	-4.7		11.9*
مصر	5.1	4.74	2	9.21	11.47
موريتانيا	2.6	3.64	-2		10.3*
جيبوتي	4.1	7.14	1		

يتبع .....

	النمو			البطالة	
	2010	متوسط 2015-2019	توقعات2020	2010	متوسط 2015-2019
ليبيا	3.2	14.28	-58.7		
الولايات المتحدة الامريكية	2.6	2.42	-5.9	9.60	4.41
سنغافورة	14.5	2.92	-3.5	2.17	2.10
كوريا	6.8	2.72	-1.2	3.70	3.71
البرازيل		-0.6154	-5.303	8.5	11.30
الصين		6.71	1.18	4.14	3.88
متوسط الدول العربية -اجمالي	4.8	2.4	-3.3	9.25	10.53
شباب – ذكور				18.58	23.98
شباب – اناث				37.49	40.47
متوسط العالم- اجمالي	4.3	2.9		5.92	5.53
شباب – ذكور				14.21	14.83
شباب – اناث				15.70	17.02

المصدر: صندوق النقد الدولي أبريل 2020. * بينات منظمة العمل الدولية، 2020، البنك الدولي، 2020.

- **زيادات مضطردة لعجز الموازنة وتراجع في الحيز المالي**

يظهر الجدول رقم 3 تحول فائض الموازنة إلى عجز بحدود 10% في متوسط الدول العربية. على وجه التحديد، تعمق عجز الموازنة في العديد من الدول العربية التي كانت تشكو من عجز منذ عقود، على غرار تونس ومصر ولبنان والمغرب والبحرين واليمن وجيبوتي والصومال، حيث تضاعف حجم العجز أضعاف عديدة. بالمقابل تحول فائض الموازنة في الإمارات والسعودية بالإضافة إلى السودان إلى عجز. في حين، سجل فائض الموازنة في الكويت وقطر تراجعاً هاماً خلال الفترة[2]. أدت هذه الزيادات في عجز الموازنة إلى زيادة حجم الدين العام في الدول العربية في المتوسط من 42% إلى 64%. وقد بلغت هذه النسبة مستويات مرتفعة جداً في كل من لبنان والسودان بحدود 147%. وبلغت كذلك مُستويات مقلقة جداً في مصر وتونس والاردن والبحرين بين 80% و100%. بالمقابل، لا تزال بعض الدول الخليجية تتمتع بمستويات ضعيفة جداً من المديونية على غرار الكويت.

جدول رقم(3): عجز الموازنة والدين العام (% من الناتج المحلي الإجمالي)

	الدين		عجز الموازنة	
	2010	متوسط 2015-2018	2010	متوسط 2015-2018
الجزائر	10.49	23.70	-0.04	-9.94
البحرين	29.71	82.58	-5.83	-15.53
جيبوتي	27.91	45.37	-1.05	-7.74
مصر	69.59	95.28	-7.45	-10.81
العراق	53.53	57.35	-4.18	-5.11
الاردن	67.11	93.73	-8.02	-5.17
الكويت	6.16	12.52	25.96	5.23
لبنان	136.92	146.71	-7.47	-8.99
ليبيا			12.53	-77.70
موريتانيا	57.03	77.86	-0.59	-0.17
المغرب	49.00	64.65	-4.26	-3.97
عمان	5.83	36.99	5.63	-14.79
قطر	29.11	45.16	6.78	0.37
السعودية	8.43	13.76	4.39	-12.04
السودان	74.57	147.95	0.11	-5.60
سوريا	30.02		-7.79	
تونس	39.22	66.32	-0.48	-5.50
الإمارات	21.95	19.51	0.55	-1.40
اليمن	42.38	73.53	-4.06	-7.75
متوسط الدول العربية	42.16	64.88	0.25	-10.23

المصدر: صندوق النقد الدولي،2020.

3.سياسات التحفيز، كيف وهل تنجح؟

تشير سياسات التحفيز إلى مجموعة من التدابير التي تهدف إلى إنعاش الاقتصاد خلال فترات الانكماش الاقتصادي. على عكس سياسات التقشف، تتمثل عموماً هذه السياسة في تعزيز الطلب الكلي والقدرة الشرائية في الاقتصاد، على نحو يحل الطلب العام فيه ولو جزئياً محل الطلب الخاص الذي يعتبر غير كاف. ويستخدم هذا النوع من السياسات الكينزية بشكل عام عندما تكون البطالة مرتفعة والنمو منخفضاً كما هو الحال اليوم.

في هذا الإطار، يمكن تنشيط العديد من الروافع من أجل تحقيق التعافي الاقتصادي، من خلال إنعاش الطلب الكلي لمجابهة تراجع الاستهلاك والاستثمار الخاص. وعموماً تستخدم سياسة التحفيز

أدوات السياسة المالية Fiscal policy بالإضافة إلى السياسة النقدية Monetary policy والأدوات التنظيمية.

في حالة السياسة المالية، يمكن للدولة زيادة الإنفاق العام بشكل مباشر من خلال زيادة الإنفاق العام من خلال تمويل الشركات المتعثرة من خلال عمليات الانقاذ bailout للشركات الأكثر تضرراً والحد من حالات الإفلاس، خاصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وضمان قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية لإنقاذ الوظائف بالخصوص، أو لاحقا الاستثمار في قطاعات البناء والبنية التحتية أو حتى من خلال زيادة الدخل المتاح عن طريق تخفيض الضرائب أو تأخيرها أو زيادة الإعانات الاجتماعية.

في حالة السياسة النقدية التوسعية، يزيد البنك المركزي العرض النقدي عن طريق خفض سعر الفائدة الرئيسي وتعزيز السيولة لدى القطاع المصرفي لتيسير الاقتراض وتخفيض تكاليفه وتعديل ضمانات الائتمان وكذلك تأجيل فوائد وأقساط القروض المستحقة. وفي حالة التحفيز التنظيمي، قد تلجأ الدولة إلى زيادة دخول فئة معينة من السكان من خلال زيادة الحد الأدنى الاجتماعي أو الحد الأدنى للأجور لتحفيز الاستهلاك.

وقد بين صندوق النقد العربي في تقرير "آفاق الاقتصاد العربي"، الصادر في ابريل 2020، إن حكومات الدول العربية تبنت حزم تحفيزية قدرت قيمتها الاجمالية حتى تاريخه بنحو 180 مليار دولار (بما يعادل 9.5% من الناتج العربي الإجمالي). وأضاف، أن الحزم التحفيزية تأتي لدعم الفئات المتضررة، وتقليل حجم الأثر المتوقع الناتج عن تقييد فيروس كورونا لحركة النشاط بعدد من القطاعات الاقتصادية الأساسية على دخول الأسر والشركات[3].

وهنا تجدر الإشارة إلى ثلاث ملاحظات أساسية. تتعلق الأولى بحجم الحزمة المالية المعلن عنها في الدول العربية حيث تبلغ 0.25 مليار دولار في العراق وتصل إلى 7.6 مليار دولار في الامارات (تقرير آفاق الاقتصاد العربي، 2020). في حين تتعلق الثانية بسرعة الاستجابة وضخ هذه الأموال المعلن عنها في الاقتصاد، ففي حين أعلنت الإمارات والسعودية عن تفاصيل ضخها، لم تعلن دول أخرى عن التفاصيل، ولا الطريقة العملية لذلك، وهو ما قوض تنفيذها على أرض الواقع في ضوء تقاعس المؤسسات الحكومية المناط بها تنفيذها. ومنها تأجيل أو تعطيل خدمة القروض لصغار المقترضين وتأجيل الدفوعات الضريبية أو غيرها، علاوة على عدم الانتباه إلى إعطاء أولوية واضحة للقطاعات والأنشطة الأكثر تضرراً ذات العلاقة بالطلب الخارجي على غرار السياحة وتجارة التجزئة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

أما الملاحظة الثالثة فتتعلق بلجوء بعض الدول إلى إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام في موازناتها لتوفير الاحتياجات المالية اللازمة لقطاع الصحة ولتحفيز النشاط الاقتصادي. ففي السعودية، أعلنت السلطات أنها ستخفض الإنفاق في المجالات غير ذات الأولوية في ميزانية 2020 بمبلغ 50 مليار ريال سعودي (1.9% من الناتج المحلي الإجمالي). وفي سلطنة عمان، أعلنت السلطات أنها ستخفض الإنفاق في ميزانية 2020 بنسبة 10% (حوالي 5% من الناتج المحلي

الإجمالي). وكذلك في الكويت سيتم التوجه نحو تخفيض الميزانية بـ 20%. وقد يعتبر هذا التوجه مناقضا لأهداف السياسة المالية التوسعية.

أما على صعيد السياسة النقدية، فقد قامت البنوك المركزية في أغلب الدول العربية بالتنسيق مع البنوك التجارية حول العديد من الإجراءات للحفاظ على استقرار تقديم الخدمات المالية والمصرفية، كما قامت بتخفيض أسعار الفائدة الأساسية، ودعت العديد من البنوك المركزية المصارف الى تأخير مدفوعات القروض من الشركات المتضررة لمدد تصل إلى ستة أشهر.

وقد عمدت بعض البنوك المركزية، بالأساس في الدول الخليجية، إلى تخصيص حزم مالية اضافية لدعم القطاع الخاص، على غرار مؤسسة النقد العربي السعودي التي خصصت حزمة بقيمة 50 مليار ريال سعودي (13.3 مليار دولار، وهو ما يعادل 2% من الناتج المحلي الإجمالي) لدعم القطاع الخاص، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة. كذلك خصص المصرف المركزي للإمارات عن حزمة بقيمة 100 مليار درهم إماراتي (27 مليار دولار أو 8% من الناتج المحلي الإجمالي) تغطي قروض مضمونة بدون فائدة للبنوك. وقام مصرف البحرين المركزي بتوسيع تسهيلات الإقراض للبنوك بما يصل إلى 3.7 مليار دينار بحريني (26 % من الناتج المحلي الإجمالي) لتسهيل مدفوعات الدين المؤجلة وتمديد الائتمان الإضافي. كما قام مصرف قطر المركزي بوضع آليات لتشجيع البنوك على تأجيل أقساط والتزامات القروض للقطاع الخاص مع فترة سماح مدتها ستة أشهر، كما تم توجيه الأموال الحكومية لزيادة الاستثمارات في سوق الأسهم بمقدار 2.75 مليار دولار.

في هذا الإطار تتجلى بعض الملاحظات الهامة، على النحو التالي:

- **تعزيز السيولة لدى القطاع المصرفي:** فبالنظر إلى السياسة النقدية المتبعة في الدول العربية، تتبين اختلافات منهجية أدت، في بعض الدول، إلى تعزيز السيولة لدى القطاع المصرفي لمنعه من الانهيار من جهة، على غرار الدول الخليجية، ولكي يكون قادراً على المحافظة على سلامة أسواق الائتمان وخلق ظروف مالية ملائمة لإقراض الشركات والأفراد عند الحاجة. بالمقابل ذهبت بعض الدول الأخرى إلى الاقتراض من القطاع المصرفي لسد جزء من فاتورة السياسة المالية التوسعية، وهو ما قد يضعف سلامة أسواق الائتمان وقدرة البنوك على توفيره للقطاع الإنتاجي والاستهلاكي بيسر عند الحاجة، بالنظر إلى أثر المزاحمة Crowding out القوي لذلك. ومع ذلك يبدو أن المبالغة في منح السيولة للمصارف قد لا يقابله طلب انتاجي بل طلب استهلاكي تضخمي.
- **هل أسعار الفائدة عند مستواها الفعّال:** حيث تبرز اختلافات هائلة في مستويات أسعار الفائدة الرئيسية بين الدول العربية بالرغم من توجه كافة الدول العربية لتخفيضها. ففي الدول الخليجية والمغرب والأردن تتراوح بين 1.5% إلى 2.5%، بينما تصل، بعد مراجعتها، إلى 6.25% في تونس و9.5% في مصر ولبنان والسودان، وهو ما يدفع بالتساؤل عن مدى

كفاءة المؤسسات النقدية في البحث عن المستوى الفعال لسعر الفائدة الذي يؤدي إلى تخفيض تكاليف الاقتراض وارتفاع الأجور الحقيقية مما يساعد على خلق مساحة واسعة للحكومات لتمويل تدابير التحفيز لمواجهة الأضرار الاقتصادية الناجمة عن الوباء. في هذا الإطار، بينت دراسات عديدة، على غرار (Jordà et al. 2020)، بأن المستوى الفعّال لسعر الفائدة يحافظ على نمو الاقتصاد بمعدله المحتمل على المدى الطويل في ظل تضخم مستقر. ويمكن تفسير ارتفاع أسعار الفائدة الأساسية في العديد من الدول العربية بتشبث مؤسساتها النقدية بهدف المحافظة على استقرار التضخم، دون اعتبار آثارها السلبية على النمو، بالرغم من ثبوت العلاقة غير الخطية بين التضخم والنمو، والتي تضع عتبات التضخم في مستويات أعلى بكثير بالنسبة للدول النامية مقارنةً بالدول المتقدمة وذلك بالنظر إلى كفاءة المؤسسة النقدية ذاتها (Ibarraa and Trupkin, 2016).

- **سبل التمويل:** تتفاوت الدول العربية في طرق الاستجابة للسياسة المالية التوسيعية بالنظر إلى حجم الدين العام قبل الجائحة. وشهدنا عموماً توجهاً صريحاً من بعض الدول إلى تخفيض وترشيد الإنفاق الحكومي، في حين قامت دول أخرى بزيادة الإيرادات من خلال زيادة الضرائب بسبب جمود هيكل الإنفاق الحكومي فيها واقتطاع جزء من مرتبات الموظفين. وتشير الدراسات التطبيقية في هذا الصدد إلى أن خفض الإنفاق الحكومي أقل ضرراً للنمو من رفع الضرائب. حيث أكدت دراسة (Alesina *et al.* 2018) أن الخطط القائمة على خفض النفقات، فيما يعرف بسياسات التقشف، كانت عموماً أقل ضرراً بالنمو من الخطط القائمة على زيادة الضرائب.
- **وبالنظر إلى فعالية دعم العاطلين عن العمل والأسر الفقيرة** في حماية المواطنين من آثار الانكماش الاقتصادي، يبدو أن العديد من الدول العربية تشكو من ضعف شبكات الأمان الاجتماعي القائمة، بحيث مثلت حاجزاً في وجه تنفيذ سياسة اجتماعية موجهة وفعالة على وجه السرعة، خاصة بالنسبة للأسر دون أي بدائل حقيقية في وجه أزمة خانقة دامت أشهر طويلة، خاصة في ظل معدلات عالية من العمل غير المنظم، وانخفاض معدلات الادخار وارتفاع الفقر. وتتحمل مسؤولية ذلك ضعف ترتيبات اللامركزية وآليات المساءلة، والتمويل غير الكافي وغير الموثوق به، وضعف الوسائل الحديثة الموثوقة لتوجيه الدعم المباشر المالي لمستحقيه. بالمقابل لعبت جهود اصلاح ورقمنة شبكة الأمان الاجتماعي في بعض الدول، دوراً هاماً في تسهيل عملية الوصول إلى هذه الشرائح خلال الأزمة الحالية.
- **قطاع الطلب الخارجي** قد يشكل أكبر معضلة بالنسبة للدول العربية ذات معدلات الانفتاح الأعلى بالنظر إلى أن مقر الأزمة يكمن خارج حدودها ولا صلاحية للسياسة التوسعية الوطنية في تحييدها، ولأن هذه الدول متلقية للأسعار Price takers وليست صانعة لها Price makers، باستثناء أسعار النفط التي استرجعت بعض عافيتها اثر تقليص انتاج أوبك. وستتلقى الدول المصدرة إلى الاتحاد الاوروبي موجة ركود حادة قد تطول ما دام الركود الاقتصادي مستقراً فيه.

- **مبادرات المؤسسات المالية الدولية** بتقديم القروض والدعم السريع للدول النامية وبعض الدول العربية، ساعدت دون شك على مساندة ميزانيات هذه الدول، في حين لجأت الدول النفطية إلى السحب من احتياطاتها أو الاقتراض في الأسواق المالية بالنظر إلى جودة تقييمها الائتماني. الا أن هذا التوجه ستكون له آثار طويلة المدى على عجز الموازنات وتفاقم خدمة الدين، خاصة في الدول ذات الايرادات الضريبية المتهاوية جراء الانكماش الاقتصادي، وهو ما يعيد طرح الاصلاحات الهيكلية على الطاولة.

وتبقى هنالك العديد من الأسئلة دون أجوبة واضحة. فهل ستعمل هذه السياسات كما هو متوقع، خاصة بالنظر إلى أن معظم هذه السياسات التوسعية صممت على عجل، ويبدو أن أغلبها غلّب دفة العرض لا الطلب كما هو مطلوب. وهل سيكون الانتعاش سريعاً مستداماً أو بطيئاً ومتذبذباً؟

تذهب بعض التحليلات إلى أن النمو قد يكون على شكل V أو U أو حتى W ، حسب ما ستؤول اليه الأزمة الوبائية بالأساس، وامكانية ظهور مصل أو عقار يسمح بالتعافي بشكل دائم، أو على العكس في حال حدوث موجة ثانية للفيروس أو حتى انتكاسة، على نحو قد يؤثر بشكل متفاوت جدا في تعافي الانشطة الاقتصادية، بالنظر إلى أن غلق المنشآت كان سهلاً ولكن استعادة النشاط بشكل كلي قد يأخذ وقتاً أطول بكثير، خاصة اذا أخذنا بعين الاعتبار أن سياسات التخفيف المتبعة والتي تتبع نمطاً تصاعدياً لعودة الحياة والعمل، لا تسمح بعودة النشاط الإنتاجي بنفس النمط، بالنظر إلى تعطل الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج.

وكما هو معلوم في الأدبيات الاقتصادية التطبيقية، فإن الاستقرار المالي والاقتصادي يؤدي إلى تخفيض تقلبات النمو الاقتصادي واستقراره على المدى المتوسط. ويفسر ذلك بعلاقة الاستقرار المالي والاقتصادي الوثيق بتحسين حالة عدم اليقين مما يؤدي إلى تعافي الاستثمار بجميع أشكاله المادية والبشرية والاجتماعية. لذلك يبدو من الأهمية بمكان الانتباه إلى تكييف السياسة المالية التوسعية بالنظر إلى تفاعل الاقتصاد الحقيقي بغرض تحقيق مزيد من الفعالية بأقل تكلفة. وقد يكون ذلك ممكناً بفضل المثبتات التلقائية التي تشمل مدفوعات الضرائب والتحويلات الاجتماعية مثل إعانات البطالة التي تتحرك بالتزامن مع الدخل والإنفاق، مما يعزز الطلب الكلي تلقائيًا خلال فترات الركود الاقتصادي وتخفيفها أثناء فترات التعافي، على نحو يساعد في تحقيق الاستقرار في السياسة المالية لمزيد من الفعالية المرتبطة بالشفافية وحالة عدم اليقين. ويتفق هذا مع ما جاء في دراسة Andrle) (*et al.* 2020 بأن تدابير التحفيز المالي المستندة إلى قواعد مسبقة – مثل التحويلات النقدية المؤقتة الموجهة إلى الأسر ذات الدخل المنخفض والمقيدة للسيولة والتي تبدأ عندما يرتفع معدل البطالة فوق عتبة معينة – يمكن أن تكون فعالة للغاية في مواجهة الانكماش الناتج عن عجز في الطلب، وبشكل خاص عندما تكون أسعار الفائدة عند حدها الأدنى الفعال. علاوة على ذلك، يميل التحفيز المالي بعد صدمات الطلب إلى أن يكون قويّاً بشكل خاص عندما يكون لدى الاقتصاد موارد عاطلة عن العمل وتكون السياسة النقدية متكيّفة. عندما ينخفض الطلب فجأة، يكون انخفاض الناتج وارتفاع نسب الدين أصغر عندما يكون هناك حافز مالي قائم على القواعد لدعم الاقتصاد. في الواقع،

تشير النتائج إلى أنه عندما يتم اعتماد تدابير التحفيز المالي المستندة إلى القواعد، يمكن مواجهة الانكماش الاقتصادي بشكل فعّال تقريباً كما هو الحال عندما تكون السياسة النقدية قادرة على العمل بكامل قوتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد تدابير التحفيز المالي المستندة إلى القواعد بشكل مسبق يمكن أن يكون فعالاً للغاية وفي الوقت المناسب، خاصة عندما تكون أسعار الفائدة لدى البنك المركزي عند حدها الأدنى الفعال.

4. ماذا بعد التحفيز الاقتصادي: أي رؤية على المدى المتوسط والطويل

إذا ما نظرنا إلى الطابع المفاجئ والمتكرر للأزمات المالية والاقتصادية خلال العقود الماضية مهما كان مصدرها، وإلى الاختلالات الهيكلية التي ذكرت سابقاً والمتعلقة بالاعتماد المفرط على الطلب الخارجي، وضعف النمو الاقتصادي وتفاقم عجز الموازنات والدين العام وتعمق البطالة والفقر، بالإضافة إلى ضعف القطاع الخاص بالرغم من الامكانات المتاحة له، وعبء اللوائح والأنظمة الإدارية والتنظيمية، وضعف البيئة التنافسية، فمن المتوقع أن تواجه الاقتصادات العربية تحديات حقيقية حتى للعودة إلى مسارها قبل الجائحة. ويمكن إلقاء اللّوم على سببين أساسين لهذه الوضعية الصعبة. الأول، هو أن العولمة الاقتصادية والتكنولوجية أدت إلى تسارع نسق الأزمات المالية والاقتصادية بالنظر إلى مستوى التعقيد والتقارب غير المسبوق الذي لحق بالاقتصاد العالمي وأدى إلى ظهور ظواهر جديدة مربكة للدول النامية على رأسها غلبة القطاع المالي على القطاع الحقيقي Financialization، وتفكك عناصر وسلاسل الإنتاج ضمن سلاسل القيمة Global Value Chains، وهجرة العقول، وثورة الاتصالات والمعلومات والتي ستؤدي إلى ثورة صناعية رابعة تبدو خارج حسابات الدول العربية. بالمقابل، تراجع أداء الاقتصادات العربية كثيراً بفعل ضعف بناء رأس المال البشري فيها وضعف تنافسية القطاع الإنتاجي وترهل المؤسسات وتفاقم البيروقراطية، والركون إلى القطاعات الريعية، حسب ما توافر في كل بلد من موارد طبيعية ومنجمية. أما الثاني، فيشير إلى عدم اكتمال ونضج الإطار الاصلاحي لأسباب متفاوتة جداً بين الدول العربية. وعلى كل تشير طبيعة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية المركبة وذات الصبغة الهيكلية، إلى ضرورة تفكيكها لرصد أهم عناصرها وسُبل معالجتها ضمن رؤية اصلاحية متكاملة، من خلال توظيف استراتيجية تنموية جديدة تأخذ بعين الاعتبار المُمَكّنات الأساسية لسد الفجوة المعرفية والتقنية قدر المستطاع مع الدول المتصدرة Frontier countries.

فوفقاً لمبدأ الميزة النسبية المعروف، فإن هيكل الإنتاج والتجارة في الدول يكون مرهونا بالتكاليف النسبية للإنتاج المتعلقة بالهبات Endowments. وبالتالي، فإن معظم الاستثمار الذي يتم في اقتصاد ما يذهب إلى الأنشطة التقليدية حيث التكاليف والأرباح معروفة للمستثمرين، وهذا حال الدول العربية عموما. ومن أجل إحداث تحول اقتصادي هيكلي عميق نحو اقتصاد أكثر تعقيداً واستدامة يعتمد على إنتاج مجموعة أوسع من السلع والخدمات عالية الإنتاجية والقيمة المضافة، يتعين حل فشل السوق لإعادة توجيه الاستثمارات نحو القطاعات المستهدفة. حيث يشير فشل السوق إلى الحالة التي لا يمكن فيها تخصيص الموارد بكفاءة بسبب تعطل آلية الأسعار التي تسببها اللوائح التنظيمية

وتشوه السوق وتكاليف المعاملات والمعلومات غير الكاملة وغيرها من العوامل الخارجية المتعلقة بضعف التعليم والنظام المالي والحوكمة والبنية التحتية، على نحو يعيق الاستثمار طويل الأجل في خطوط الإنتاج الجديدة لأن المستثمرين لا يمكنهم تقييم هيكل الأسعار وتكاليف الأنشطة الجديدة التي تعتبر عالية المخاطر (Hausmann and Rodrik, 2003; Rodrik, 2004) . وإذا أخذ عدد قليل من المستثمرين المغامرين مخاطر كبيرة من خلال الاستثمار في بعض خطوط الإنتاج الجديدة، قد يسمح، في حالة النجاح، للآخرين بحذو حذوهم دون مخاطرة عالية. ومع ذلك، لا يمكن لهذه المشاريع الفردية أن تحل التحديات الإنمائية التي تواجه البلدان النامية، لأن هذا النوع من "اكتشاف الذات" Self-discovery يولد القليل من الاستثمارات في الأنشطة الجديدة. وقد بين Fortunato and Razo (2014) و Hidalgo (2009) أن تغيير هيكل الإنتاج والصادرات لا يحدث تلقائياً، حيث بينت دراسات ديناميكيات التصدير، أن عددا قليلا جداً من الدول متوسطة الدخل تمكن من الصعود إلى حدود التعقيد التقاني Frontier of the sophistication ladder ، منها البرازيل وإندونيسيا وتركيا وماليزيا وتايلاند وكوريا وسنغافورة والصين التي تمكنت بشكل خاص من تغيير هيكلها الإنتاجي بشكل ملحوظ، وإن كان ذلك من خلال مسارات مختلفة. ويبدو أن هنالك حاجة ماسّة إلى سياسة صناعية شاملة لمعالجة قضايا تنسيق الاستثمار من منظور شامل، تتعارض مع النموذج الليبرالي الذي يدعو إلى عدم تدخل الحكومة وتفضيل السياسات الوظيفية التي تتكون فقط من تعزيز المؤسسات الجيدة وتوفير البنية التحتية والتمويل ورأس المال البشري الماهر. وقد عادت السياسة الصناعية بقوة إلى أجندة التنمية الدولية حيث إن التصنيع والتحول الهيكلي الاقتصادي هما في صميم أهداف التنمية المستدامة والثورة الصناعية الرابعة. وقد تنطوي السياسة الصناعية على ثلاثة عناصر أساسية. أولاً، تحتاج الحكومات إلى العمل مع القطاعات الخاصة لاستهداف الصناعات المتوافقة مع المزايا النسبية أو التنافسية الكامنة في البلاد. ثانياً، تحتاج الحكومات إلى تحديد القيود الملزمة Biding constraintsالخاصة بالقطاع الخاص بطريقة ديناميكية يتجاوز حلها قدرة الشركات الخاصة. ثالثاً، يمكن للحكومات أن تلعب دوراً تيسيراً في التخفيف من القيود الملزمة وتحويل المزايا النسبية الكامنة إلى مزايا تنافسية في الاقتصاد العالمي (Chang, 2009; Lin and Chang, 2009; Lin, 2012; Lin, 2014; Stiglitz *et al.* 2013) .

وقد أكدت دراسة Abdmoulah (2020) على العلاقة الموجبة بين تعقيد الصادرات Exports' sophistication وزيادة الدخل، خاصة من خلال تعزيز الإنتاجية والتصنيع والتوجه نحو زيادة حصة الصادرات الصناعية ذات المحتوى التقاني العالي وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات . وقد بيّنت الدراسة أن الروابط الخلفية Backward linkages في سلاسل القيمة العالمية لها تأثير بارز، في حين أن تأثير الروابط الأمامية Forward linkages مختلط، اعتماداً على الاستخدام النهائي للقيمة المضافة المحلية المصدرة، مما يدل على أنه لا ينبغي للبلدان أن تأخذ فوائد سلاسل القيمة العالمية كأمر مسلم به.

في هذا الإطار يمكن بناء استراتيجية تنموية شاملة ترتكز على المحاور الخمسة التالية:

- **اتخاذ خطوات باتجاه تنويع الهيكل الإنتاجي وتقليل تركز الصادرات** من خلال تفعيل استراتيجية قائمة على تنمية قطاع الصناعات التحويلية انطلاقاً من القطاعات السلعية التي تمتلك فيها الدول العربية مزايا نسبية وتنافسية مثل البتروكيماويات والمعادن والزراعة والثروة الغابية والحيوانية والسمكية، بالإضافة إلى تطوير قطاعات جديدة واعدة مثل صناعة الأدوية والطاقة المتجددة والصناعات الغذائية وصولاً إلى الصناعات الميكانيكية والإلكترونية وغيرها. كما يجدر أن تعمل هذه الاستراتيجية على تطوير قطاع الخدمات التجارية ذات القيمة المضافة العالية مثل الخدمات المالية واللوجستية والاتصالات والهندسة لذاتها ولأنها مدخل أساسي لإنجاح الصناعات السلعية. ويتطلب ذلك تطبيق سياسة صناعية قائمة على توطين صناعة محلية من خلال تشجيع الشركات التجارية القائمة للتحول للصناعة من أجل الإنتاج والتصدير لسلع عالية القيم المضافة وغنية بالتوظيف المجزي واللائق.

يعتمد نجاح هذه الاستراتيجية على توظيف حزمة من السياسات الاقتصادية والمالية تستهدف تغيير نظام الحوافز القائم وتعمل على كسر عامل "فشل السوق" وتوجيه رؤوس الأموال المحلية والأجنبية نحو قطاعات تنافسية أكثر وذات قدرة على خلق القيمة المضافة والتصدير، تسمح بحلحلة الهيكل الإنتاجي على المدى المتوسط والطويل من خلال:

- تطوير رأس المال البشري وتحسين بيئة الأعمال.
- تطوير البنية التحتية الإنتاجية كالمناطق والعناقيد الصناعية، والبنية التحتية البحثية واللوجستية ذات الآثار الخارجية المرتفعة externalities.
- تطوير قطاعات محددة مثل قطاع الصناعات الدوائية والغذائية وإعطائه الأولوية من حيث الدعم والتمويل.
- تشييد مناطق صناعية جديدة متخصصة في معالجة السلع لغاية التصدير.
- حل قصور القطاع المالي التقليدي في تمويل هذه القطاعات الجديدة من خلال تمكين المؤسسات المالية وتطويرها وتطوير وتنويع الأسواق والأدوات المالية وانشاء بنوك صناعية وبنوك تنموية تسهم في تمويل الاستراتيجية الصناعية الجديدة.
- تيسير القوانين والتشريعات التشغيلية، وزيادة مرونة سوق العمل للسماح بإعادة توزيع رأس المال البشري بين القطاعات الإنتاجية ولصالح القطاعات الواعدة.
- تفعيل سياسة الحد من الاحتكار، ورفع القيود على المنافسة الداخلية لتشجيع قيام شركات جديدة في قطاعات مختارة.

- **اتخاذ خطوات أسرع للنهوض بالنظام المؤسسي والإداري** بالتركيز على تطوير الادارة العامة وأدوات عملها بحيث يتم تقصير الدورة المستندية وتخفيف الاجراءات الإدارية لا سيما من خلال التسريع بالانتقال إلى الحكومة الالكترونية، وهو ما يسمح بتحسين نوعية الخدمات العامة، وتعزيز الحوكمة والتركيز على وظائف التخطيط والتقييم والتقويم ورسم السياسات من جهة، وتحسين تكلفة وبيئة الاستثمار الخاص والمنتج من جهة أخرى. هذه

المسائل ستسهم بلا شك في تحسين تنافسية البيئة الاستثمارية للدول العربية والتي تشهد اليوم تحديات حقيقية كما يتبين في ترتيب الدول العربية في مؤشرات القيام للأعمال Doing business وكفاءة الخدمات اللوجستية Logistics performance الصادرة عن البنك الدولي. هذا بالإضافة الى ضرورة إعادة النظر في أسس التخطيط التنموي وأدواته وأهدافه عموماً، وآليات تنسيقه مع الوزارات والهيئات الحكومية ووزارة المالية والاستثمار على وجه التحديد.

- **اصلاح سوق العمل والنهوض بنوعية التعليم** بهدف إعادة ترتيب قوى العرض والطلب في سوق العمل على أسس أكثر تنافسية ومرونة تضمن الإنتاجية في القطاع الحكومي والإنتاجي على حد السواء، وهو ما يتطلب بالأساس اصلاح المنظومة التعليمية على النحو الذي يضمن التحول من منظومة التلقين الحالية إلى منظومة المهارات والمعارف الحديثة كمدخل أساسي لاستراتيجية تنويع الهيكل الإنتاجي[4]. ويمكن الاهتداء بالتجارب الناجحة في ماليزيا وسنغافورة والصين والهند وكوريا لردم الفجوة الكبيرة بين مناهج التعليم واحتياجات سوق العمل، لا سيما فيما يتعلق بمعالجة عدم اتساق المهارات من خلال زيادة التركيز على التدريب المهني والتعليم المزدوج، الذي يجمع بين التلمذة الصناعية والتعليم المهني، والذي يطبق في ألمانيا وسنغافورة، ومكّنها من تحقيق التوافق بين التدريب واحتياجات قطاع الأعمال وتحقيق نجاح كبير في الصناعة التحويلية عالية الجودة.
- **تأهيل القطاع غير المنظم والمواءمة بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات الكبرى**، حيث أن القطاع غير المنظم يضع جملة من التحديات الإضافية نظراً لهشاشته الشديدة، وهو ما يستدعي ضرورة صياغة سياسات حمائية على الأقل للمحافظة على حد أدنى من القدرة المعيشية، والعمل على تحويلها إلى سياسة تمكينية بالإضافة إلى ضرورة التوجه نحو تأهيل القطاع formalizing وتحويله إلى قطاع منظم من خلال عفو ضريبي وتوفير تمويل ميسر بدون ضمانات على طريقة التمويل الصغير والضمانة الجماعية وتبسيط استخراج التراخيص وإلغاء شروط تأجير المحل وإلغاء الحد الأدنى لرأس المال. من جهة أخرى، يبدو أن التركيز المشط خلال العقدين الاخيرين على تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة تبين أنه لم يكن الخيار الأمثل، بالنظر إلى هشاشة هذا القطاع الشديدة من جهة، وإلى إغفال أهمية الشركات الكبرى من جهة أخرى، بالنظر إلى أهميتها كأداة قوية لأحداث التغيير الحقيقي المرغوب في هيكل الإنتاج والاستثمار والتشغيل وكسر حلقة الاستثمار الريعي، وكذلك بالنظر إلى ما تقدمه إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة من بيئة حاضنة لا سيما في شكل سلاسل التموين والقيمة المحلية Local supply and value chains، وهذا ما يستدعي التفكير في صياغة أجندة جديدة للاستثمار والشراكة بين القطاعين الخاص والعام، ودور المؤسسات والأسواق المالية.
- **ضرورة التوجه نحو تنويع مصادر تمويل التنمية من خلال تفعيل الأدوات التمويلية الحديثة التشاركية عوض الاقتراض المنهك** خاصة في ظل تعاظم الفجوة المالية أثناء وبعد الجائحة

والحاجة الملحة لمواصلة السياسة المالية التوسعية لسنوات بالنظر إلى تباطؤ النمو الاقتصادي وتراجع حجم الاستثمار. وهذا ما يحتم النظر في سبل جديدة للتمويل في ضوء تراكم الدين العام من جهة والحاجة الماسة لزيادة حجم الإنفاق الحكومي خاصة الرأسمالي لتحفيز النمو من خلال الاستثمار في قطاعات الانشاءات والبنية التحتية لاستيعاب العمالة غير الماهرة من جهة، والاستثمار النوعي في القطاعات والمشاريع الإنتاجية الجديدة المستهدفة، وهو ما يتطلب ثلاث مسارات متكاملة، على النحو التالي:

- **الحد من عجز الموازنة**، أولاً، من خلال ترشيد الإنفاق والحد من أوجه الهدر وتخفيف فاتورة الرواتب والدعم تدريجياً على سبيل المثال من خلال خطط التقاعد الطوعي لموظفي الخدمة المدنية، والتحويلات الاجتماعية الأكثر استهدافاً، والوفورات الناجمة عن تحسين كفاءة الإنفاق والعقود الحكومية وإعادة النظر في سياسات التوظيف وربط الامتيازات الوظيفية بالإنتاجية والكفاءة. وثانياً، من خلال تعزيز وتنويع مصادر دخل الدولة من خلال توظيف سياسة للإصلاح الجبائي تهدف لتجنيد موارد جديدة تتناسب مع توزيع الدخل وتحقق مزيداً من العدالة والكفاءة الاقتصادية.
- **ضبط إدارة الدين لأجل توفير التمويل المطلوب بأقل تكلفة ممكنة في الأجل المتوسط إلى الطويل**، بدرجة معقولة من المخاطرة، على أن تكفل هذه العملية تحقيق أي أهداف عامة أخرى تكون الحكومة قد حددتها لإدارة الدين العام، لا سيما إقامة سوق للأوراق المالية تتسم بالكفاءة وتتمتع بالسيولة والشفافية (عبد مولاه، 2020أ). وعليه يجدر العمل على اجراء تقييم موضوعي للقدرة والكفاءة المؤسسية وجودة التنظيم في الإدارة الحكومية لإدارة الدين وفق الشروط المحددة للمبادئ التوجيهية المعتمدة من طرف صندوق النقد لعام 2014 (IMF, 2014)، والعمل على استكمالها من خلال توفير الإطار التشريعي والمؤسسي والبشري، على نحو لا يكون اللجوء للاقتراض فيه مبرراً بأسباب لا ترتبط بفشل وإخفاق مؤسسات الدولة، حيث يؤدي الهدر والافتقار للشفافية في طرق وكيفية تحصيل وإنفاق الايرادات الحكومية إلى تقويض الثقة في الحكومة.
- **تخفيف عبء الدين القائم بالسماح للدائنين في مُشاركة الدولة بملكية بعض المشروعات وإدارتها** على أسس تجارية سليمة وشفافة بالإضافة إلى ترجيح كفة التمويل من خلال أدوات الملكية مقابل أدوات الدين (عبد مولاه، 2020ب). وهي كالتالي:
  - **مبادلة الديون بالملكية Debt to Equity Swap** والتي تسمح بتسديد الدين القائم مقابل الحصول على حقوق ملكية في بعض المشروعات المملوكة للدولة.
  - **التوريق Securitization** والذي يفيد بالقيام بتجميع مجموعة من الديون المتجانسة ووضعها في صورة دين واحد معزز ائتمانيًا ثم عرضه على الجمهور في شكل أوراق مالية كالسندات، أو باعتماد أصل مدرّ للأرباح لدعم عملية التوريق، مثل حقوق الدفع على عوائد شركات الاتصالات أو إيرادات الطرق السريعة أو النقل الجماعي على سبيل المثال.

- **الصكوك الإسلامية** والتي تمثل حصصاً شائعة في موجودات مشروع معين، على غرار الأسهم. وقد نجحت في تلبية احتياجات الدول في تمويل مشاريع البنية التحتية، بدلاً من الاعتماد على الدين العام، بالنظر إلى مرونتها وقدرتها على جذب شريحة واسعة من المؤسسات المالية الاسلامية والمدخرين الرافضين للتعامل بالأدوات المالية الربوية.
- **التمويل الجماعي Crowd funding** حيث يتم تمويل المشاريع من خلال جمع الأموال من عدد كبير من المواطنين، من خلال الإنترنت أو من خلال القطاع المصرفي.
- **سندات المهاجرين Diaspora bonds** حيث يعتبر المغتربون مصدر تمويل هام يمكن تفعيله من خلال تحويل هذه الموارد المالية إلى أداة استثمارية بشكل منتظم وفعّال، حيث تعمل هذه السندات، على عكس ودائع العملات الأجنبية الادخارية، كأوراق مالية طويلة الأجل يتم استردادها عند الاستحقاق وقادرة على تحفيز المهاجرين على اقتناص فرص استثمارية مجدية وذات مخاطر مقبولة وهو ما يمثل مصدراً إضافياً للعملة الصعبة لهذه الدول.
- **تفعيل الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص** حيث تسمح بتمويل وبناء وإدارة وتشغيل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة للدولة لا سيما مشاريع توليد الطاقة المتجددة وغيرها، من خلال من خلال عدة أشكال للتعاون، مثل عقود الامتياز، وعقود التأجير التشغيلي وغيرها.

5. خاتمة

هناك العديد من العوامل التي يجب على الدول العربية أن تأخذها في الاعتبار في صياغة حزمة التحفيز الخاصة بها لتسريع التعافي الاقتصادي، بما في ذلك الاحتياجات الفورية للشركات والأفراد وخاصة الشرائح الأكثر فقراً، بالإضافة إلى القدرة المؤسسية والتخطيطية، وعلى وجه الخصوص ارث قرارات الاقتراض والاستثمار والتوظيف والتعليم والصحة.

من ناحية أخري لا شك بأن ما تمر به الاقتصادات العربية، على غرار بقية دول العالم، سيكون له آثار إما سالبة وإما موجبة على المدى المتوسط والطويل بما قد يؤثر على تحقيق أهداف التنمية المستدامة المعلنة في 2015، وهو ما يتطلب توجيها أكثر دقة لواضعي السياسات حول مسارات التعافي المستدام والتي تم اقتراحها كجزء من سياسات الخروج من الازمة الراهنة. على المدى القصير، هناك اعتبارات رئيسية متمثلة في ضرورة العمل على المحافظة قدر المستطاع على السلامة المالية للقطاع المصرفي والشركات والوظائف والقدرة الشرائية للشرائح الفقيرة، أخذاً بالاعتبار مواطن التأثر الأعمق بالنظر إلى الأنشطة السلعية والخدمية المعتمدة على الطلب الخارجي المعطل في ضوء الركود الاقتصادي وانهيار الاسعار.

على المدى الطويل، يجب الأخذ في الاعتبار ثلاثة أبعاد مهمة. أولا، ضرورة بناء القدرة على الصمود أمام الصدمات المستقبلية، من خلال رؤية شاملة للتدخل لبناء القدرات البشرية والاقتصادية والمعرفية والبحثية للمجتمعات العربية للتعامل مع الصدمات الخارجية والتعافي منها سريعا. ثانيا، ضرورة تغليب أجندة الاصلاح الشامل على مصالح بعض المجموعات ضمن عقد مجتمعي قادر على تدشين الاصلاحات الضرورية لتعديل آلية السوق ومحاربة الاحتكار والفساد وتحريك الاقتصاد نحو القطاعات المنتجة الواعدة لانتشال الاقتصاد من الحالة الريعية المزمنة، وبناء اقتصاد متنوع يتمتع بالمنعة والتنافسية والاستدامة. ثالثاً، ضرورة استعادة العافية المالية من خلال انتهاج نهج مغاير للاقتراض الذي أنهك الاقتصادات العربية والتوجه حثيثا نحو أدوات التمويل التشاركي، لا سيما من خلال التصكيك الاسلامي والتوريق والشراكة مع القطاع الخاص والتمويل الجماعي.

كل هذه القضايا تستدعي استراتيجية مُتكاملة لإعادة ترتيب الأوراق لإكساب الاقتصادات العربية منعة واستدامة وعدالة اجتماعية أكبر من خلال تحويلها من اقتصادات ريعية إلى اقتصادات منتجة وتنافسية. وهذا يجرنا إلى كافة مجالات الاصلاح في بناء راس المال البشري والاصلاح المؤسسي والتنويع الاقتصاد وتوطين التكنلوجيا وكذلك ضرورة احياء التكامل الاقتصادي الإقليمي في مجالات محددة وبآليات مختلفة.

الهوامش

[1] أفادت العديد من الدراسات اللاحقة بأن هذه العلاقة ضعيفة أو غير قائمة في أغلب الدول النامية، لأسباب مختلفة منها ضعف الإنتاجية، وتضخم القطاع غير الرسمي، وحجم القطاع الخدمي.

[2] يقدم تقرير التنمية العربية، الاصدار الخامس (2020)، رصدا متكاملا للمديونية في الدول العربية واستدامتها وأوجه مواجهتها.

[3] يمكن التعرف على الإجراءات المالية والنقدية دوليا من خلال موقع Policy Responses to Covid-19.

[4] توثق دراسة الاستثمار في التعليم: الجزء الأول والثاني والثالث: المركز العربي للبحوث التربوية لدول الخليج (2019، 2020) العلاقة بين الاستثمار في التعليم والعوائد الاقتصادية والاجتماعية له وسبل تعزيز هذه العلاقة والنهوض بمخرجات التعليم في الدول العربية.

المراجع العربية

عبد مولاه، وليد، (2020أ)، "تطوير الأسواق والمؤسسات المالية"، الفصل 11، تقرير التنمية العربية، الاصدار الخامس، المعهد العربي للتخطيط ومعهد التخطيط القومي.

عبد مولاه، وليد، (2020ب)، "البدائل غير التقليدية لتمويل التنمية"، الفصل 12، تقرير التنمية العربية، الاصدار الخامس، المعهد العربي للتخطيط ومعهد التخطيط القومي.

المعهد العربي للتخطيط ومعهد التخطيط القومي، (2020)، "مديونية الدول العربية: الواقع والمخاطر وسُبل المواجهة"، تقرير التنمية العربية، الاصدار الخامس.

المركز العربي للبحوث التربوية لدول الخليج، (2019)، "الاستثمار في التعليم"، الكويت.

المركز العربي للبحوث التربوية لدول الخليج، (2020)، " الدراسة الاستشارية: العائد الاقتصادي والاجتماعي للاستثمار في التعليم العام بالدول الأعضاء بمكتب التربية العربي لدول الخليج"، الكويت.

المركز العربي للبحوث التربوية لدول الخليج، (2020)، "الدراسة الاستشارية: سياسات إصلاح منظومة التعليم وتمويله في الدول الأعضاء بمكتب التربية العربي لدول الخليج: مدخل لتعظيم العائد على الاستثمار في التعليم"، الكويت.

المراجع الانجليزية

Abdmoulah, W. (2020), "Export sophistication and economic catching up: new evidence from TiVA database", API working paper.

Alesina, A. Bariero, O. Favero, C. Giavazzi, F. and Paradisi, M. (2018), "The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence". Harvard University, Working Paper.

Andrle, M. Barrett, P. Bluedorn, J. Caselli, F. and Chen, W. (2020), "Countering Future Recessions in Advanced Economies: Cyclical Policies in an Era of Low Rates and High Debt", World Economic Outlook, Chapter 2.

Chang, H.J. (2009), "Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?", Annual World Bank Conference on Development Economics.

Chemingui, M. and Ben Jelili, R. (2020), "Will Covid-19 trigger a massive fall in FDI flows to the Arab region?", ESCWA.

Fama, E. (1970), "Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work". Journal of Finance. 25 (2): 383–417. doi:10.2307/2325486.

Fortunato, P. and Razo, C. (2014), "Export sophistication, growth and the middle-income trap", Published in Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development. Geneva: International Labour Organization, ISBN 978-92-2-128565-6, 267-287.

Gopinath, G. (2020), "Reopening from the great lockdown: uneven and uncertain recovery", IMF.

Hausmann, R. and Rodrik, D. (2003), "Economic development as self-discovery," Journal of Development Economics, 72, 2, 603-633.

Hidalgo, C.A. (2009), "The Dynamics of Economic Complexity and the Product Space over a 42-year period", CID Working Paper No. 189.

Ibarraa, R., and Trupkin, D., (2016),"Reexamining the relationship between inflation and growth: Do institutions matter in developing countries?", Economic Modeling, 52, pp. 332-351.

IMF, (2020), "A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery", World Economic Outlook Update, June.

IMF, (2020), "The Great Lockdown", World Economic Outlook Update, April.

IMF, (2014), "Revised Guidelines for Public Debt Management", Washington, D.C.

Jordà, O. Singh, S.R. and Taylor, A.M. (2020), "The Long Economic Hangover of Pandemics ", Finance & Development, June 2020, Vol. 57, Number 2.

Keynes, J. M. (1936), "The General Theory of Employment, Interest and Money". London: Macmillan.

Lin, H.J. (2014), "Growth identification and facilitation: The new industrial policy for inclusive and sustainable industrial development", UNIDO forum on inclusive and sustainable industrial development, Vienna.

Lin, J.Y and Chang, H.J. (2009), "Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage of defying it?" A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang, Development Policy Review, 27, 5, 483-502.

Lin, J.Y. (2012), “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy”, World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2232 License: CC BY 3.0 IGO.

Michie, J. (2020), “The covid-19 crisis – and the future of the economy and economics”, International Review of Applied Economics, 34:3, 301-303, DOI: 10.1080/02692171.2020.1756040.

Okun, A. M. (1962), "Potential GNP & Its Measurement and Significance", American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Statistics Section, 98-104.

Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the Twenty First Century”, Vienna: UNIDO.

Stiglitz, J.E, Lin, J.Y Monga, C. and Patel, E. (2013), “Industrial Policy in the African Context”, World Bank Policy Research Working Paper No. 6633.

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 105- 136
المعهد العربي للتخطيط

دور السياسات المالية والنقدية في حفز النمو والتشغيل في الدول العربية في ظل تداعيات جائحة كوفيد-19 وما بعدها

علم الدين بانقا*

ملخص

قامت هذه الورقة البحثية بتحليل دور حزمة السياسات المالية والنقدية التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية في مجابهة تفشي وباء كوفيد-19 والتخفيف من تداعيات الجائحة على النمو الاقتصادي والتشغيل. واعتمدت على طرق كمية ونوعية لتحليل وتقييم آثار الحزم التحفيزية على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية. واستخدمت عدة مؤشرات دولية كمؤشر جامعة اكسفورد (OXCGRT) لمقارنة قوة الحزمة التحفيزية التي تبنتها الدول العربية مع دول العالم الأخرى. كما استخدمت منهجية تحليل المكون الأساسي Principal Component Analysis (PCA) لتحليل تركيبة الحزمة التحفيزية المتخذة ومعرفة مستوى مساهمة السياسات الاقتصادية المختلفة فيها وارتباطها مع بعضها البعض. وتبنت الدراسة طريقة المضاعف المالي لقياس أثر هذه الحزمة على الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية، لأن نمو الناتج يكون مدفوعاً في المقام الأول بالسياسة المالية إذا كان حجم الحزمة التحفيزية كبيراً، مع الأخذ في الاعتبار العوامل الهيكلية التي تُضخّم أو تُضعِف قيمة المضاعف في كل دولة من الدول العربية. وأكدت نتائج التحليل عموماً على أهمية دور الحزم التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية في تعزيز النمو الاقتصادي وتسريع التعافي من تداعيات الجائحة اعتماداً على حجم تلك الحزم في كل دولة.

Title: The Role of Fiscal and Monetary Policies in Stimulating Growth and Employment in the Arab Countries in Light of Covid-19 Pandemic Consequences and Beyond

Alamedin Bannaga

Abstract

The paper investigates the role of fiscal and monetary policies in stimulating growth and employment in Arab countries in light of Covid-19 pandemic consequences using quantitative and qualitative techniques of analysis. It utilizes several international indices such as OXCGRT index to assess the strength of the stimulus package undertaken by Arab countries compared with other countries. It adopts the Principal Component Analysis (PCA) approach to examine contributions and relationships between different components constituting the package. Moreover, it employs the fiscal multiplier approach to measure the changes in output due to changes in fiscal policy taking into consideration structural characteristics of domestic economies that magnify or weaken its value. The paper finds that the stimulus fiscal and monetary packages undertaken by Arab countries play significant role in mitigating the effects of Covid-19 crisis and stimulating output growth.

*خبير أول في الجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: alamedin@api.org.kw

1. المقدمة

ظهر وباء كوفيد 19 في الصين في ديسمبر 2019 وأدى الى خسائر فادحة في الأرواح والنشاط الاقتصادي. وقد اتخذت العديد من البلدان مجموعة كبيرة من الاجراءات لاحتواء تفشي الفيروس مثل الاغلاق التام وحظر السفر مما أدى الى تقليص حركة الأفراد وتعطيل جزء كبير من قطاع الأعمال. وقد تأثرت كل دول العالم المتقدمة والناشئة بالوباء. واستجابت الحكومات العربية للتداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد 19 باتخاذ العديد من السياسات المالية والنقدية السريعة والواسعة النطاق. وتهدف هذه الحزم التحفيزية إلى تخفيف الأثر المباشر للانخفاض المفاجئ في النشاط الاقتصادي على قطاع الأعمال والقطاع العائلي، والحفاظ على القدرة الإنتاجية لهذه البلدان. وعلى الرغم من تفاوت الحزم المالية والنقدية المنفذة، الا إن معظمها كان كبير الحجم وبعضها لم يسبق له مثيل. وتضمنت الإجراءات تدابير لمساعدة قطاع الأعمال في الاحتفاظ بالعاملين من خلال تنفيذ بعض خطط العمل القصيرة المدى أو الإعانات للأجور، لأن إبقائهم في وظائفهم هو وسيلة فعالة لدعم الدخل والحد من فقدان الوظائف أثناء فترة الجائحة.

تحلّل هذه الورقة البحثية حزمة السياسات المالية والنقدية التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لمجابهة الوباء ودورها في حفز وتسريع النمو والتشغيل في ظل تداعيات جائحة كوفيد 19 وما بعدها. وتعتمد في تحليلها على قواعد البيانات الدولية المتاحة في النطاق العام وتختار المؤشرات ذات الصلة بمتغيرات السياسة النقدية والمالية والأداء الاقتصادي في البلدان العربية. وسيتم معالجة وتحليل البيانات بطرق إحصائية لمعرفة العلاقات بين المتغيرات المستهدفة والمتغيرات المفسرة، بالإضافة إلى تقييم كمي لسيناريوهات الزيادة المحتملة في الأنشطة الانتاجية وصولاً الى معرفة دور هذه السياسات في تحفيز الإنتاج. وتحتوي هذه الدراسة على ستة محاور: فالمحور الأول يتضمن المقدمة، بينما يتناول المحور الثاني دور السياسات التحفيزية في تخفيف تداعيات الأزمة في الجانب النظري، ويسلّط المحور الثالث الضوء على تداعيات الأزمة على النمو الاقتصادي والتشغيل في الدول العربية. أما المحور الرابع فيحلّل ويقيّم دور السياسات المالية والنقدية في التخفيف من آثار كوفيد 19 في الدول العربية ويختم المحور الخامس الورقة البحثية.

2. مسارات السياسة الاقتصادية خلال الأزمة وبعدها

أدى تفشي فيروس كوفيد 19 المستجد COVID-19 إلى أزمة صحية وتراجع في النشاط الاقتصادي لم يسبق له مثيل في التاريخ الحديث. وقد منحت السلطات العامة في معظم دول العالم الأولوية الى احتواء وتخفيف انتشار الفيروس لتقليل عدد الاصابات بالمرض، وتخفيف الضغط على أنظمة الرعاية الصحية والاستعداد لانتعاش اقتصادي أقوى عند تخفيف التدابير الصحية. والشكل رقم (1) يوضح مسارات السياسة الاقتصادية خلال الأزمة وبعدها والتي تُصنّف الى مسارات احتواء الأزمة ومسارات استجابة السياسة الاقتصادية للأزمة.

ويتمثل التحدي المباشر للسياسة الاقتصادية في مرحلة احتواء الجائحة في دعم الجهود المبذولة للحد من الأزمة الصحية والسيطرة على انتشار الفيروس والذي يتطلب تحسين عمل وتمويل أنظمة الرعاية الصحية في أسرع وقت ممكن من خلال زيادة قدرة العناية المركزة بالمستشفيات وتوفير المواد الواقية، ودعم جهود تطوير الاختبارات والعلاج واللقاح. وكلما زادت الجهود المبذولة للتصدي للفيروس، كلما كان تأثيره محدوداً والآثار الاقتصادية المرتبطة به قليلة (Eichenbaum, Rebelo and Trabandt, 2020).

شكل رقم (1): مسارات السياسة الاقتصادية خلال الأزمة وبعدها

المصدر: أعده الكاتب من تقارير OECD 2020

وعلى خلفية المسار الأول الخاص بالجائحة واحتوائها، تأتي استجابة السياسة الاقتصادية لدرء تداعيات الجائحة وتشمل أربع مراحل عامة. ففي المرحلة الأولية لتفشي الفيروس (المرحلة 1) يتوقّع أن تركز استجابة السياسة الاقتصادية على توفير السيولة ودعم الدخل ثمّ تتطوّر تدريجياً إلى جهود أكثر استدامة للحد من الآثار السلبية لإجراءات للاحتواء والتخفيف (المرحلة 2 للاستجابة)، والمحافظة على القدرات، وتستمر في الانتقال من الاحتواء والتخفيف تدريجياً نحو التعافي ، والذي يمكن أن يكون متزامناً إلى حد ما مع المرحلة 2 حيث تنتقل أجزاء مختلفة من الاقتصاد من التخفيف بسرعات متفاوتة (المرحلة 3) إلى التعافي، مع ملاحظة الحاجة إلى إعادة تدابير الاحتواء والتخفيف مرة أخرى في بعض الحالات. وفي المرحلة الأخيرة، وبمجرد أن تتحول الإدارة الاقتصادية نحو استعادة توازن المالية العامة باتخاذ إجراءات تسوية المديونية وبناء المنعة (المرحلة 4). تتداخل هذه المراحل جزئياً، وقد تختلف باختلاف البلدان. ويُسهّل هذا الإطار فهم تسلسل استجابة السياسة الاقتصادية لتطوّر الأوضاع الصحية والاقتصادية.

2.1 دور السياسة المالية في تخفيف تداعيات جائحة كوفيد 19

سلّطت أزمة كوفيد -19 الضوء على دور البالغ الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في احداث التوازن الاقتصادي وغيّرت الآفاق المستقبلية للمالية العامة في الاقتصادات العالمية. وقد ركّزت العديد من الدراسات على أهمية السياسة المالية باعتبارها أفضل أداة اقتصادية متاحة للاستجابة للتداعيات الأزمة (Baldwin and Weder di Mauro, 2020) . ويشير الاقتصاديون الى قدر كبير من عدم اليقين بشأن مسار الوباء والأداء الاقتصادي والمالية العامة في السنوات القادمة، الشيء الذي يحتم اتخاذ قرارات السياسة المالية في الوقت الحاضر بهدف تحقيق نتائج أمثل في المستقبل. كما تظهر أهمية توفر الحيز المالي الذي يسمح بتنفيذ الحزمة التحفيزية مع ارتفاع المديونية العامة بشكل حاد بسبب الوباء، بالإضافة الى أهمية الضبط المالي (financial consolidation) المستقبلى الذي قد تدعو الحاجة اليه بعد زوال الجائحة لإعادة التوازن المالي والتخلص من العجز الناجم عنها. وبالنظر إلى عدم خطية ديناميكيات المديونية، يمكن أن تكون الآثار الاقتصادية لهذه الصدمة الكبيرة أعمق وأكثر حدة إذا وُضعت المالية العامة على مسار غير مستقر.

وتشمل أدوات السياسة المالية المتاحة لمجابهة تداعيات الأزمة زيادة الإنفاق العام والتضحية بالإيرادات (على سبيل المثال من خلال الإعفاءات الضريبية) والقروض الممنوحة من القطاع العام وضخ الأسهم وضمانات القروض، ويتم توفير الدعم المالي للأنشطة الاقتصادية أيضاً من خلال تأثير "عوامل الاستقرار التلقائية في النظام الاقتصادي المحلي" التي تعمل على استقرار الدخل والاستهلاك والتي ترتبط بسمات نظام الضرائب، مثل الضرائب التصاعدية وإعانات البطالة وتعتمد قوة تأثير العوامل التلقائية على الخصائص الهيكلية للاقتصاد المحلي فتضخّمها أو تقلّلها.

2.2 دور السياسة النقدية في تخفيف تداعيات جائحة كوفيد 19

وبالمثل، يمكن للسياسة النقدية أن تلعب دوراً حاسماً في تخفيف تداعيات جائحة كوفيد 19 من خلال السماح للبنوك والأسواق المالية بالاستمرار في أداء دورها المنوط بها كوسطاء ماليين ومستقبليين وحاملين للمخاطر المالية، مما يتيح إمكانية حماية النمو الاقتصادي من التدهور ويحفظ فرص التشغيل من الانخفاض الشديد. وتتمثل الوظيفة الرئيسية للسياسة النقدية في الحفاظ على استقرار المستوى العام للأسعار في الدولة. فبعد انتشار الوباء عالمياً في مارس 2020، شهدت الأسواق المالية العالمية انهياراً كبيراً يماثل انهيار عام 2009 من الأزمة المالية العالمية. وأدى ذلك إلى جفاف السيولة وارتفاع تقلب الأسعار، مما جعل البنوك المركزية في المنطقة العربية تتخذ العديد من الإجراءات النقدية لحماية النمو الاقتصادي والتشغيل لتخفيف الآثار الناجمة عن الأزمة وأعاد الاستقرار إلى الاسواق المالية.

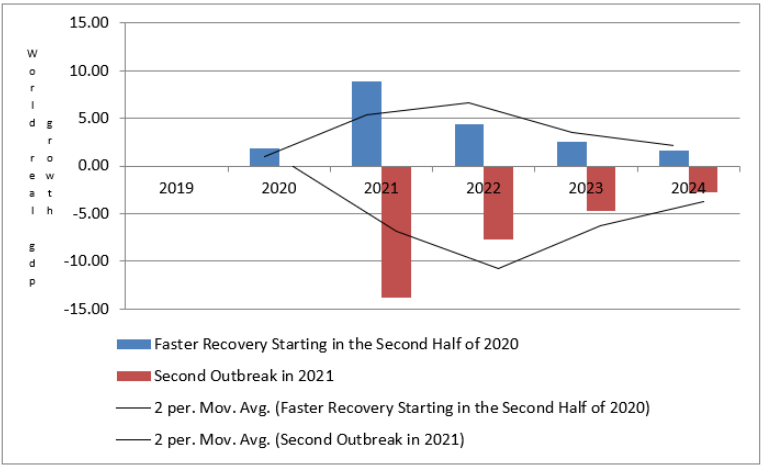
وبالمثل، يجب الاستمرار في استخدام أدوات السياسة النقدية لتيسير الظروف المالية وتخفيف قيود السيولة، وبالتالي إعطاء الحكومات الحيز المالي الكافي الذي تحتاجه لدعم استمرارية الحركة التجارية والأعمال وكفاية دخل الأسرة.

3. تداعيات الأزمة على النمو الاقتصادي والتشغيل في الدول العربية

خلّفت إجراءات الاحتواء والتخفيف التي اتخذتها العديد من البلدان آثاراً اقتصاديةً مفاجئةً وعميقةً. وتشير تقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن تدابير الاحتواء يمكن أن تؤدي إلى انخفاض أولي في الإنتاج قد يصل إلى الخمس أو الربع في العديد من الاقتصادات العالمية، مع انخفاض الإنفاق الاستهلاكي مبدئيًا بنحو الثلث، وتعكس هذه المؤشرات التقريبية الآثار المباشرة للاحتواء (OECD، 2020). وفي الفقرات التالية نستخدم بعض المؤشرات الاقتصادية لتوضيح تداعيات جائحة كوفيد 19 على النشاط الاقتصادي في الدول العربية.

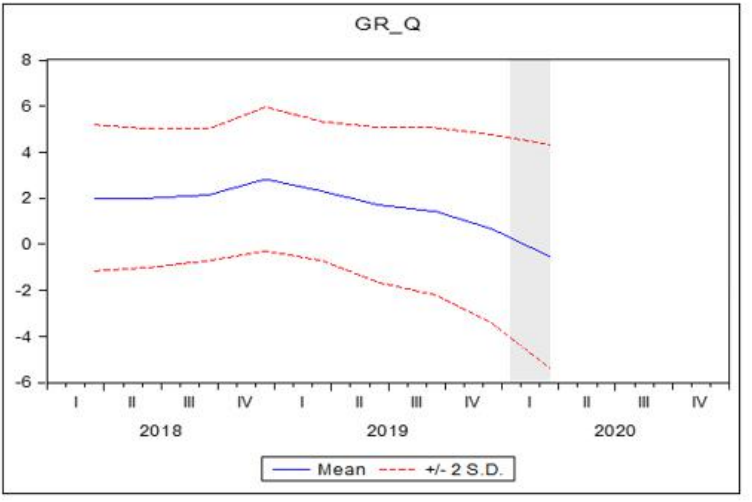
عالمياً، انخفضت معدلات النمو الاقتصادي بمستويات لم يسبق لها مثيل في التاريخ الحديث جراء أزمة كوفيد 19. والشكل رقم (2) يوضح مستويات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي العالمي خلال الفترة 2018 – 2024 وفقاً لبيانات وتنبؤات صندوق النقد الدولي بافتراض سيناريوهات متفائلة ومتشائمة. ويشير السيناريو المتفائل إلى سرعة العودة إلى النمو الاقتصادي في الجزء الثاني من عام 2020، مما يجعل تداعيات الأزمة أقل ضرراً على الاقتصاد العالمي من السيناريو الآخر. أما في السيناريو المتشائم، فيتوقع حدوث موجة أخرى من تفشي الوباء في عام 2021 ويستمر الانكماش الاقتصادي حتى عام 2024.

الشكل رقم (2): مستويات النمو الاقتصادي الحقيقي العالمي (2018–2024)



المصدر: إعداد الكاتب من بيانات صندوق النقد الدولي – آفاق الاقتصاد العالمي – يونيو 2020.

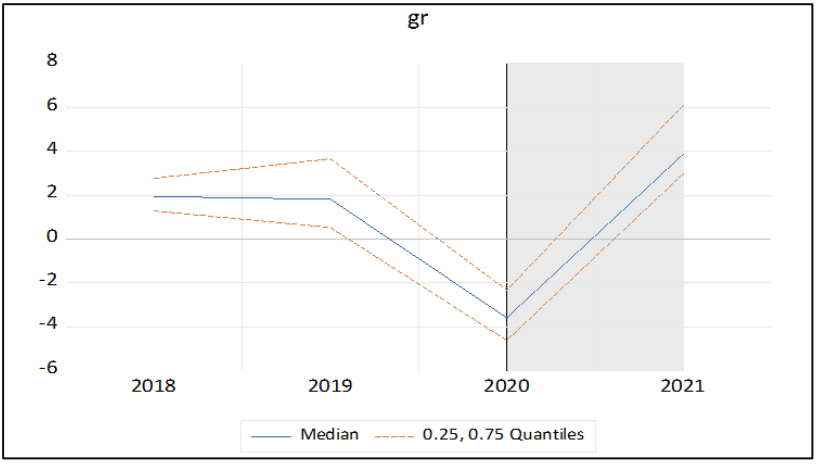
الشكل رقم (3): مستويات النمو الاقتصادي في الدول العربية في بيانات ربع سنوية (2018_I - 2020_II)



المصدر: إعداد الكاتب من بيانات صندوق النقد الدولي – آفاق الاقتصاد العالمي.

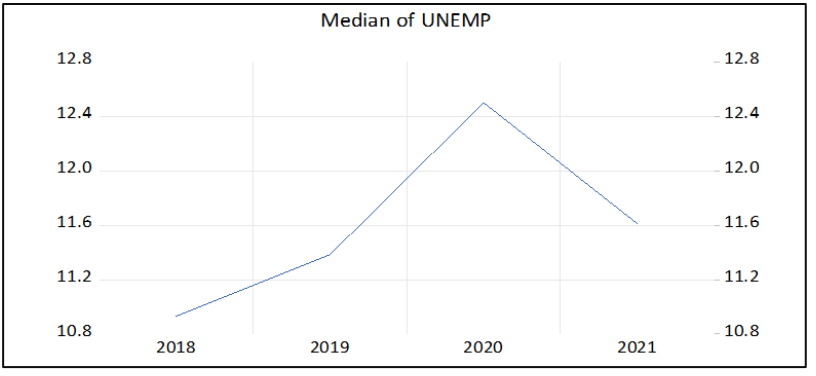
ويوضح الشكل رقم (3) يوضح أداء متوسط النمو الاقتصادي في الدول العربية باستخدام بيانات ربع سنوية من الربع الأول من عام (1-2018) إلى الربع الثاني من عام (11-2020) ومنه يتبيّن الانهيار الكبير في النمو الاقتصادي في الربع الأول والثاني من عام 2020 مما يدل على أن الجائحة أثرت تأثيراً كبيراً على الانتاج في الدول العربية والذي ينعكس بدوره سلباً على مستويات التشغيل والدخل. وتتطلب الاستجابة الاقتصادية للأزمة التنفيذ المنسق بين إجراءات السياسة المالية والنقدية، والتدخل في الوقت المناسب لأنه يمنع فقدان الدخل والوظائف والأرواح ويسهل سير التعافي والاستدامة. أما الشكل رقم (4) فيوضح متوسط أداء مؤشر النمو الاقتصادي وآفاق التعافي في الدول العربية قبل وبعد الأزمة في الفترة (2018-2021) باستخدام بيانات سنوية من صندوق النقد الدولي. والشكل يؤكّد على الانخفاض الكبير في النمو الاقتصادي في الدول العربية في عام 2020 ثم التعافي في عام 2021 في سناريو متفائل بالعودة تدريجياً الى النشاط الاقتصادي خلال عام 2020. ويوضح الشكل رقم (5) انعكاسات الأزمة على أسواق العمل العربية من خلال مؤشر معدلات البطالة ويشير إلى ارتفاع كبير في تلك المعدلات في الدول العربية خلال عام 2020، ثم الانخفاض بعد ذلك حسب توقعات الصندوق.

الشكل رقم (4): متوسط النمو الاقتصادي في الدول العربية 2018-2021 واحتمالات التعافي



المصدر: تم إنشاؤه من بيانات صندوق النقد الدولي.

الشكل رقم (5): متوسط معدل البطالة في الدول العربية قبل الأزمة وبعدها



المصدر: تم إنشاؤه من بيانات صندوق النقد الدولي.

والجدول رقم (1) يوضح بعض مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي الرئيسية في الدول العربية في عام 2020 مقارنة بعام 2019، والتي تشمل معدل التضخم السنوي ومعدل البطالة وعجز الميزانية ورصيد الحساب الجاري في ميزان المدفوعات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن ويتبين من هذا الجدول ارتفاع معدلات التضخم في عام 2020 مقارنة بعام 2019 في معظم الدول العربية وخصوصاً في الدول التي تعاني من عدم الاستقرار الاقتصادي مثل لبنان وليبيا واليمن

والسودان والتي ارتفعت فيها معدلات التضخم بنسب تصل إلى 17%، 22%، 26%، 81% على التوالي. مما يدل على أن أزمة جائحة كوفيد 19 زادت من عدم الاستقرار الاقتصادي وفاقمت من مشاكل الدول العربية ذات الاقتصادات غير المستقرة. وبالمثل ازدادت معدلات البطالة في كل الدول العربية التي تتوفر بياناتها مثل مصر والبحرين والمغرب والجزائر والسودان. وأيضاً، تضاعف عجز الميزانية في الدول العربية بأكثر من ضعفين بسبب الجائحة وتفاقمت مشاكل الحساب الجاري والذي سجل عجزاً في كل الدول العربية باستثناء الإمارات.

الجدول رقم (1): مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي في الدول العربية (2019، 2020)

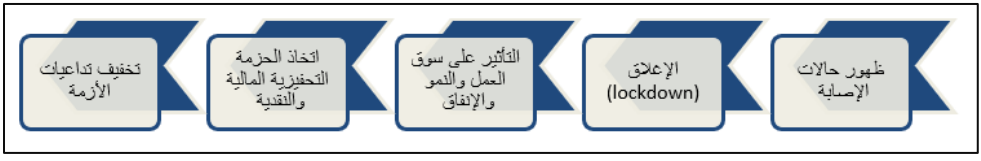
الدولة	معدل التضخم السنوي		معدل البطالة		عجز الميزانية		ميزان المدفوعات % الناتج المحلي الإجمالي	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
الجزائر	2.0	3.5	11.4	15.1	-5.1	-15.0	-9.6	-18.3
البحرين	1.0	2.6	4.0	4.7	-10.6	-15.7	-2.9	-9.6
جيبوتي	3.3	2.9			-0.8	-2.7	24.7	-0.8
مصر	13.9	5.9	8.6	10.3	-7.4	-7.7	-3.6	-4.3
العراق	-0.2	0.8			-0.8	-22.3	-1.2	-21.7
الأردن	0.3	0.2	19.1	n/a	-6.1	-6.7	-2.8	-5.8
الكويت	1.1	0.5	n/a	n/a	4.8	-11.3	8.9	-10.2
لبنان	2.9	17.0			-10.7	-15.3	-20.6	-12.6
ليبيا	4.6	22.3			8.8	-7.2	-0.3	-6.6
موريتانيا	2.3	3.9			2.8	-2.6	-10.6	-17.3
المغرب	0.0	0.3	9.2	12.5	-4.1	-7.1	-4.2	-7.8
عمان	0.1	1.0			-7.0	-16.9	-5.2	-14.2
قطر	-0.6	-1.2			4.1	5.3	2.4	-1.9
السعودية	-1.2	0.9	n/a	n/a	-4.5	-12.6	6.3	-3.1
السودان	51.0	81.3	22.1	25.0	-10.8	-16.9	-14.9	-15.2
تونس	6.7	6.2	14.9	n/a	-3.9	-4.3	-8.8	-7.5
الامارات	-1.9	-1.0			-0.8	-11.1	7.4	1.5
اليمن	10.0	26.7			-3.8	-8.0	-7.4	-2.8

المصدر: صندوق النقد الدولي، ابريل 2020.

مؤشرات الأغلاق والتنقل

وتعكس هذه المؤشرات كثافة وصرامة الإجراءات الوقائية التي اتخذتها بعض الدول العربية للحدّ من تفشي الوباء. والشكل (6) يوضح كيفية تأثير الأزمة على النشاط الاقتصادي وتخفيف تداعياتها. ولمعرفة تأثير الأغلاق على الأنشطة الاقتصادية اليومية في الدول العربية، نستعين بتقرير غوغل لحركة المجتمع خلال جائحة كوفيد 19 (Covid 19 Community Mobility Report) والذي يوضح التغيّر النسبي في الأنشطة اليومية خلال فترة الأزمة مقارنة مع سيناريو خط الأساس وهو عبارة عن القيمة المعتادة في ذلك النشاط لليوم الأسبوعي خلال الفترة (2020/1/3 – 2020/2/6) ويقصد بها هنا القيمة الوسطية (Median value). والأنشطة الستة المشمولة في التقرير هي: البيع بالتجزئة والترفيه، البقالات والصيدليات، الحدائق، محطات المواصلات، أماكن العمل، الأماكن السكنية. ويشير الجدول رقم (2) إلى انخفاض كبير في اتجاهات الحركة العامة (Mobility Trends) في الدول العربية بسبب كوفيد 19 وفقاً لهذا التقرير في يوم 8 اغسطس 2020 مقارنة بالسيناريو الأساسي، فانخفض على سبيل المثال التواجد أو الحركة في أماكن العمل بنسبة 31%، 26%، 25%، 22%، 21% في كل من الكويت، عُمان، السعودية، العراق والإمارات على التوالي. وبالمثل انخفضت الأنشطة اليومية الأخرى خصوصاً محطات المواصلات والبيع بالتجزئة والحدائق. ويشير المؤشر إلى أنّ الكويت والسعودية والإمارات هي أكثر الدول تأثراً بانخفاض الحركة في الأنشطة اليومية.

الشكل رقم (6):كيفية تأثير جائحة كوفيد 19 على النشاط الاقتصادي وتخفيف تداعياتها



المصدر: انشاء الكاتب

الجدول رقم (2): اتجاهات تغيّر حركة المجتمع العامة في الدول العربية خلال جائحة كوفيد 19

الأنشطة	البيع بالتجزئة والترفية	البقالات والصيدليات	الحدائق	محطات المواصلات	أماكن العمل	الأماكن السكنية
البحرين	21-	8-	19-	25-	19-	11+
مصر	19-	18+	7+	15-	17-	5+
العراق	10-	8+	8-	16-	22-	10+
الأردن	4-	6+	14+	51-	17-	2+
الكويت	30-	17-	29-	35-	31-	13+
لبنان	31-	13-	10+	52-	10-	1+
ليبيا	4+	27+	34+	24-	8-	1-
المغرب	21-	14-	7+	34-	10-	7+
عمان	31-	25-	31-	51-	26-	12+
قطر	5-	15+	14+	28-	6-	10+
السعودية	18-	9-	0	49-	25-	9+
الامارات	18-	1-	38-	41-	21-	11+
اليمن	12+	18+	5+	8+	14-	2+

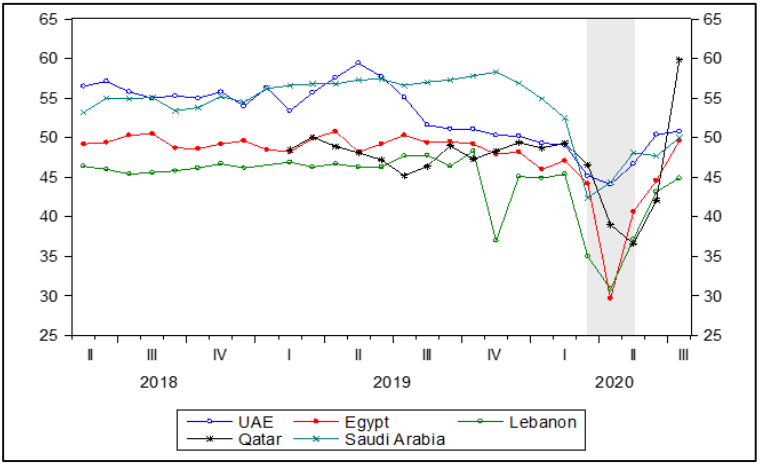
المصدر: غوغل، تقرير غوغل لحركة المجتمع خلال الجائحة Covid 19 Community Mobility Reports

قياس انخفاض النشاط الاقتصادي خلال الأزمة باستخدام مؤشر مديري المشتريات التصنيعية Manufacturing Purchasing Managers Index (PMI)

يُبيّن مؤشر مديري المشتريات التصنيعي (PMI) مستوى السلامة الاقتصادية لقطاع التصنيع في الدولة وفقاً لبيانات (IHS Markit Group) ويعتمد على إجابات الاستبيان التي تغطي المتغيرات الاقتصادية التالية: المخرجات أو الناتج، الطلبات الجديدة، أوامر التصدير الجديدة، تراكم الأعمال غير المنجزة، أسعار المخرجات، أسعار المدخلات، أوقات تسليم الموردين، مخزون السلع التامة الصنع، كمية ومخزون المشتريات، العمالة، الإنتاج المستقبلي. وتتراوح قيمة المؤشر بين 0 إلى 100 نقطة، فإذا كانت قيمة المؤشر أكبر من 50 نقطة فإنها تعني توسعاً في النشاط بالمقارنة مع الشهر السابق. وتمثل قيم المؤشر أقل من 50 نقطة انكماشًا، وتشير الدرجة 50 إلى عدم حدوث أي تغيّر. ويوضح الشكل رقم (7) انهيار كبير في قيمة المؤشر في كل الدول العربية المشمولة في التقرير وهي الامارات ومصر وقطر ولبنان والسعودية في عام 2020 بسبب جائحة كوفيد 19 مما

يدل على انخفاض كبير في الإنتاج الصناعي في هذه الدول بسبب الأزمة والشكل يوضح أداء بعض الدول العربية المتوفرة بياناتها في مؤشر مديري المشتريات التصنيعية PMI خلال الفترة (مايو 2018 – يوليو 2020 ، 2018M05 – 2020M07).

الشكل رقم (7): مؤشر مديري المشتريات التصنيعية PMI خلال الفترة (مايو 2018 – يوليو 2020)



المصدر: إعداد الكاتب من قاعدة بيانات مؤشر (PMI).

4. تحليل وتقييم دور السياسات المالية والنقدية في تخفيف آثار كوفيد 19 في الدول العربية

4.1. جهود الدول العربية في تخفيف تداعيات الأزمة

اتخذت البلدان المختلفة العديد من الإجراءات لاحتواء تفشي الفيروس ولتقوية النظام الصحي بالدولة، وتضمنت هذه الإجراءات إغلاق المدارس والمصانع، حظر السفر، وحظر التجوال في المدن. وقد أدت هذه الإجراءات إلى انخفاض النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة وانهيار الأسواق المالية. واتخذت الحكومات العربية العديد من الإجراءات لتخفيف الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الإجراءات. واشتملت على حزمة من السياسات التحفيزية المالية والنقدية والمصرفية. ففي الجزائر على سبيل المثال، استجابت الحكومة لتفشي فيروس كوفيد 19 بإلغاء كل رحلات الطيران في يوم 2020/2/25 وإغلاق المدارس وغيرها من الإجراءات الاحترازية. وقد تم إعادة فتح الاقتصاد تدريجياً في بداية يونيو 2020. واشتملت الحزمة التحفيزية الجزائرية على ضخ مبلغ 70 مليار دينار جزائري لتخفيف الآثار الصحية والاقتصادية للجائحة، والتي تتضمن دعم للبطالة الناجمة عن الجائحة بمبلغ 20 مليار دينار وتحويلات لقطاع الأسر الفقيرة بمبلغ 11.5 مليار دينار. وفي السياسة النقدية، قام

البنك المركزي الجزائري في يوم 2020/3/15 بخفض نسبة الاحتياطي الإلزامي من 10% إلى 8%، وخفض معدل الفائدة الرئيس بـ 25 نقطة ليبلغ 3.25%، ثم تمّ خفض هذا المعدل مرة أخرى في يوم 2020/4/30 من 3.25 إلى 3.00. وبالمثل تم خفض معدل الاحتياطي الإلزامي من 8% إلى 6%. كما تم تقليص فاتورة الواردات بحوالي 10 مليار دولار، أو ما يعادل 6% من الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة إلى حظر العديد من الصادرات.

وبالمثل تبنّت حكومة مملكة البحرين حزمة تحفيزية بمبلغ 560 مليون درهم (1.5 مليار دولار) أو ما يعادل 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد أعلنت هذه الحزمة في يوم 2020/3/17 بالإضافة إلى الإجراءات النقدية والمصرفية العديدة التي تبنّتها المملكة. وتبنت الحكومة الكويتية حزمة مالية تحفيزية بلغت 1.6 مليار دولار أو ما يعادل 1.5% من الناتج المحلي الاجمالي وخفض سعر الفائدة بنسبة 45% عن أسعار الفائدة في الفترة السابقة للجائحة. وبلغ حجم الحزمة التحفيزية في مصر 6.13 مليار دولار أو ما يعادل حوالي 1.8% من الناتج المحلي الاجمالي المصري. كما تبنت قطر حزمة مالية تحفيزية بلغت 20.3 مليار دولار أو ما يعادل حوالي 13% من الناتج المحلي الاجمالي القطري في مارس 2020. وسيتم في الأقسام التالية توضيح وتحليل هذه الاجراءات.

مؤشر جامعة أوكسفورد لقياس قوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19

قبل قياس قوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19، نستعرض الأوضاع الصحية في الدول العربية قبل الأزمة وفقاً لمؤشر التنافسية العالمي في عام 2018، والذي يوضح ترتيب جودة النظام الصحي في الدولة من بين 137 دولة في العالم. وتأتي لبنان وقطر والإمارات والبحرين في طليعة الدول العربية في جودة النظام الصحي، كما هو موضح في الجدول رقم (3).

الجدول رقم (3): مؤشر الأداء في القطاع الصحي في الدول العربية قبل جائحة كوفيد 19

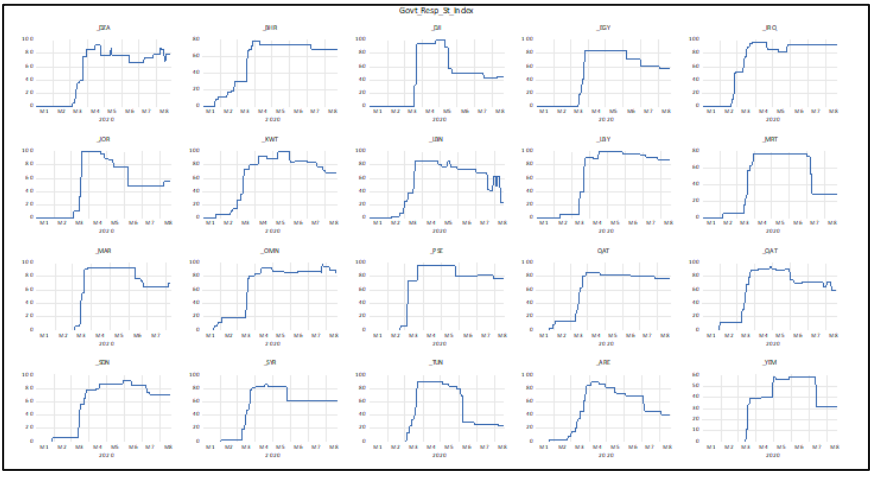
الدولة	الترتيب
لبنان	32
قطر	38
الإمارات	40
البحرين	42
عمان	46
الكويت	54
تونس	62
السعودية	64
الأردن	68
الجزائر	81
مصر	87
المغرب	88
اليمن	102
موريتانيا	113

المصدر: تقرير التنافسية 2018.

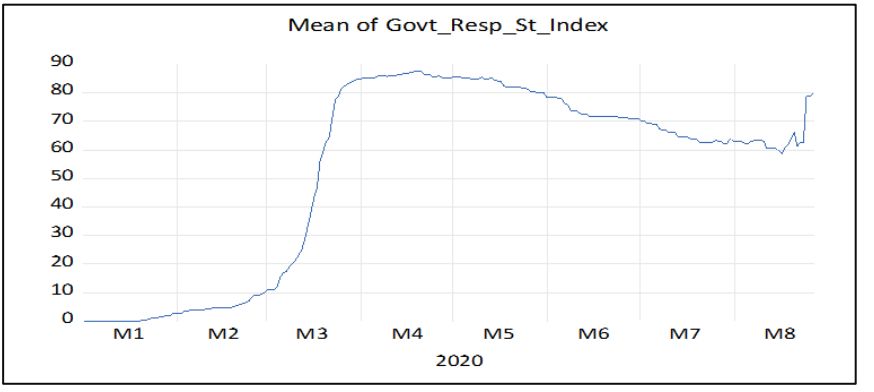
ولمعرفة قوة الحزمة التحفيزية التي اتخذتها البلدان العربية لاحتواء تداعيات تفشي فيروس كوفيد 19، نستعين بمؤشر جامعة أوكسفورد لقوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19 المسمى بـ Oxford Covid-19 Government Response Tracker أو (OXCGRT)، ويتركب المؤشر العمومي لقوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19 من ثلاثة مؤشرات فرعية وهي مؤشر الاحتواء والاغلاق ومؤشر الاستجابة الاقتصادية ومؤشر النظام الصحي العام. وقد عمل المؤشر على تطبيع قيم هذه الإجراءات لتصبح بين الصفر و الواحد الصحيح لجعلها قابلة للمقارنة بين البلدان العالمية المختلفة. وقد تم احتساب مؤشر قوة الاستجابة كمتوسط حسابي للمؤشرات الفرعية. ويوضح مؤشر الاحتواء والاغلاق الإجراءات الحكومية لاحتواء الفيروس المتمثلة في إغلاق المدارس، إغلاق أماكن العمل، إلغاء المناسبات العامة، حظر السفر، وغيره. ويتضمن هذا المؤشر 8 مؤشرات فرعية. أما المؤشر الفرعي للنظام الصحي الحكومي فيحتوي على مؤشرات حملات المعلومات العامة وسياسة الاختبارات والاستثمار الطارئ في الرعاية الحكومية والاستثمار في تطوير المصل. وتشتمل المؤشرات غير الصحية على مؤشرات السياسة الاقتصادية أو الدعم الاقتصادي، وهي عبارة عن 4 متغيرات تعكس دعم الدخل وتخفيف عقود الدين والإجراءات المالية والدعم العالمي. بالإضافة إلى مؤشر آخر غير مشمول في المتغيرات الاقتصادية ويتعلق بالحملات التوعوية العامة.

ومن الشكل (8) يتبين أن الدول العربية تتفاوت في بداية التشديد والتدرج في التنفيذ وفي رفعها، بالإضافة إلى قوة الاستجابة. ففي البحرين على سبيل المثال، ابتدأت بعض الإجراءات في يناير 2020 لتصل ذروتها في إبريل 2020 بمعدل 75.0 نقطة ثم تنخفض على 69.4 نقطة في نهاية أغسطس 2020. وفي مصر وجيبوتي بدأت الإجراءات الاحتوائية في منتصف مارس 2020 لتبلغ ذروتها في مايو 84.2 (نقطة في مصر) ثم تنخفض إلى 57.4 نقطة في أغسطس 2020. وفي الكويت بدأت الإجراءات في نهاية يناير 2020 (حوالي 5.6 نقطة) لتصل إلى ذروتها في مايو 2020 (100 نقطة) من يوم 10 مايو حتى 30 مايو 2020، ثم تنخفض إلى 68.5 في أغسطس 2020. أما الشكل رقم (9) فيوضح المتوسط العمومي لأداء الدول العربية في هذا المؤشر خلال الفترة من يناير 2020 وحتى أغسطس في نفس العام. ويبين الشكل أن الدول العربية عموماً بدأت إجراءات الاستجابة لجائحة كوفيد19 في فبراير لتبلغ ذروتها في مارس وإبريل ومايو، ثم تبدأ في الانخفاض تدريجياً بعد ذلك إلى أغسطس 2020.

الشكل رقم (8): مؤشر جامعة أوكسفورد لقوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19 في الدول العربية خلال الفترة يناير 2020 – أغسطس 2020



الشكل رقم (9): متوسط قيمة مؤشر جامعة أوكسفورد لقوة الاستجابة لجائحة كوفيد 19 في الدول العربية خلال الفترة يناير 2020 – أغسطس 2020



المصدر: إعداد الكتاب من بيانات مؤشر (OXCGRT)

4.2. تحليل الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لمجابهة جائحة كوفيد 19 باستخدام منهجية تحليل المكوّن الرئيسي (Principal Component Analysis (PCA:

تضمنت الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لمواجهة أزمة كوفيد 19 سياسات مالية ونقدية وسعر الصرف وميزان المدفوعات وتتفاوت هذه الدول في نوعية السياسات المتخذة. والجداول رقم (4)، (5) توضح نوع وحجم السياسات المتخذة في كل دولة من الدول العربية وفقاً لبيانات صندوق النقد الدولي ومؤشر (Elgin et al 2020) في فترات مختلفة من الأزمة. الجدول رقم (4) يوضح أن الدول العربية قامت في الشهور الأولى من الأزمة بزيادة التحفيز المالي (Fiscal Stimulation) بنسب متفاوتة بلغت أعلاها 13% من الناتج المحلي الإجمالي في قطر، أو ما يعادل 20.6 مليار دولار لمجابهة تداعيات الأزمة، وقد بلغ حجم الحزمة المالية التحفيزية في المتوسط العربي نسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي جانب السياسة النقدية تم خفض سعر الفائدة (rate-cut) كنسبة من السعر السائد قبل الجائحة بنسب عالية في الدول العربية بالإضافة إلى الحزمة النقدية التحفيزية غير سعر الفائدة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ويرمز لها بالرمز (Macro-Financial GDP) في الجدول، وقد بلغ متوسط هذه السياسات 3.8% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية. أما سياسات ميزان المدفوعات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي BOP-GDP فلم تُنفّذ سوى في دولة واحدة وهي الجزائر. وتشير الأعمدة المتبقية من الجدول وهي Other-man، Other-Pob إلى الإجراءات النقدية وإجراءات ميزان المدفوعات الأخرى غير المشمولة في السياسات السابقة على التوالي التي قامت بها الدول العربية، ويرمز لهذه الإجراءات بمتغيرات ثنائية تأخذ القيمة صفر عند عدم وجود الإجراء وقيمة الواحد الصحيح عند وجوده.

أما الجدول رقم (5) فيوضح الحزمة التحفيزية المتخذة بواسطة الدول العربية في شهر يوليو 2020، والتي تشمل بالإضافة إلى الإجراءات السابقة في الجدول رقم (5)، تغير نسب الاحتياطي الالزامي وتوفير التمويل الأصغر. ويعكس الجدول الاهتمام الكبير بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة في بعض الدول العربية مثل البحرين ومصر والاردن وعُمان وقطر والسعودية والإمارات. والجدول يوضح أيضاً أن كلاً من الجزائر ومصر والمغرب واليمن اتخذت إجراءات ذات علاقة بميزان المدفوعات لتخفيف تداعيات الأزمة في الفترة الأخيرة.

الجدول رقم (4): الحزمة التحفيزية المتخذة بواسطة الدول العربية لمجابهة الأزمة في الشهور الأولى (31 مارس 2020)

	التحفيز المالي (% من GDP)	خفض سعر الفائدة (كنسبة من السعر السائد قبل الجائحة)	إجراءات نقدية تحفيزية (% من GDP)	إجراءات نقدية أخرى*	إجراءات ميزان المدفوعات (% من GDP)	إجراءات أخرى في ميزان المدفوعات*
الجزائر	-7.2	13.57	0	0	6	0
البحرين	5.3	52.27	26	1	0	0
جيبوتي	0	0	0	1	0	0
مصر	2	23.53	0	1	0	0
العراق	0.01	0	1	0	0	0
الأردن	0	37.5	1.83	1	0	0
الكويت	1.4	45.45	0.02	1	0	0
لبنان	0	0	0	1	0	0
موريتانيا	0.13	25.43	0	1	0	0
المغرب	0.84	12.5	0	1	0	1
عمان	-2.5	60	25.09	1	0	0
قطر	13	43.73	1.43	1	0	0
السعودية	0.8	63.49	1.9	1	0	0
السودان	0	0	0	0	0	0
تونس	2	12.9	0.99	1	0	0
الامارات	1.8	62.5	6.7	1	0	0
اليمن	0	0	0	0	0	0

المصدر: صندوق النقد الدولي 2020، Elgin et al (2020).

* إذا وجدت الإجراءات تأخذ القيمة واحد صحيح وإذا لم توجد تأخذ قيمة صفر.

الجدول رقم (5): الحزمة التحفيزية المتخذة بواسطة الدول العربية لمجابهة الأزمة في شهر يوليو 2020

	التاريخ	التحفيز المالي (% من GDP)	خفض سعر الفائدة	الاحتياطي الالزامي	التمويل الأصغر	اجراءات نقدية أخرى*	اجراءات ميزان المدفوعات (% من GDP)	اجراءات أخرى في ميزان المدفوعات*
الجزائر	15-Jul	-2.2	14.3	40	0	1	6	1
البحرين	15-Jul	7	52.3	40	28	1	0	0
جيبوتي	16-Jul	2.4	0	0	0	1	0	0
مصر	15-Jul	1.8	23.5	0	2.2	1	0	1
العراق	16-Jul	0.1	0	13.3	1	1	0	0
الأردن	13-Jul	0.5	37.5	28.6	2.2	1	0	0
لبنان	16-Jul	1.9	0	0	0	1	0	0
ليبيا	16-Jul	1	0	0	0	0	0	0
موريتانيا	15-Jul	6.1	25.4	28.6	0	0	0	0
المغرب	16-Jul	2.7	33.3	0	0.8	1	3	1
عمان	15-Jul	-5	60	50	26.2	1	0	0
قطر	02-Jul	13	43.7	0	5.7	1	0	0
السعودية	23-Jul	-2.6	63.5	0	4	1	0	0
السودان	16-Jul	9.4	0	0	0	1	0	0
تونس	09-Jul	1.8	12.9	0	1	1	0	0
الامارات	15-Jul	2.1	62.5	50	28.6	1	0	0
اليمن	16-Jul	0	0	0	0	0	2.7	0

المصدر: صندوق النقد الدولي 2020، Elgin et al (2020)

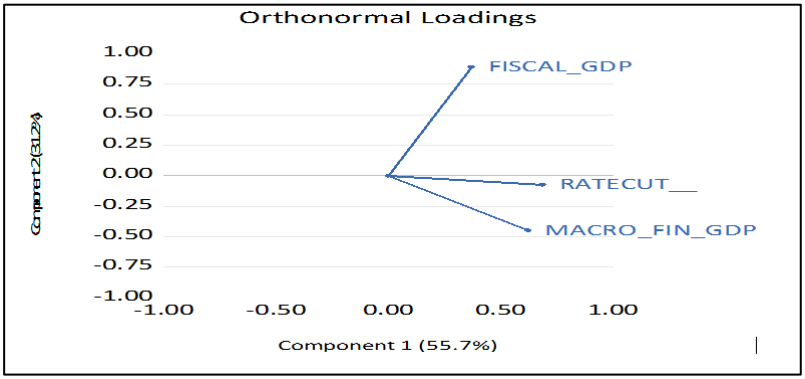
* إذا وجدت الإجراءات تأخذ القيمة واحد صحيح وإذا لم توجد تأخذ قيمة صفر.

ولتحليل الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لمجابهة أزمة كوفيد 19، تستخدم منهجية تحليل المكون الأساسي Principal Component Analysis (PCA) وسوف يرتكز التحليل على الإجراءات المتخذة في الشهور الأولى من الأزمة لأنها هي الأهم من جانب الحجم والتوقيت في السيطرة على تداعيات تفشي الوباء، وذلك بالتركيز على ثلاثة إجراءات رئيسية وهي السياسة المالية وخفض سعر الفائدة والإجراءات النقدية التحفيزية الأخرى كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بمعنى أن المكون الأساسي (PCA) يحتوي على هذه العناصر الثلاثة. والجدول رقم (A-1) بالملحق والشكل رقم (10) توضح نتائج تحليل المكون الأساسي لهذه العناصر الثلاثة.

وتوضح قيم Eigen Values في الجدول رقم (A-1) أن المكون الأول يساهم بنسبة 56% (1.669813) من جملة التباين (Variance) بينما يساهم المكون الثاني بنسبة 31% والثالث بنسبة 13%. وهذه النتائج تؤكد على أهمية مساهمة السياسة المالية والنقدية في الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية. والشكل رقم (A-2) بالملحق Scree Plot يرتّب قيم Eigen Values ويوضح أن المكون الأول والثاني هما أهم المكونات الأساسية، فيقع المكون الأول PC1 فوق القيمة واحد صحيح والمكون الثاني PC_2 تحتها ولكنه قريباً جداً منها، مما يدل على أهميته التفسيرية أيضاً، ويؤكّد أهمية استبقائه في التحليل، أما المكون الثالث (PC_3) فهو أقل أهمية ويمكن تجاهله. وتوضح نتائج الجدول رقم (A-1) بالملحق أن المكون الأول (PC1) والمكون الثاني (PC2)هما أهم المكونات الأساسية وتساهم بنسبة 85% من التباين (أو الفروق). ويؤكد المكون الأول PC1 على أهمية السياسات التحفيزية الثلاثة أما المكون الثاني (PC2) فيؤكد بصورة استثنائية على أهمية السياسات المالية والتي تساهم بنسبة 79.3% من جملة التباين.

والشكل رقم (A-3) بالملحق يوضح تركيبة المعاملات المتعامدة (Orthonormal Loading Plot). ومنه يتضح أنه على الرغم من أن متغيرات سعر الفائدة والإجراءات النقدية التحفيزية الأخرى مترابطة مع بعضها البعض بشكل كبير، إلا أن الأخيرة غير مرتبطة بالسياسة المالية لأنهما شبه متعامدتين (كما يوضح الشكل). ويوضح الشكل رقم (10) بالملحق أيضاً أن متغير السياسة المالية يرتبط أكثر بالمكون الثاني (PC_2) بينما ترتبط متغيرات السياسة النقدية بالمكون الأول (PC1). وبالنظر إلى طول المتجه الأخير، يتبين أن متغير سعر الفائدة ومتغير السياسات النقدية الأخرى لها نفس التأثير أو نفس طول المتجه (PC1). ويوضح الشكل (A-3) أيضاً تركز الحزمة التحفيزية في السياسة المالية في قطر، وتركز الحزمة التحفيزية في السياسة النقدية في كل من البحرين وعُمان. ومن التحليل السابق يتبين أن الدول العربية قد تبنت سياسات مالية ونقدية متفاوتة وأن الحزمة المالية التحفيزية قد لعبت الدور الأهم ولها ارتباط ضعيف بسياسات سعر الفائدة وهي غير مرتبطة بالسياسات النقدية الأخرى (انظر الجدول رقم (A-1) الذي يوضح مصفوفة الارتباط بين المتغيرات الثلاثة.

الشكل رقم (10): تحليل المكوّن الاساسي للحزمة التحفيزية في الدول العربية في الشهور الأولى للأزمة



المصدر: احتساب الكاتب

4.3. قياس آثار الحزمة التحفيزية المتخذة في الدول العربية باستخدام مضاعف السياسة المالية

يقاس أثر السياسة المالية على الناتج المحلي الإجمالي في المدى القصير من خلال المضاعف المالي (Multiplier) والذي يُعرف عادة بأنه نسبة التغيير في الناتج المحلي الاجمالي (ΔY) إلى التغيير في الإنفاق الحكومي أو الإيرادات الضريبية (ΔG ، ΔT) وبالتالي، فإن المضاعف المالي يقيس الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي الناتجة عن زيادة الانفاق الحكومي أو خفض الضرائب بدولار واحد. ويمكن التعبير عنها رياضياً بالمعادلات التالية:

$$\text{مضاعف الانفاق الحكومي} = (\Delta Y(t))/(\Delta G(t))$$

حيث أن (t) هي الفترة الزمنية

وعندما تكون الحزمة المالية التحفيزية كبيرة الحجم، كما هو الحال في ظل جائحة كوفيد 19، يكون نمو الناتج المحلي الإجمالي مدفوعاً في المقام الأول بالسياسة المالية. وبالتالي فمن الضروري قياس العلاقة بين هذين المتغيرين بدقة من أجل التخطيط والتنبؤ بتأثير إجراءات السياسة المالية عليه. وقد وجد كلّ من (Blanchard and Leigh, 2013) أن التقليل من شأن المضاعفات المالية في وقت مبكر من الأزمة يساهم بشكل كبير في التقدير الخاطئ في توقعات النمو. ويؤدي عدم تقدير قيمة المضاعفات المالية بصورة صحيحة إلى وضع أهداف مالية غير قابلة للتحقيق، والى إساءة تقدير مستوى التعديل اللازم للحد من نسبة المديونية. ونفترض في هذه الدراسة ان اتجاه العلاقة السببية في مضاعف السياسة المالية تجري من الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي الإجمالي بسبب كبر حجم الحزمة التحفيزية التي تبنتها الدول العربية لمجابهة تداعيات أزمة جائحة كوفيد 19

وشدة الانكماش الاقتصادي الناجم عنها. ونحاول في هذه الدراسة ايجاد قيم مضاعف السياسة المالية في الدول العربية آخذين في الاعتبار العوامل الهيكلية التي تؤثر على قيمته فتزيدها أو تضعفها في كل دولة. وتتمثّل هذه العوامل في عدة جوانب أهمها: مرونة أسواق العمل، درجة الانفتاح التجاري الخارجي، توافر المثبتات التلقائية (Automatic Stabilizer)، المديونية العامة الآمنة، وجود نظام سعر الصرف المثّبت، مستوى فاعلية ادارة الانفاق والايرادات الحكومية. وتزداد قيمة المضاعف في حالات: كبر حجم الاقتصاد الوطني وانخفاض درجة انفتاحه العالمي، وارتفاع كفاءة إدارة الإنفاق العام والإيرادات، وجود المثبتات التلقائية، وانخفاض المديونية الحكومية وانخفاض مرونة أسواق العمل.

وتتفاوت قيم المضاعف اعتماداً على نوع آلية السياسة المالية (إنفاق حكومي أو ضرائب) وتوقيتها أو الظروف الاقتصادية السائدة في وقت التنفيذ سواء كانت ازدهار، أو وضع طبيعي أو انكماش. فترتفع قيمة المضاعف عموماً في أوقات الانكماش وتنخفض في الأوقات الأخرى. وقد أوضحت الدراسات التجريبية أن قيمة مضاعف الانفاق الحكومي في الدول النامية تتراوح بين 2.0 الى 2.7 في بعض الدول مثل ماليزيا (كما في دراسة Rafiq and ZeuFack, 2012) إلى قيمة 0.2 في دراسة (Ilzetzk 2011) عن الدول الناشئة وقيمة 0.5 في دراسة (Kraay 2012) عن الدول منخفضة الدخل. وقد تم تقدير المضاعف في دول مجلس التعاون بقيمة 0.3 في دراسة (Espinoza and Senhadji 2011) وبقيمة 0.3 من السعودية في القطاع غير النفطي لنفس الكتّاب. وتتفق الدراسات التجريبية في ارتفاع قيمة المضاعف في أوقات الانكماش الاقتصادي عنها في الأوقات العادية. وقد قدّرت دراسة (Batini et al, 2014) قيمة المضاعف في الولايات المتحدة الناتج بما يتراوح بين 1.0 في الحد الأدنى وقيمة 1.4 في الحد الأعلى. كما أوضحت دراسة (Wilson, 2020) أن قيمة المضاعف في الولايات المتحدة في ظل جائحة كوفيد 19 ستكون أكبر من (1.5) لعدة أسباب منها ما يلي: ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك (MPC) للأفراد من التحويلات الحكومية بسبب ارتفاع معدلات البطالة وعدم توفر السيولة للأفراد، ارتفاع الميل الحدي للإنفاق (Marginal Propensity to Spend) من التحويلات الفيدرالية إلى حكومات الولايات بسبب ضغوط الإنفاق لمجابهة الجائحة، مما يعني أن كل دولار يحوّل من الحكومة الفيدرالية الى الحكومات الولائية سوف يقابل بدولار ينفق في مجابهة الجائحة، وضع السياسة النقدية في الحد السفلي لها (أي بسعر فائدة يساوي صفر) يجعل قيمة المضاعف المالي في حدود 1.5.

ومن الدراسات السابقة نتوقع أن تكون قيمة المضاعف المالي للحزمة التحفيزية التي اتخذتها بعض الدول العربية لمجابهة جائحة كوفيد 19 مرتفعة. وتعتمد قيمة مضاعف السياسة المالية في الدولة على الخصائص الهيكلية التي تفاقم أو تضعف من قيمة المضاعف. تقوم هذه الدراسة باحتساب قيمة المضاعف في الدول العربية من خلال عدة خطوات على النحو التالي: أولاً: إعطاء الدولة عدداً من النقاط بناءً على الخصائص الهيكلية التي تتميز بها، وأهم هذه الخصائص التي تم التركيز عليها ما يلي: انخفاض درجة الانفتاح الخارجي فكلما انخفضت هذه الدرجة، كلما انخفض في المقابل التسرب (Leakages) من خلال الواردات، ارتفاع عدم مرونة أسواق العمل (Labour

(market rigidities، ضعف قيم المُثبّتات التلقائية (Automatic Stabilizer) على سبيل المثال: عندما يكون الإنفاق العام أقل من 40% من الناتج المحلي الإجمالي، اتباع نظام سعر الصرف المثبّت (Fixed exchange rate regime)، وجود مستوى منخفض أو آمن للمديونية العامة، ارتفاع فاعلية إدارة الإنفاق الحكومي والإيرادات، وسيتم شرح هذه المؤشرات وبيان مصادر بياناتها في الفقرات التالية.

ثانياً: عند توفر أي من هذه العوامل تعطي الدولة قيمة الواحد الصحيح في كل متغير من المتغيرات السابقة، وعند عدم توفرها تعطي قيمة صفر. واتبعت هذه الدراسة منهجية (Batini et al, 2014) في تحديد العتبات أو الحدود العليا والدنيا لهذه المتغيرات التي تجعلها ترفع أو تخفض قيمة المضاعف مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة إذا لزم الأمر ذلك.

ثالثاً: يتم تجميع عدد النقاط التي تتحصل عليها كل دولة من الدول العربية لتحديد مستوى المضاعف في السنة الأولى في تلك الدولة في الأوقات العادية (منخفض، وسط، مرتفع). وتتراوح الحدود العليا والدنيا لقيم المضاعف حسب هذه الفئات الثلاثة وفقاً للدراسات التجريبية في الدول النامية على النحو التالي: المضاعف المنخفض بين (0.3−0.1)، المضاعف الوسط بين (0.6−0.4)، المضاعف المرتفع (1.0−0.7). وقد تم جمع بيانات عن هذه المؤشرات الستة من قواعد البيانات العالمية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمنتدى الاقتصادي العالمي، وتمت مقارنة أداء الدول العربية بأداء الولايات المتحدة كنموذج للمقارنة للتوضيح والتنبؤ بحجم المضاعف المتوقع. والفقرة التالية تعطي وصف تفصيلي للمتغيرات المستخدمة في تقييم الهيكل الاقتصادي في الدول العربية ومصادر البيانات لكل متغيّر. والدول العربية المشمولة في دراسة المضاعف المالي هي: الجزائر (DZA)، البحرين (BHR)، مصر(EGY)، الأردن (JOR)، الكويت (KWT)، لبنان (LBN)، موريتانيا (MRT)، المغرب(MAR)، عُمان (OMN)، قطر (QAT)، السعودية (SAU)، السودان (SDN)، تونس(TUN)، الإمارات (ARE)، اليمن (YEM)، بالإضافة إلى الولايات المتحدة (USA) على سبيل المقارنة.

وصف العوامل الهيكلية في الدول العربية ومصادر بياناتها

مرونة سوق العمل: هو مقياس لفاعلية سوق العمل، تتراوح قيمة هذا المتغير بين (1−7) حيث تمثل القيمة (7) أفضل أداء في العالم والقيمة (1) أقل أداء، وذلك وفقاً لتقرير التنافسية العالمي في عام 2018. تتفاوت الدول العربية في درجة مرونة أسواق العمل بين الدول ذات المرونة العالية، مثل الإمارات والبحرين وقطر والتي احتلت المراكز الرابع والسابع والثامن عالمياً في تقرير التنافسية الصادر في عام 2018/2017، وبين دول أخرى ذات مرونة منخفضة كالجزائر واليمن ومصر وعُمان وتونس والتي احتلت المراكز رقم 93، 121، 122، 125، 126 من بين 136 دولة في نفس التقرير. وبالنسبة للدول غير المشمولة في التقرير فقد تم تقدير مرونة سوق العمل وفقاً لأداء الدول المثيلة في نفس مستوى التنمية البشرية. فكلما كانت سوق العمل غير مرنة، كلما ساعدت

إجراءات السياسة المالية بشكل أكبر في زيادة تحريك الموارد وزاد تبعاً لذلك قيمة المضاعف، مثل زيادة تخصيص الإنفاق أو خفض ضرائب الدخل أو دعم مساهمات الضمان الاجتماعي. ويُتوقع من البيانات السابقة أن تترك الحزمة المالية التحفيزية أثراً أكبر في الإنتاج في الدول التي تضعف فيها مرونة سوق العمل مثل الجزائر واليمن ومصر.

درجة الانفتاح العالمي: تم قياسها من خلال قيمة واردات السلع والخدمات مأخوذة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لأن الاستيراد يزيد من التسرب ويقلّل من قيمة المضاعف وفقاً للنظرية الاقتصادية. وتؤدي زيادة الانفتاح الخارجي إلى خفض قيمة مضاعف السياسة المالية. فزيادة الدخل التي تستخدم في شراء الواردات تعتبر تسريباً لجزء من الدخل القومي إلى خارج الدولة. وقد تم الحصول على البيانات هذا المتغير من قاعدة بيانات البنك الدولي وتم أخذ القيمة المتوسطة للسنوات (2014-2018). تتميز معظم الدول العربية بدرجة مرتفعة من الانفتاح التجاري الخارجي وترتفع فيها قيمة الصادرات والواردات. باستثناء بعض الدول مثل الجزائر، مصر، السعودية، والسودان.

درجة أمان المديونية العامة: يمكن التعبير عنها بنسبة المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي وقد تم الحصول على البيانات من تقرير التنافسية والبنك الدولي. ويؤدي زيادة المديونية الى خفض قيمة مضاعف السياسة المالية. وتتمثل إشكالية المديونية في إضعاف مقدرة الحكومة على الاستجابة للصدمات الخارجية مثل أزمة كوفيد 19 وتلبية الاحتياجات التمويلية العاجلة. وفي ظل وجود المديونية العالية تضطر الحكومة لاتخاذ تعديلات مكلفة في السياسة المالية تؤثر تأثيراً بليغاً على الأهداف الاقتصادية الكلية المنشودة. وتعاني معظم الدول العربية من المديونية غير الآمنة باستثناء الجزائر والكويت والسعودية والإمارات. وتتفاوت الدول العربية في طرق الاستجابة للزيادة في المديونية العامة، فتقوم الدول المصدرة للنفط بتخفيض الانفاق الحكومي وتقوم الدول غير النفطية بزيادة الإيرادات من خلال زيادة الضرائب بسبب جمود هيكل الانفاق الحكومي فيها.

المُثبّتات الذاتية Automatic Stabilizer: تم استخدام متوسط نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2014-2018 كمؤشر إلى قوة المثبتات الذاتية. وقد تم الحصول على البيانات من صندوق النقد الدولي.

نظام سعر الصرف السائد في الدولة: تم تصنيف أنظمة سعر الصرف في الدول العربية وفقاً لتصنيف صندوق النقد الدولي لها في عام 2018. تتبع الدول العربية عموماً أنواع مختلفة من أنظمة سعر الصرف المثبّتة ولا توجد دولة واحدة تتبع نظام سعر الصرف التام المرونة (المعوّم Free Float) سوى الصومال. ويتبع كل من البحرين والكويت والسعودية وقطر والإمارات وعُمان والمغرب والعراق والأردن وليبيا نظام التثبيت التقليدي (Conventional Peg). وتتبع الدول العربية الأخرى أنواع أخرى من أنواع التثبيت.

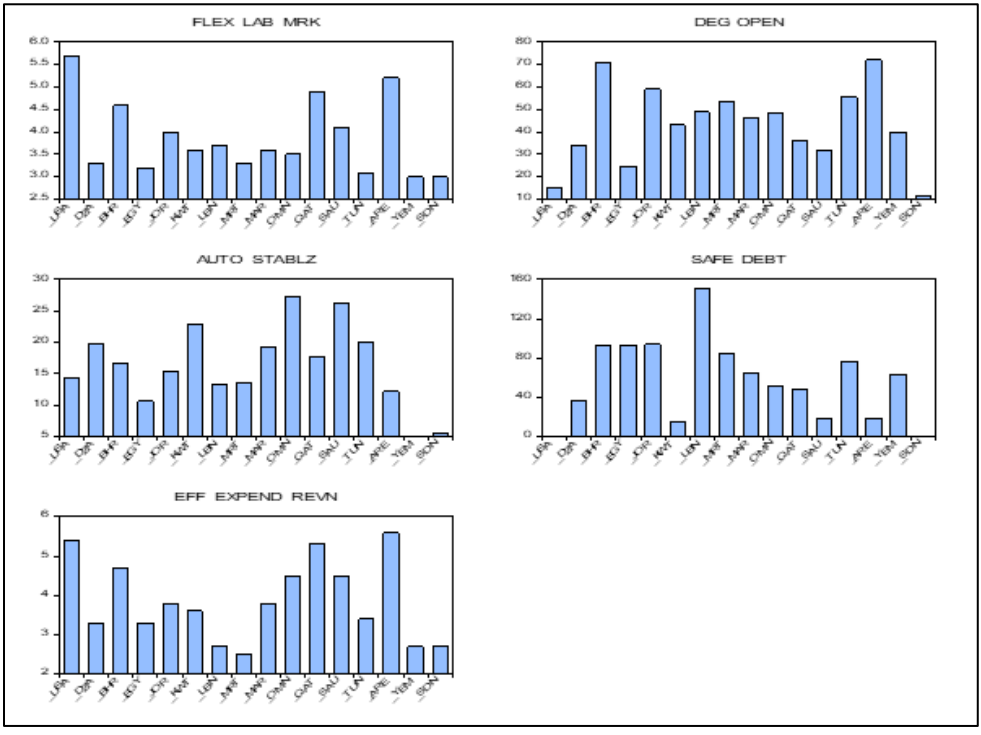
درجة فاعلية إدارة الإنفاق الحكومي والإيرادات: تم تصنيف الدول العربية في هذا المتغير وفقاً لتصنيف تقرير التنافسية، أما بالنسبة للدول غير المشمولة في التقرير فقد تم تقدير المتغير وفقاً لأداء الدول المثيلة في نفس مستوى التنمية البشرية. تفاوت أداء الدول العربية في هذا المتغير، فتميزت

بعضها بارتفاع كفاءة الأداء واحتلت مراتب عالمية مرموقة في تقرير التنافسية العالمي مثل الإمارات وقطر والسعودية وعُمان، والتي جاءت ضمن أفضل عشر دول في العالم في كفاءة الإنفاق الحكومي وفقاً لهذا التقرير، بينما تأخّر أداء دول أخرى مثل موريتانيا واليمن ولبنان والتي احتلت المراتب رقم 111، 116، 130 على التوالي من بين 136 دولة في نفس التقرير.

الإنفاق الحكومي: عبارة عن متوسط الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2014–2018.

والشكل رقم (11) يوضح مستوى أداء الدول العربية في هذه المتغيرات الهيكلية على النحو التالي: مرونة سوق العمل (FLEX_LAB_MRK)، درجة الانفتاح الخارجي (DEG_OPEN)، المثبتات التلقائية (AUTO_STABLZ)، المديونية الآمنة (SAFE_DEBT)، فاعلية إدارة الإنفاق الحكومي والإيرادات (EFF_EXPEND_REVN).

الشكل رقم (11): مستوى أداء الدول العربية في المتغيرات الهيكلية



المصدر: إعداد الكاتب من عدة تقارير دولية.

ويضع الجدول رقم (6) قيم هذه المتغيرات الهيكلية في الدول العربية في صورة مقياس ثنائي يحتوي على القيمتين (صفر وواحد صحيح) والعمود الأخير من الجدول يوضح مجموع النقاط التي تحصلت عليها الدولة من مجموع 6 نقاط، وكلما زاد عدد النقاط المحرزة، كلما زادت قيمة مضاعف السياسة المالية. وقد تراوحت قيم المضاعف في الدول العربية بين 5 نقاط في الجزائر كأعلى قيمة إلى نقطتين في لبنان كأدنى قيمة.

الجدول رقم (6): العوامل الهيكلية المؤثرة على قيم مضاعف السياسة المالية في الدول العربية*

	فاعلية ادرة الانفاق والايرادات الحكومية	نظام سعر الصرف المثّبت	المديونية العامة الآمنة	المثبتات التلقائية	درجة الانفتاح الخارجي	عدم مرونة أسواق العمل	مجموع النقاط
الجزائر	0	1	1	1	1	1	5
البحرين	1	1	0	1	0	0	3
مصر	0	1	0	1	1	1	4
الأردن	1	1	0	1	0	0	3
الكويت	1	1	1	1	0	0	4
لبنان	0	1	0	1	0	0	2
موريتانيا	0	1	0	1	0	1	3
المغرب	1	1	0	1	0	0	3
عُمان	1	1	0	1	0	0	3
قطر	1	1	0	1	0	0	3
السعودية	1	1	1	1	1	0	5
تونس	0	1	0	1	0	1	3
الإمارات	1	1	1	1	0	0	4
اليمن	0	1	0	1	0	1	3
السودان	0	1	0	1	1	1	4
امريكا	1	0	1	1	1	0	4

المصدر: احتساب الكاتب

* تم قياس المتغيرات في الجدول بمقياس ثنائي يأخذ قيمة صفر أو واحد صحيح.

وأثبتت الدراسات التطبيقية أن أثر المضاعف المالي يستمر لمدة خمس سنوات بعد إنشائه، ويأخذ الأثر شكل "U" مقلوبة بمعنى أنه يتزايد حتى يصل إلى القمة ثم يتناقص بعد ذلك (Baniti and Others, 2012) وتكون القمة في العادة في السنة الثانية، وتكون قيمة المضاعف في السنة الثانية أعلى من السنة الأولى بحوالي 30%-10% (Mineshima and Others, 2014) اعتماداً على نوع الأداة المالية المستخدمة (إنفاق، ضرائب)، وديمومة الهزة المالية (بمعنى هل هي مرة واحدة

فقط أم مستمرة لوقت طويل) والعوامل الظرفية المصاحبة مثل العوامل المرتبطة بالدورة الاقتصادية والسياسة النقدية. ونتوقع في هذه الدراسة أن تكون قيمة المضاعف المالي في الدول العربية أكبر في السنة الثانية منها في السنة الأولى. ولاحتساب تأثير العوامل المؤقتة (أو الظرفية) والسياسة النقدية التي تؤثر على قيمة المضاعف، نستخدم الصيغة الرياضية التالية لتعديل قيم الحدود العليا والدنيا لمدى المضاعف في المعادلة رقم (1) التالية:

$$\lambda = \lambda_0 * (1 + \phi) * (1 + \rho) \quad \dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots (1)$$

وتوضح هذه المعادلة تفاعل العوامل الثلاثة السابقة مع بعضها البعض وتأثيرها بصورة آنية في قيمة المضاعف المالي. وتشير λ إلى القيمة الأخيرة للمضاعف، λ_0 تعني قيمة المضاعف في الأوقات العادية، ϕ يرمز بها للعوامل المرتبطة بالدورة الاقتصادية وتتراوح قيمتها من $(0.4-)$ إلى $(0.6+)$، ρ تشير إلى تأثير موقف السياسة النقدية وتتراوح قيمتها بين $(0-0.3)$ وفقاً للدراسات التجريبية السابقة.

الجدول رقم (7): احتساب قيم مضاعف السياسة المالية في الدول العربية في ظل تداعيات جائحة كوفيد 19

	تصنيف المضاعف	القيمة الدنيا للمضاعف	القيمة العليا للمضاعف
الجزائر	عالي	1.355	1.936
البحرين	متوسط إلى منخفض	0.813	1.219
مصر	متوسط إلى عالي	1.389	1.984
الأردن	متوسط إلى منخفض	0.813	1.219
الكويت	عالي إلى متوسط	1.411	2.016
لبنان	منخفض	0.198	0.595
موريتانيا	متوسط إلى منخفض	0.781	1.171
المغرب	متوسط إلى منخفض	0.806	1.210
عمان	متوسط إلى منخفض	0.813	1.219
قطر	متوسط إلى منخفض	0.813	1.219
السعودية	عالي	1.422	2.032
تونس	متوسط إلى منخفض	0.781	1.171
الامارات	عالي إلى متوسط	1.422	2.032
اليمن	متوسط إلى منخفض	0.794	1.190
السودان	عالي إلى متوسط	1.344	1.920

المصدر: احتساب الكاتب

بناءً على المعطيات السابقة نقوم باحتساب مضاعف السياسة المالية للحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لتخفيف الانكماش الاقتصادي الناجم عن تداعيات جائحة كورنا. وسيتم إيجاد قيمة المضاعف المالي للسنة الأولى بناءً على القيمة المحسوبة للعوامل الهيكلية ووجود حالة الانكماش الاقتصادي ومواقف السياسة النقدية في الدول العربية. والجدول رقم (7) يوضح نتائج تقييم المضاعف للدول العربية وفقاً لقيم العوامل الهيكلية المحسوبة لها، ومن ثم تصنيف المضاعف إلى عالي، عالي إلى متوسط، متوسط إلى منخفض، منخفض. ونسبة لكبر حجم الانكماش الناجم عن الجائحة، تم ترفيع حجم المضاعف ليأخذ القيمة العليا له، فعلى سبيل المثال إذا كان المضاعف من فئة (عالي إلى متوسط) يُصنّف على أنه عالياً، وإذا كان من فئة (متوسط إلى منخفض) يُصنّف على أنه متوسط وهكذا.

الجدول رقم (7) يوضح نتائج تقدير مضاعف السياسة المالية في السنة الأولى في الدول العربية في ظل تداعيات جائحة كوفيد 19، ومن الجدول يتبين ارتفاع قيم المضاعف عموماً في الدول العربية فتتجاوز قيمته العليا الواحد الصحيح في كل الدول العربية باستثناء لبنان، وتقارب قيمته الدنيا الواحد الصحيح في كثير منها، مما يدل على أن زيادة الإنفاق الحكومي تؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من وحدة واحدة، وفي بعض الدول العربية إلى زيادة وحدتين. وفي القيم الدنيا، تؤدي زيادة الإنفاق الحكومي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بما يزيد على ثلاثة أرباع وحدة (0.75) في كل الدول العربية باستثناء لبنان.

وتدل هذه النتائج على أن الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية سوف تزيد النمو الاقتصادي، وتتسارع بالتعافي الاقتصادي اعتماداً على حجم تلك الحزمة، فكلما زاد حجمها كلما تسارعت وتيرة النمو والتعافي وانخفضت تداعيات الأزمة السلبية على الدولة. وفقاً لهذه التقديرات فإن بعض الدول العربية مثل الكويت والإمارات والسعودية يتوقع أن تتعافى من تداعيات الجائحة أسرع من غيرها بسبب ارتفاع قيمة المضاعف وارتفاع حجم الحزمة التحفيزية المتخذة لمجابهة تداعيات جائحة كوفيد 19 إذا افترضنا استقرار العوامل الأخرى مثل أسعار النفط.

5. الخاتمة

أدى تفشي فيروس كوفيد 19 المستجد COVID-19 إلى أزمة صحية واقتصادية لم يسبق لها مثيل في التاريخ الحديث. وقد قامت الدول العربية بالعديد من الإجراءات لاحتواء وتخفيف انتشار الفيروس لتقليل عدد الاصابات بالمرض، والاعداد لانتعاش اقتصادي قوي بعد تخفيف التدابير الصحية. وقد تضمنت مسارات السياسة الاقتصادية خلال الأزمة وبعدها مسارات احتواء الجائحة الصحية ووقف تفشي الوباء ومسارات استجابة للأزمة. وقد حلّلت هذه الورقة البحثية حزمة السياسات المالية والنقدية التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية لمجابهة الوباء وقيّمت دورها في حفز وتسريع النمو والتشغيل في ظل تداعيات جائحة كوفيد 19 وما بعدها. واعتمدت في التحليل على قواعد البيانات الدولية المتاحة واستخدمت عدة طرق إحصائية لمعالجة وتحليل هذه البيانات واحتوت هذه الورقة على ستة محاور هي المقدمة، دور السياسات التحفيزية في تخفيف تداعيات الأزمة في الجانب

النظري، تداعيات الأزمة على النمو الاقتصادي والتشغيل في الدول العربية، تقييم دور السياسات المالية والنقدية في التخفيف من آثار الأزمة والخاتمة. واستخدمت مؤشر جامعة اكسفورد (OXCGRT) لبيان قوة الحزمة التحفيزية التي تبنتها الدول العربية مقارنة بدول العالم الأخرى. وأوضح هذا المؤشر أن الدول العربية عموماً بدأت إجراءات الاستجابة لجائحة كوفيد19 في فبراير 2020 لتبلغ ذروتها في مارس وإبريل ومايو، ثم بدأت في الانخفاض تدريجياً بعد ذلك إلى أغسطس من نفس العام.

ويؤكد تحليل المكون الأساسي للحزمة التحفيزية المتخذة بواسطة الدول العربية أنها قد تبنت سياسات مالية ونقدية متفاوتة وأن الحزمة المالية التحفيزية قد لعبت دوراً مهماً ولها ارتباط ضعيف بالسياسات النقدية. كما تؤكد نتائج التحليل على دور السياسة النقدية في تفسير جزء كبير من الفروق في النموذج. وتوضح نتائج تقدير مضاعف السياسة المالية في السنة الأولى في الدول العربية في ظل تداعيات جائحة كوفيد 19 والتي اعتمدت على العوامل الهيكلية في الدول العربية ارتفاع قيم المضاعف عموماً فتتجاوز قيمته العليا الواحد الصحيح في كل الدول العربية باستثناء لبنان، وتقارب قيمته الدنيا الواحد الصحيح في كثير منها، مما يدل على أن زيادة الإنفاق الحكومي تؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من وحدة واحدة، وترتفع إلى وحدتين في بعض الدول العربية. أما في القيم الدنيا، فتؤدي زيادة الإنفاق الحكومي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بما يزيد عن ثلاثة أرباع وحدة (0.75) في كل الدول العربية باستثناء لبنان. وتدل هذه النتائج على أن الحزمة التحفيزية التي اتخذتها الدول العربية سوف تزيد النمو الاقتصادي، وتتسارع بالتعافي الاقتصادي اعتماداً على حجم هذه الحزمة، فكلما زاد حجمها كلما تسارعت وتيرة النمو والتعافي وانخفضت تداعيات الأزمة السلبية على الدولة.

المراجع الانجليزية

Baldwin, R and B Weder di Mauro (2020), *Mitigating the Covid Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press.

Batini, N., G. Callegari, and G. Melina, 2012, "Successful Austerity in the United States, Europe and Japan," IMF Working Paper 12/190 (Washington: International Monetary Fund).

Batini, N., L. Eyraud, and A. Weber (2014), "A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers", IMF working Paper, WP/14/93 (Washington: International Monetary Fund).

Blanchard, O., and D. Leigh, 2013, "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers," *American Economic Review*, Vol. 103, No. 3, pp. 117–20.

Eichenbaum, M., S. Rebelo and M. Trabandt (2020), "The Macroeconomics of Epidemics", *NBER Working Paper* 26882, http://dx.doi.org/10.3386/w26882.

Elgin, C., G. Basbug and A. Yalaman (2020). "Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index", In "Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers, Issue 3, 10 April.

Espinoza, R., and A. Senhadji, 2011, "How Strong are Fiscal Multipliers in the GCC? An Empirical Investigation," IMF Working Paper 11/61 (Washington: International Monetary Fund).

Google, Covid 19 Community Mobility Reports, accessed on 9/8/2020: https://www.google.com/covid19/mobility/

Ilzetzki, E., 2011, "Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries," Policy Research Working Paper Series 5666 (Washington: The World Bank).

International Monetary Fund (2020), "World Economic Outlook: The Great Lockdown", April.

International Monetary Fund (2020), "World Economic Outlook Report: World Economic Outlook Update", June. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020

International Monetary Fund Database. http://www.imf.org/en/Data

Kraay, A., 2012, "How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 2, pp. 829–87.

Manufacturing Purchasing Managers Index (PMI), https://ihsmarkit.com/products/pmi.html

Mineshima, A., M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber, 2014, "Fiscal Multipliers," in *Post-Crisis Fiscal Policy*, ed. by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji (Cambridge: MIT Press).

Oxford University, (2020), Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OXCGRT), https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/

OECD. (2020), "Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience", Updated 19 May 2020.

Rafiq, S., and A. Zeufack, 2012, “Fiscal Multipliers over the Growth Cycle: Evidence from Malaysia, World Bank Policy Research Working Paper 5982 (Washington: World Bank).

Wilson, D, (2020), “The COVID-19 Fiscal Multiplier: Lessons from the Great Recession”, FRBSF Economic Letter, 2020-13, May.

World Bank. (2017-2020). *World Development Indicators* (Washington, D.C.: World Bank). http://data.worldbank.org

World Economic Forum. (2017-2019). *The Global Competitiveness Reports*. Geneva: World Economic Forum.

الملاحـق

الملحق رقم (A-1): نتائج تحليل المكوّن الأساسي ((Principal Component Analysis (PCA)

Sample: 1 17
Computed using: Ordinary correlations

Eigenvalues

Number	Value	Difference	Proportion	Cumulative Value	Cumulative Proportion
1	1.669769	0.733992	0.5566	1.669769	0.5566
2	0.935777	0.541324	0.3119	2.605546	0.8685
3	0.394454	---	0.1315	3.000000	1.0000

Eigenvectors (loadings):

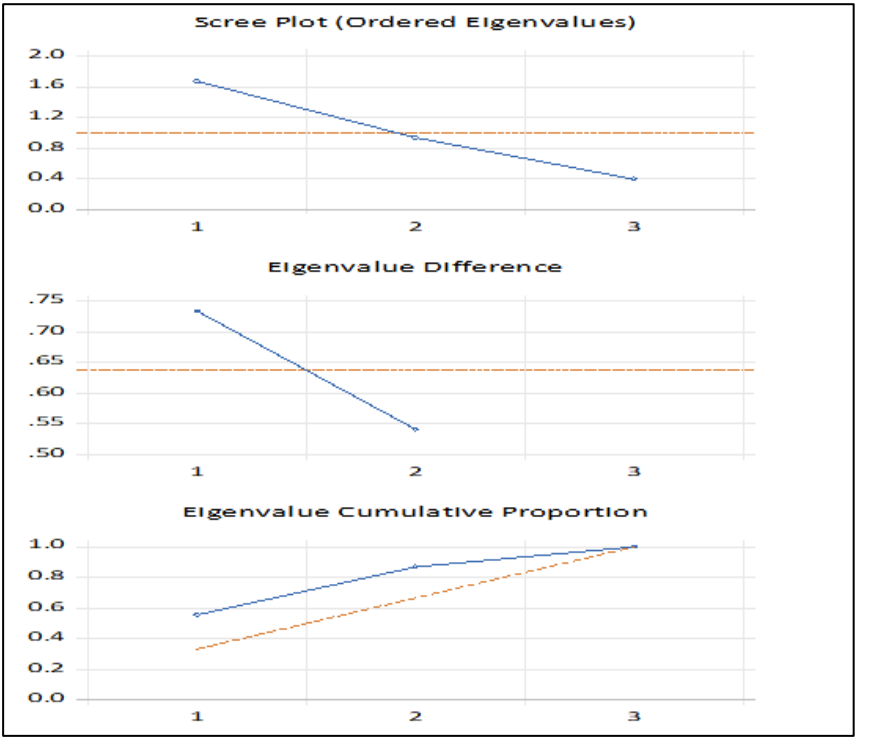
Variable	PC 1	PC 2	PC 3
FISCAL_GDP	0.371460	0.890822	0.261636
RATE CUT	0.687364	-0.074425	-0.722490
MACRO_FIN _ % GDP	0.624138	-0.448215	0.639965

Ordinary correlations:

	FISCAL_GDP	RATECUT__	MACRO_FIN_ % GDP
FISCAL_GDP	1.000000		
RATECUT__	0.289735	1.000000	
MACRO_FIN_GDP	0.079532	0.565181	1.000000

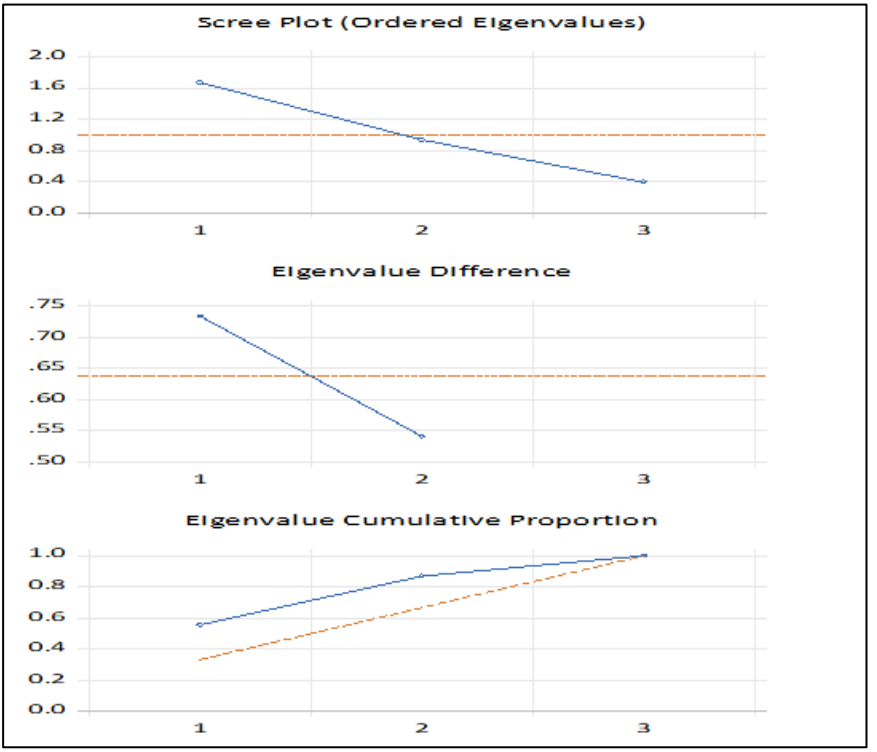
المصدر: إحتساب الكاتب.

الملحق رقم (A-2): تحليل المكون الأساسي (Eigenvalues and Eigenvectors graphs)



المصدر: إحتساب الكاتب.

الملحق رقم (A-3): تحليل المكون الأساسي (Orthonormal plot)



المصدر: إحتساب الكاتب.

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 137- 173
المعهد العربي للتخطيط

الآثار الاقتصادية لجائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية وسبل معالجتها

نواف أبوشماله*

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى التصدي للإشكالية المتعلقة بتحديد أهم الآثار الاقتصادية لأزمة أو لجائحة "كوفيد - 19" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية، بجانب تقييم دور سياسات سوق العمل النشطة وغير النشطة التي تتبناها الدول العربية عموما لاسيما خلال الأزمة في الحد من تلك الآثار. أظهرت الدراسة أن الدول العربية قد واجهت خلال الفترة الأولى للأزمة أعلى مستويات الخسارة في الوظائف مقارنة بباقي أقاليم العالم وفق المعيار النسبي للخسارة في ساعات العمل، كما أوضح التحليل أن الاختلالات الهيكلية المتأصلة في سوق العمل في الدول العربية قد عمقت من تداعيات جائحة كوفيد -19وبخاصة تلك المتعلقة بارتفاع معدلات البطالة، والبطالة طويلة الاجل، وانفصام الأجر عن الإنتاجية، وضعف استدامة استحداث الوظائف، وانتشار العمل ضمن القطاع غير المنظم، وعدم تلبية اشتراطات العمل اللائق. قدمت الدراسة عدد من المعالجات التي ترتكز بشكل أساسي على منهج الحلول المستدامة، والسياسات الانتقائية الطابع، ومأسسة الحوار الاجتماعي كمكون مركزي وحقيقي وفاعل من مكونات صياغة سياسات العمل، والعمل على إعادة توجيه مسار النمو الاقتصادي ليصبح أكثر غنى بالوظائف. وذلك ضمن مسار إصلاحي حقيقي لهياكل الاقتصاد والأسواق في الدول العربية.

Economic Impacts of Covid - 19 Pandemic on Arab Labor Markets and Poverty and Ways to Address Them

Nawaf Abou Shamala

Abstract

This paper aimed to address the problem of identifying main economic impacts of the covid-19 crisis on Arab labor markets and on poverty as well as assessing the role of active and passive labor market policies during the crisis, in mitigating the negative impacts of the pandemic. The study showed that during the first period of the crisis, Arab countries experienced the highest levels of job losses compared to the rest of the world in terms of working hours loss. The analysis also showed that the structural imbalances inherent in Arab labor markets were exacerbated pandemic, particularly those causing high unemployment,, the separation of wages from productivity, poor sustainability of job creation, the prevalence of informality and failure to meet the decent work requirements. The study discussed a number of treatments that guarantee sustainable solutions , and based on selective policies, institutionalization of social dialogue as a central, real and effective component of labor policies, and enhancing economic growth to become more job-rich to ensure the accumulation of efforts within a real reform path of economic structures and markets in Arab Countries.

*خبير أول في الجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: nawaf@api.org.kw

1. تمهيد

نالت التأثيرات والتداعيات الخاصة بجائحة " كوفيد – 19" من كافة الدول والمجتمعات على مستوى العالم بما في ذلك الدول العربية. وتضررت كافة الأسواق والقطاعات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية، وقد أسهمت العولمة الاقتصادية والاندماج العالمي وتشابكاته عبر سلاسل القيمة وسلاسل الإمداد في مضاعفة أعباء تلك التداعيات وحركة الاستثمار المباشر وغير المباشر، والسياحة والنقل الجوي، وتحويلات العاملين. وتقلص الحيز المتاح أمام السياسات الوطنية وتراجعت فعاليتها في الحد من تداعيات تلك الأزمة والتعافي منها، ولتصبح سياسات التعافي ذاتها مرتهنةً إلى حد بعيد بتعافي الشركاء ممثلين في هذه الحالة بالعالم.

وتأتي أسواق العمل في مقدمة الأسواق التي تأثرت بتداعيات تلك الجائحة، حيث قامت الدول ولأسباب مبررة لا خلاف حولها بإعطاء الأولوية لمحاصرة الجائحة ومنع انتشارها، وتم إقرار العديد من الإجراءات المحققة لذلك مثل الحجر الصحي، والحظر الجزئي أو الكلي وفق معياري الزمن أو الجغرافيا، أو خفض عدد ساعات العمل، أو المنع الكامل لكافة الأعمال والأنشطة واستثناء عدد محدود منها لاسيما، ذات الطابع الحيوي أو الاستراتيجي. وبالتركيز على أسواق العمل باعتبارها أداة خلق الوظائف وتوفير الدخول ومن ثم الحد من الفقر. يجدر التنويه أن هذه الجائحة واجهت العالم لاسيما الدول العربية وهي تواجه أساسا إشكالات حقيقية وهيكلية متأصلة تتعلق بقضايا البطالة لاسيما بين الشباب، وقصور مستويات التشغيل، هذا إضافة لارتباط ظاهرة البطالة بظاهرتي الفقر المطلق وضمن نطاقه متعدد الأبعاد في العديد من الدول والمجتمعات العربية. يضاف إلى ذلك إشكالات نوعية الوظائف، وظروف العمل، ومعدلات الأجور، وانفصام الأجر عن الإنتاجية، وتراجع حصة الأجور في عوائد العملية الإنتاجية، وضعف استدامة استحداث الوظائف sustainable jobs creation، وانتشار العمل ضمن القطاع غير المنظم، وتجزئة أسواق العمل، وعمالة الأطفال، وعدم تلبية اشتراطات العمل اللائق Decent work، وعدم كفاية متطلبات الوظائف الخضراء، وغيرها من الإشكالات الكمية أو النوعية لتركيبة سوق العمل. لتتفاقم حدة تلك الإشكالات نتيجة تلك الجائحة ويتسع مداها ليطال شرائح وقطاعات أوسع ويتعمق أثرها ويُعمق المعاناة على شرائح وفئات وقطاعات عدة على مستوى الدول العربية.

في هذا الإطار تهدف هذه الدراسة إلى التصدي للإشكالية المتعلقة بتحديد أهم الآثار الاقتصادية لجائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل والفقر في الدول العربية، واستكشاف سبل المعالجة القادرة على توفير استدامة أعلى لتلك المعالجات، لتكون قادرة على التصدي للإشكالات الهيكلية التي تواجه الدول العربية أساساً في تلك المجالات من مرحلة ما قبل الجائحة. وستقوم الدراسة بتبني المنهج التحليلي بشكل أساسي بجانب المنهجين الوصفي والتحليلي المقارن، سعياً لتوصيف وتحديد سمات وملامح إشكالية الدراسة واسبابها، وبما يمهد السبيل للوصول لطرح التوصيات القادرة على معالجتها لاحقاً.

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من شمولها لكافة الدول العربية وكذلك من مواكبتها لظاهرة لازالت فعلياً تؤثر تداعياتها أو تداعيات مواجهتها على الاقتصادات والمجتمعات العربية. ومن ثم قد تمثل توصياتها أداة هامة داعمة لصناع السياسات في الدول العربية للحد من تداعيات وأعباء تلك الجائحة.

2. إشكالات سوق العمل والفقر والأثر على أهداف التنمية المستدامة في ظل تداعيات جائحة " كوفيد – 19": منظور عالمي

رغم التوافق القائم على تأثر أسواق العمل في العالم أجمع بتداعيات أو تأثيرات جائحة "كوفيد – 19"، إلا أن تلك التداعيات كانت له خصوصية في حال الدول العربية والدول النامية بشكل أكثر تعميماً. وذلك نظراً للتشابكات القائمة بين ظاهرة مثل البطالة أو قصور التشغيل بظواهر اجتماعية أخرى أشد وطأة مثل الفقر والجوع والحرمان واشتداد حالات عدم العدالة في توزيع الدخل. لتتكاتف تلك الظواهر معاً لتشكل مصدر تهديد وتفتيت للنسيج وللأمن المجتمعي. وعلى المستوى العالمي فقد أشارت البيانات والإحصاءات الدولية والوطنية لفقد ملايين الوظائف وانهيار الطلب وتراجع النمو وكذلك التوقع باستمرارية تلك التأثيرات إلى أمد ليس قصير. بما في ذلك حجم الوظائف المفقودة والأعمال المعطلة، والساعات الملغاة، والأجور والتعويضات المُقلصة (IMF,2020).

في الوقت الذي بلغ فيه عدد العاملين في العالم في نهاية العام 2019 نحو 3.2 مليار شخص فقد واجه نحو 188 مليون البطالة والتعطل عن العمل. إضافة لوجود نحو 470 مليون عامل (بأجر) لا يتقاضون أجورا تكفي لخروجهم وأسرهم من دائرة الفقر المدقع Abject Poverty وفقاً لخط الفقر المعدل من جانب البنك الدولي بقيمة 1.9 دولار يومياً بسعر تعادل القوة الشرائية PPP للعام 2011، بما يمثل نحو 14.7% من إجمالي عدد العاملين في العالم، وهم لا يتمتعون بالقدرة على توفير الغذاء لأنفسهم ولذويهم بشكل منتظم وكافٍ. (ILO,2020). ويرتفع هذا العدد إلى نحو 630 مليون عامل يعيشون في فقر (أجر أقل من متوسط 3.2 دولار للفرد يومياً بسعر تعادل القوة الشرائية PPP). ما يعني وجود عامل فقير من بين كل خمس عمال على مستوى العالم. كما تشير الإحصاءات الدولية أن نحو ثلثي الفقراء في العالم يتمركزون في الدول ذات الدخل المتوسط وفق تصنيف البنك الدولي، كما أن 85% من الفقراء يتواجدون في الأقاليم والمناطق الريفية (UNDP,2019 and WB,2018). وهذا يؤشر بوضوح إلى الإشكالات التي تتعلق بنمط النمو وسياسات التنمية في الاقتصادات متوسطة الدخل، حيث تحقق النمو ليس مرادفاً لتقليص الفقر، فيما يعرف بالنمو غير المنحاز للفقراء.

كما يُتوقع أن يرتفع عدد العمال شديدي أو متوسطي الفقر في الفترة 2020–2021 في البلدان النامية (بما فيها الدول العربية). ما يزيد من العقبات التي تعترض تحقيق الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة والمتعلق بالقضاء على الفقر في كل مكان بحلول عام 2030. هذا مع الأخذ في الاعتبار أن أوجه عدم المساواة الكبيرة الأخرى في أسواق العمل، والمحددة حسب الجنس،

والسن، والموقع الجغرافي، وطبيعة النشاط، ومستوى التأهيل هي أشد عبئاً ولكن لا تتوفر عنها بيانات تفصيلية في العديد من الدول النامية بما فيها العديد من الدول العربية.

فيما يتعلق بتداعيات الجائحة عالمياً، تشير التقديرات الدولية إلى تعرض العالم فعلياً إلى انخفاض غير مسبوق في النشاط الاقتصادي ومن ثم في عدد ساعات العمل جراء هذه الجائحة وما صاحبها من تداعيات. وتوقع التعرض لمخاطر عالية وانقطاع الدخل لنحو 436 مليون مؤسسة/شركة/مشروع أو عاملون لحسابهم الخاص. لتبلغ هذه الخسائر للربع الثاني من العام 2020 ما يمثل نحو 6.7% من إجمالي ساعات العمل المسجلة في جميع أنحاء العالم. وهو ما يعادل فقد 195 مليون وظيفة بدوام كامل، وبافتراض 48 ساعة عمل أسبوعياً. لترتفع هذه التقديرات لما يمثل 10.5% من إجمالي عدد ساعات العمل عالمياً، وبما يعادل 305 مليون وظيفة بدوام كامل في نهاية النصف الثاني من العام 2020. ما يعني مواجهة ملايين إضافية من العاملين خسارة في الدخل وفقر أعمق (ILO,2020b) ويؤكد الأداء المقارن أن هذه الخسائر تفوق تلك التي واجهها العالم نتيجة تداعيات الأزمة المالية العالمية 2008/2007.

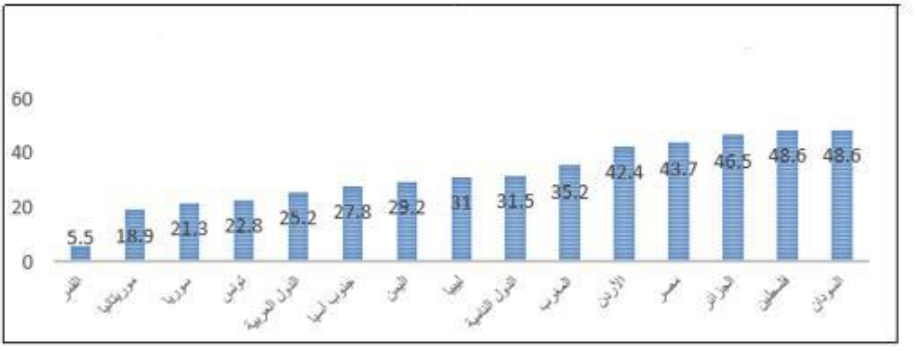
من جانب أخر فقد أثرت إجراءات الإغلاق Lockdown (حالة عدم السماح بحرية الحركة للدخول أو المغادرة للأفراد بسبب حالة طارئة (Cambridge dictionary,2020) الكلي أو الجزئي لأماكن العمل لمواجهة تلك الجائحة عملياً في نحو (81%) من إجمالي القوى العاملة العالمية وهو ما يمثل نحو 2.7 مليار عامل في العالم، ما يعني أن أربعة عاملين من كل خمسة تأثر بتداعيات تلك الجائحة عالمياً (الاسكوا،2020). وبشكل أكثر تحديداً فقد تركزت القطاعات الأكثر تضرراً في التعطل وفقد الوظائف في الأنشطة في أربعة قطاعات أساسية تضم نحو 1.35 مليار عامل. وهي المتصلة بخدمات الضيافة والإقامة والطعام (نحو 144 مليون عامل)، والصناعات التحويلية (نحو 463 مليون عامل)، وتجارة الجملة والتجزئة (نحو 582 مليون عامل)، وأنشطة الأعمال والأنشطة الإدارية (نحو 157 مليون عامل). ما يعني عملياً أن نحو 37% من إجمالي عدد العاملين في العالم تعرضوا بشكل مباشر وحاد لأشد الانعكاسات السلبية للجائحة على وظائفهم (التسريح أو خفض الأجر أو خفض ساعات العمل)، في حين ترتفع هذه النسبة لتبلغ نحو 81.0% في حال إضافة العاملين في باقي القطاعات والأنشطة الاقتصادية على مستوى العالم. كما يوضح هذا التحليل الارتباط إلى حد كبير بالأنشطة ذات الطابع الخدمي. وذلك نتيجة تقييد الحركة الكلي أو الجزئي، والذي دون شك يعود ليثبط من الطلب الكلي، ليغذي كلا المسارين الطريق نحو الركود وانهيار الدخول والطلب في حال استمرار الأزمة لأكثر من ذلك. كذلك يوضح التحليل أن نسبة كبيرة من العاملين ضمن القطاعات الأكثر عرضة لتداعيات الجائحة، يعملون في وظائف متدنية المهارة ومنخفضة الأجر وبالتالي تكون خسارة الدخل المفاجئة ذات تأثيرات غير قابلة للاحتواء. هذا إضافة لوجود إشكالية أساسية أخرى فيما يتعلق بالفئات المهددة والممثلة في وجود نحو 2 مليار عامل ضمن القطاع والأنشطة غير الرسمية أو غير المهيكلة أو غير المنظمة Informal economy عالمياً، وهي الفئة التي يرتبط وجودها بالهشاشة والتعرض أكثر من غيرها لخطر فقدان سبل العيش بسبب الجائحة وكذلك بسبب الافتقاد للحماية الاجتماعية (الاسكوا،2020). ووفقا لمنظمة العمل الدولية

فإن أجور العمالة غير الرسمية في العالم انخفضت بالفعل بمتوسط عالمي يقدر بـ 60% في الشهر الأول الذي اندلعت فيه الأزمة(ILO,2020b) .

3. واقع الفقر والفقر متعدد الأبعاد في الدول العربية

أظهرت البيانات الدولية المتعلقة برصد وتيرة تطور الفقر تراجع معدلاته مقابل ارتفاع واضح في أعداد الفقراء، لاسيما على مستوى الدول العربية، وإقليم إفريقيا جنوب الصحراء (WB,2018). وسعياً لتحديد حجم ونسب الفقر في الدول العربية، أشارت البيانات أنه وفقاً لخط الفقر المحدد وفق المعايير الوطنية فقد تراوحت معدلات الفقر بين أقل مستوياتها في الأردن بواقع نحو 2.5%، وأعلي مستوياتها في اليمن وتونس بواقع 48.6%. وهو ما يظهر حدة التفاوت بين الدول العربية. (الشكل رقم 1). كما يتبين أن معظم الدول العربية قد واجهت مستويات مرتفعة من الفقر وفق المعايير الوطنية، سواء كانت دول نفطية مثل ليبيا والجزائر، أو دول متوسطة الدخل مثل مصر والأردن والمغرب، أو دول منخفضة الدخل والمستوى التنموي مثل السودان. على النقيض من ذلك جاءت القمر وموريتانيا اللتان تنتميان إلى ذات التصنيف التنموي للسودان واليمن، محققة المستويات الأقل في هذا المؤشر مقارنة بكافة الدول العربية محل الرصد. أخذاً في الاعتبار أن دولاً مثل الأردن التي بلغ فيها معدل الفقر الوطني نحو 42.4%، وتونس التي بلغ فيها معدل الفقر الوطني نحو 22.8% تنتميان إلى ذات التصنيفات الدولية وفق معيار متوسط دخل الفرد للبنك الدولي، أو وفق معيار مستوى التنمية البشرية HDI الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. كذلك فقد جاءت معظم الدول العربية متجاوزة المتوسط العربي البالغ نحو 25.5%، كما أن هذا المتوسط العربي بحد ذاته جاء متجاوزاً نظيره المتحقق كمتوسط عام للدول النامية، وكذلك متجاوزاً للمعدل المحقق في إقليم جنوب أسيا الذي يمثل أحد مراكز الفقر في العالم.

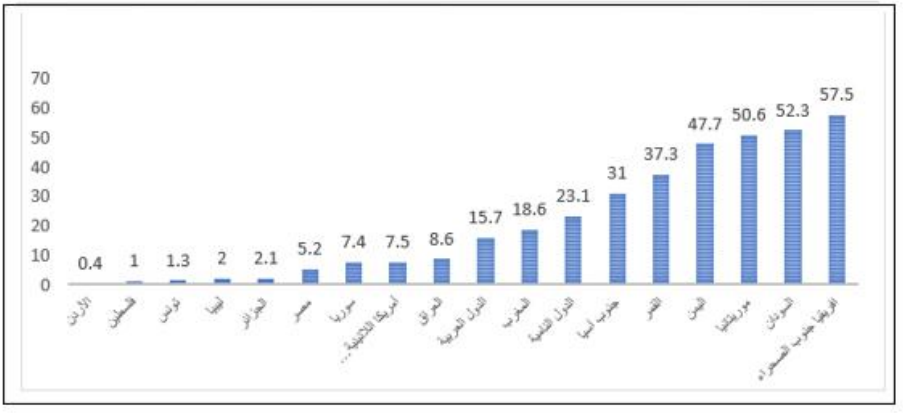
الشكل رقم (1): خط الفقر الوطني في الدول العربية وعدد من أقاليم العالم وفق أحدث سنوات المسح – 2019 – %



المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات إلى: UNDP & OPHI (2019)

أما على مستوى مؤشر الفقر متعدد الأبعاد MPI المحسوب وفق أحدث بيانات المسوحات المتاحة، فقد جاءت المعدلات متفاوتة وبوتيرة أعلى نسبياً من مستويات مؤشر الفقر وفق الخطوط الوطنية، وإن كانت الملاحظة الأساسية هي أن العدد الأكبر من الدول العربية حقق مستويات أقل من المتوسط المحقق عربياً ومن نظيره المتحقق على مستوى الدول النامية والأقاليم الدولية محل المقارنة. وكانت المعدلات الأعلى عربياً في مؤشر الفقر متعدد الأبعاد متركزة في الدول العربية الأقل نمواً وفق تصنيف البنك الدولي، أو الدول ذات مستوى التنمية البشرية المنخفض وفق تصنيف البرنامج الإنمائي ممثلة في السودان، وموريتانيا واليمن، والقمر، وجاءت باقي الدول العربية باستثناء المغرب، أقل من المتوسط العربي، لتتحقق أقل المعدلات في الأردن بنحو 0.4%، ليأخذ هذا المعدل في الارتفاع ليصل إلى 8.6% في العراق (الشكل رقم 2).

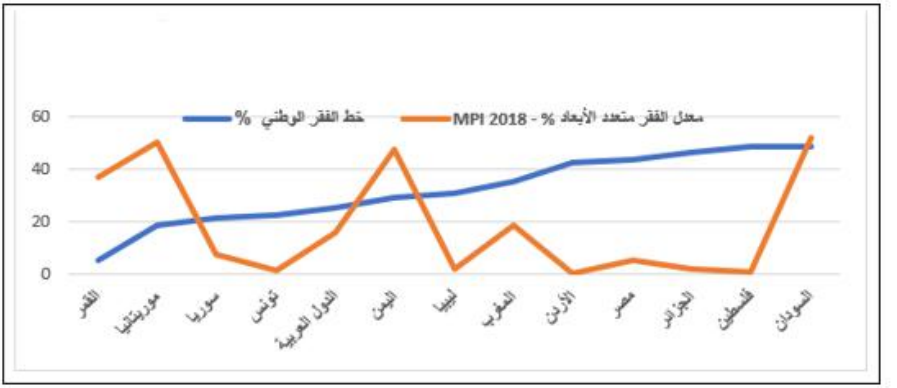
الشكل رقم (2): معدل الفقر متعدد الأبعاد MPI في الدول العربية وأقالم مقارنة – 2018 – %



المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات إلى: UNDP & OPHI (2019)

يُلاحظ أيضاً أن دولاً مثل تونس التي واجهت مستويات عالية من الفقر المطلق وفق الخط الوطني، المرتبط بدوره ببعد المستوى المعيشي، تمكنت من تحسين هذا الأداء عند الأخذ في الاعتبار باقي الأبعاد المتصلة بالفقر متعدد الأبعاد ممثلة في الصحة، والتعليم. على النقيض من ذلك حالة مثل اليمن الذي واجه مستويات أعلى من الفقر متعدد الأبعاد مقارنة بمعدلات الفقر المطلق وفق الخط الوطني للفقر، في دلالة على المعاناة الأعلى في بُعدي الصحة والتعليم (الشكل رقم 3).

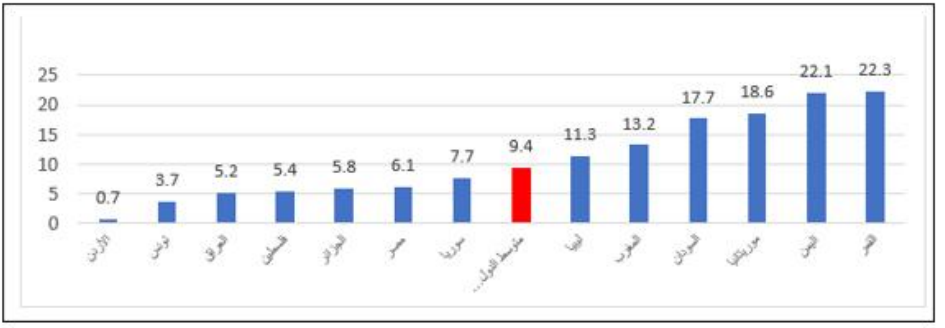
الشكل رقم (3): واقع الدول العربية وفق نتائج الخطوط الوطنية للفقر، ومؤشر الفقر متعدد الأبعاد 2019



المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات إلى: UNDP & OPHI (2019)

إضافة لهذا التحليل الذي يوضح معاناة الدول العربية بوتائر متباينة لمخاطر الفقر متعدد الأبعاد على المستوى الوطني، يبرز مؤشر غاية في الأهمية وهو المتعلق بتقدير نسبة السكان المعرضون للوقوع ضمن دائرة الفقر متعدد الأبعاد في الدول العربية، حيث تظهر البيانات أن نحو 9.4% من إجمالي عدد السكان في الدول العربية معرضون للفقر متعدد الأبعاد وهو ما يعني أن نحو 39 مليون مواطن عربي معرضون للفقر متعدد الأبعاد، وتتزايد هذه النسبة في حالة كل من ليبيا، والمغرب، والسودان، وموريتانيا، واليمن، لتبلغ أعلى مستوياتها في القمر بواقع 22.3%. في حين تتراجع هذه النسبة في دول مثل سوريا، ومصر، والجزائر، وفلسطين، والعراق، وتونس، لتبلغ أقل معدلاتها في الأردن بواقع 0.7% فقط من السكان. (الشكل رقم 4).

الشكل رقم (4): الفئة المعرضة للفقر متعدد الأبعاد في الدول العربية (%) – 2018



المصدر: إعداد الباحث استناداً لبيانات إلى: UNDP & OPHI (2019)

وهي نسب توضح أن شرائح واسعة في المجتمعات العربية شديدة الحساسية للوقوع ضمن دائرة الفقر متعدد الأبعاد نتيجة أي تغيرات أو أزمات تغير من أوضاعها المعيشية أو التعليمية أو الصحية، كما هو الحال في ظل أزمة "كوفيد – 19" وتداعياتها وبخاصة على الدخول. وذلك بالتناسب مع حجم وأهمية هذه الفئة بالنسبة لكل دولة لاسيما تلك التي تجاوزت المتوسط العربي، وكذلك تلك التي ينخفض فيها هذا المعدل نسبياً عن المتوسط العربي إلا أنها تتسم بكثافتها السكانية العالية مثل مصر.

4. إشكالات أسواق العمل في الدول العربية: تحديات هيكلية الطابع

تواجه الدول العربية في المجمل مستويات عالية من البطالة تتجاوز في المتوسط ضعف المعدلات أو المتوسطات العالمية (WDI,2019). كما أنه رغم تحقيق الدول العربية معدلات نمو مرتفعة مقارنة بمعظم أقاليم العالم وبما يقدر بنحو 4.6% كمتوسط لسنوات الفترة 1990 – 2018 (WDI,2019). إلا أن هذا النمو قد اتسم بكونه نمواً غير مولد للوظائف jobless growth حيث صاحب نمو الناتج، نمو أعداد ونسب العاطلين عن العمل (output – employment lag) في معظم الدول العربية. ووفقا لقاعدة بيانات البنك الدولي فقد بلغ متوسط البطالة في الدول العربية للعام 2019 نحو 10.34%، وفي تقديرات إقليمية أخرى يزيد هذا المعدل إلى نحو 16.0% (أبوشماله،2020). وقد تم الاستناد إلى المصدر الدولي للتمكن من إتمام عمليات المقارنة بشكل منهجي، حيث أظهرت البيانات للفترة 2010 – 2019 أن البطالة في الدول العربية هي الأعلى بين أقاليم العالم طوال سنوات تلك الفترة ومثلت أكثر من ضعف المتوسط العالمي، كما أنها تجاوزت حتى المعدلات المحققة في الأقاليم الأقل تنمية والأعلى فقرا مثل إقليم أفريقيا جنوب الصحراء. كما يلاحظ أن معدل البطالة كمتوسط للعالم قد تراجع من نحو 5.92% إلى نحو 5.32% مقابل ارتفاعه في الدول العربية من نحو 9.25% إلى نحو 10.34% للعامين 2010، 2019 على التوالي وكذلك الحال في الأقاليم النامية في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وبوتيرة محدودة للغاية في إقليم إفريقيا جنوب الصحراء في حين تمكن إقليم شرق أسيا والمحيط الهادي من تحسين معدلاته (المنخفضة أساسا) ومواكبة التحسن في المتوسط العالمي وذلك المحقق في الدول المتقدمة أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وإقليم أوروبا ووسط أسيا. (الجدول رقم 1).

الجدول رقم(1): تطور معدل البطالة في الدول العربية وأقاليم ودول مختارة لسنوات مختارة للفترة 2000 – 2019 (%)

العام/الدولة	الدول العربية	أمريكا اللاتينية والكاريبي	أوروبا ووسط آسيا	أفريقيا جنوب الصحراء	العالم	دول منظمة التعاون OECD	شرق آسيا والمحيط الهادئ
2000	12.42	9.14	9.8	6.56	5.77	6.32	3.54
2010	9.25	6.96	9.02	5.95	5.92	8.34	4.22
2011	10.28	6.48	8.76	5.85	5.8	7.95	4.16
2012	10.49	6.4	8.97	5.78	5.77	7.94	4.07
2013	10.57	6.32	9.2	5.68	5.77	7.88	4.07
2014	10.65	6.15	8.96	5.74	5.63	7.36	4.04
2015	10.68	6.7	8.56	5.75	5.64	6.77	4.08
2016	10.45	7.81	8.1	6.14	5.67	6.33	3.99
2017	10.64	8.08	7.49	6.28	5.57	5.77	3.9
2018	10.56	7.95	6.9	6.16	5.39	5.29	3.79
2019	10.34	8.06	6.76	6.19	5.39	5.17	3.83

المصدر: World bank (2020) world development indicators

ما يشير إلى عدم مواكبة الدول العربية كإقليم للتوجه العالمي لتقليص معدلات البطالة وتهيئة وتيرة نمو تكون أكثر قدرة على خلق المزيد من الوظائف في المجتمعات العربية، لاسيما أنها تتحرك أساساً من معدلات للبطالة هي الأعلى بين أقاليم العالم.

على المستوى القطري ظهر واضحاً أن مشكلة البطالة في العديد من الدول العربية هي مصدر خطر حقيقي وتهديد للمجتمع وتتسم بكونها هيكلية الطابع. حيث استمرت معدلات البطالة في معظم الدول العربية لاسيما ذات الحجم السكاني المرتفع ومن ثم الأعلى مساهمة في قوة العمل العربية وكذلك في أعداد العاملين وكذلك أعداد العاطلين عن العمل أعلى من المتوسط العربي (الملحق رقم 1). وبالتبعية كانت معدلات البطالة فيها أعلى بعدة أضعاف من المتوسطات العالمية والإقليمية الأخرى إضافة لتجاوزها للمتوسط المحقق عربياً. كما هو الحال في دول مثل مصر والجزائر والأردن وتونس التي ارتبط فيها هذا الأمر نسبياً بطبيعة منوال النمو وانفصامه عن خلق الوظائف، وكما هو الحال في باقي الدول مثل العراق واليمن وسوريا وليبيا وفلسطين التي واجهت ظروف مرتبطة بعدم الاستقرار. وكانت المعدلات الأقل من المتوسطات العالمية متركزة في دول مجلس التعاون الخليجي

المصنفة بشكل أساسي بكونها دول مستقبلة للعمالة الأجنبية (باستثناء السعودية التي تجاوزت في بعض السنوات نسبياً المتوسط العالمي. (الملحق رقم 1).

من جانب أخر ارتبطت ظاهرة البطالة في الدول العربية بعدد من السمات التي تمثل تهديداً للاستدامة كما أنها تمثل عبئاً على الحيز المتاح لصانع السياسات بشكل عام وفي وقت الأزمات بشكل أكثر حدة، كما هو الحال في ظل أزمة "كوفيد – 19". حيث يظهر الواقع ارتباط ظاهرة البطالة في الدول العربية بظواهر ومخاطر أخرى كالفقر والحرمان والتهميش، التي تمثل أشد مظاهر الإقصاء الاجتماعي ومصدر تهديد للسلم المجتمعي.

كذلك تواجه العديد من الدول العربية لاسيما تلك التي تساهم بالعدد الأكبر من قوة العمل العربية، مثل مصر ودول شمال إفريقيا إضافة للدول العربية التي تنتمي إلى الدخل المنخفض أو الأقل في مستويات التنمية البشرية مثل السودان والصومال وموريتانيا واليمن، تحدي غير تقليدي هيكلي الطابع أيضاً والمتمثل في انتشار قطاع العمل غير الرسمي أو غير المُهيكل أو غير المنظم Informal sector. وهي ظاهرة تميز الدول النامية بشكل عام بل وتتزايد فيها. حيث تدل التقديرات الدولية أن نحو 2.0 مليار شخص يعملون تحت مظلة الأنشطة غير الرسمية خارج نطاق الحماية ومن ثم متطلبات وضوابط واشتراطات العمل اللائق، وهو ما يمثل نحو 61% من العمالة في العالم. وهي الظاهرة التي تتزايد حدتها في الدول العربية، التي حققت أحد أكبر المعدلات عالمياً بعد إقليم أفريقيا جنوب الصحراء، حيث بلغت نسبة العمالة في القطاع غير الرسمي في الدول العربية للعام 2017 نحو 68.5% من إجمالي عدد العاملين، بعد إفريقيا مباشرة التي بلغ فيها هذا المعدل نحو 85.8%، لتتابع باقي أقاليم العالم بعد ذلك انسجاماً مع تقدم وتطور هياكلها الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية، لتبلغ في آسيا والمحيط الهادئ نحو 68.2%، وفي الأمريكيتين نحو 40.0%، وفي أوروبا وآسيا الوسطى نحو 25.1%، (ILO and OECD,2019)

ووفقاً لتقديرات سابقة للعام 2013 فقد بلغت نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي كمتوسط للدول العربية نحو 66.9%، في دلالة على اتجاه هذا المعدل للتزايد، واستمرار خلق المزيد من الوظائف الهشة التي تمثل تهديداً لاستدامة تلك الوظائف، وإخلالاً لمتطلبات العمل اللائق Decent Work ذلك المفهوم الحيوي الذي تبنته منظمة العمل الدولية لأول مرة عام 1999 وضمنته ضمن برامج عملها بشكل واسع منذ العام 2008، حتى وصل لكونه هدفاً قائماً بذاته (الهدف الثامن) ضمن أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر SDGs 2030. والذي يعنى اتسام الوظائف بكونها منتجة ومناسبة وبأجر عادل وفي ظروف عمل مناسبة وقائمة على تكافؤ الفرص والحرية (ILO,2008a, 2019b). وفيما يتعلق بالواقع الوطني للدول العربية، ووفقاً لبيانات العام 2018 المتاحة فقد بلغت نسبة العاملين ضمن القطاع غير المنظم في موريتانيا نحو 90.0% (مقابل 85% للعام 2014)، وفي مصر نحو 52.9% (مقابل نحو 43.1% عام 2010)، وفي فلسطين نحو 51.0% (مقابل نحو 50.0% عام 2011). وهي النسب التي تزيد عن ذلك كثيرا لمجمل الدول العربية وفق تقديرات أخرى (OECD,2013., WB,2019) , .(Martha and Jenna,2017.

يوضح ذلك العرض في المحصلة أن هذا القطاع يتجه للتزايد ليتعمق دوره في خلق الوظائف الهشة في الدول العربية وهو ما يمثل تهديدا وقيداً صعب المعالجة مستقبلا على تحقيق استدامة الاقتصاد والوظائف والمجتمع، كما أنه يمثل تحدياً أمام فهم اتجاهات سوق العمل، وهو ما يضيف مزيد من الأعباء على تلك الفئة في ظل تداعيات جائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل في الدول العربية.

أظهر الواقع أيضاً أن أسواق العمل في الدول العربية تواجه تحدي هيكلي مهدد للاستدامة وللاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي على حد سواء، يرتبط بانتشار وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب من 15 إلى 24 عام. حيث تشير البيانات إلى تجاوز معدل البطالة بين الشباب ضمن هذه الفئة باقي الشرائح العمرية، ليبلغ نحو27.2% عام 2019، وهو المعدل الأعلى على مستوى كافة أقاليم العالم وبما يقارب ضعف المتوسط العالمي. ورغم ما توضحه البيانات من أن هذه الإشكالية تواجه فعليا أقاليم العالم بشكل عام حيث شهدت المتوسطات العالمية والإقليمية بشكل عام تزايداً في معدل البطالة بين الشباب باستثناء الدول المتقدمة لاسيما إقليم أمريكا الشمالية والدول أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خلال السنوات المختارة للفترة 1999 – 2019، إلا أن الدول العربية استمرت طوال هذه السنوات هي الأعلى في هذا المعدل، متجاوزة أقاليم العالم النامية والأقل نمواً كما هو الحال في إقليمي أفريقيا جنوب الصحراء أو إقليم جنوب آسيا (الجدول رقم 2).

جدول رقم (2) واقع ووتيرة تطور معدل البطالة بين الشباب للفئة العمرية 15 – 24 عام في الدول العربية واقاليم العالم لسنوات مختارة للفترة 1999 – 2019

الإقليم/العام	1999	2009	2019
العالم العربي	24.5	22.5	27.2
جنوب آسيا	15.1	16.2	19.9
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	16.6	15.3	17.6
أوروبا وآسيا الوسطى	22.7	18.8	17.5
المتوسط العالمي	13.9	14.4	15.4
أعضاء منظمة التعاون والتنمية	14.0	17.0	12.0
أفريقيا جنوب الصحراء	12.4	11.1	11.6
شرق آسيا والمحيط الهادئ	8.5	10.4	10.1
أمريكا الشمالية	10.2	17.2	8.7

المصدر: world bank,2020."world development indicators, 2020".

على المستوى القطري بلغ هذا المعدل أعلى مستوياته في ليبيا (50.5%) وفلسطين (42.0%) وتونس (36.3%) والأردن (35.0%)، وكانت أقل معدلاته في قطر والتي حققت المعدل الأقل على مستوى العالم (0.4%)، والبحرين (4.6%)، والإمارات (7.3%)، وكان العدد الأكبر من الدول العربية متجاوزا للمتوسط العالمي وبما يتراوح بين 20–35% (World bank,2020). وبصفة عامة فقد مثل العاطلين عن العمل ضمن هذه الشريحة العمرية عمليا نحو 46.2% من إجمالي عدد العاطلين عن العمل في الدول العربية. وبلغت هذه النسبة أعلي مستوياتها في سوريا بمعدل قدره 56.5%، تليها البحرين بمعدل نحو 55.6%، وبلغت أدناها في العراق بمعدل قدره نحو 14.5%. أخذاً في الاعتبار أن هذا التحدي يأتي في ظل أدني معدل مشاركة للنساء ومن ثم للشابات في القوى العاملة في الدول العربية مقارنة بباقي أقاليم العالم. (ILO; 2018).

5. تداعيات جائحة " كوفيد – 19" على أسواق العمل في الدول العربية

تشير التقديرات إلى أن عدد الوظائف المفقودة في الدول العربية نتيجة تداعيات الجائحة وتراجع معدلات النمو الاقتصادي يقدر بنحو 5 مليون وظيفة بدوام كامل حتى نهاية النصف الثاني من العام 2020. ورغم أن هذه الفرص المفقودة أقل من نظيرتها في باقي أقاليم العالم حيث تبلغ الوظائف المفقودة في أوروبا نحو 12 مليون وظيفة، وفي آسيا والمحيط الهادئ بنحو 125 مليون وظيفة. إلا أن احتساب الخسائر وفقا للمعيار النسبي المرتبط بإجمالي ساعات العمل ونسبة الخسائر فيها، يؤكد أن الدول العربية هي الأعلى خسارة على مستوى العالم وفقاً لهذا المعيار (8.1%) تليها أوروبا بواقع (7.8%). كما يأتي إقليم آسيا والمحيط الهادئ الأعلى عالمياً وفق الأرقام المطلقة لعدد الوظائف المفقودة، ولكنه الأقل وفق المعيار النسبي، بما يمثل خسارة في ساعات العمل بنحو 7.2%. وتشير بعض التقديرات الدولية أن أكثر القطاعات تضرراً ومن ثم أكثر العاملين عرضة للخطر في الدول العربية يتمركزون في قطاعات وأنشطة الخدمات المستوعب الأكبر للعمالة في كافة الدول العربية. لتزيد البطالة بنهاية العام 2020 بنحو 1.2 نقطة مئوية وبما يمثل خسائر فعلية لنحو 1.7 مليون وظيفة. (الاسكوا،2020). كما تشير التقديرات أن الدول العربية متوسطة ومنخفضة الدخل والتي تنتمي إليها معظم الدول العربية واجهت بالفعل تضرراً في الوظائف للعاملين ضمن قطاعات الخدمات (تجارة الجملة والتجزئة، والنقل، والسياحة والفنادق والمطاعم والمقاهي)، والصناعات التحويلية (توقف/تعطل الورش والمصانع والصناعات الخفيفة). وهي الأنشطة التي تضم نسبة عالية من العمال ذوي الأجور المتدنية وخاصة ضمن القطاع غير المنظم، الذي يعاني عامليه أساساً من الحرمان أو الوصول المحدود للخدمات الصحية وشبكات الأمان المقدمة من الحكومات العربية.

وللتدليل على الحساسية العالية لأسواق العمل في الدول العربية وكذلك في باقي دول العالم لما ترتب على إجراءات الاغلاق الاقتصادي للحد من انتشار جائحة "كوفيد – 19" توضح البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في أكتوبر 2019، ابريل 2019 حول الاقتصاد العالمي ما ترتب على تراجع التقديرات الخاصة بالنمو الاقتصادي في دول العالم دون استثناء نتيجة تداعيات هذه

الجائحة على معدلات البطالة. حيث توضح البيانات ضمن الجدول رقم (3) ما ترتب على تراجع تقديرات صندوق النقد الدولي للنمو الاقتصادي من ارتفاع ملحوظ في تقديرات معدلات البطالة وذلك على مستوى أسواق العمل في الدول العربية والدول والحالات محل المقارنة. ففي حالة الجزائر على سبيل المثال فقد أدى تراجع تقديرات النمو للعام 2020 من نحو 2.4% الى نحو (−5.1%) لارتفاع تقديرات البطالة لذات العام من نحو 13.3% الى نحو 15.1%، كذلك الحال في السودان حيث أدى تراجع تقديرات النمو للعام 2020 من نحو (−1.5%) إلى نحو (−7.2%) لارتفاع تقديرات البطالة بوضوح من نحو 21.0% الى نحو 25.0% لذات العام (IMF,2020 , IMF,2019.)

جدول رقم (3): تقديرات معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدلات البطالة في عدد من الدول العربية وحالات مقارنة للعامين 2019، 2020 (%)

الدولة	تقديرات أكتوبر 2019				تقديرات ابريل 2020			
	نمو الناتج الحقيقي		معدل البطالة		نمو الناتج الحقيقي		معدل البطالة	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
الجزائر	2.6	2.4	12.5	13.3	0.7	−5.2	11.4	15.1
المغرب	2.7	3.7	9.2	8.9	2.2	−3.7	9.2	12.5
مصر	5.5	5.9	8.6	7.9	5.6	2	8.6	10.3
السودان	−2.6	−1.5	22.1	21	−2.5	−7.2	22.1	25
منطقة اليورو	1.2	1.4	7.7	7.5	1.2	−7.5	7.6	10.4
الولايات المتحدة	2.4	2.1	3.7	3.5	2.3	−5.9	3.7	10.4

- IMF (2019): "World economic outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers', October 2019.
- IMF (2020): "World economic outlook; The Great Lockdown",14 April 2020.

6. أعباء الجائحة وفق التوزيع القطاعي للعاملين في الدول العربية

مما لاشك فيه أن طبيعة الارتباط العضوي القائم بين هيكل الاقتصاد وقطاعاته الإنتاجية وهيكل العمالة، يُمكن صانع سياسات العمل من تقدير حساسية التأثير على أسواق العمل لاسيما من خلال معرفة وتحديد القطاعات الأكثر استيعاباً للعمالة، وكذلك تقدير حجم ونوعية وأولويات التدخل لاحقاً.

يوضح الهيكل القطاعي للعمالة في الدول العربية تركزها في قطاع الخدمات (معظمها غير إنتاجية)، بمساهمة قدرها نحو 54.9%، ثم القطاع الصناعي (التحويلية والاستخراجية) بحصة قدرها نحو 26.7%، وأخيرا القطاع الزراعي والأنشطة الزراعية بما فيها الصيد البحري بحصة قدرها نحو

18.4%. وفيما يتعلق بنمط التطور خلال العقد الحالي يظهر أن هذا الهيكل احتفظ بسماته الأساسية مع ملاحظة تراجع واضح في حصة نسبة العاملين في القطاع الزراعي لحساب ارتفاع نسبة العاملين في قطاع الخدمات. وفقاً لبيانات العام 2018 فقد كان أعلي توجه نحو العمل في قطاع الخدمات في لبنان والعراق والسعودية والكويت وليبيا بمعدلات تفوق الـ 70.0%، وهو الأمر الذي يفسر باتساع أنشطة الخدمات في الدول ذات الموارد النفطية بشكل عام، وفي لبنان باتساع أنشطة الخدمات على حساب أنشطة الإنتاج الصناعي والزراعي كسمة تاريخية للاقتصاد اللبناني. كما تحققت أقل المعدلات في كل من الصومال وجيبوتي بمعدلات تقل عن 15.0%. وهو ما يفسر بطبيعة الهيكل الاقتصادي لتلك الدول الذي لازال يرتبط بالنشاط الزراعي الذي استوعب 86.2% من العاملين للأولى ونحو 55.9% للثانية. كما يظهر انه بشكل عام ترتفع نسبة العاملين في القطاع الزراعي في الدول العربية الأقل نمواً أو منخفضة الدخل كما يظهر ذلك في الصومال (86.2%) وجيبوتي (55.9%) والقمر (54.6) والسودان (40.8%) واليمن (37.4%)، وموريتانيا (36.9) إضافة إلى ارتفاعها في الدول العربية التي تجاوزت المتوسط العربي والتي تتسم بإرث تاريخي في الأنشطة الزراعية أو الصيد البحري أو الغابات مثل تونس والجزائر ومصر والمغرب وعمان. وتتراجع هذه المساهمة إلى اقل من المتوسط العربي في سوريا وفلسطين وتبلغ أقل معدلاتها في البحرين وقطر والكويت وليبيا والإمارات والسعودية والعراق والأردن بمعدلات ما بين 0.6% – 5.1%، وهو ما يرتبط عموماً في بعض الحالات بعدم وجود ارث زراعي في تلك الدول وارتباط النشاط الاقتصادي فيها بأنشطة الخدمات ومن بعدها الصناعات كما هو الحال في الدول ذات الموارد النفطية العالية، أو نتيجة اضطرابات ونزاعات تمس الأرض مباشرة وبالتبعية النشاط الزراعي أو شح الموارد المائية. وفيما يتعلق بحصة القطاع الصناعي في استيعاب العاملين في الدول العربية فيظهر أن أعلى معدلات الاستيعاب قد تحققت في قطر (55.1%) والجزائر (47.0%) وتونس (38.9%) إضافة لكل من الإمارات وعمان والبحرين وسوريا وجيبوتي وفلسطين والأردن ، وهي الدول التي تجاوزت المتوسط العربي بشكل عام، مقابل تراجع حصة القطاع الصناعي في التشغيل لأقل مستوياتها في كل من الصومال وموريتانيا والقمر والسودان (دول الموارد الزراعية)إضافة إلى باقي الدول العربية التي حققت معدلات اقل من المتوسط العربي ممثلة في المغرب والعراق ولبنان والسعودية ومصر وليبيا والكويت . (صندوق النقد العربي،2019)

مما سبق يمكن بلورة تصور واضح حول القطاعات الأكثر حساسية في كل دولة من الدول العربية جراء طبيعة السياسات والإجراءات الاحترازية المطبقة لمحاصرة انتشار الجائحة، وكذلك أي القطاعات التي لا يمكن تسيير الحياة الاقتصادية والاجتماعية دونها ومن ثم ضرورة السعي لتجنيبها التكاليف والخسائر التي قد ترتبط بتطبيق الإجراءات الاحترازية. ومن ثم الموازنة بين الكلفة الإضافية التي قد تتمثل في تأمين سلامة العاملين وتوفير مستلزمات إضافية لذلك الغرض، وبين دور تلك الأنشطة اقتصاديا واجتماعياً.

7. سياسات أسواق العمل النشطة وغير النشطة: الأداء المقارن للدول العربية

تنتمي سياسات سوق العمل وفقا لطبيعتها للمظلة الواسعة للسياسات الاجتماعية، شانها شأن سياسات السكان، والصحة، والتعليم، والإسكان والمرافق، والضمان الاجتماعي، وتمويل الخدمات الاجتماعية، والمشاركة والمسئولية المجتمعية، والمساءلة والشفافية. دون أن يمنع ذلك التأكيد على الارتباط القوى بين سياسات العمل/التشغيل والسياسات الاقتصادية كون أن قوة العمل بالأساس هي أحد عوامل الإنتاج وأقدمها تاريخياً. ووفقا لما تم بلورته في الفكر الاقتصادي وتجارب الدول وتطبيقاتها المختلفة فيما يتعلق بسوق العمل وسياسات التأثير فيه بشكل عام، أمكن تصنيف تلك السياسات ضمن إطارين أساسيين وهما سياسات سوق العمل النشطة وسياسات سوق العمل غير النشطة. حيث تُعرف سياسات سوق العمل النشطة :(Active Labour Market Polices (ALMPs "على أنها تلك البرامج والآليات التي تتخذها الحكومة بهدف تحسين وتنشيط أداء وديناميكية أسواق العمل، ومواجهة قصور التشغيل كليا أو جزئيا. وهي تتكون من برامج تستهدف زيادة التشغيل والدخول وهي تعتمد على: – برامج توفير الوظائف (برامج الأشغال العامة – دعم التشغيل الذاتي وإقامة المشروعات – دعم الأجور – برامج التدريب وبناء وتطوير المهارات – برامج تحسين خدمات التشغيل. ما يعني ارتباط وتوجه هذه السياسات لتؤثر مباشرة في جانبي عرض العمل (التعليم والتدريب وتحسين المهارات)، والطلب عليه من جانب مؤسسات الأعمال (تنمية الأعمال، وتشجيع العمل الحر، ودعم الأجور)، إضافة لسبل تحقيق التوافق بينهما (مؤسسات المواءمة بين متطلبات أصحاب العمل وسوق العمل بشكل عام، والمعروض من المهارات والمؤهلات لطالبي العمل).

وقد ظهرت هذه السياسات، كإحدى الوسائل الهامة لسياسات التشغيل، ومثلت التجربة الآسيوية وخاصة في دول (اندونيسيا – كوريا – ماليزيا – الفلبين – تايلاند) النموذج الأكثر نجاحا في تطبيق هذه السياسات. كما أنها ركناً أساسيا من أركان سياسات العمل في الدول المتقدمة وهي صاحبة الحصة الأعلى في حجم التمويل والمخصصات من جانب حكومات تلك الدول. (OECD,2018).

ولهذه السياسات دوراً هاماً في فترات الصدمات أو التباطؤ الاقتصادي، كونها تدفع لزيادة الطلب على العمال. وقد مارست العديد من الدول المتقدمة والصاعدة والنامية الممارسة المتعلقة بإعانات الأجور لتنمية الطلب على العمالة وخلق الوظائف. وبرهنت على نجاعتها في خلق فرص عمل جديدة أو انضمام قطاعات من أطر العمل غير المنظم إلى نظيره المنظم، أشارت إحدى الدراسات التطبيقية أن إعانات الأجور دفعت 22% من أصحاب المشاريع المؤهلين في سري لانكا إلى استخدام أو توظيف عامل. علاوة على ذلك، أفاد 86% من أصحاب العمل الذين استخدموا موظفين بأنهم احتفظوا بالعمال بعد نهاية الإعانة. (F. Bonnet, E. Ehmke,2010). وفي بلدان مجموعة العشرين G20 توجد طائفة واسعة من تدابير تقاسم تكاليف الاستخدام الأولية بين أصحاب العمل والحكومة. وتشمل العناصر الرئيسية: (مدة العقد، مقدار الإعانة أو تعويض صاحب العمل، نوع الترتيب التعاقدي). وفي فرنسا وإيطاليا، تقدم حوافز مالية إلى أصحاب العمل الذين يستخدمون فئة الشباب الباحثين عن عمل ويوفرون لهم التدريب في العمل .إجمالا تبين التقييمات الموجودة

لممارسة السياسات النشطة ممثلة في إعانات الأجور أن فعالية هذه الإعانات تبلغ أقصاها عندما تكون مصممة وموجهة لمعالجة أوجه حرمان محددة تواجهها فئة بعينها مستهدفة في سوق العمل (Scarpetta et al,2010).

في حين ترتبط سياسات سوق العمل غير النشطة (البرامج "السلبية" لسوق العمل Passive Labour Market Programs) بمختلف أنواع السياسات والإجراءات التي تتضمن التأثير في جوانب سوق العمل ولكن بصورة أو عبر قنوات غير مباشرة. وهي تتضمن إجراءات مثل: إعانات البطالة أو الدخل البديل أثناء فترات البطالة، ونظم الحماية الاجتماعية. فإضافة للاستحقاقات الثابتة المتعلقة بحق المواطن في العمل والصحة والتعليم، يرتبط استخدام سياسات سوق العمل غير النشطة بالمبررات الاقتصادية المتعلقة بدور رأس المال البشري والاستثمار فيه لحفز النمو الاقتصادي على المدى الطويل. حيث تمثل الحماية الاجتماعية وفق المنظور الحديث للتنمية استثماراً في رأس المال البشري وفي التنمية الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء. علاوة على كونها مسألة حقوق واستحقاق وفق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاعلان العالمي لحقوق الانسان، ووفق الدساتير الوطنية ذاتها. وتعتمد هذه السياسات على عدة آليات، مثل: – "إعانات البطالة، والتحويلات المالية، والتشريعات الخاصة بحماية العمالة، والإجراءات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، بالإضافة إلى اتفاقيات العمل الجماعية". كما تكتسب هذه السياسات أهميتها من دورها في حماية ومنع انخراط فئات العمالة الأكثر تأهيلا أو مهارة في وظائف وأعمال أقل في متطلباتها ومن ثم في إنتاجيتها.

يظهر من ذلك أن السياسات "غير النشطة" هي التي تعنى بتوفير الدخل البديل أثناء فترات البطالة أو أثناء البحث عن وظيفة؛ وعلى وجه العموم فإن السياسات غير النشطة هي الأقرب لممارسة "التحويلات الاجتماعية" ولكنها ترتبط عادة بوجود أحكام أو اشتراطات تتعلق بالبحث عن الوظائف أو الالتحاق ببرامج للتدريب (ILO,2003).

8. تقييم سياسات سوق العمل النشطة وغير النشطة متضمنة أطر الحماية في الدول العربية: المزيج الأمثل في ضوء الممارسة الدولية

فيما يتعلق برصد التوجهات الفعلية لدول وأقاليم العالم نحو السياسات الخاصة بسوق العمل النشطة وغير النشطة، فقد ظهر أن الإنفاق في كل من السياسات النشطة وغير النشطة/السلبية أعلى بكثير في دول شمال وغرب وجنوب أوروبا، مقارنة بباقي أقاليم العالم. حيث بلغت نسبة هذا الإنفاق نحو 2.2% من الناتج المحلي الإجمالي (بواقع 0.8% من الناتج المحلي الإجمالي للسياسات النشطة، ونحو 1.4% من الناتج المحلي الإجمالي للسياسات غير النشطة). في حين تتراجع هذه المعدلات بشكل نسبي في أقاليم أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأمريكا الشمالية ودول شرق أوروبا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي يتضمن بدوره معظم الدول العربية حيث مثل الإنفاق على سياسات العمل (النشطة) ما متوسطه 0.24% من الناتج المحلي الإجمالي في جميع هذه الأقاليم،

لتتراجع هذه النسبة في أقاليم أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا والمحيط الهادئ لتبلغ نحو 0.19% فقط من الناتج المحلي الإجمالي.

من جانب آخر حقق الإنفاق على سياسات العمل غير النشطة أعلى مستوياته في إقليم أمريكا الشمالية حيث بلغ نحو 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي، ثم إقليم آسيا والمحيط الهادئ بنسبة 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي، لتتراجع هذه النسبة في أقاليم أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وشرق أوروبا وآسيا الوسطى والشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتبلغ ما بين 0.35% – 0.25% من الناتج المحلي الإجمالي، وتقريبا لا وجود لها في دول إفريقيا جنوب الصحراء.

توضح هذه المتوسطات أنه في الأغلب يكون الإنفاق على السياسات غير النشطة PLMPs أعلى من نظيره للسياسات النشطة ALMPs. وهو الأمر الذي يرتبط بشكل أساسي باتساع مستويات التغطية الاجتماعية إضافة لارتفاع التكاليف المرتبطة بهذه السياسات (غير النشطة). ومع ذلك، يختلف التوازن بين الإنفاق النشط وغير النشط/السلبي بشكل كبير عبر أقاليم العالم. على وجه الخصوص، يمثل الإنفاق على خطط العمل غير النشطة أكثر من 70% من المجموع الكلي للإنفاق الموجه لسياسات سوق العمل في أمريكا الشمالية وآسيا والمحيط الهادئ. وتنخفض هذه الحصة إلى حوالي 60% في بلدان شمال وغرب وجنوب أوروبا وكذلك في بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. في حين يحظى الإنفاق على السياسات النشطة بالحصة الأكبر مقابل ذلك الموجه للسياسات غير النشطة التي تصل أحيانا إلى عدم الوجود وذلك في أقاليم أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأخيرًا، في دول أفريقيا جنوب الصحراء. وبالنظر إلى حالات لدول بعينها كما هو الحال في آسيا (مثل الفلبين والصين وفيتنام وكوريا) وفي الدول الإسكندنافية (مثل السويد والنرويج) وفي بعض دول أمريكا اللاتينية (مثل الأرجنتين وكولومبيا والمكسيك) فقد وُجد أنها تنفق جميعها حصة أكبر من الناتج المحلي الإجمالي في سياسات العمل النشطة ALMPs مما تنفقه أو توجهه نحو سياسات العمل غير النشطة PLMPs. (ILO,2018).

فيما يتعلق بأطر أو أوجه الإنفاق على البرامج ضمن السياسات النشطة وخاصة على مستوى إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي يضم بشكل أساسي معظم الدول العربية ومدى مواكبة ذلك للتوجهات القائمة في أقاليم العالم. يظهر توجه هذا الإنفاق ضمن خمسة مجالات أساسية ممثلة في (1) خدمات التوظيف public employment services PES (متضمنة خدمات تقديم المشورة وإدارة الحالات للباحثين عن عمل ، وخدمات المعلومات، والإحالة إلى العمل أو التدريب، بالإضافة إلى دعم ميزانية المؤسسات التي تدير إعانات البطالة)، (2) التدريب (متضمناً التدريب، والتدريب في مكان العمل، ودعم التلمذة الصناعية)، (3) حوافز التوظيف (التي يتم تقديمها لمؤسسات الأعمال أو للعاملين والتي عادة ما تكون في شكل إعانات أو مساهمات الضمان الاجتماعي المخفضة)، (4) إضافة إلى المجال الخاص بخلق فرص عمل مباشرة Direct job creation، (5) ودعم تأسيس وبداية الأعمال Start up – support أو برامج تعزيز ريادة الأعمال. حيث يتوجه الجانب الأكبر في إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من مخصصات تمويل السياسات النشطة إلى مجال أو

ممارسة "التدريب" بما يمثل نحو 58.0% مقابل حصص قدرها نحو 17% للتمويل الموجه لدعم ريادة الأعمال، وتوجه اقل من 3.0% إلى "خلق الوظائف المباشرة"، مقابل توجه نحو 12.0% إلى حوافز التوظيف، وتوجه نحو 10.0% لتمويل خدمات التوظيف والاستشارات. واللافت أن هذا الهيكل يتباين بشدة بين أقاليم العالم المتقدمة والنامية فعلي سبيل المثال في أمريكا الشمالية يحظى التمويل الموجه للتدريب بحصة قدرها نحو 47% يليه ذلك الموجه لخدمات التوظيف والاستشارات بنحو 42.0% من التمويل الموجه للسياسات النشطة. وفي شمال وجنوب وغرب أوروبا يتوجه نحو 37% للتدريب ونحو 25.0% لخدمات التوظيف والاستشارات. وفي الأقاليم النامية في أمريكا اللاتينية يتوجه الجانب الأكبر بحصة تبلغ نحو 42.0% من مجمل التمويل الموجه للسياسات النشطة إلى دعم الريادة وبدء الأعمال، وبحصة قدرها نحو 25% للتدريب، ونحو 22.0% لخلق الوظائف المباشرة، وبحصة نحو 1.0% فقط لخدمات التوظيف والاستشارات. وفي إقليم إفريقيا جنوب الصحراء يتقلص أيضا التمويل الموجه لخدمات التوظيف (نحو1.0%) مقابل ارتفاع حصة التمويل الموجه لخلق الوظائف المباشرة بحصة قدرها نحو 72% ثم لدعم الريادة وبدء الأعمال بحصة قدرها نحو 16.0%، والتدريب بحصة قدرها نحو 9.0% للتدريب، ونحو 2.0% لحوافز التوظيف.

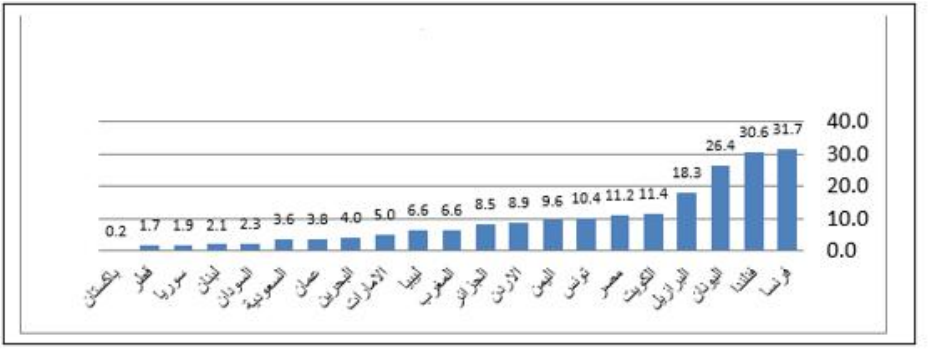
توضح هذه المعطيات وجود درجة من الارتباط بين تقدم عمليات تنظيم أسواق العمل وتطور هياكل الاقتصاد والمؤسسات ودور مؤسسات الوساطة وخدمات التوظيف التي تحسن من ديناميكية التقاء العرض بالطلب، والذي يستتبع تلقائياً ارتفاع حصة التمويل الموجه للتدريب. في حين تتسم الأسواق الأقل تنظيما والاقتصادات الأقل تقدما بالتركيز على التدخل الأكثر مباشرة من خلال خلق الوظائف أو دعم بدء الأعمال. وفي حال الربط بين تلك المعطيات ومستويات البطالة السائدة في أقاليم العالم، فإن ذلك قد يؤشر إلى أهمية إعادة مراجعة تلك التخصيصات والتأكد من نجاعتها وبخاصة على مستوى الدول العربية ممثلة في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث التعويل الكبير على تمويل التدريب على حساب المجالات الأخرى للسياسات النشطة لاسيما خدمات التوظيف وحوافز التوظيف، ودعم تمويل ريادة الأعمال لاسيما أن معدلات البطالة في الإقليم عموما وفي الدول العربية خصوصا هي الأعلى عالمياً كما سبق التقديم. أما على مستوى هيكل السياسات غير النشطة/ السلبية، فهي تتضمن بشكل أساسي كلاسيكي كل من التأمين والحماية ضد البطالة unemployment insurance، والمساعدة خلال البطالة/إعانات البطالة unemployment assistance. وتدل البيانات الخاصة بتوجهات السياسات السلبية على وجود اختلاف كبير بين أقاليم العالم وذلك انسجاماً مع اختلافات مستوى التنمية وتركيبة هياكل الأسواق كما سبق التقديم. ففيما يتعلق بإقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما فيه معظم الدول العربية وأخذا في الاعتبار تدني الحصة الكلية لتمويل السياسات غير النشطة في هذا الإقليم والأقاليم النامية عموماً، يتضح توجه 68% منها إلى مساعدات البطالة، مقابل توجه نحو 22.0% للتأمين والحماية. ويلاحظ أن هذا النمط هو الأكثر سيادة في إقليم إفريقيا جنوب الصحراء، والمحيط الهادئ (الأقاليم الأقل تنمية بوجه عام). في حين ترتفع حصة التمويل الموجه للتأمين والحماية في أقاليم أمريكا الشمالية، وشمال وغرب وجنوب أوروبا، وشرق أوروبا ووسط أسيا، إضافة لإقليم أمريكا اللاتينية، واسيا.

يبقى غياب البيانات الخاصة بالدول العربية ضمن التوجهات الكلية وكذلك التفصيلية لتخصيصات تمويل تلك السياسات قيداً على عملية التحليل لاسيما أن الدول العربية في المجمل لا تتبع أنظمة "مساعدات البطالة" أو الدخل البديل للعاطلين عن العمل. كما أن تدني حصة التمويل الموجه للسياسات غير النشطة في الإقليم ككل يعود ليؤكد على عدم إعطاء مساحة لتلك السياسات في الدول العربية.

وقد أظهرت ممارسات الدول العربية المتوفرة حولها بيانات حول الجانب المتعلق بالسياسات غير النشطة وبخاصة ذلك الموجه لمساعدات البطالة حداثة وندرة هذه الممارسة. كما أنه يتمحور حول صيغة التأمين أو الضمان ضد البطالة، بمعنى استهداف توفير الدخل للعمال خلال فترات البطالة والانكماش الاقتصادي. وهو بذلك يقوم في تمويله على مساهمات واشتراكات العاملين أنفسهم (وقت العمل) وأصحاب الأعمال. حيث قامت البحرين بأولى الخطوات في هذا الاتجاه عام 2006 من خلال وضع خطة تأمينية إلزامية ضد البطالة للعاطلين عن العمل الذين يبحثون عن عمل. وقد تبعاها في ذلك الاتجاه كل من الكويت في العام 2013، والسعودية في العام 2014، كما يسجل قيام الأردن بوضع مخطط لذلك الغرض عام 2010. وتتباين شروط الاستحقاق فيما بين التطبيقات المحدودة وفق مدة العمل ومدة تقديم المساعدة. ولكن في جميع الحالات يجب أن يكون الشخص قد ساهم في المخطط لفترة معينة، وأن يكون مسجلاً في مكتب التوظيف، وأن يكون قادرا ومتاحا للعمل. ووفقا للأداء المقارن فإن هذه الممارسات المحدودة وفقاً لعدد الدول العربية التي تتبناها، تواجه أيضا نقاط ضعف عدة، أبرزها انخفاض معدلات التغطية الفعالة. ففي البحرين على سبيل المثال 9.8% فقط من العاطلين عن العمل يتلقون إعانات من نظام التأمين الاجتماعي. كما أن شرائح واسعة محرومة من هذه المساعدات مثل العمال الأجانب أو غير المواطنين. (ILO, 2017., Jones, N., and Holmes, R, 2013., Jones and Williamson,2013). كما يمكن تقييم مدى أولوية وأهمية الحماية الاجتماعية لدى الدول العربية كمكون من مكونات سياسات سوق العمل، من خلال استخدام مؤشر نسبة الإنفاق الموجه من الدولة للحماية الاجتماعية منسوباً للناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية ولعدد من دول المقارنة على مستوى العالم. حيث توضح البيانات بداية انه على مستوى الدول العربية ووفقا لبيانات العام 2017 فقد تراوحت نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية ما بين 1.7% (في قطر) ونحو 11.4% (في الكويت). وبالنظر لما يوضحه الشكل (18) جاءت كافة الدول العربية أقل من المعدلات المحققة في دول المقارنة من الدول المتقدمة (مرتفعة الدخل) ممثلة في فرنسا وفنلندا واليونان، والدول الصاعدة (متوسطة الدخل) ممثلة في البرازيل. بمعنى أن الدول العربية التي تتسم بارتفاع الدخل مثل قطر والسعودية والكويت والإمارات، والبحرين وعمان، لم تواكب معدل الإنفاق على الحماية الاجتماعية أسوة بالدول المناظرة لها في الدخل (فرنسا وفنلندا واليونان). كذلك الحال مع الدول العربية التي تنتمي لفئة الدخل المتوسط (الأعلى والأدنى) لم تحقق المعدل المحقق في دولة صاعد تنتمي لذات التصنيف ممثلة في البرازيل. حتى أن الأخيرة قد تجاوزت وبعدة أضعاف المعدلات المحققة في الدول العربية مرتفعة الدخل. كما يلاحظ أن معدل الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الدول العربية متوسطة ومنخفضة الدخل قد

تجاوز نظيره المحقق في عدد من الدول العربية مرتفعة الدخل. في دلالة على عدم ارتباط الإنفاق على أطر الحماية الاجتماعية بموارد الدول.

الشكل رقم (5): نسبة الانفاق على الحماية الاجتماعية للناتج المحلي الإجمالي% – 2017
وفق أحدث بيان متاح



المصدر: ILO,2017, "world social protection report 2017 – 19".

9. سياسات وإجراءات الدول العربية لمواجهة تداعيات الجائحة بالتركيز على سياسات التشغيل

أخذاً في الاعتبار طبيعة تداعيات جائحة "كوفيد – 19" على العالم والدول العربية، وما يرتبط بذلك الظرف من معطيات تتعلق بندرة أو عدم كفاية أو موثوقية البيانات وذلك نتيجة حداثة الظاهرة محل الرصد. فقد أمكن رصد استجابة الدول العربية شأنها في ذلك شأن كافة دول العالم لتداعيات هذه الجائحة من خلال حزم متنوعة من السياسات، وهي التداعيات التي ترتبت أساساً على الإجراءات والسياسات التي اتبعتها تلك الدول لمواجهة الجائحة والسعي للقضاء عليها. حيث تضمنت حزم تيسير مالي ونقدي لحث وحفز النمو الاقتصادي وحماية مؤسسات الأعمال ومنع انهيارها، لاسيما عبر توجيهات البنوك المركزية في الدول العربية بإجراءات مثل خفض سعر الفائدة الرئيسي، وتخفيف شروط تخصيص القروض من قبل مؤسسات الائتمان، والسماح للبنوك بإعادة جدولة القروض للقطاعات المتضررة من الفيروس دون تكلفة حتى نهاية عام 2020؛ وتخفيض متطلبات الاحتياطي النقدي من البنوك للإفراج عن سيولة إضافية، والتأجيلات الضريبية. وذلك ضمن سياق تعزيز الاقتصاد والنمو ومن ثم الطلب على الوظائف. وقد تضمنت هذه الحزم في جانب هام منها سياسات موجهة بشكل أكثر وضوحاً لأسواق العمل. وفيما يلي يتم التركيز على طبيعة هذه السياسات وممارسات تطبيقها في عدد من الدول العربية التي تعبر عن مختلف تصنيفات الدول العربية سواء

وفق معيار الدخل والمستوى التنموي، أو وفق معيار حجم ومعدل البطالة، أو وفق اشتداد حدة انتشار الجائحة.

وفي ضوء قيد المتاح من المعلومات. سيتم استعراض تلك السياسات في كل من السعودية، ومصر، والسودان كنماذج لمجموعات الدول العربية مرتفعة ومتوسطة ومنخفضة الدخل. بهدف رصد الأداء المقارن ومن ثم تحديد مواطن القوة والضعف في طبيعة السياسات التي مارستها الدول العربية للحد من تداعيات هذه الجائحة. حيث يمكن بلورة سياسات العمل للاستجابة لتداعيات هذه الجائحة في الدول العربية ضمن إطارات أربعة أساسية تتضمن الأولى تدعيم مظلة الحماية الاجتماعية والتي تركز على العاملين النظاميين في الدولة، وتتضمن الحزمة الثانية دعم الوظائف لدى القطاع غير الرسمي ودعم الفئات الضعيفة، وتقوم الحزمة الثالثة بالعمل على حماية الدخول ودعم الوظائف من خلال دعم الصناعات ومؤسسات الأعمال، في حين تركز الحزمة الرابعة على سياسات وإجراءات حماية العمال في مكان العمل بما في ذلك الإجراءات الوقائية للحد من انتشار الجائحة. وفيما يلي استعراض لتلك الحزم:

الحزمة الأولى: مدخل تدعيم مظلة الحماية الاجتماعية. ضمن هذه الحزمة قامت مصر بإضافة 100.000 أسرة إلى برنامج الحماية الاجتماعية، وزيادة ميزانية العام المالي 2021 إلى 19.3 مليار جنيه مقابل 18.5 مليار جنيه. وأقرت ترتيبات جديدة تتضمن جدول زمني لصرف المعاشات يحد من الازدحام خلال الأسبوع الأول من شهر أبريل. كما قام البنك المركزي المصري بالإعلان عن تحمل رسوم السحب النقدي من أجهزة الصراف الآلي للمتقاعدين الذين يحملون معاشات غير مصرفية، وإعفاء من لديهم بطاقات مصرفية من رسوم أجهزة الصراف الآلي. ودعماً للاحتفاظ بالعمالة المهنية الطبية بما في ذلك الأطباء العاملين في المستشفيات الجامعية، تم الإعلان عن بدل إضافي يمثل 75% على الأجور (البنك المركزي المصري،2020)

وفي السعودية وتدعيماً للاحتفاظ بالعمالة (الوطنية) تم صدور أمر ملكي في 3 أبريل 2020 للحكومة، من خلال نظام التأمين ضد التعطل القائم في المملكة "ساند"، يقضي بتحمل 60% من رواتب موظفي القطاع الخاص السعوديين فقط، لمدة ثلاثة أشهر تصل إلى 9 مليار ريال سعودي. وهو ما يعني دعم 1.2 مليون من العاملين السعوديون. وسيكون الصرف اعتباراً من أول يوم عمل في شهر مايو 2020م لتغطية أجر شهر أبريل. وستتم تغطية 100% من العاملين السعوديين في المنشآت التي يعمل بها 5 موظفين سعوديين أو أقل، إضافة لتغطية حوالي 70% من السعوديين العاملين في المنشآت التي يتجاوز عدد العاملين السعوديين فيها 5 موظفين. مع إعفاء صاحب العمل من الالتزام بدفع الأجر الشهري للمستفيدين وفق الأمر الملكي، ولا يحق للمنشأة إلزام العامل بالعمل خلال فترة صرف التعويض. المرسوم مشروط بمواصلة صاحب العمل دفع الرواتب للموظفين بمجرد توقف هذه المساعدة. كما تلتزم المنشأة بالاستمرار في دفع الأجور لبقية العمال (السعوديين وغير السعوديين) غير المشمولين بهذا التعويض (وزارة المالية السعودية، 2020).

الحزمة الثانية: دعم الوظائف لدى القطاع غير الرسمي ودعم الفئات الضعيفة Vulnerable groups. وضمن هذه الحزمة ووفقا لاختلاف هذه الفئات وفق تركيبة الاقتصادات والمجتمعات العربية، فقد توجهت هذه السياسات لتتلاءم وتلك الاختلافات. ففي مصر فقد تم استهداف دعم العاملين في الاقتصاد غير الرسمي: من خلال تعويض نقدي لمرة واحدة (500 جنيه) للعمال غير الرسميين المسجلين في قاعدة بيانات وزارة القوى العاملة من خلال مكاتب البريد. كما تم إنشاء لجنة للعمال غير النظاميين المتأثرين من الجائحة. ولحماية الفئات الضعيفة: وضع المجلس القومي للمرأة دليلاً يستهدف الأشخاص ذوي الإعاقة وأسرهم بشكل عام؛ مع التركيز بشكل خاص على النساء ذوات الإعاقة. (ILO,2020c). وفي السعودية فقد أطلقت وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية (MHRSD) مع الهيئة العامة للأوقاف "صندوق مجتمعي" برأسمال 500 مليون ريال سعودي، لدعم شرائح المجتمع الأكثر احتياجًا والأكثر تضرراً من الوباء، بما في ذلك الفقراء والأشخاص ذوي الإعاقة وأسر السجناء وكبار السن. كما تم تأمين الحصول على الرعاية الصحية من خلال صدور أمر ملكي في 30 مارس 2020، بعلاج مجاني لجميع مرضى الجائحة في البلاد، بغض النظر عن الجنسية أو الوضع القانوني (ILO,2020c). وفي السودان وضمن ذات الإطار تمت صياغة برنامج بقيمة 6 مليار جنيه سوداني (أي ما يعادل 110 مليون دولار بسعر الصرف التجاري) لدعم 30% من السكان لمدة شهر واحد، من خلال مزيج من السلع والتحويلات النقدية. (ILO,2020c).

الحزمة الثالثة: دعم الوظائف وحماية الدخول – دعم الصناعات ومؤسسات الأعمال: ضمن هذه الحزمة الهادفة للحفاظ على الوظائف والدخول من خلال الحفاظ على استمرارية أنشطة مؤسسات الأعمال والمشروعات قامت مصر من خلال البنك المركزي المصري بإلغاء 17.4 مليار جنيه مصري (حوالي 1.10 مليار دولار أمريكي) من 225 شركة متعثرة كجزء من برنامج تخفيف الديون. ووجه البنك المركزي البنوك إلى سعر الفائدة التفضيلية على القروض المقدمة إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة والصناعة والسياحة والإسكان للأسر منخفضة الدخل والطبقة المتوسطة من 8% إلى 10%. كما أصدر البنك المركزي برنامج شراء أسهم بقيمة 20 مليار جنيه مصري (1.3 مليار دولار أمريكي). كذلك أقر تخفيض أو تأجيل الأقساط المستحقة لعملاء التمويل الأصغر بنسبة 50% من قيمة كل قسط. وإعفاء عملاء التمويل الأصغر الذين يسددون المدفوعات في الوقت المناسب من عمولة السداد المسبق للمديونية أو تخفيض الرسوم الإدارية لتجديد التمويل الحالي (البنك المركزي المصري،2020، ILO,2020c). كما قامت السعودية من خلال مؤسسة النقد العربي السعودي، في 14 مارس 2020، بإطلاق "برنامج دعم تمويل القطاع الخاص" بقيمة إجمالية تبلغ 50 مليار ريال سعودي، بهدف دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتحديداً من خلال تخفيف عبء تقلبات التدفق النقدي، ودعم رأس المال العامل، وتمكين القطاع من النمو والمساهمة في دعم النمو الاقتصادي، والحفاظ على العمالة. وفي 22 مارس 2020، أطلق صندوق تنمية الموارد البشرية (HRDF) مبادرة بقيمة 5 مليار ريال سعودي تتمحور حول 4 ركائز أساسية: دعم التوظيف بمبلغ 2 مليار ريال؛ دعم التدريب بمبلغ 800 مليون ريال؛ دعم 100.000 باحث عن عمل جديد بقيمة 1.5 مليار ريال سعودي؛ ودعم أجور السعوديين العاملين في القطاع الخاص منذ 1 يوليو 2019

من خلال "دعم التوظيف" بقيمة مليار ريال. وفي منتصف ابريل 2020، تم تقديم مبادرات إضافية منها تخصيص 50 مليار ريال سعودي لتسريع دفع مستحقات القطاع الخاص، وخصم 30% على قيمة فاتورة الكهرباء للمستهلكين في القطاعات التجارية والصناعية والزراعية لمدة شهرين (أبريل – مايو)، مع إمكانية التمديد إذا لزم الأمر. كما تم في 6 أبريل 2020، أطلقت MHRSD بالتعاون مع صندوق تنمية الموارد البشرية مبادرة جديدة لدعم العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في الاقتصاد العالمي، وتزويدهم بدفع شهري يصل إلى 3000 ريال سعودي لمدة شهرين. كذلك قامت وزارة الموارد البشرية في 6 أبريل 2020 بإصدار قرارًا لتنظيم العلاقة التعاقدية بين العامل وصاحب العمل، يسمح لأرباب العمل في القطاع الخاص بالاتفاق مع موظفيهم على تخفيض الأجور لتعكس ساعات العمل الفعلية، أو منح الموظفين إجازة ليتم خصمها من إجازتهم السنوية، أو منحهم إجازة استثنائية. بمجرد أن يتضح أن صاحب العمل قد استفاد من أي دعم حكومي، فإن إنهاء عقد الموظف غير مشروع (وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية،2020). وفي السودان أصدرت وزارة المالية تعليمات لكلا القطاعين العام والخاص بعمل الموظفين بنصف الوقت وبأجور كاملة، مع قيام وحدة الفقر بالوزارة بتخصيص برامج لتقديم الدعم العيني للعاملين في القطاع العام. وكذلك تخصيص مجلس الوزراء في مارس 2020 جزء من عائدات الاستيراد (10.0%) لتمويل تكاليف استيراد الأدوية ومدخلات الإنتاج اللازمة لمواصلة النشاط الإنتاجي في المصانع المحلية. كما تم الحفاظ على استمرارية نشاط تصدير الماشية إلى مصر من خلال معبر "أشكيت" البري في وادي حلفا وذلك حفاظاً على ديمومة النشاط الزراعي ودخول العاملين فيه (ILOd,2020).

الحزمة الرابعة: حماية العمال في مكان العمل. قامت مصر من خلال هذه الحزمة بإجراءات مثل: تخفيض عدد الموظفين العموميين في أماكن عملهم والسماح بعمل التناوب. وترتيبات العمل من المنزل للموظفين الذين تسمح وظيفتهم لمدة أسبوعين. ومنح الأمهات إجازة استثنائية مدفوعة الأجر لمدة أسبوعين (لا يتم خصمها من رصيد الإجازة السنوية). ومنح أي موظف عائد من الخارج إجازة استثنائية لمدة أسبوعين (مدفوعة الأجر ولا يتم خصمها من رصيد إجازته السنوية)، وفي السعودية ودعماً للصحة والسلامة المهنية طلبت الحكومة من الشركات التي تتطلب وجودًا فعليًا للموظفين – باستثناء تلك الموجودة في القطاعات الحيوية أو الحساسة مثل الكهرباء والمياه والاتصالات وكذلك جميع الأنشطة المتعلقة بتوفير الغذاء والدواء وسلسلة التوريد والخدمات اللوجستية المتعلقة بها الالتزام بـ: تخفيض عدد العاملين في مكاتبهم إلى الحد الأدنى بحيث لا يتجاوز 40% من إجمالي عدد الموظفين.، مع إتباع جميع الشركات التدابير الاحترازية التي وضعتها وزارة الصحة. كما علقت الهيئة العامة للإحصاء السعودية مرحلة العد في تعداد المملكة لعام 2020، من أجل منع انتشار الفيروس وحماية صحة وسلامة العاملين الميدانيين لهيئة الإحصاء وأسرهم. واستجابة لصياغة ترتيبات عمل جديدة وجهت الحكومة في 17 مارس 2020، مؤسسات القطاعين العام والخاص لتطبيق سياسات العمل من المنزل. كما أصدرت وزارة الشؤون الاجتماعية والتنمية الاجتماعية دليلًا مؤقتًا للعمل عن بُعد في القطاع الخاص، والذي يتضمن مصطلحات وحقوق وواجبات العاملين وأصحاب العمل في القطاع بما في ذلك ضمان الإجازات المدفوعة. كذلك تم تفعيل المدارس

الافتراضية وإغلاق جميع المؤسسات الأكاديمية والمرافق التعليمية. كما أعلنت وزارة الصحة أن جميع العمال الذين دخلوا المملكة اعتباراً من 13 مارس 2020 سيبقون في منازلهم ويخضعون للحجر الذاتي. ويمكن للعمال التسجيل والتقدم للحصول على إجازة مرضية من خلال تطبيق "صحتي" للهواتف المحمولة (ILO,2020c). أما في السودان وضمن إطار حماية العمال في مكان العمل فقد أصدر محافظ البنك المركزي عددا من القرارات التي تعزز السلامة والصحة المهنية من أجل التحايل على مخاطر الفيروس والحفاظ على الموظفين والجمهور الذين يتعاملون مع البنك. كما قامت وزارة الداخلية بترتيبات لمنع ازدحام الموظفين في مجمعات ومراكز الخدمة العامة. كما تم صدور المرسوم رقم 91 عن مجلس الوزراء الذي تضمنت فقرته الثامنة النص على الحد من الازدحام في أماكن العمل كإجراء وقائي لدرء الإصابة بالفيروس التاجي. كذلك طبقت الحكومة تدابير لتقليل عدد الموظفين، وخفض ساعات العمل، وتوفير أجهزة التعقيم وتعقيم المكاتب. وبادر قطاع التعدين بوزارة الطاقة والتعدين مطلع ابريل 2020 بحملة للوقاية من فيروس "كوفيد – 19" في أكثر من (70) سوقا للتعدين التقليدي المنتشر في أكثر من (14) ولاية، إضافة إلى التوزيع للأقنعة والمعقمات لأكثر من مليون عامل في مجال التعدين التقليدي على الصعيد الوطني (ILOd,2020)

يظهر هذا الأداء للدول العربية انطلاق سياسات المعالجة والتصدي للجائحة لتغطي كلا المجالين للسياسات النشطة وغير النشطة، حيث تحركت حزم السياسات لتأمين مباشر لاستمرارية الوظائف والدخول ومنع انهيارهما، وذلك بالتوازي مع إجراءات واسعة للحماية للفئات المتضررة والمهددة والهشة، وضمن إجراءات تضمن السلامة المهنية والأمن للعاملين الذين استمرت أعمالهم. وليس مستغرباً أن تتباين مستويات الحماية سواء في مستوى التغطية أو حجم وقيمة التمويل الموجه لها بين الدول العربية. حيث يرتبط الأمر بالحيز المالي وهيكل الموارد بما في ذلك كفاية وجودة البناء المؤسسي من جانب وكذلك بمدى اتساع حجم الطلب على تلك الحماية من جانب آخر. وهي الأمور التي تتفاوت فيها الدول العربية بشكل واضح. ومما لا شك فيه أن مردود ونتائج تطبيق تلك السياسات لازال من المبكر تقييمه وتتبع تأثيراته، كما أنه لا يتوفر توثيق حول تطبيق تلك السياسات والإجراءات ذاتها ووصول كل منها إلى الفئات والشرائح التي يستهدفها. **مع ذلك يمكن تلمس عدد من الملاحظات الأساسية حول توجهات تلك السياسات في الدول العربية وأهمها:** ظهر واضحاً في الدول العربية مرتفعة الدخل مثل السعودية والكويت الانحياز إلى حماية العمالة لاسيما المواطنة في القطاعين العام والخاص، إضافة لارتفاع قيمة حزم التمويل الموجه لبرامج الحماية المختلفة. في حين ظهر في حالات الدول العربية الأخرى محاولة الوصول للفئات الأكثر هشاشة ممثلة بشكل أساسي في العمالة ضمن القطاع غير المنظم، ولكن من الواضح أن مستويات التمويل لحماية تلك الفئات لا تتناسب مع اتساع حجم هذه الفئة ومتطلبات حمايتها. كذلك ظهر تمكن تحويل جانب من هذه الأزمة إلى فرصة من خلال إدماج شرائح جديدة (أفراد ومؤسسات) ضمن القطاع غير المنظم تحت مظلة الضمان والحماية الاجتماعية لاسيما في الأردن. كما اتسم أداء الدول العربية محل الرصد بتباين واضح فيما يتعلق بإجراءات حماية وسلامة العاملين والقدرة على التنفيذ والمتابعة وكذلك حجم التمويل

المخصص لتلك السياسات، حيث تناسبت جوانب التفاوت مع جانب مستوى التنمية القائم في الدولة بشكل عام لاسيما التنمية المؤسسية وجودة وكفاءة وفعالية التنظيم الحكومي.

على المستوى المقارن فقد دلت المراجعة على وجود تطبيقات واسعة في الدول المتقدمة للحد من تداعيات الجائحة على أسواق العمل فيها، والتي اتسمت في المحصلة بوجود حزمة واسعة من الإجراءات التي تتسم بكونها دقيقة الاستهداف وان كانت ترتبط بطبيعة التنظيم القائم وإتاحة قواعد البيانات الخاصة بسوق العمل، وأتمتة جوانب عديدة من الأنشطة في الدولة مثل تخفيض جوهري في اشتراطات الحصول على القروض المضمونة فقط بمكان الإقامة ورفع حدود سقفها. ورفع الحد الأقصى لمحفظة قروض البنوك المخصصة لتمويل شركات في قطاعات مستهدفة. والسماح للبنوك التجارية بزيادة التسهيلات الائتمانية للسحب على المكشوف للعملاء وتعليق القيود المفروضة على حسابات العملاء الذين تم إرجاع الشيكات بسبب عدم كفاية الأموال، وتعليق مدفوعات الرهن العقاري، وأهلية الأفراد الذين تم تسريحهم أو تم إجبارهم على إجازة بدون أجر للحصول على إعانات البطالة، وتقليص مدة العمل المطلوبة للأهلية للحصول على إعانات البطالة بحدود النصف، وتقديم منح شهرية دون مقابل ووفق أمد الأزمة للفئات الضعيفة وبخاصة الأطفال والمسنون والعاملين لحسابهم الخاص ولفئات عمرية بعينها. وتوسيع مظلة شبكات الأمان الاجتماعي من خلال حزمة مالية من جانب الدولة، وتعديل وتيسير متطلبات إعانات البطالة والمنح للعاملين لحسابهم الخاص (ILO,2020c).

10. سياسات وإجراءات مقترحة للتعافي وتنشيط أسواق العمل وصيانة رأس المال البشري.

أظهرت الدراسة أن جائحة "كوفيد – 19" قد واجهت الدول العربية وهي تعاني بالفعل من إشكالات حقيقية في أسواق العمل، تتباين هذه الإشكالات فيما بين الدول العربية في ارتباط واضح بباقي عناصر التباين في هيكل الموارد والطاقات ومستويات التنمية القائمة في كل منها. حيث يمكن وضع الدول العربية ضمن هذا الإطار ضمن ثلاث مجموعات أساسية تتداخل فيما بينها بشكل كبير: تضم المجموعة الأولى الدول مرتفعة الدخل والتي تواجه مستويات منخفضة نسبياً من البطالة، وهي تمتلك أسواق عمل مستقبلة ومستضيفة للعمالة الأجنبية/الوافدة، والتي تتسم كذلك بأطر حماية عالية للعاملين من مواطنيها في القطاعين العام والخاص، لاسيما العام، والتي واجهت تداعيات الجائحة بشكل أساسي من خلال دعم الوظائف للمواطنين في القطاع الخاص كأولوية. وتتضمن هذه المجموعة بشكل أساسي دول مجلس التعاون الخليجي. وتضم المجموعة الثانية الدول العربية متوسطة الدخل التي تواجه مستويات مرتفعة نسبياً من البطالة، والتي تتسم بأطر حماية محدودة التغطية، وهي تواجه إشكالات حقيقية في سيادة نمط العمل غير المنظم، وارتفاع معدلات الفقر، وانخفاض نسبة العاملين بأجر بشكل عام على المستوى الكلي، وهي تضم دول مثل مصر والمغرب والأردن والجزائر وتونس ولبنان وفلسطين والعراق. وقد واجهت هذه المجموعة تداعيات الجائحة من خلال حزم متنوعة من سياسات العمل لاسيما غير النشطة سعياً لحماية الفئات الضعيفة وبخاصة

العاملين ضمن القطاع غير المنظم. في حين تتسم المجموعة الثالثة بذات السمات أو تواجه ذات الإشكالات التي تواجهها المجموعة الثانية ولكن بوتيرة أعلى نسبياً كما تنتمي عموماً للتصنيفات التنموية الأقل وهي كذلك الأقل عربياً وفق معيار متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. والتي تضم دولا مثل السودان واليمن وموريتانيا وجيبوتي والصومال.

وقد قامت المجموعات الثلاثة كذلك بسياسات وإجراءات متعددة ضمن حفظ سلامة وامن العاملين مثل التباعد والتعطيل والإجازات مدفوعة الأجر والعمل عن بعد أو بشكل متناوب، ومحاولة تأمين وحماية العاملين في مكان العمل المنخرطين في القطاعات والأنشطة الحيوية غير الخاضعة للتعطيل. كما قامت الحكومات في عدد منها بوضع معايير لمساعدة الشركات ومؤسسات الأعمال تتضمن الاحتفاظ بالعمالة وكذلك تقييد أو الحد من إجراءات تخفيض أجور العاملين فيها. وفي ضوء التسليم أن لكل سياسة كلفة لتمويلها وتمويل إجراءاتها، فمن البديهي أن تتفاوت الدول العربية في طبيعة وحجم ونوعية تدخلاتها للحد من تداعيات هذه الجائحة على أسواق العمل والوظائف والدخول. وذلك وفق هيكل الموارد ومساحة الحيز المالي المتاح في كل منها، وهو الحيز الذي يضيق كلما تحركنا بشكل عام من دول المجوعة الأولى إلى دول المجموعة الثالثة.

كذلك فرغم التمكن من رصد الدراسة لأشكال سياسات الدول العربية للتدخل للحد أو لمواجهة تداعيات هذه الجائحة على أسواق العمل، إلا أن نتائج ومردود تطبيقها لازالت غير مرصودة وبخاصة على مستوى تحقق الأثر المرجو أو دقة الوصول والتغطية للفئات والشرائح المستهدفة من تلك السياسات وبرامج تطبيقها.

ومع ذلك يمكن بلورة عدد من التوصيات حول مجمل طبيعة وضوابط السياسات المقترحة التطبيق في الدول العربية لمواجهة تداعيات هذه الجائحة وخاصة على أسواق العمل. ضمن عدد من المحددات الأساسية المتمثلة في صياغة التوصيات ضمن منهج الحلول المستدامة، وتأسيسا على المردود التنموي طويل الأجل لرأس المال البشري وقوة العمل العربية. وضمن التسليم بأن إشكالات الفقر والبطالة في الدول العربية هي عملياً انعكاس لإخفاق هيكلي يتمثل في طبيعة سياسات التنمية التي مارستها معظم الدول العربية خلال العقود السابقة، يضاف لذلك توقع استمرار أزمة كوفيد 19 لأمد غير قصير. وفيما يلي عرض لأهم تلك التوصيات:

أولاً: سياسات سوق عمل وفق منظور انتقائي الطابع لتنشيط الطلب وخلق الوظائف التي تتوافق ومتطلبات الاستدامة بشكل أساسي، يهدف هذا المدخل الانتقائي إلى محاولة تحقيق النمو في كل من الناتج، والوظائف، والإنتاجية، وهو ما يمكن أن يتم تحقيقه من خلال نمط النمو المشترك والشامل من خلال إرساء التوازن السليم بين ثنائيات التكنولوجيا والعمالة، والأجور والإنتاجية، ورأس المال والعمالة (مع مراعاة طبيعة الدولة وهيكلها الإنتاجي والديمغرافي). مع مراعاة أولوية القطاعات والأنشطة التي تتمتع بمزايا نسبية وفق معايير: هيكل المزايا التقليدية القائم في الدولة ما قبل الجائحة، والقطاعات الأكثر قدرة على خلق الوظائف، الأعلى إنتاجية، الأسرع نمواً، القادرة على حث أنشطة ومن ثم وظائف أخرى، مع مراعاة البعد الإقليمي، وبؤر الفقر المتأصلة، والشرائح الأكثر تضرراً

عمريا وكذلك جغرافيا/إقليميا. وضمن معايير حكومية ضابطة لاستحقاقات الحماية الاجتماعية للعاملين واستيفاء متطلبات العمل اللائق وتنمية الحوار الثلاثي، وإقرار أو إعادة ضبط الحد الأدنى للأجور ضمن حوار مجتمعي حقيقي متضمنا آليات مرنة للضبط التلقائي لتلك الحدود والاستفادة من خبرات دول العالم المتقدمة والصاعدة في هذا الشأن، بحيث تتشكل العديد من الحدود الدنيا للأجور التي تتوافق وطبيعة القطاعات والأعمال والأقاليم والقوة الشرائية وطبيعة الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة وسمات نظم الدعم القائمة إلى غير ذلك من عوامل أو محددات. وتأتي أهمية هذا المنظور الإنتقائي إدراكا لكون أن عدم التدخل أو عدم التدخل المناسب سيكون له تكاليف عالية خاصة على المدى البعيد. وهو ما يتضمن بدوره التواءم مع التوجهات نحو وظائف القرن الحادي والعشرين القائمة على الاستخدام المكثف للمعارف والتكنولوجيا، والتي أظهرت الجائحة ممارسات دولية وعربية واسعة النطاق لها، يمكن البناء عليها في المستقبل. وهو الأمر الذي دأبت المؤسسات الدولية وبخاصة البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية على لفت الانتباه إليه منذ سنوات حيث التحذير من أن العالم يواجه تغيرات جوهرية في هيكل الوظائف وبوتيرة سريعة. وان أنظمة التعليم ذاتها لابد أن تسرع من تطوير ذاتها لمواجهة تلك التغيرات وتزويد خريجيها بما سيحتاجونه من مهارات المستقبل، مواكبة لتغير هيكل الأنشطة الاقتصادية الجديدة المرتبطة والقائمة على التكنولوجيا الرقمية والابتكار، وكذلك مواكبة للأنماط الجديدة للعلاقات داخل سوق العمل، حيث طمس الحدود بين الشركات. وتتطور نماذج الأعمال الجديدة من نطاق المحلية إلى نطاق العالمية في أمد قصير، لتتغير النظرة التقليدية لحجم الأصول وعلاقتها بعدد العاملين، حيث تتسم هذه الأعمال بكونها محدودة في حجم أصولها وموجوداتها مقارنة بحجم العاملين. هذا إضافة لما يرتبط بهذه النماذج وكذلك بما رسخته الجائحة من تنامي الاعتماد على نمط العمل عن بعد، ومن ثم توسيع النطاق الجغرافي التقليدي لعملية خلق الوظائف. وهو الأمر الذي سيمثل أفقاً واسعاً أمام العمالة العربية شرط تأهيلها وتمكينها من المهارات المطلوبة لتلك الأنماط الجديدة.

ثانياً: دور محوري لسياسات سوق العمل النشطة: أظهرت الدراسة قيام الدول العربية وأسوة بتجارب وتطبيقات الدول المتقدمة والصاعدة بالتصدي لتداعيات الجائحة من خلال حزم واسعة لدعم الوظائف ومنع انهيار الدخول تم تقديمها للمشروعات ومؤسسات الأعمال من خلال مبادرات البنوك المركزية، وهي ممارسة صحيحة يجب الاستمرار فيها مع التدقيق فيما يتعلق بجوانب متابعة تنفيذها والتأكد من وصولها إلى الفئات والمؤسسات والقطاعات المستهدفة. كما يمكن تضمين تلك المبادرات بعض المعايير الإضافية التي تجعل من المعالجة الطارئة للأزمة طابعاً مستداما من خلال إضافة معايير تتعلق بالفئة العمرية المستفيدة، والتي ينصح بان تكون من الشباب (الفئة الأكثر معاناة في سوق العمل العربي). ومعايير تتعلق بطبيعة المشروعات والقطاعات العاملة ضمنها تدعيماً لمبدأ "الانتقائية" الذي تم تبنيه في التوصية الأولى. بحيث يتم ربط تلك التدخلات من جانب الدولة لتدعيم خلق الوظائف والدخول مع إعطاء الأولوية لفئة الشباب أو الشباب الأكثر تعليما أو الشباب من الإناث أو من الذكور.. وهكذا، وهو ما يمكن إتمامه من خلال تنمية الطلب عليهم في حال أن نمو الطلب هو القيد من خلال دفع الأعمال وبخاصة كثيفة العمالة بما فيها مشروعات الأشغال العامة.

كما يمكن إتمام هذا التدخل من خلال تحسين قدرات القطاع الخاص ومؤسسات الأعمال ذاتها لحث طلبها على المعروض في سوق العمل وذلك من خلال برامج ميسرة لتخصيص الائتمان أو عبر صيغ تخفيف أعباء الضمان الاجتماعي وأي أدوات أخرى تدعم ربحية ونمو هذه المؤسسات بشكل عام.

ويندرج ضمن هذا الجانب ملاحظة تنامي حجم ودور الدولة ومؤسساتها، وهو الامر الذي يملي بضرورة إعادة النظر في مستويات الحوكمة والفاعلية والكفاءة والقدرة في دور الدولة والحرص على الا يكون ذلك التنامي على حساب دور القطاع الخاص الذي يبقى المشغل الأول للعمالة، والمساهم الأساسي في الناتج والدخل في الدول العربية.

ثالثاً: إرساء مدروس وممنهج لسياسات سوق العمل غير النشطة التي تقوم على الحق في الحماية الاجتماعية للعاملين ولغير العاملين، للحد من أوجه الاستضعاف وانعدام المساواة وتحسّين قابل للاستدامة للإنتاجية. وقد أظهرت التجارب أن الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها هو خيار للحكومات يوثق ذلك ما أظهرته الدراسة من حقيقة أن الدول التي لديها مستويات مماثلة من التنمية الاقتصادية لديها مستويات مختلفة بشكل كبير من الاستثمار في الحماية الاجتماعية. وفي ضوء ما أظهرته الدراسة من ضعف وعدم كفاية مستويات الحماية الاجتماعية في الدول العربية كافة والتي مثلت في العديد منها أقل من 10% فقط من الناتج المحلي الإجمالي، يملي ذلك المراجعة وإعادة الاعتبار لدور هذه السياسات وبشكل متوازن مع متطلبات الإنتاجية والتنافسية. حيث ظهر واضحاً أن عبء الجائحة كان أعلى في الدول التي تتسم أساساً بضعف مستويات الحماية الاجتماعية القائمة فيها، ووجود شرائح واسعة من العاملين خارج أي أطر للحماية أو للتأمين ضد مخاطر التعطل أو انقطاع الدخل لاسيما العاملين ضمن القطاع غير المنظم مثل البائعين الجائلين والعاملين في مجال خدمة تقديم الطعام وعمّال البناء والمواصلات والعاملين في مجال خدمة المنازل، والعاملين لحسابهم الخاص..... الخ. يرتبط بذلك الجانب تلقائياً معالجة التشريعات وفق ضوابط منظمة العمل الدولية ووفق الدساتير الوطنية ذاتها التي تقضي بأن تضمن التشريعات الوطنية المساواة في المعاملة (أجر واحد لوظيفة واحدة) بين العاملين من الرجال والنساء، والعاملين من المواطنين والوافدين والمهاجرين. مع توسيع ممارسات اللامركزية في تطبيق أطر الحماية لأنها الأقدر على مواجهة التنوع في إشكالات وتحديات الحماية فيما بين أقاليم الدولة الواحدة.

رابعاً: ضرورة إعادة النظر في طبيعة النمو الاقتصادي ومحركاته في الدول العربية، حيث اتسم النمو الاقتصادي في الدول العربية بشكل عام بكونه فقيراً في خلق الوظائف. حيث ظهر انتشار البطالة وبخاصة بين الشباب في الدول العربية، بل أن حجم ونسبة العاملين في القطاع غير المنظم يتجه للتزايد في العديد من الدول العربية في إشارة لعجز الاقتصاد الرسمي المنظم عن استيعابهم. وهو التحدي المعرض للزيادة بشكل أكيد في ضوء تغير الواقع العربي (للعديد من الدول العربية) المرتبط بتراجع أسعار النفط عالمياً خلال العام 2020 وكذلك تغير الواقع العالمي جراء الانكماش المرتبط بتداعيات جائحة "كوفيد – 19"، بمعنى أن الدول العربية واجهت في الماضي نمطاً يقوم على تحقيق معدلات مرتفعة للنمو وتحسن في فوائضها واحتياطاتها أو على الأقل تحسن مستويات العجز في

موازينها الاقتصادية دون انعكاس ذلك على خلق فرص عمل كافية، في حين أنها تتجه الآن لمواجهة تراجعاً في النمو وأيضا لازالت مطالبة بخلق فرص العمل لمواطنيها سواء العاطلين عن العمل أو الباحثين الجدد. وهو الأمر الذي يملي كما سبق التقديم بضرورة إجراء تحولات هيكلية الطابع في الاقتصادات العربية لخلق هياكل إنتاجية تتمتع بقدرتها على دعم النمو وخلق الوظائف في ذات الوقت، وبحيث يتم تضمين البعد المرتبط بالتشغيل وبخاصة للفئات أو الشرائح المستهدفة وفق خصوصية كل دولة من الدول العربية (الشباب، المهنيون، أصحاب المؤهلات، النساء...) ضمن أطر سياسات الاقتصاد الكلي وسياساته المالية والنقدية، وضمن استراتيجياته القطاعية. وصولا لتنويع واسع وعميق في الاقتصادات العربية وهياكل الإنتاج فيها فيما يمكن أن يطلق عليه دفع الاستثمار المنتج في الاقتصاد الحقيقي وصولا للنمو المستدام الغني بالوظائف الجيدة النوعية.

خامساً: الارتقاء بمستويات الحوار الاجتماعي ومأسسته كمكون مركزي وحقيقي وفاعل من مكونات صياغة سياسات العمل، لاسيما أن التوقعات تتنامى حول طول أمد هذه الازمة لأبعد مما تم تقديره في بداياتها. وهو الأمر الذي سيسهل من مهام الدول في مواجه الجائحة وتقاسم عادل لكلفة أعباءها. وهو البعد الذي تركز عليه منظمة العمل الدولية بشكل مستمر لتدعيم استقرار المجتمعات ومن ثم مسار الاستدامة. فمما لا شك فيه أن قيمة الشراكة الحقيقية بين المؤسسات المعنية بسوق العمل على المستوى القطري ممثلة في الحكومات واتحادات أصحاب الأعمال أو القطاع الخاص أو غرف التجارة والصناعة، والنقابات والاتحادات العمالية، ومؤسسات المجتمع المدني. هو متطلب حيوي للتعامل السريع والكفء والفعال مع الأزمات سواء في مرحلة الحد من الأضرار، ثم لاحقاً في مرحلة إرساء مسار للتعافي، وذلك شرط التمثيل الحقيقي لممثلي تلك الأطر لاسيما العمالية لمجموع أعضائها. وهي قضية ليست جديدة الطرح لكنها تبقى ضرورة يجب التذكير بها باستمرار وبخاصة في حال الأزمات مثل الأزمة الحالية التي يمر بها العالم إثر تداعيات جائحة "كوفيد – 19"، ومن قبلها الأزمة المالية العالمية 2008. حيث إن مصالح تلك الكيانات تبدو متنافرة ومتضادة للوهلة الأولى، وتخضع لحسابات نظرية المباريات، حيث الاعتقاد أن تحقق مكاسب لطرف يجب أن يقابلها تحقق خسائر للطرف الآخر، وهو الطرح الذي تم استبداله منذ عقود من خلال الإدراك والممارسة الدولية وكذلك دور المنظمات المعنية لاسيما منظمة العمل الدولية، حيث تبنى منهجية win – win وإقرار مبدأ المفاوضة الجماعية وصولاً لتفاهمات قابلة للاستدامة. وقد قدم ميثاق الوظائف العالمي الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام 2009 إثر تداعيات الأزمة المالية العالمية توجيهًا سياسيًا للمكونات الثلاث لمنظمة العمل الدولية (ممثلي القطاع الخاص والعمال والحكومات) حول كيفية التعامل مع آثار الأزمة المالية العالمية، التي أسفرت حينها عن فقد نحو 65 مليون وظيفة على مستوى العالم معظمها في مراكز الأزمة في الولايات المتحدة وأوروبا. وكان لدور الحوار الاجتماعي مركز رئيسياً في هذا الطرح حيث السعي لبناء التزام لدى أصحاب العمل والعمال بالعمل المشترك مع الحكومات للتغلب على الأزمة، وضمان الانتعاش المستدام، وكذلك بث الثقة في النتائج المحققة. وتعزيز التماسك الاجتماعي والتضامن خلال الأزمات وفترات ما بعد الأزمة. ووفقاً للتقارير الدورية الصادرة عن منظمة العمل الدولية المواكبة والمعنية برصد استجابة الدول وتفاعلها مع تداعيات

جائحة "كوفيد – 19" على أسواق العمل، فقد رصدت المنظمة بالفعل دور حيوي للحوار الاجتماعي في التعامل مع هذه التداعيات، وقد حقق أثراً جيداً وبخاصة في المراحل المبكرة من الاستجابة للأزمة في العديد من البلدان. وقامت حكومات العديد من البلدان بإشراك الشركاء الاجتماعيين منذ البداية في تصميم تدابير لمعالجة الأزمة وعواقبها في الدول المتقدمة مثل ألمانيا، والدول الصاعدة مثل كوريا ولم يتم توثيق ذلك إلا في دولة عربية واحدة ممثلة في المغرب. وتمخض عن ذلك الحوار دعم أصحاب الأعمال، والتزام أصحاب الأعمال بعدم خفض الوظائف أو تقليص الأجور. وهو ما يسر من التنفيذ السريع لتدابير الطوارئ المعتمدة، وبالتالي الاعتراف بالقيمة المضافة لمشاركة الشركاء الاجتماعيين في جميع مراحل الاستجابة. مع التأكيد أن المقصود بالحوار ليس التشاور أو تبادل المعلومات، بل استخدام تلك المعطيات للوصول الى اتفاقات أو تفاهمات أو تشكيل فرق عمل متخصصة في المجالات ذات التأثير مثل الجوانب المالية والقانونية، والجوانب المتعلقة ببيئة واشتراطات العمل في ظل اعتبارات الجائحة، إضافة للجوانب التي قد تتعلق بطبيعة الأنشطة الاقتصادية والقطاعية. بحيث تتضمن دور محدد لكل طرف خلال مراحل الأزمة وما قد يتعرض له من أعباء أو التزامات جراء ذلك الدور.(ILO,2020) . كما انه من المؤكد أن استمرار أمد الأزمة سيترتب عليه مزيد من الأعباء كما ان الهامش الذي قد يبدو متاحاً لبعض الحكومات أو لبعض مؤسسات الأعمال سيتقلص كثيراً، وستكون الكلفة عالية وسيتم الإضرار بأضعف الحلقات ممثلة في العاملين، لذا يجب الحرص على استيفاء كافة المتطلبات التي تجعل هذا الأمد أكثر قصراً. منعاً للوصول الى السيناريوهات غير المرغوبة حيث الكساد العظيم الأول في القرن الحالي. الأمر الذي يجعل من الحوار الدولي والمعالجة وإقرار التدابير ضمن الأطر متعددة الأطراف هو أمر ملح ومكمل وداعم لمتطلب الحوار المجتمعي على المستوى الوطني. كذلك لابد من الارتقاء بمستويات ونوعية التمثيل الحكومي لإعطاء مزيد من الفعالية والحيوية والأهمية لمخرجات هذا الحوار وإظهار اهتمام الدول وجديتها في التعامل معه.

حيث يمكن طرح ومناقشة كافة التدابير المعتمدة من خلال هذا الحوار الاجتماعي من إجراءات الطوارئ لاحتواء الفيروس (على سبيل المثال، زيادة الموارد المالية والبشرية للنظم الصحية)، منح إجازات للوالدين لرعاية الأطفال الذين لم يعودوا في المدرسة، تدابير حماية الوظائف ودخل العمال (على سبيل المثال، توسيع آليات البطالة الجزئية، دعم الدخل، العمل لبعض الوقت) ودعم الشركات (على سبيل المثال، دعم الأجور، وضمانات القروض، وجداول الدفع المرنة لمساهمات الضرائب والضمان الاجتماعي).

سادساً: معالجات وإصلاحات خاصة تستهدف بشكل جاد الإشكالات المتعلقة بالعمل ضمن القطاع غير المنظم. حيث أظهرت الجائحة شد الهشاشة لدى العاملين ضمن هذا القطاع ولجوؤهم لما يطلق عليه الخيارات الصعبة حيث التضحية بضرورات حياتية نتيجة انقطاع أو تراجع الدخل مثل التضحية بالتعليم للأطفال أو المتابعة الصحية المناسبة، أو بتعديل النمط الغذائي القائم واستبداله بأنماط اقل كلفة قد تمثل خطراً على سلامة وصحة الأسرة لاسيما الأطفال وكبار السن فيها، هذا أخذا في الاعتبار ما تواجهه تلك الفئة وأسرها أساساً في الظروف العادية من انخفاض وتذبذب

مستوى الدخل ووجود معظمها ضمن دائرة الفقر المطلق أو المدقع أو ضمن نطاق الفقر متعدد الأبعاد. حيث أظهرت الدراسة ارتفاع نسب العاملين ضمن هذا القطاع وبخاصة في دول المجموعتين الثانية والثالثة (الدول العربية متوسطة ومنخفضة الدخل). وقد أظهرت سياسات مواجهة تداعيات هذه الجائحة في هاتين المجموعتين فعلياً توجهات نحو محاولة تحسين دخول العاملين ضمن هذا القطاع. وهي الجهود التي لا يمكن أن تكفي لسد فجوة الدخول المفقودة للعاملين ضمن هذا القطاع، حيث يرتبط الأمر كما سبق التقديم بالحيز المالي المتاح أساساً في تلك الدول الذي يتسم عموما بمحدوديته. هذا إضافة لما أظهرته الدراسات الدولية من أن اتساع هذا القطاع كما هو الحال في العديد من الدول العربية، هو بحد ذاته فرصة مؤكدة لزيادة نموها الاقتصادي ونوعية الوظائف وتسريع جسر الفجوات بينها وباقي دول العالم، وذلك في حال إقرار الإصلاحات المطلوبة (صندوق النقد الدولي،2019).

إن المعالجة الجوهرية لظاهرة العمل غير المنظم تقوم على الفهم العميق لمبررات نشأة ونمو هذا القطاع في الدول العربية، والتي تتمحور حول عوامل طاردة من الإطار المنظم تتمثل بالنسبة للعاملين لحسابهم في قيود واشتراطات وتكاليف عالية للنشاط، والتي تتمثل بالنسبة للعاملين في عدم وجود فرص للعمل أساساً نتيجة قصور النمو، أما العوامل الجاذبة فهي عكس كل ذلك بالنسبة لمزايا الانضمام للإطار غير المنظم (العاملين لحسابهم، وللعاملين). ما يعني أن على الدول التدخل بإجراءات دقيقة الاستهداف للتأثير في هيكل المنافع والتكاليف بالنسب للعاملين لحسابهم/أصحاب المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، والعاملين على حد سواء. بحيث يكون الانضمام للإطار المنظم هو الأكثر جدوى والأعلى عائد بالنسب لتلك الشرائح، ولكن هذا في ضوء قدرة الدول على تصويب نوعية نموها الاقتصادي ليكون غنياً بالوظائف. وقد يتطلب إتمام عملية تحويل العاملين من إطار العمل غير المنظم إلى نظيره المنظم استراتيجيات متتابعة ومتدرجة لتتلاءم مع طبيعة الموارد والقدرات المتاحة على مستوى كل دولة، والتي يجب أن يتم معالجتها أيضاً ضمن الحوار بين الشركاء في سوق العمل وبما قد يتضمنه ذلك من تأسيس آليات جديدة تكون أكثر تأهيلا ومرونة وصلاحيات تتم بين الأطر الرسمية ممثلة في الحكومة والبنوك من جانب، والأطر غير الحكومية ممثلة في مؤسسات المجتمع المدني من جانب آخر.

سابعاً: ضرورة قيام الدول العربية بإجراء مراجعات لسياساتها وتشريعاتها الخاصة بالحد الأدنى للأجور. ففي ضوء ما أظهرته الدراسة من عدم تعميم هذه السياسة أو هذا التشريع الذي ينتمي إلى سياسة العمل النشطة في كافة الدول العربية، وعدم تطبيقه على العاملين في القطاع الخاص في الدول التي تطبقه، أو قصر تطبيقه على فئات دون غيرها (المواطنين كما في حالة بعض دول مجلس التعاون الخليجي)، وكذلك معاناة هذا الحد من عدم المراجعة الدورية لإعادة تعديله وضبطه بشكل يتواءم والتغيرات في القوة الشرائية على مستوى الدولة. يملي كل هذا ضرورة إتمام هذه المراجعة، على أن يكون ذلك ضمن مراعاة اعتبارات خصوصية الواقع التنموي والاقتصادي للدولة، وكذلك تركيبة الهيكل القطاعي وطبيعة الأنشطة ومستويات الأسعار التي تتفاوت فيما بين المناطق والأقاليم على مستوى كل دولة. وذلك مع مراعاة العلاقة بين الإنتاجية والأجر الحقيقي. وهو الأمر الممكن

معالجته من خلال تفعيل الحوار المجتمعي الثلاثي والموسع والذي قد يفضي أو يقتضي وجود عدد من الحدود أو القيم للحد الأدنى للأجور. وهو الإجراء الذي سيفضي حال تطبيقه إلى مأسسة سوق العمل العربي ورفع قدرته المستقبلية على مقاومة الصدمات ومن ثم الحد من التكاليف والأعباء التي قد تواجهها الدولة لمواجهة تلك الصدمات في حال عدم الوجود المسبق لتلك الأطر التنظيمية. كما أن ذلك سيسهم في الحد من مستويات المقايضة التي تواجهها أسواق العمل العربية –Trade off بين الإنتاجية والتوظف، والتي أدت بدورها إلى فجوة الناتج – التوظف – Output Employment Lag. ما يرسخ في المحصلة ضرورة إعادة التلازم بين مسارات النمو، والتشغيل، والدخول الحقيقية.

11. الختام

يمكن للدراسة في الختام بلورة توصيتها الأساسية في ضرورة إعادة النظر في التراكيب الهيكلية التي تشكل أسواق الدول العربية للعمل وكذلك للسلع والخدمات ورأس المال، من خلال نماذج جديدة تنسحب فيها الدولة كتوجه عام لحساب تقديم دور القطاع الخاص المنتج والمنافس والقادر على دفع النمو والتشغيل على حد سواء، وذلك ضمن متطلبات تحرير الأسعار للسلع وكذلك لعوامل الإنتاج بما فيها (العمل)، وهو ما يعني تحرير الأجور وعدم التدخل من جانب الدولة بأي شكل (تخفيف القيود التنظيمية) ذلك التدخل الذي يمثل تشوهاً في الأسواق Marker failure يحد من التنافسية والإنتاجية على المدى الطويل، مع مراعاة توقيت وظروف تطبيق تلك الإصلاحات، حيث يكون المردود أعلى أيضاً في حال تطبيقها في أوقات الرواج أو اليسر الاقتصادي، على اعتبار أن تخفيف قوانين حماية الوظائف أو إلغاء القيود التنظيمية في ظل الأزمات أو سيادة أوضاع اقتصادية ضعيفة، قد يؤدي إلى تراجع التوظيف والناتج على المدى القصير. بمعنى أن الإصلاحات التي سيترتب عليها زيادة العرض (العمالة) لن تلقى الاستجابة المطلوبة في السوق في حال قصور وعدم كفاية مستويات الطلب (مؤسسات الأعمال). حيث تميل الشركات إلى زيادة فرص العمل في حال الرواج، وإلى تسريح العاملين في حالات الانكماش (كما هو الحال إثر تداعيات هذه الجائحة) ما يعني بالضرورة الحرص في تطبيق تلك الإصلاحات، بعد توفير وإطلاق حزم التحفيز المالي أو الائتماني أو التجاري للنشاط الاقتصادي، لحث الطلب الكلي كمتطلب مسبق لنجاح تلك الإصلاحات في تحقيق أهدافها.

كما يتواكب مع تلك الإصلاحات أو التدخلات تهيئة وبناء دور جديد للدولة تتولى فيه مسئوليتها تجاه مواطنيها في تأمين الحماية الاجتماعية سواء للفئات التي تمكنت من المشاركة في العملية الإنتاجية (العاملين) أو الفئات الباحثة عن عمل (العاطلين) إضافة للفئات في مختلف المراحل العمرية التي يمر بها العامل منذ الطفولة حتى التقاعد. أو على الأقل تفعيل الحوار الاجتماعي بين الشركاء لتتم مراعاة الوصول للحد الأدنى للأجور الذي يتوافق والإنتاجية الفعلية. وعلى أن تتحمل الدولة دورها في جسر أي فجوات أو أضرار اجتماعية ومعيشية يتعرض لها العاملون جراء هذه المستويات. كما أن تمويل الحكومات لذلك الاحتواء الموسع في نطاق الحماية الاجتماعية يمكن تحقيقه من خلال إصلاح القواعد المنظمة لسوق العمل، وإجراء إصلاحات شاملة في هيكل السياسات

الضريبية وبالتزامن مع توسيع آليات إعداد قواعد البيانات التفصيلية للأنشطة والعمالة في كامل محافظات وأقاليم الدولة.

إن مثل هذا الطرح هو الأقدر على تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد والطاقات المتاحة في الدول العربية بما فيها المورد البشري (قوة العمل)،وهو الأمر الداعم للارتقاء بالتنافسية الكلية للاقتصاد وللأنشطة والأعمال القائمة وهو الوضع الذي لا مناص منه في إطار سيادة أجواء العولمة واشتداد حدة المنافسة الدولية وسعي مؤسسات الأعمال في كافة دول العالم لخفض كلف الإنتاج قدر الإمكان بما فيها سعر العمل (الأجر) لتدعيم تنافسية منتجاتها في الأسواق الخارجية، وفي ذات الوقت هو الضامن لزيادة المنعة لدى الدول والمجتمعات العربية لمواجهة الصدمات أو التغيرات غير المتوقعة في المستقبل، وهو الطرح الذي يقتضي بدوره تنظيما أرقي لأسواق العمل وللمؤسسات والتشريعات ذات الصلة وكذلك بناء قواعد بيانات منضبطة وموثوقة لأسواق العمل في الدول العربية.

المراجع العربية

أبوشماله، نواف (2020) "مستقبل الوظائف الخضراء في الدول العربية: مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المعهد العربي للتخطيط، المجلد 22، العدد 1، يناير، 2020.

الاسكوا 2020: "فيروس كورونا: التكلفة الاقتصادية على المنطقة العربية". E/ESCWA/CL3.SEP/2020/Policy Brief.1، مارس 2020.

https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/ar-escwa-covid-19-economic-cost-arab-region.pdf

البنك المركزي المصري 2020: "تعليمات وإجراءات البنك المركزي للحد من آثار فيروس كورونا المستجد" مايو 2020. https://www.cbe.org.eg/ar/Pages/HighlightsPages/

وزارة المالية السعودية (2020): "الأمر الملكي بمساندة استمرار احتفاظ القطاع الخاص بالعمالة الوطنية". ابريل 2020.

https://www.mof.gov.sa/mediacenter/news/Pages/News_03042020.aspx

وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية،(2020): "قرار تنظيم العلاقة التعاقدية بين العاملين وأصحاب العمل لمواجهة جائحة كورونا 142906".

https://mhrsd.gov.sa/sites/default/files/ %D9%84% %20146652.pdf

المراجع الأجنبية

Asian development bank, ADB, 2013: "social protection: policies and strategies. 'https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf

Cambridge dictionary, (2020). https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/lockdown

F. Bonnet, E. Ehmke, and K. Hagemejer 2010: "Social security in times of crisis", in International Social Security Review, No. 63:2, 2010, pp. 47-70

ILO,(2013)," Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture", https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234413.pdf

ILO,2017, "world social protection report 2017 – 19". STATISTICAL ANNEXES. Public social protection expenditure, 1995 to latest available year (percentage of GDP) https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=594#tabs-3

ILO,2020a, "World Employment and Social Outlook – Trends 2020", https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_734454/lang--en/index.htm

ILO,2020b, https://economictimes.indiatimes.com/jobs/1-6-billion-informal-workers-in-danger-of-losing-their-jobs-international-labour-organization/articleshow/75454336.cms

ILO,2020c: country profile - coronavirus country, 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htmat#EG Country policy responses

ILOd, (2020), "country policy response, Sudan'. (https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#SD).

IMF (2019): "World economic outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers', October 2019. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019

IMF (2020): "World economic outlook; The Great Lockdown",14 April 2020. file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/text.pdf

International labour office,2018."Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies", WORKING PAPER NO. 37, december2018.

Jones, N.; Holmes, R. 2013. Gender and social protection in the developing world: Beyond mothers and safety nets (London, Zed Books).

Jones, W.; Williamson, E. 2013. New unemployment insurance benefits for employees in the GCC (London, Lexology).

Martha Chen and Jenna Harvey, 2017., "THE INFORMAL ECONOMY IN ARAB NATIONS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE"., " WIEGO Network Paper for Arab Watch Report on Informal Employment in MENA Region. https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Informal-Economy-Arab-Countries-2017.pdf

S. Scarpetta et al,2010: Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation? (Paris: OECD, 2010).

World bank (2018), "Morocco's Subsidized Health Insurance Regime for the Poor and Vulnerable Population: Achievements and Challenges", The World Bank Group, Washington, DC, 2018.

World bank (2020), world development indicator- WDI. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

الملاحق

الملحق رقم (1) تطور معدلات البطالة في الدول العربية ودول وأقاليم مقارنة لسنوات مختارة للفترة 2000 – 2019*

العام/الدولة	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
قطر	1.59	0.45	0.56	0.48	0.28	0.2	0.17	0.15	0.14	0.11	0.09
البحرين	1.47	1.13	1.27	1.2	1.32	1.17	1.13	0.92	0.7	0.65	0.71
الكويت	0.8	1.82	2.22	2.62	2.92	2.9	2.2	2.16	1.8	2.08	2.18
الإمارات	2.25	2.53	2.5	2.51	2.58	2.21	1.91	1.64	2.46	2.23	2.35
عمان	5.4	5.02	4.62	4.53	4.36	3.9	3.63	3.27	3.02	2.86	2.67
العالم	5.77	5.92	5.8	5.77	5.77	5.63	5.64	5.67	5.57	5.39	5.39
السعودية	4.57	5.55	5.77	5.52	5.57	5.72	5.59	5.65	5.89	6.04	5.93
لبنان	8.3	6.42	6.42	6.43	6.45	6.4	6.36	6.31	6.22	6.14	6.23
سوريا	9.5	8.61	8.61	8.63	8.65	8.58	8.53	8.47	8.36	8.26	8.37
المغرب	13.58	9.09	8.91	8.99	9.23	9.7	9.46	9.3	9.19	9.08	9.02
موريتانيا	9.87	9.84	9.85	9.86	9.89	9.81	9.76	9.69	9.58	9.46	9.55
جيبوتي	10.72	10.68	10.69	10.7	10.73	10.64	10.58	10.51	10.38	10.26	10.3
الدول العربية	**12.42**	**9.25**	**10.28**	**10.49**	**10.57**	**10.65**	**10.68**	**10.45**	**10.64**	**10.56**	**10.34**
مصر	8.98	8.76	11.85	12.6	13.15	13.1	13.05	12.41	11.74	11.59	10.76
الجزائر	29.77	9.96	9.96	10.97	9.82	10.21	11.21	10.2	12	11.88	11.7
العراق	9.05	8.37	8.16	7.97	9.28	10.59	10.71	10.82	13.02	12.86	12.82
اليمن	11.57	12.93	13.08	13.25	13.42	13.47	13.4	13.31	13.15	13	12.91
الأردن	13.7	12.5	12.9	12.2	12.6	11.9	13.07	15.27	15.11	14.96	14.72
تونس	14.94	13.05	18.33	17.63	15.93	15.06	15.22	15.51	15.38	15.46	16.02
السودان	15.44	15.19	17.44	17.47	17.5	17.39	17.32	17.22	17.06	16.9	16.53
ليبيا	19.03	19	19	19.03	19.06	18.96	18.88	18.79	18.63	18.47	18.56
فلسطين	10.63	21.42	17.6	19.2	19.89	20.53	23	23.94	25.68	26.26	26.17

المصدر: World bank (2020) world development indicators: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS

الملحق رقم (2): تطور معدل البطالة بين الذكور والإناث في الدول العربية وأقاليم مقارنة (%) للعامين 2010 – 2018

الدولة/العام	البطالة بين الذكور		البطالة بين الإناث	
	2010	2018	2010	2018
الإمارات	2.22	1.71	6.0	7.5
البحرين	0.44	0.30	3.7	3.5
جزر القمر	3.98	3.45	4.6	4.1
جيبوتي	11.95	10.43	13.2	12.0
الجزائر	8.11	10.14	19.1	21.3
مصر	4.77	7.81	22.1	23.1
العراق	8.23	7.19	10.7	12.3
الأردن	10.47	13.31	21.8	23.0
الكويت	1.41	0.89	2.8	4.6
لبنان	5.17	4.95	10.7	9.8
ليبيا	15.50	14.91	25.2	24.6
المغرب	8.95	8.62	9.5	10.4
موريتانيا	9.47	9.10	13.2	12.9
عمان	3.58	1.68	10.4	12.9
فلسطين	23.08	24.72	26.7	50.8
قطر	0.14	0.06	2.7	0.6
السعودية	3.47	3.02	17.5	20.3
السودان	9.68	9.18	24.6	23.2
الصومال	14.19	13.58	16.2	15.4
سوريا	6.21	5.99	21.9	20.6
تونس	10.90	12.92	19.0	22.6
اليمن	11.93	12.05	19.6	23.5
العالم	5.21	4.65	5.9	5.4
الاتحاد الأوروبي	9.54	6.56	9.5	7.1

المصدر: World Bank Data base – 2019.

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 175-196
المعهد العربي للتخطيط

تداعيات جائحة كوفيد-19 على الدين العام في الدول العربية

بلقاسم العباس*

ملخص

استخدمت هذه الورقة نموذج الفجوات الثلاثة الشهير ومعادلة ديناميكية الدين العام لدراسة انعكاسات صدمات خارجية قوية على الاقتصادات العربية. تعرف الدول العربية غير النفطية عجزا هيكليا مستمرا في الموازين الداخلية والخارجية انعكس سلبا على فجوة الموارد مما أدى الى ارتفاع معدل الدين العام عند مستويات تعادل الناتج المحلي سنة 2018، مما يؤشر الى صعوبة استدامته في المستقبل. أما بالنسبة الى الدول العربية النفطية فإن ميزان مواردها عرف تراجعا شديدا مما انعكس على الموازين الداخلية والخارجية وتحولها من فائض الى عجز بعد تراجع أسعار النفط سنة 2014. هذا الوضع الهش وتواضع النمو وتراجعه على الأخص سنة 2020 نتيجة جائحة كوفيج-19 سوف يفاقم الوضع أكثر ويؤدي الى ارتفاع الدين العام العربي بمقدار 22 نقطة مئوية من الناتج المحلي العربي ما بين 2019 و2021.

Implications of Covid-19 on Arab public Debt

Belkacem Laabas

Abstract

This paper used the famous three-gaps model and the public debt dynamic equation to study the implications of strong external shock on Arab economies. Non-oil Arab countries are experiencing a persistent structural internal and external imbalances, which negatively impacted their resource gap, which in turn led to a noticeable increase in the public debt to a level equivalent to GDP in 2018, which indicates potential difficulty of debt sustainability in the future. As for Arab oil-producing countries, their resources balance experienced a sharp decline after 2014 that was translated into internal and external deficits. This fragile situation and the decline in economic growth, especially in 2020 as a result of the Covid-19 pandemic, is expected to exacerbate the financial situation further and leads to an increase of Arab public debt by 22 percentage points of Arab GDP between 2019 and 2021.

*كبير مستشارين في الجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: belkacem@api.org.kw

المقدمة

تسعى هذه الورقة دراسة وتقييم الديناميكية التاريخية والتطورات المستقبلية المحتملة للدين العام الداخلي والخارجي في الدول العربية في ظل جائحة كوفيد-19، انطلاقا من التقييم المحتمل لتطورات الموازنة العامة وواقع أسعار الفائدة وتوجه النمو الاقتصادي، بالإضافة إلى دراسة تطورات الميزان الجاري لميزان المدفوعات وذلك في حالة الديون الخارجية وتقييم الأثر المحتمل لجائحة كوفيد-19 على تراكم الدين العام العربي للعاميين 2020 و2021.

يشكل سلوك أسعار النفط الخام في الأسواق الدولية عاملا محوريا في التأثير على التوازنات الداخلية والخارجية للدول العربية المنتجة للنفط، وذلك لان مبيعات المحروقات تشكل المورد الأساسي لتمويل النفقات العامة وكذلك في تمويل ميزان المدفوعات نظرا لقلة تنويع الصادرات. وبناءً على ذلك، فان التحليل السليم يتطلب معالجة الدول العربية النفطية بشكل مستقل عن الدول غير النفطية. الدول النفطية العربية المشكلة من دول مجلس التعاون الخليجي والجزائر والعراق تراكم فوائض داخلية وخارجية عندما يرتفع سعر النفط بشكل ملحوظ فوق "السعر التوازني" وتظهر العجوزات عندما ينخفض سعر السوق تحت مستوى السعر التوازني. وتشير تقديرات السعر التوازني التي ينشرها دوريا صندوق النقد الدولي أن أغلب الدول النفطية العربية تعرف أسعار توازنية أعلى من أسعار السوق خاصة في عامي 2020 و2021 حيث أدت جائحة كوفيد-19 إلى تراجع معتبر في أسعار النفط في الأسواق الدولية. بلغ متوسط سعر التوازن حولي 61 دولار للبرميل خلال الفترة 2000-2016 مقارنة بمتوسط سعر السوق بحوالي 65 دولار للبرميل. وارتفع متوسط سعر التوازن إلى 90 دولار سنة 2019 بينما بلغ سعر السوق حوالي 64 دولار للبرميل. ويتوقع أن تتفاقم الهوة بين سعر السوق والسعر التوازني خلال 2020-2021 وذلك نتيجة توقع تراجع سعر السوق إلى حوالي 40-45 دولار أمريكي بينما سيقفز سعر التوازن إلى حدود 96-78 (سيبلغ هذا المتوسط 64-61 دولار في حال استبعاد الجزائر والبحرين) دولار في المتوسط لنفس الفترة مع وجود اختلافات ما بين الدول النفطية العربية.

تعتمد الدول العربية المستوردة للنفط عموما على الصادرات غير النفطية من سلع زراعية وصناعية وخدمات مثل السياحة والخدمات المالية والتجارية بالإضافة إلى تحويلات المهاجرين والمساعدات الإنمائية. كما تعتمد كذلك على الضرائب والرسوم لتمويل الموازنة. وتعرف هذه الدول كلها تحديات كبيرة في تجنيد الموارد الكافية لتمويل الموازنة العامة والميزان الجاري لميزان المدفوعات وذلك لضعف النمو الاقتصادي وكفاءة تجنيد الموارد الضرورية لتغطى العجز الهيكلي في الموازنة والميزان الجاري.

من الناحية النظرية يمكن دراسة ديناميكية مستوى الدين العام باعتباره تراكما لعجز الموازنة العامة (الدين الداخلي) والميزان الجاري (الدين الخارجي) بالاستناد على نموذج الفجوات الثلاثة والذي طوره بداية الأمر اقتصادي البنك الدولي لدراسة الاحتياجات التمويلية للدول النامية، والذي يحدد العلاقة ما بين فجوة الموارد (الادخار مطروحا منه الاستثمار) والموازنة العامة وميزان المدفوعات،

والذي استخدم كثيرا لتفسير تأثير شح الموارد على تراكم الدين الداخلي والخارجي. انطلاقاً من فجوة الموارد وانعكاساتها على التوازنات الكلية للاقتصاد ما بين الطلب الكلي والدخل القومي، فإنه تتحدد مستويات العجز أو الفائض في الموازنة العامة أو ميزان المدفوعات. يشكل مسار النمو الاقتصادي وسعر الفائدة أهم المتغيرات التي تحدد اتجاهات تطور الدين العام الداخلي والخارجي في المستقبل.

تشكل فجوة الموارد بين الادخار والاستثمار القيد الأساسي لتمويل برامج وخطط التنمية حيث تحاول الدول تجاوزه من خلال تحمل مزيد من الدين العام الداخلي وذلك لأن مستويات الإنفاق العام قد تتخطى مستويات الإيرادات العامة الممكن تجنيدها. كما أن الدول تتحمل مزيد من الدين الخارجي وذلك لأن الواردات قد تتخطى الصادرات من السلع والخدمات والتحويلات. ونظرا للتشابكات بين مختلف متغيرات الاقتصاد الكلي فإن معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي يعتبر متغير مركزي في التأثير على تطور الفجوات الثلاثة، وذلك لارتباط الواردات والصادرات والإيرادات العامة بالنمو الاقتصادي بالإضافة إلى المتغيرات الاقتصادية والمالية الكلية الأخرى مثل الطلب العالمي، سعر النفط، سعر الصرف، التضخم، معدلات الضريبة، التعرفة ومستويات الإنفاق العام والتي ترتبط مع بعضها البعض في نموذج الاقتصاد الكلي المعروف. وعليه فإن آفاق النمو الاقتصادي يعتبر متغيراً أساسياً في تحديد التوجهات المستقبلية للدين العام. ونظرا لهذه التشابكات فان مسألة استدامة الدين العام مرتبط أساسا بمدى استقرار ديناميكية الدين العام وخاصة حين تعرض الاقتصاد للصدمات القوية مثل تلك التي أحدثتها جائحة كوفيد-19 بداية سنة 2020.

إن تفاقم معدلات الدين العام كما وثقته دراسة البنك الدولي حول موجات الدين[1] وأثره المحتمل على النمو وعلى التوازنات الاقتصادية يعتبر مسألة محورية في صياغة السياسات العامة، وعليه أخذت مسألة الاستدامة وتحديد المستوى الحرج لمعدل الدين بعداً مهماً في تقييم سياسات الدين العام وفي تقييم احتمالات عدم استدامة الدول في تحمل عبء المديونية ووقوعها في أزمة الدين العام. هنالك منهج سائد قائم على استخدام عتبات Thresholds بشكل اعتباطي مثل معايير التوافق convergence criteria التي تم تبنيها في اتفاق ماستريخت لتحديد مدى جهوزية انضمام الدول الأوروبية للاتحاد النقدي الأوروبي والذي حدد نسب مسبقة للدين العام (بحدود 60%) والعجز والتضخم بحدود 3%. أما صندوق النقد الدولي (IMF,2003 ; 2013) فإنه طور منهجية تحليل استدامة المديونية، والتي تعتمد على مجموعة من المؤشرات الاقتصادية الكلية والتي من خلالها يتم تحديد المستويات القصوى للاستدامة علما أن هذه المستويات الحرجة تختلف من بلد لأخر ولا يعكس ارتفاعها حتما عدم قدرة استدامة الدين كما هو الحال بالنسبة لبعض الدول المتقدمة مثل اليابان. كما أن البنك الدولي استخدم نسب للمديونية الخارجية لتصنيف الدول حسب شدة الاستدانة. ويقوم العديد من الباحثين والأكاديميين باستخدام المناهج القياسية الحديثة المعروفة بنماذج العتبة لتحديد مستويات المتغيرات التي تكون قد وصل التأثير إلى حده الأقصى والذي يتناقص بعد مستوى العتبة.

أما من ناحية منهجيات دراسة الدين العام فإن العلاقة ما بين الدين العام والتوازنات الاقتصادية تشكل الأساس للاقتصاد الكلي، حيث تشكل نماذج الفجوات التي طورت لدراسة اقتصادات الدول النامية منهجية مناسبة لدراسة العلاقة بين تطورات الاقتصاد والدين العام والتي طورها البنك

الدولي لدراسة الاحتياجات التمويلية. كما أن العديد من الباحثين اهتموا بمسألة تأثير الدين والعجز على النمو الاقتصادي باعتماد مناهج معادلات الانحدار ما بين الدول Cross Country Regression والتي تنسب للاقتصادي Barro (1991) . بالمقابل قام صندوق النقد الدولي بتطوير منهجية متسقة تعرف بتحليل استدامة المديونية Debt Sustainability Analysis (DSA) والتي يطبقها في إطار برامجه التمويلية، أو في إطار محادثات الفصل الرابع لتقديم النصح للدول أو في إطار مهام مراقبة النظام الاقتصادي العالمي. وبالرغم من أن نموذج تحليل استدامة المديونية لا يختلف جوهرياً على نموذج كتب الاقتصاد الكلي القائم على معادلة ديناميكية الدين العام كما هو موضح لاحقا في هذه الورقة، فإن كثافة البيانات ودراسة الأفق المستقبلية وتحديد مجالات احتمالية للتأثيرات تضفي طابعاً صلباً لهذه المنهجية.

سنقوم في هذه الورقة بدراسة تطورات الدين العام الداخلي والخارجي في عينة من الدول العربية التي تتوفر فيها بيانات موثوقة وكافية لإجراء التحاليل الكمية وتحديد الاتجاهات المستقبلية، معتمدين على النماذج التي تحدد ديناميكية الدين العام. كما نناقش مختلف المنهجيات المستخدمة لتحليل ديناميكية المديونية مركزين على نماذج الفجوات وربطه بمستويات الدين العام. وفي المرحلة الأخيرة سوف نقوم بصياغة سيناريوهات محتملة لتطور الدين العام العربي بالتركيز على مدى تأثير جائحة كوفيد-19 على التوازنات الاقتصادية والنمو الاقتصادي وبالتالي على الدين العام العربي.

التطور التاريخي للدين العام (2000-2018) في الدول العربية

انطلاقاً من معادلة التوازن العام للاقتصاد الكلي أو ما يعرف بمتطابقة الإنفاق-الدخل يمكن إظهار العلاقة بين فجوة الموارد والموازنة (الفجوة الداخلية) وميزان المدفوعات (الفجوة الخارجية) أو ما يعرف بنموذج الثلاث فجوات والذي يعني أن فجوة الموارد يجب أن تنعكس حتما في عجز الموازنة أو الميزان التجاري. وعليه فان سعي الدول لإحداث تنمية من خلال رفع وتيرة الاستثمار فوق مستوى الادخار سوف ينعكس عنه حتما ظهور فجوات تمويلية داخلية أو خارجية. وعليه فان نقطة الانطلاق لفهم تطور المديونية الداخلية والخارجية للدول العربية هو دراسة اتجاهات وتطور فجوة الموارد، حيث إن قدرة الاقتصاد على النمو وتوليد الادخار وكذلك على اتساع دائرة الاستثمار سوف تحدد إلى درجة كبيرة انعكاسات فجوة الموارد على الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

تظهر مقارنة معدل الادخار (S) إلى معدل الاستثمار (I) أو ما يعرف بفجوة الموارد (S-I) أن الدول العربية النفطية في مجملها تتمتع بمعدلات ادخار عالية وتتبع بصفة وثيقة تطورات أسعار النفط وذلك لاستقرار وتائر الإنتاج المحددة أصلا بحصص الإنتاج والتصدير من طرف منظمة الأوبك. فخلال الفترة (2000-2013) والتي تتماشى مع فترة ارتفاع قوي لأسعار النفط بلغ متوسط معدل الادخار 49% من الناتج المحلي الإجمالي وانخفض هذا المتوسط إلى 40% خلال الفترة (2014-2018)، والتي عرفت انخفاضاً في أسعار النفط منذ منتصف 2014. بالمقابل بلغ متوسط معدل الادخار في الدول غير النفطية سوى 11.5% للفترة 2000-2013 وانخفض هذا المتوسط إلى 8.5% فقط خلال 2014-2018. إن تدهور معدل الادخار في الدول غير النفطية

يثبت أن هذه الدول تتأثر بتراجع الطلب الدولي المرتبط بانخفاض أسعار النفط أكثر مما تستفيد من تراجع أسعار النفط. كما أن هذا الأداء المتواضع قد يعكس هشاشة النمو الاقتصادي وعدم قدرته على رفع الدخل لمستويات كبيرة تحقق فوائض معتبرة على غرار الدول النفطية. والغريب أن الدول غير النفطية تتأثر سلبا من تراجع أسعار النفط بالرغم من تأثيره الإيجابي على الواردات. وربما يرجع ذلك إلى تراجع قيمة التحويلات والمساعدات من الدول النفطية خاصة الدول التي تعتمد على التحويلات من الدول النفطية مثل مصر والأردن ولبنان وفلسطين والتي بلغ فيها متوسط معدل الادخار المحلي فيها 5.5% خلال الفترة (2013–2000) و4.15% خلال الفترة (2018–2014). إن وضع الدول العربية غير النفطية مقلق حيث إن اتساع فجوة الموارد سوف يترتب عليها عجوزات كبيرة في الموازنة وميزان المدفوعات مما قد يزيد من فجوة الموارد مستقبلاً خاصة إذا حاولت تحقيق التوازن الكلي عبر الطرق الانكماشية وذلك لأنها تؤثر سلبا على النمو الاقتصادي مستقبلا.

إذا نظرنا إلى فجوة الموارد (S–I)، فان الدول النفطية حققت فائضاً متوسطاً سنويا خلال الفترة (2000–2013) بلغ 25% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي مما سمح لها ببناء احتياطي معتبر من العملة الصعبة. وقد أدى تراجع أسعار النفط بعد 2014 إلى انخفاض هذا الفائض بأكثر من 50%، حيث تقلص متوسط فائض الموارد إلى 9% فقط من الناتج المحلي الإجمالي للفترة (2014–2018). ونظراً أن جائحة كوفيد–19 قد أدت إلى تهاوي سعر النفط في الثلث الأول من عام 2020، فانه يتوقع تراجع معدل النمو الاقتصادي في الدول النفطية بشكل كبير مما قد يؤدي إلى ظهور عجز في فجوة الموارد لأول مرة في تاريخها. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي أن الدول النفطية العربية سوف تسجل معدل نمو قدره –3.4% لسنة 2020[2]. بالمقابل بلغ العجز في فجوة الموارد في الدول غير النفطية 19.5% سنوياً للفترة (2000–2013) وانخفض إلى 15% سنوياً من الناتج خلال الفترة (2014–2018).

أدى انخفاض أسعار النفط بعد 2013 إلى تدهور الميزان الجاري لميزان المدفوعات في الدول النفطية حيث تحول من فائض قدره 4.4% من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2010–2013 إلى عجز سنوي قدره 4.3–% للفترة 2014–2018. هذا الارتفاع الكبير في عجز ميزان المدفوعات لا ينعكس حتما في ارتفاع الدين الخارجي للدول النفطية وذلك لأن أغلب هذه الدول تستخدم الاحتياطي من العملات الأجنبية المتراكمة والأرصدة الأجنبية في الصناديق السيادية لتمويل عجز ميزان المدفوعات. كما أن الدول الخليجية ولبنان والمصنفة ذات الدخل المرتفع لا يتم تسجيل مديونيتها الخارجية ضمن قاعدة بيانات الدول المدينة المعروفة بجداول المديونية العالمية التي ينشرها البنك الدولي في كتاب إحصاءات المديونية العالمية. بالمقابل تعرف الدول العربية غير النفطية عجزا مزمنا في رصيد الميزان الجاري حيث لم يشهد تحسناً يذكر وظل في حالة عجز خلال الفترة 2010–2018 حيث بلغ 7.7–% في المتوسط للفترة 2014–2018 و8.0–% للفترة 2010–2013. ويتوقع صندوق النقد الدولي أن يصل هذا العجز سنة 2020 حوالي 9.3%– بالنسبة للدول النفطية و –8.9% للدول العربية غير النفطية. كما أن سعر توازن الميزان الخارجي في الدول النفطية كان 63.6 دولاراً للفترة 2000–2016 مقابل 64.8 دولاراً للسعر الجاري. بالمقابل يتوقع

صندوق النقد الدولي أن يبلغ سعر التوازن الخارجي حوالي 56.2 دولار سنة 2021 مقابل سعر سوق قدره 47 دولار.

عرف رصيد الميزانية العامة في الدول العربية تقريبا نفس التطورات التي عرفها ميزان المدفوعات، حيث انتقل رصيد الموازنة من فائض قدره 0.2 % من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2010-2013 إلى -10.4 % للفترة 2014-2018. وإذا قسمنا عينة الدول إلى نفطية وغير نفطية فيظهر أن المجموعة الأخيرة تعرف عجزا هيكليا قدر ب -6.2 % للفترة الأولى و -6.2% للفترة الثانية مما يعني أن الدول العربية غير النفطية تراكم دينا داخليا معتبرا لمواجهة متطلبات تمويل الموازنة. بالمقابل يرتبط رصيد الموازنة في الدول النفطية بسلوك سعر النفط وذلك لهيمنة الإيرادات النفطية على إجمالي الإيرادات العامة. سجلت الدول النفطية فائضا سنويا متوسطا قدره 6.7 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2000-2013، ولكن بعد انهيار أسعار النفط تحت مستويات أسعار التوازن تحول الفائض إلى عجز في الموازنة وبلغ في المتوسط -14.5% سنويا للفترة 2014-2018. هذا الاتجاه السلبي والذي من المتوقع أن يتفاقم مستقبلا سوف يضع مسألة الدين العام في قلب السياسات الاقتصادية في الدول النفطية. وتشير توقعات تقرير التطلعات الاقتصادية العالمية الذي يصدره صندوق النقد الدولي لسنة 2020 أن رصيد الموازنة في الدول النفطية العربية سوف يصل إلى -12.5% من الناتج المحلي الإجمالي. أما بالنسبة للدول غير النفطية فان العجز سيصل إلى -7.9% من الناتج المحلي سنة 2020.

يرجع توسع رقعة رصيد الموازنة ليس فقط لتراجع الإيرادات بل أيضا لارتفاع الإنفاق أو عدم القدرة على تخفيضه إلى مستويات معيارية. بلغ متوسط معدل الإنفاق العربي 34% من الناتج المحلي للفترة 2010-2013 وارتفع إلى 38% للفترة 2014-2018 وذلك نتيجة ارتفاع الإنفاق في الدول النفطية من 35 % إلى 37% للفترتين على التوالي بينما بقي معدل الإنفاق مستقرا عند 32% في الدول العربية غير النفطية. أما من جانب الإيرادات فقد انخفضت في المتوسط من 34 % إلى 27% بالنسبة للدول العربية وكان الانخفاض أكثر حدة في الدول النفطية من 41% إلى 31% بينما انخفضت الإيرادات في الدول غير النفطية من 30% إلى 27 %.

ترتبط الموازنة بالنمو الاقتصادي بشكل وثيق وذلك لان الإيرادات تقتطع من الدخل سواء دفعها المنتج أو المستهلك. وباستخدام نموذج لوغاريتمي مضاعف لانحدار الإيرادات العامة على الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية للفترة 1980-2018 فان نتائج التقدير تعطي مرونة 1.01 أي أن ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي العربي ب 1% يرفع الإيرادات العامة تقريبا بنفس النسبة. كما أن انحدار مستوى الإيرادات على مستوى الدخل يعطي معامل قدره 0.36 وهو يقيس معدل الضريبة الفعلية.Effective Tax Rate . وبالرغم من قوة رفع الإيرادات في معالجة الدين الداخلي فانه ليس من السهل تنفيذ سياسات تعزيز الإيرادات وذلك للعراقيل العديدة التي تواجهها. أما بالنسبة للإنفاق الجاري الحكومي فانه ينشط الطلب الكلي ولكن يزيد من العجز وتراكم المديونية الداخلية والخارجية وذلك لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك والواردات في أغلب الدول العربية. وأما الإنفاق الإنشائي والاستثماري فانه مرتبط بالنمو مباشرة ويزيد من الدخل مستقبلا مما يعزز إمكانية تمويل الدين ذاتيا.

من المعروف أن أغلب الدول العربية تواجه تحديات رفع وتسريع وتائر النمو واستدامتها لفترات طويلة وذلك لأسباب هيكلية وأخرى متعلقة بالسياسات الاقتصادية وهبة الموارد وطبيعة المؤسسات وعوامل الإنتاج والتي يصعب التطرق لها في هذه الورقة البحثية[3]. بلغ متوسط معدل النمو السنوي طويل الأجل (1980–2018) في الدول العربية 3.9 % كما هو مبين في الجدول رقم (1). ولا يوجد اختلاف جوهري في أداء النمو الاقتصادي بين الدول النفطية (3.8%) والدول غير النفطية (4.0%). ونظرا لارتفاع معدلات النمو السكاني فان الدول العربية تحتاج إلى معدلات نمو أعلى لكي تحقق التنمية المنشودة عن طريق مزيد من التحول الهيكلي ليتمكن الاقتصاد من امتصاص القوة العاملة الداخلة لسوق العمل. كما أن البيانات تظهر عدم استقرار كبير في مُعدلات النمو خاصة في الدول النفطية حيث بلغ معامل التغير 1.9 و1.4 للدول غير النفطية، حيث إن معامل التغير يعكس مُستوى مرتفع من عدم اليقين وبالتالي يؤثر سلباً على الاقتصاد.

الجدول رقم (1): النمو الاقتصادي العربي 1980–2018

البلد	متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي 1980–2018	متوسط معدل النمو السكاني (1980–2018)	الانحراف المعياري لمعدل النمو الاقتصادي	معامل التغير (الانحراف المعياري مقسوم على متوسط معدل النمو
الإمارات	3.6	5.9	6.8	1.9
البحرين	4.2	3.9	2.4	0.6
الجزائر	2.6	2.1	2.7	1.0
مصر	4.5	2.2	1.9	0.4
العراق	--	2.7	21.4	2.0
الأردن	4.1	3.8	4.1	1.0
الكويت	3.3	2.9	18.4	5.6
لبنان	3.4	2.6	15.6	4.5
المغرب	3.9	1.6	3.9	1.0
عمان	5.2	3.8	4.7	0.9
قطر	5.7	6.6	9.4	1.6
السعودية	2.2	3.3	7.6	3.5
تونس	3.8	1.6	2.4	0.6
الدول العربية	3.9	3.0	6.7	1.7
الدول النفطية	3.8	3.7	7.4	1.9
الدول غير النفطية	4.0	2.5	5.6	1.4

المصدر: قاعدة بيانات تقدير التطلعات الدولية، صندوق النقد الدولي ابريل 2020.

في ظل استمرار عجز الموازنة والميزان الجاري في أغلب الدول العربية خاصة في الدول غير النفطية فانه من المتوقع أن يستمر تراكم الدين الداخلي والخارجي (الدين العام) سواء بصفة مطلقة أو نسبة للناتج المحلي الإجمالي وذلك حسب حجم العجز في الموازنة، أسعار الفائدة والنمو في الناتج المحلي الإجمالي. تشير قاعدة بيانات تقرير التطلعات الاقتصادية الدولية الذي ينشرها صندوق النقد الدولي أن إجمالي الدين العام العربي ارتفع من حوالي 439 مليار دولار أمريكي سنة 2000 الي أكثر من 1156 مليار دولار سنة 2018، وذلك بمعدل نمو وسطي سنوي قدره 5.5 % للفترة ما بين 2000 و2018. بالمقابل ارتفع الناتج المحلي الإجمالي العربي من 731 دولار سنة 2000 إلى أكثر من 2671 مليار دولار سنة 2018 وذلك بمعدل نمو اسمي سنوي قدره 7.7%، علما بان معدل النمو الاسمي تراجع من 11 % للفترة 2000–2010 إلى 1.3 % فقط للفترة 2010–2018. بالمقابل عرف الدين العام العربي ارتفاعا قدره 5.4 % سنويا خلال الفترة 2000–2018. لكن هذه الزيادة ارتفعت إلى 7.6 % سنويا للفترة 2010–2018. وإذا ما قورنت هذه الزيادة بمعدل نمو الناتج المحلي الاسمي التي تهاوت إلى 1.3% خلال نفس الفترة فان زيادة معدل الدين العام السنوية ستكون في حدود 6.3%.

ارتفعت حصة الدول العربية غير النفطية من إجمالي الدين العام العربي من 47% سنة 2000 إلى 53% سنة 2018، بالرغم من أن متوسط معدل الدين على المستوى العربي لم يشهد تغيرات جذرية كما هو مبين في الجدول رقم (2). انخفض متوسط معدل الدين العربي من 78.5 % سنة 2000 إلى42% سنة 2010 ثم بعدها بدأ بالارتفاع ليصل المعدل إلى 73.6 % سنة 2018 وذلك متأثرا أساسا بسلوك أسعار النفط والتي تراجعت كثيرا بعد 2014 مقارنة بالاتجاه التصاعدي خلال الفترة 2000–2013. أما بالنسبة للدول غير النفطية فان معدل الدين العام تراجع بشكل طفيف من 107.5% سنة 2000إلى 105.0% من الناتج المحلي الإجمالي سنة 2018. أما بالنسبة للدول النفطية فان معدل الدين انخفض من حوالي 42% سنة 2000 إلى 22% سنة 2015 ليرتفع مجددا إلى 41% سنة 2018 نتيجة التراجع الكبير في أسعار النفط في الأسواق الدولية. وبالرغم من أن هذه الأرقام تدل أن إشكالية الدين العام تتركز أساسا في الدول غير النفطية فان تراجع أسعار النفط وانتشار جائحة كوفيد–19 قد يغير هذا المشهد بشكل كبير ولفترات ممتدة.
تشير بيانات الجدول رقم (2) أن مستوى الدين العام يزداد بنسب عالية حيث بلغ متوسط معدل الزيادة السنوي ما بين 2000 و2018 للإجمالي الدول العربية 4.9 % سنويا و4.2% للدول النفطية و5.7 % للدول العربية غير النفطية بحيث يستغرق مضاعفة معدّل الدين العام في المتوسط حوالي عشرين عاماً.

هنالك تباين كبير على صعيد الدول في حجم المديونية ونموها ومعدلاتها مقارنة بحجم الاقتصاد. فقد شكلت مديونية كل من مصر والعراق ولبنان وقطر والسعودية والسودان والإمارات والمغرب حوالي 80 % من أجمالي الدين العام العربي سنة 2018. كما ارتفع حجم الدين العام في كل من البحرين وعمان وقطر والإمارات بمعدلات تفوق العشرة في المئة سنوياً، بينما وصل معدل الزيادة في الأردن 9%، أما في الجزائر والكويت تونس وموريتانيا فارتفع الدين العام بأقل من

5%سنويا. أما في السعودية فقد تراجع حجم الدين العام -0.5% سنوياً. أما في مصر، لبنان، المغرب، السودان، واليمن فقد زاد الدين العام بمعدلات تتراوح ما بين 6 و7%.

الجدول رقم (2): تطورات الدين العام العربي 2000-2018

البلد	قيمة إجمالي الدين العام، مليار دولار أمريكي					معدل نمو الدين العام	معدل الدين العام للناتج المحلي الإجمالي					نسبة الدين في 2018 مقارنة بـ 2000
	2000	2005	2010	2015	2018	2000 - 2018	2000	2005	2010	2015	2018	
الجزائر	34.4	27.1	16.9	14.5	66.6	3.7%	62.8	26.3	10.5	8.7	38.3	61%
البحرين	2.3	3.9	7.6	20.5	35.8	16.4%	25.7	24.2	29.7	66.0	94.7	368%
مصر	75.1	92.5	160.1	293.7	231.2	6.4%	71.7	98.3	69.6	88.5	92.7	129%
العراق		113.8	74.2	101.1	110.4	--	--	227.3	53.5	56.9	49.3	
الأردن	8.5	10.6	17.7	35.1	39.9	9.0%	100.5	84.3	67.1	92.4	94.4	94%
الكويت	13.2	9.5	7.1	5.3	20.9	2.6%	34.9	11.8	6.2	4.7	14.7	42%
لبنان	25.2	38.5	52.6	70.3	85.1	7.0%	148.2	179.0	136.9	140.7	151.0	102%
موريتانيا	2.0	2.2	2.5	3.6	4.3	4.5%	150.9	99.7	57.0	75.2	82.9	55%
المغرب	27.3	37.0	45.7	64.4	77.0	5.9%	70.2	59.3	49.0	63.7	65.0	93%
عمان	5.2	3.0	3.3	10.7	42.3	12.4%	26.7	9.6	5.8	15.5	53.4	200%
قطر	9.3	8.5	36.4	57.5	93.0	13.6%	52.5	19.2	29.1	35.5	48.6	93%
السعودية	164.3	122.6	44.5	37.9	149.3	-0.5%	86.7	37.3	8.4	5.8	19.0	22%
السودان	18.8	26.6	49.0	60.1	72.7	7.8%	143.2	75.5	74.6	92.2	212.1	148%
سوريا	30.2	14.6	18.0				152.1	50.7	30.0			
تونس	14.2	16.9	17.3	23.9	30.7	4.4%	65.9	52.4	39.2	55.4	77.0	117%
الإمارات	3.2	12.0	63.6	66.9	79.3	19.5%	3.1	6.6	21.9	18.7	19.1	619%
اليمن	5.9	7.3	13.1	24.2	17.9	6.4%	60.8	43.8	42.4	65.5	64.8	106%
الدول النفطية	232.0	186.6	179.5	213.4	487.2	4.2%	41.8	19.3	16.0	22.1	41.1	98%
الدول غير النفطية	207.1	246.1	376.0	575.5	558.9	5.7%	107.1	82.5	62.9	84.2	105.0	98%
الدول العربية	878.1	979.3	1185.1	1679.0	2202.6	5.2%	78.1	63.5	42.6	55.1	73.5	94%

المصدر: صندوق النقد الدولي. قاعدة بيانات تقرير التطلعات الاقتصادية العالمية، أكتوبر 2019.

وبالرغم من تفاوت سرعة الزيادة في الحجم المطلق للدين العام فان معدل الدين (حجم الدين للناتج) والذي يشكل مؤشرا مهما لتقييم مدى استدامة الدين وصياغة سياسات المالية العامة يظهر

أوضاعا متباينة على مستوى الدول العربية كما هو مبين في الشكل رقم (1) والذي يظهر التطور التاريخي لمعدل الدين العام الخام والصافي للفترة 1980–2018 حسب توفر البيانات. عرفت الجزائر أزمة مالية واقتصادية خانقة في فترة التسعينات أدت إلى تفاقم المديونية العامة حيث بلغت حوالي 63 % من الناتج المحلي سنة 2000. وأدى ارتفاع أسعار النفط وبالتالي الإيرادات النفطية خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2013 إلى تراجع كبير في الدين العام ومراكمة فوائض كبيرة في صندوق ضبط الإيرادات حيث وصل معدل الدين العام إلى 8.7% سنة 2013. بالمقابل أدى انهيار أسعار النفط منذ 2014 إلى نضوب موارد صندوق ضبط الإيرادات ولجوء الخزانة العامة إلى التمويل النقدي المباشر أو ما يعرف بالتسهيلات الكمية Quantitative Easing وانعكس ذلك في تفاقم الدين العام من جديد حيث ارتفع من 8.8 % سنة 2015 إلى 38.3 % سنة 2018. أما بالنسبة للعراق فانه بالرغم من بلوغ الدين العام 110 مليار دولار سنة 2018 فانه شكل حوالي نصف الناتج المحلي. كما سمح تدفق الإيرادات النفطية وارتفاع النشاط الاقتصادي إلى انخفاض معتبر في معدل الدين العام من 227% سنة 2005 إلى 49% سنة 2018.

تعرف مملكة البحرين التي تعتمد على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة، اتجاهاً تصاعدياً متسارعاً للدين العام منذ سنة 2000 حيث تضاعف معدل الدين العام 368% ما بين 2000 و2018 ليصل إلى حوالي 95% من الناتج المحلي الإجمالي سنة 2018، وفي حال استمر هذا الوضع دون إجراء إصلاحات هيكلية في المالية العامة فانه سيكون من الصعب استدامة الدين العام في البحرين مستقبلا. بالمقابل عرفت دولة الكويت تراجع معدل الدين العام منذ سنة 2000 إلى غاية 4.7 % من الناتج سنة 2015 لكن تراجع أسعار النفط بعد سنة 2014 أدى إلى ارتفاع معدل الدين ثلاث أضعاف ليصل إلى 14.7% سنة 2018، وهو أقل معدل دين ما بين الدول العربية ويوفر حيزا ماليا معتبرا لتمويل الموازنة من خلال اللجوء للدين العام. كما أن دولة الإمارات عرفت اتجاها نحو ارتفاع الدين بمعدل سنوي كبير بحوالي 20% سنويا لكن انطلاقا من مستويات منخفضة جدا وبلغ معدل الدين العام 19% فقط سنة 2018. بالمقابل تراجع الدين العام في السعودية بشكل ملحوظ ما بين 2000 و2015 حيث انخفض معدل الدين العام من 87% إلى 5.8% ما بين الفترتين نتيجة أسعار النفط المرتفعة، لكن تهاوي هذه الأسعار منذ نهاية 2014 أدى إلى ارتفاع الدين مرة ثانية ولو بمستوى منخفض إلى 19 %سنة 2018. وفي نفس السياق عرفت قطر تراجعا في معدل الدين ما بين 2000 و2005 من 52% إلى 19 % لكن ارتفع المعدل بعد ذلك 48% سنة 2018. نفس الاتجاه عرفته عمان كجميع الدول النفطية حيث تراجع معدل الدين لغاية 5.8% سنة 2010 لكن بعد ذلك بدا بالارتفاع لكي يصل إلى 53% سنة 2010.

تواجه الأردن ارتفاع الدين العام منذ سنة 2000 وبمعدل سنوي قدره 9%. وبالرغم من ذلك فان برامج الإصلاح المالي التي ساهمت في تراجع معدل الدين العام ما بين 2000 و2010 بأكثر من 30% من الناتج فان معدل الدين قفز مرة ثانية إلى مستوى حرج ليصل سنة 2018 إلى 94%. كما تشهد مصر نفس الاتجاه التصاعدي حيث بلغ الدين العام 231 مليار دولار سنة 2018 وحوالي 93 % من الناتج في نفس السنة. بالمقابل استطاع المغرب أن يقلل من معدل الدين ما بين 2000

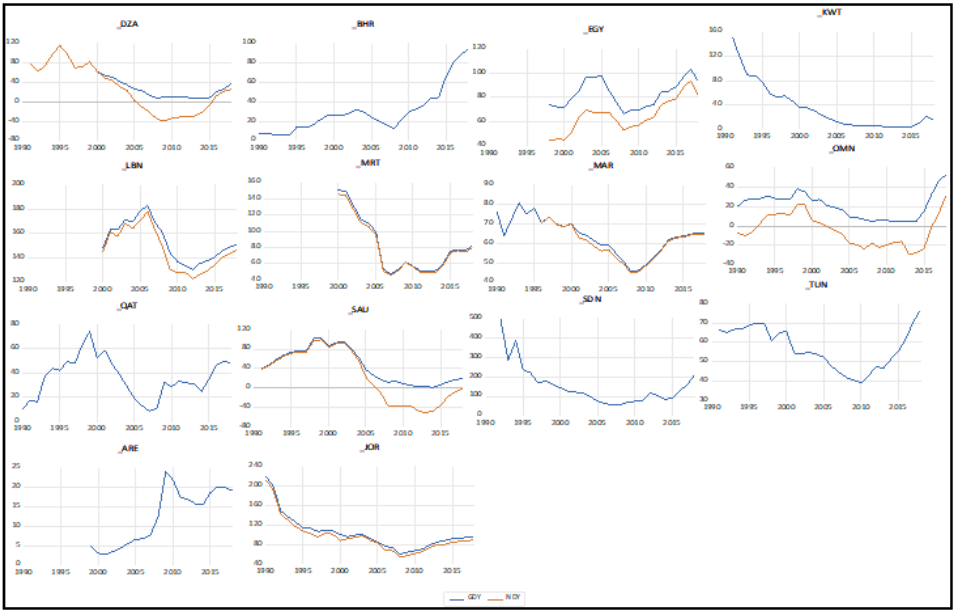
و2010 حتى وصل إلى 49% لكن بدأ المعدل يرتفع نتيجة أزمة 2009 حيث بلغ المعدل 65% سنة 2018. نفس الاتجاه عرفته تونس حيث انخفض المعدل إلى 39% سنة 2010 لترتفع بعد ذلك إلى 77% سنة 2018.

تعرف لبنان وضعا حرجا في مجال تطورات الدين العام حيث بلغ 85 مليار دولار سنة 2018 مما أدى إلى ارتفاع معدل الدين إلى 151% في نفس السنة، بالإضافة انه لم يتغير كثيرا منذ سنة 2000 مما أدى في نهاية المطاف إلى أزمة مالية خانقة سنة 2020 انتهاء بإعلان حالة عدم دفع الدين وبدأ المفاوضات مع صندوق النقد الدولي لإجراء إصلاحات هيكلية تمهيدا إلى إعادة جدولة الدين اللبناني وذلك لان أغلبه دين خارجي في شكل سندات حكومية تم طرحها في الأسواق الدولية بأسعار فائدة عالية جدا واكتتبها البنوك من خلال جذب تحويلات المهاجرين للادخار بالعملة المحلية بأسعار فائدة مغرية مما أسس الى شبه خطة بونزي تنتهي بمجرد وصول تكاليف خدمة الدين الى مستوى غير قابل للاستدامة. نفس الوضع تعرفه دولة السودان حيث تفاقم الدين العام الداخلي إلى 212% سنة 2018 وهو ثاني أعلى نسبة عالميا بعد اليابان (237%) مما تسبب في ارتفاع التضخم وتدهور العملة الى مستويات قياسية.

هذه الاتجاهات تدل أن الدين العام في الدول النفطية مرتبط أساسا بمستويات سعر النفط باستثناء دولة البحرين التي تعرف منحنى تصاعديا نتيجة ارتفاع الإنفاق وعدم مقدرة الإيرادات النفطية لتغطية الفجوة التمويلية. أما الدول العربية غير النفطية باستثناء السودان ولبنان والتي تعتمد على الصادرات من السلع المحولة والسياحة والتحويلات في تحقيق النمو في الدخل القومي وتعتمد على الضرائب لتمويل الموازنة، فان أزمة 2009 و2014 أثرت بشدة على الاقتصادات وبالتالي تراجع النمو وارتفاع العجز مما أدى إلى تفاقم الدين العام الى مستويات مرتفعة تتطلب جهدا إضافيا في مجال الإصلاحات المالية لتفادي السقوط في عدم استدامة الدين العام.

يوضح الشكل رقم (1) اتجاهات معدل الدين للفترة 1990–2018 حسب توفر البيانات لكل دولة عربية. يعطي شكل منحنى معدل الدين العام صورة مرئية لتطور الدين واحتمالات سلوكه في المستقبل القريب خاصة بالنسبة لسنتي 2020–2021 نتيجة جائحة كوفيد–19 وانعكاساتها السلبية على سعر النفط ومعدل النمو الاقتصادي وأسعار الفائدة نتيجة تطبيق حزم تحفيزية لمواجهة تداعيات الجائحة[4]. كما سيساعد الاتجاه العام دراسة التوجهات طويلة الأجل حسب سرعة التعافي واتجاهات النمو في الأمد البعيد في كل دولة. تظهر الأشكال المختلفة لمعدل الدين العام للناتج المحلي أنه باستثناء مملكة البحرين لا يوجد اتجاه خطي واضح، وإنما في اغلب الأحيان وجود نقاط تحول مرتبطة أساسا بالأزمة العالمية التي حدثت عام 2009 وكذلك سنة 2014 حيث إنه بعد هذين التاريخين بدأ يظهر اتجاه نحو ارتفاع نسبة الدين العام. هذه التطورات تعطينا مؤشرا مهما لاتجاه الدين العام في الدول العربية حيث إنه من المرجح أن يغلب أثر سعر النفط في الدول النفطية، بينما في الدول غير النفطية فان أثر النمو الاقتصادي يكون هو الغالب.

الشكل رقم (1): اتجاهات معدل الدين العام الإجمالي والصافي في الدول العربية 1990-2018



المصدر: إعداد الكاتب انطلاقا من بيانات تقرير التطلعات العالمية، صندوق النقد الدولي أكتوبر 2019.

تشكل إدارة الديون الخارجية مسالة أكثر تعقيدا من الدين العام الداخلي وذلك لصعوبة استدامة الدين الخارجي نتيجة محدودية الموارد بالعملة الأجنبية التي يمكن أن يولدها الاقتصاد لخدمة الدين القائم خاصة في ظل العجز الهيكلي لميزان المدفوعات الذي تعرفه أغلب الدول العربية غير النفطية، صعوبة الولوج للأسواق الدولية خاصة في ظل تدهور التصنيف السيادي للدول والتي يستند عليها في تقييم علاوات المخاطر التي ترفع من تكاليف الاقتراض، ووجوب التفاوض مع الدائنين لإعادة جدولة الديون بشرط القيام بإصلاحات في الغالب تقشفية قد تكون مضرة بالاقتصاد خاصة في الجانب الاجتماعي، بالرغم من أنها في أغلب الأحيان تحقق التوازنات الاقتصادية والمالية وتحارب التضخم.

عند مراجعة بيانات الدين الخارجي للدول العربية متوسطة ومنخفضة الدخل والتي يتم نشرها في تقرير البنك الدولي السنوي (World Bank, 2020) حول الدين الخارجي يتضح أن الدين الخارجي قد ارتفع في غضون العقود الثلاثة الأخيرة (1990-2018) كما هو مبين في الجدول رقم (3) من 144 مليار دولار إلى 340 مليار دولار أمريكي وذلك بمعدل سنوي قدره 3.1%. وارتفعت قيمة الدين في جل الدول العربية ماعدا الجزائر التي استطاعت بفضل اتفاقية إعادة الجدولة المبرمة مع نادي باريس سنة 1994 وكذلك تدفق الإيرادات النفطية بعد 2001 أن تقوم بعملية شراء مسبقة للدين القائم المعاد جدولته بحيث أصبح الدين يمثل فقط 3.2 % من الدخل القومي سنة 2018.

وتعرف بعض الدول تفاقما خطيرا في مؤشرات الدين الخارجي مما ينذر بصعوبة استدامة الدين مستقبلا مثل جيبوتي. أما الديون الخارجية لدولة لبنان فقد ارتفعت بشكل كبير جدا من 1.79 مليار سنة 1990 إلى 79 مليار دولار سنة 2018 نتيجة جهود الإعمار بعد الحرب الأهلية وكذلك أيضا نتيجة ضعف النظام الضريبي والاعتماد المفرط على إصدار السندات الأجنبية لتمويل النفقات الجارية للموازنة بحيث أصبحت خدمة الدين تشكل حوالي ثلاثة أرباع الصادرات من السلع والخدمات ودخل عوامل الإنتاج وهو ما أدى بالحكومة بإعلان عدم القدرة عن الدفع وطلب إعادة جدولة الديون اللبنانية. أما بالنسبة للدول العربية الأخرى فانه يلاحظ ارتفاع حجم المديونية وكذلك نسبتها من الدخل القومي حيث بلغت سنة 2018 حوالي 42 % في المغرب و90 % في تونس و40 % في مصر، مع العلم أن نسب المديونية كانت أعلى بكثير سنة 1990 ولكن أدت الإصلاحات الهيكلية وكذلك صعوبات الولوج إلى أسواق الديون وارتفاع علاوات المخاطرة إلى انخفاض ملحوظ سنة 2018 مقارنة ب 1990. كما أن نسبة خدمة الدين الخارجي للصادرات تدل على أن الدول العربية باستثناء لبنان وجيبوتي تمتلك مجالا رحبا لخدمة الدين واستدامته. وتتركز المديونية الخارجية العربية أساساً في كل من المغرب وتونس ولبنان والأردن ومصر حيث تشكل أكثر من 90% من إجمالي الدين الخارجي العربي.

الجدول رقم (3) بيانات الدين الخارجي في الدول العربية 1990-2018

البلد	قيمة الدين القائم. مليار دولار		معدل التغير السنوي للدين القائم (1990-2018)	حصة الدولة من الإجمالي العربي	نسبة الدين للدخل القومي		خدمة الدين للصادرات	
البلد	1990	2018	199-2018	%	1990	2018	1990	2018
الجزائر	28.2	5.7	-5.7%	2.0%	47.0	3.2	65.0	0.5
جيبوتي	0.2	3.3	10.8%	1.0%		157.6	4.7	57.8
المغرب	25.0	49.0	2.4%	14.0%	85.4	42.2	28.4	8.9
سوريا	17.1	4.6	-4.7%	1.0%	143.1	14.3	4.7	3.1
اليمن	6.4	7.0	0.4%	2.0%	113.2	26.1	11.1	14.6
تونس	7.7	34.7	5.4%	10.0%	64.7	90.0	27.0	14.0
لبنان	1.8	79.3	13.5%	23.0%	51.6	145.1	36.3	72.1
الأردن	8.3	32.0	4.8%	9.0%	211.2	76.1	24.4	14.1
مصر	33.0	98.7	3.9%	29.0%	78.8	40.4	28.6	15.0
موريتانيا	2.1	5.0	3.1%	1.0%	220.0	93.4	30.7	13.4
السودان	14.8	21.6	1.4%	6.0%	129.7	56.9	9.7	4.2
الدول العربية	144.5	341.0	3.1%	100.0%	114.5	67.8	24.6	19.8

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية.

نماذج تفسير المديونية

لفهم ديناميكية المديونية العامة الداخلية والخارجية وعلاقتها بمتغيرات الاقتصاد الكلي وخاصة بالسياسات الاقتصادية الكلية ومحدداتها فإنه يمكن الانطلاق من نموذج الفجوات الثلاثة الذي طوره كل من Bacha (1990) و Taylor (1991) استنادا لأعمال اقتصادي البنك الدولي Chenery and Strout (1966) لتقييم الفجوة التمويلية للدول النامية. ينطلق النموذج من معادلة مطابقة الدخل والإنفاق ليثبت أن فجوة الموارد (الفرق بين الادخار والاستثمار) هي في واقع الأمر مجموع عجز الموازنة وكذلك عجز الميزان الجاري لميزان المدفوعات. كما يمكن أن نعتبر من الناحية المنهجية أن رصيد الدين الداخلي هو بالأساس ناجم عن تراكم عجز الموازنة العامة. كما إن المديونية الخارجية هي بالأساس ناجمة عن عجز الميزان الجاري لميزان المدفوعات أخذا بعين الاعتبار تمويل جزء من العجز من خلال التدفقات الرأسمالية ومن السحب من الاحتياطيات المتراكمة.

يسمح هذا الإطار البسيط بدراسة توجهات المديونية المستقبلية من خلال ربطها بمتغيرات الاقتصاد الكلي وخاصة النمو الاقتصادي والذي يحدد بشكل كبير حجم هذه الفجوات أخذاً بعين الاعتبار متطلبات النمو الاقتصادي ومسار المتغيرات الأخرى والبارامترات الهيكلية الأساسية مثل الميل الحدي للاستهلاك ومعدل الضريبة والميل الحدي للاستيراد.

انطلاقاً من متطابقة الدخل – الإنفاق الأساسية والتي تحدد الدخل القومي (y) إلى مكونات الطلب الكلي وهي الاستهلاك الخاص (C) والعام (G) والاستثمار (I) والصادرات (X) والواردات(M):

$$\boldsymbol{y = C + I + G + X - M}$$

حيث إن الميزان الجاري $\boldsymbol{CA = X - M}$

وكذلك اعتبار أن الادخار القومي ينقسم إلى ادخار عام وخاص:

$$\boldsymbol{S^P = y - C - T}$$

$$\boldsymbol{S^G = T - G}$$

وبالتالي فان إجمالي الادخار هو مجموع الادخار الخاص والعام

$$\boldsymbol{S = S^P + S^G = y - C - G}$$

وبتعويض y في معادلة الادخار الخاص نحصل على:

$$\boldsymbol{S^P = y - C - T}$$

$$\boldsymbol{S^P = C + I + G + X - M - C - T}$$

$$\boldsymbol{S^P = I + G + X - M - T}$$

$$\boldsymbol{[(S^P - I) = (G - T) + (X - M)]}$$

أي أن فجوة الموارد (S–I) هي فقط مجموع الموازنة العامة (G–T) والميزان الجاري (X–M) . باعتبار أن الادخار الخاص مرتبط أساسا بالنمو الاقتصادي وذلك لان الاستهلاك الخاص والضرائب محددة بالميل الحدي للاستهلاك ومعدل الضريبة والتي هي بارامترات هيكلية ثابتة في الأجل القصير إلى المتوسط. إن رفع معدل النمو في الأجل القصير يتطلب أولا رفع الاستثمار (أو رفع فعاليته) وبالتالي يمكن أن تتولد عنه فجوة تمويلية تنعكس في الموازنة أو في ميزان المدفوعات أو الاثنان معاً وذلك حسب طول مدة تحول المشاريع الاستثمارية الى إنتاج فعلي. ويتضح من المعادلة أعلاه أن تحقيق توازناً عاماً يعتمد على مدى ارتباط النمو بالاستثمار وتأثيره على الموازنة العامة من خلال مرونة الضرائب وكذلك توجه الاقتصاد نحو التصدير (التنافسية).

يمكن أن تتسع رقعة ميزان المدفوعات نتيجة انخفاض معدل الادخار والناجم عن ارتفاع معدلات الاستهلاك أو عن ارتفاع معدلات الاستثمار أو عن ارتفاع عجز الموازنة (عدم قدرة رفع الإيرادات لتغطية الإنفاق). إن الاختلال في فجوة الموارد يكون محبذاً فقط عندما يكون الهدف هو رفع معدل الاستثمار أو رفع العائد على الاستثمار ويسمح برفع النمو الاقتصادي لاحقا مما يولد مستقبلا ادخارات ناجمة عن ارتفاع الدخل تسمح بخدمة الدين العام الداخلي والخارجي وعدم حدوث اختلال في أساسيات الاقتصاد. هذه الفرضية تتطلب العمل للقضاء على الاختلالات الاقتصادية الهيكلية التي تحول دون التوجه نحو الاستثمار الإنتاجي خاصة تقليل الحوافز التي تؤدي الى الإفراط في تمويل الاستهلاك والنشاطات غير الإنتاجية مثل العقار واقتناء السلع المعمرة المستوردة والتي تسهم في خفض الادخار أو ارتفاع وتائر الإقراض العام لتمويل الإنفاق الجاري.

انطلاقاً من معادلة الفجوات الثلاثة المذكورة أعلاه، فإنه يمكن ربطها مع مخزون المديونية العامة والخارجية حيث إن معادلة ديناميكية مخزون الدين هي:

$$\boldsymbol{B_{t+1} = B_t + rB_t + G_t - T_t}$$

حيث أن $\boldsymbol{B_t}$ هو الدين القائم و ويمكن $\boldsymbol{r}$ هو سعر الفائدة. ويمكن إعادة صياغة هذه المعادلة وذلك بالتقسيم على الناتج المحلي الإجمالي وإعادة ترتيبها كالتالي

$$\frac{\boldsymbol{B_{t+1}}}{\boldsymbol{Y_t}}\frac{\boldsymbol{Y_{t+1}}}{\boldsymbol{Y_{t+1}}} = \boldsymbol{(1+r)}\frac{\boldsymbol{B_t}}{\boldsymbol{Y_t}} + \frac{\boldsymbol{(G_t - T_t)}}{\boldsymbol{Y_t}}$$

$$\boldsymbol{(1+g)}\frac{\boldsymbol{B_{t+1}}}{\boldsymbol{Y_{t+1}}} = \boldsymbol{(1+r)}\frac{\boldsymbol{B_t}}{\boldsymbol{Y_t}} + \frac{\boldsymbol{(G_t - T_t)}}{\boldsymbol{Y_t}}$$

ويمكن تبسيط كتابة المعادلة أعلاه من خلال التعبير عن المعدلات بالأحرف الصغيرة مثل $\boldsymbol{\frac{B_t}{Y_t} = b_t}$ بحيث تصبح معادلة معدل الدين العام كالتالي:

$$\boldsymbol{(1+g)b_{t+1} = (1+r)b_t + p_t}$$

هذه المعادلة الديناميكية تعتبر الأساس في دراسة وتقييم اتجاهات معدل الدين العام وخاصة تحديد القضايا المهمة مثل الدين الأقصى الممكن تحمله وتحديد العتبات وكذلك دراسة استدامة الدين

العام التي طورها صندوق النقد الدولي. كما أن معادلة الدين العام يمكن إعادة صياغتها بحيث تظهر في شكل تراكم عجز الموازنة:

$$B_t = B_{t-1} + rB_{t-1} + G_t - T_t$$

عجز المديونية هو الفرق بين حجم المديونية خلال فترتين متتاليتين وهو يعكس تراكم عجز الموازنة ويمكن إبراز هذا الأمر من خلال التعويض المتتالي للمعادلة أعلاه بحيث تصبح:

$$B_t = B_0(1+r)^t + \sum_{j=0}^{t}(1+r)^j\left(G_{t-j} - T_{t-j}\right)$$

أي أن حجم الدين العام القائم هو فقط مجموع مرجح للعجوزات السابقة وهو ما يسمح لنا بربط العجز في الموازنة مع الدين العام الداخلي. وبنفس الطريقة يمكن ربط الدين الخارجي بالميزان الجاري لميزان المدفوعات.

تشير البيانات الواردة في الجدول رقم (4) أن الدول النفطية عرفت خلال الفترة 2010–2013 وفرة نفطية معتبرة حيث بلغت فائض الموارد 26% من الناتج المحلي الإجمالي وتراوحت ما بين 44% في الكويت و7.1% في الجزائر. وقد أدى انهيار أسعار النفط في منتصف 2014 إلى تهاوي فائض الموارد في الدول النفطية إلى 6.6 % للفترة 2014–2018. هذا الواقع انعكس على الميزان الجاري حيث تحول من فائض قدره 16% من الناتج للفترة 2010–2013 إلى عجز قدره 3.0%–. كما أن الموازنة في الدول النفطية تحولت من فائض قدره 6.7% من الناتج للفترة 2010–2013 إلى عجز قدره 14.5%– للفترة 2014–2018. وذلك لان أغلب الدول النفطية تنفذ موازنات تحتاج إلى سعر تعادل مرتفع ويفوق سعر السوق. أما بالنسبة للدول العربية غير النفطية فان نمط تنميتها غير قادر على تمكينها من تحقيق فوائض في ميزان الموارد حيث بلغت هذه الأخيرة 19.2%– للفترة 2010–2013 و 14.7%– للفترة 2014–2018. وقد انعكس هذا النقص في الموارد في عجز هيكلي في ميزان المدفوعات وكذلك عجز في الموازنة في كل الدول وفي الفترتين. هذا الواقع يثبت أن هذه الدول سوف تحتاج إلى مزيد من الإصلاحات الهيكلية خاصة في مجالات رفع الإيرادات وتنمية الصادرات والتي لن تتأتى إلا من خلال تقوية النمو الاقتصادي والذي يتطلب أن موارد الدين العام أن تتوجه في أغلبها نحو تمويل الاستثمار وليس الإنفاق الجاري.

الجدول (4): ميزان وفجوة الموارد في الدول العربية 2010-2018

البلد	الميزان الجاري		صافي الموازنة الأولية		صافي الموازنة		فجوة الموارد	
	متوسط 2010-2013	متوسط 2014-2018	متوسط 2010-2013	متوسط 2014-2018	متوسط 2010-2013	متوسط 2014-2018	متوسط 2010-2013	متوسط 2014-2018
الجزائر	5.9	-12.0	-1.9	-10.0	-1.2	-9.9	7.1	-9.3
البحرين	6.9	-2.6	-4.4	-12.2	-5.6	-15.5	19.9	10.2
جيبوتي	-1.3	12.3	-1.9	-6.9	-2.1	-7.7	-63.1	-17.2
مصر	-2.5	-3.8	-4.7	-2.8	-10.0	-10.8	-5.9	-10.1
العراق	4.7	-0.7	0.1	-4.2	-0.4	-5.1	21.6	0.2
الأردن	-10.7	-8.6	-8.3	-2.1	-10.7	-5.2	-24.4	-21.1
الكويت	40.1	11.0	23.6	-8.6	31.4	5.2	44.1	12.5
لبنان	-22.1	-24.4	1.3	0.3	-7.7	-9.0	-25.8	-21.6
ليبيا	15.2	-29.5	4.7	-77.7	4.7	-77.7		
موريتانيا	-14.9	-19.0	1.2	1.1	0.2	-0.2	-16.4	-29.2
المغرب	-7.2	-4.2	-3.4	-1.4	-5.8	-4.0	-13.6	-10.1
عمان	9.6	-10.2	4.9	-14.5	6.1	-14.8	26.6	7.8
قطر	28.5	7.9	12.9	1.8	11.5	0.4	43.8	19.2
السعودية	19.2	1.6	8.3	-13.9	8.4	-12.0	22.3	5.4
الصومال	-2.9	-7.9						
السودان	-7.6	-9.1	-2.9	-5.1	-3.8	-5.6	-0.1	2.9
سوريا			-7.3		-7.8			
تونس	-8.2	-10.0	-2.3	-3.2	-4.1	-5.5	-4.3	-11.2
الإمارات	13.9	7.7	6.1	-1.2	5.8	-1.4	16.3	26.6
اليمن	-2.8	-2.6	-1.0	-4.4	-5.4	-7.7		
الدول العربية	3.4	-5.5	1.3	-9.2	0.2	-10.4	3.0	-2.8
الدول النفطية	16.0	-3.0	6.0	-15.6	6.7	-14.5	26.5	6.6
الدول غير النفطية	-8.0	-7.7	-2.4	-2.7	-5.5	-6.2	-19.2	-14.7

المصدر: قاعدة مؤشرات التنمية، البنك الدولي. قاعدة بيانات تقرير التطلعات الاقتصادية الدولية.

جائحة كورنا وانعكاساتها على الدين العام في الدول العربية

تشكل جائحة كوفيد-19 أعنف صدمة يتعرض لها الاقتصاد العالمي منذ أزمة الكساد الكبير في سنة 1929. وتشير البيانات الخاصة بالربع الأول من هذه السنة أن الناتج المحلي تراجع في الولايات المتحدة الأمريكية بمقدار 4.8 % على أساس سنوي وهو ما يمثل خسارة حوالي 200 مليار دولار. ولا تختلف الصورة في أغلب دول العالم. وحسب تقديرات صندوق النقد الدولي IMF (2020) يتوقع أن يتراجع الناتج العالمي بمقدار -3% سنة 2020 وهو ما يمثل خسارة 2.4 ترليون دولار على الصعيد. ويتوقع الصندوق أن يتعافى الاقتصاد العالمي خلال 2021 ويسجل نموا موجبا قدره 5.8% بافتراض تراجع الجائحة في النصف الثاني من السنة الحالية ونجاح سياسات الاحتواء ومحاربة الفيروس وعليه فان الصندوق يتوقع أن التعافي سيكون في شكل V على عكس بعض التوقعات التي ترى أن الأزمة ستطول فترة أكثر من السنة والتعافي سيكون في شكل L. أما مكتب العمل الدولي (ILO,2020) فانه يتوقع تراجع التشغيل ب 10.5 % وهم يمثل خسارة حوالي 305 مليون منصب عمل نتيجة الغلق الاقتصادي. كما تهدد الجائحة رزق حوالي 1.5 مليار عامل في القطاع غير الرسمي. أما البنك الدولي (World Bank, 2020) فانه يتوقع ارتفاع معدل الفقر المدقع في العالم من 8.2% إلى 8.6 % من سكان العالم مما يعني ارتفاع عدد الفقراء من 632 مليون إلى 665 مليون جراء الجائحة

وضع الدول العربية لا يختلف كثيرا عما يحدث في باقي الدول علما أن قدرتها على المواجهة أقل وذلك لضعف اقتصاداتها بالرغم أنها لحد الآن لم ينتشر فيها الوباء بشكل حاد مثل أمريكا الشمالية وأوروبا. بلغت نسبة الإصابات في الدول لعربية حوالي 4.7% من إجمالي العالم منتصف أكتوبر 2020 علما أن سكان الدول العربية يمثلون حوالي 4 % من إجمالي العالم علما أن عدد الوفيات من الجائحة في الدول العربية بلغ حوالي 3% من إجمالي الوفيات العالمية. ونظرا لتأثير الجائحة على الطلب العالمي على النفط والغاز فان تأثر الدول العربية سيكون قويا حتى في الدول غير النفطية وذلك لانهيار قطاع السياحة وقطاع الخدمات وتحويلات المهاجرين من دول الخليج وأوروبا. فعلى سبيل المثال يتوقع صندوق النقد الدولي في تقرير التطلعات الاقتصادية العالمية لأبريل 2020 وذلك مقارنة بتقديرات أكتوبر 2019 كم هو مبين في الجدول رقم(5) فانه قبل حدوث الجائحة كان من المتوقع أن يكون النمو الاقتصادي العربي 2.8% سنة 2020 ويتعزز الى 3.6% سنة 2020. لكن نتيجة الجائحة فان الناتج العربي سوف ينكمش بـ3.5% سنة بالرغم من أن الصندوق يتوقع تعافي قوي سنة 2021 وبلوغ النمو الاقتصادي 4.0%. وإذا حسبنا تكلفة الجائحة بالفرق ما بين كان متوقعا قبل وبعد حدوث الجائحة فان التكلفة لسنتي 2020 و2021 ستكون ما بين 6 و7% وتراجع الناتج المحلي العربي بأكثر من 334 مليار دولار للسنتين (2020 و2021).

الجدول رقم (5): تأثير جائحة كوفيد-19 على توقعات النمو الاقتصادي في الدول العربية

	معدل النمو		الناتج المحلي الإجمالي مليار دولار	
	التوقعات قبل الجائحة (أكتوبر 2019)			
	2020	2021	2020	2021
الدول العربية	2.8	3.6	2777.3	2864.6
الدول العربية النفطية	2.9	2.8	2081.5	2136.4
الدول العربية غير النفطية	2.7	4.8	614.6	645.4
	التوقعات بعد الجائحة (أبريل 2020)			
الدول العربية	-3.5	4.0	2600.3	2708.1
الدول العربية النفطية	-3.4	4.3	1961.7	2039.6
الدول العربية غير النفطية	-4.3	3.1	579.9	596.8
	تكلفة الجائحة (الفرق بين توقعات 2019 و 2020)			
الدول العربية	-6.3	4.7	-176.9	-156.5
الدول العربية النفطية	-6.4	1.4	-119.9	-96.9
الدول العربية غير النفطية	-7.0	-1.7	-34.6	-48.6

المصدر: قاعدة بيانات تقرير التطلعات الاقتصادية العالمية، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2019 وأبريل 2020.

لتقييم أثر الجائحة على معدل الدين العام تم استخدام معادلة ديناميكية الدين وتم استخدام توقعات صندوق النقد الدولي للنمو الاقتصادي وكذلك توقعات رصيد الدين والتضخم للسنتين 2020 و2021. أما بيانات أسعار الفائدة على السندات فقد تم أخذها من موقعwww.cbonds.com والذي يجمع بيانات حول أسعار الفائدة. وتظهر بيانات الجدول (6) أن تدهور النمو ورصيد الموازنة للسنتين القادمتين 2020 و2021 سوف يرفع رصيد الدين العام بشكل قوي في كل الدول العربية في أغلب الدول العربية سواء النفطية أو غير النفطية. وتشير التقديرات أن أغلب الدول العربية سوف تعرف توسعا في عجز الموازنة العامة لسنتي 2020 2021 وذلك لتراجع الإيرادات النفطية وغير النفطية كما هو مبين في الجدول رقم (6). ويتوقع أن يبلغ رصيد الموازنة في الدول العربية -10.24 % سنة 2020 و -12.46 % في الدول النفطية و -7.29 في الدول غير النفطية. ونتيجة تراجع النمو الاقتصادي العربي وتوسع رقعة عجز الموازنة فان معدل الدين العام سوف يرتفع

في المتوسط من 68 % سنة 2019 الى 84 % سنة 2020 و91% سنة 2021 وسوف يكون أعلى في الدول غير النفطية حيث يتوقع أن يقفز من 99% سنة 2019 إلى 116 % سنة 2021. هذه الأرقام بالرغم من كل التحفظات عن دقتها تعتبر ناقوس خطر بان العديد من الدول العربية ستواجه مستقبلا مسألة استدامة الدين العام.

جدول (6) أثر جائحة كوفيد–19 على الدين العام العربي

	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي			معدل الدين العام 2018	رصيد الموازنة			معدل التضخم			سعر الفائدة الاسمي	سعر الفائدة الحقيقي	معدل الدين العام		
البلد	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020	2020	2019	2020	2021
الجزائر	0.7	-5.16	6.23	38.3	-5.08	-14.95	-10.1	1.95	3.5	3.7	6.5	3	44.3	62.9	70.9
البحرين	1.82	-3.59	2.99	94.7	-10.62	-15.71	-11.91	1	2.6	2.5	7.3	4.7	108.1	132.8	146.9
مصر	5.56	1.95	2.83	92.7	-7.41	-7.68	-6.62	13.87	5.86	8.23	13.5	7.64	102	115.5	127.7
العراق	3.91	-4.72	7.2	49.3	-0.77	-22.3	-14.7	-0.2	0.8	1	11	10.2	53.1	83.3	100.5
الأردن	2.02	-3.74	3.66	94.4	-6.08	-6.7	-5.66	0.3	0.2	1.6	7.3	7.1	105.3	123.4	133.3
الكويت	0.73	-1.11	3.44	14.7	4.77	-11.33	-14.06	1.1	0.5	2.3	5	4.5	10.5	22.4	36.7
لبنان	-6.51	-12	-12.02	151	-10.7	-15.29		2.9	17		8	-9	158	178	183.4
موريتانيا	5.86	-1.99	4.18	82	2.75	-2.63	-0.19	2.31	3.85	4.5	5	1.15	75.4	80.4	78.1
المغرب	2.2	-3.74	4.78	65	-4.12	-7.11	-4.49	-0.05	0.3	1.3	2.5	2.2	69.1	80.3	82.7
عمان	0.47	-2.84	2.97	53.4	-6.95	-16.9	-14.82	0.13	1	3.4	5.75	4.75	62.6	84.3	100.6
قطر	0.07	-4.35	5.04	48.6	4.06	5.25	1.39	-0.55	-1.19	2.41	2.35	3.54	46.2	44.6	42.6
السعودية	0.33	-2.28	2.93	19	-4.45	-12.59	-9.03	-1.21	0.87	1.96	4.5	3.63	24.1	38.1	47.4
تونس	1.04	-4.28	4.09	77	-3.89	-4.3	-2.5	6.72	6.16	4.9	7.2	1.04	80.9	89.5	89.3
الإمارات	1.29	-3.49	3.27	19.14	-0.81	-11.13	-7.1	-1.93	-1	1.5	3.25	4.25	20.5	33.2	40.7
الدول العربية	1.39	3.67-	2.97	64.23	3.52-	10.24-	7.68-	1.88	2.89	3.02	6.37	3.48	68.58	83.48	91.49
الدول النفطية	1.17	3.44-	4.26	42.14	2.48-	12.46-	10.04-	0.04	0.89	2.35	5.71	4.82	46.18	62.70	73.29
الدول غير النفطية	1.70	3.97-	1.25	93.68	4.91-	7.29-	3.89-	4.34	5.56	4.11	7.25	1.69	98.45	111.18	115.75

المصدر : (*) إعداد الكاتب باعتماد موقعwww.cbonds.com وبيانات تقرير التطلعات الاقتصادية العالمية صندوق النقد الدولي.

الهوامش

(1) M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge and Naotaka Sugawara (2020), "Global Waves of Debt: Causes and Consequences".

(2) قاعدة بيانات تقرير التطلعات الاقتصادية الدولية أبريل 2020.
https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/

(3) هذه القضايا تم معالجتها في تقرير التنمية العربية إصدار 2015 الخاص بالإدارة الاقتصادية والاجتماعية للنمو الشامل التشغيلي. المعهد العربي للتخطيط. الكويت.

(4) لمتابعة تطورات سياسات مواجهة تداعيات جائحة كورونا يرجى الاطلاع على الرابط التالي:

https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

المراجع الانجليزية

Abrigo, M and Love, I (2016), "Estimation of Panel Vector Autoregression in Stata", The Stata Journal, Volume 16, Number 3, pp. 778-804

Arellano, M and Bond, S (1991), "Some Tests of Specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equation. Review of Economic studies. Volume 55, pp. 277-297.

Bacha, Edmar L (1990), 'A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries' in Journal of Development Economics vol 32 no 2 pp 279-296.

Baglioni, Angelo and Cherubini, Umberto (1993), "Intertemporal budget constraint and public debt sustainability: the case of Italy", Applied Economics, 1993, Vol 25, pp.275-283.

Barro J Robert (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 2. (May 1991), pp. 407-443.

Breusch, T., and A. Pagan (1980). "The Lagrange Multiplier Test and its Application to Model Specification in Econometrics," Review of Economic Studies, 47, 239–253.

Chenery, H B and A M Strout (1966), 'Foreign assistance and economic development' in American Economic Review vol 56 no 4 pp 149-179.

Dumitrescu, Elena-Ivona and Christophe Hurlin (2012). "Testing for Granger Non-causality in Heterogeneous Panels," Economic Modeling, 29, 1450-1460.

Im, K. S., M. H. Pesaran, and Y. Shin (2003). "Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels," Journal of Econometrics, 115, 53–74

IMF (2011), Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Debt Sustainability Analysis. Fiscal affairs Department and the Strategy, Policy, and Review Department.

IMF (2013), "Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market access countries".

IMF (2020), "World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown", April 2020

International labor Office (2020) ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition Updated estimates and analysis . September 2020.

International labor Office (2020), "A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis", ILO Policy Brief, May, 2020.

Levin, A., C. F. Lin, and C. Chu (2002). "Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite Sample Properties," Journal of Econometrics, 108, 1–24.

M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge and Naotaka Sugawara (2020), "Global Waves of Debt: Causes and Consequences". International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H Street NW, Washington DC.

Neaime, Simon (2015), "Twin deficits and the sustainability of public debt and exchange rate policies in Lebanon", Research in International Business and Finance. No 33, pp. 127-143.

Sims, A. C (1980). "Sims Macroeconomics and Reality", Econometrica, Vol. 48, No. 1. (January., 1980), pp. 1-48.

Taylor, Lance (1991), Income Distribution, Inflation and Growth, Cambridge, USA: MIT Press.

World Bank (2020), "Global Economic Prospects: Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis". -June 2020.

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون – العدد الثالث – (2020) 197- 225
المعهد العربي للتخطيط

أزمة كوفيد-19 ودور الصناديق التنموية العربية في التعافي الاقتصادي وإرساء أسس مستدامة للنمو في الدول العربية

محمد أمين لزعر*

ملخص

دفعت جائحة فيروس كوفيد-19 وتداعياتها الإقتصادية والإجتماعية السلبية العديد من الدول، خاصة العربية، إلى البحث عن تمويل من الصناديق والمؤسسات الإنمائية والمالية الدولية والعربية لتغطية العجز الكبير التي سببته هذه الجائحة على مستوى الموازنة العامة. وقد ركّز هذا البحث على الدور الذي لعبته الصناديق التنموية العربية لتخطّي الآثار السلبية لهذه الأزمة في مختلف البلدان العربية. وقد تبين بصفة عامة بأنه بالرغم من بعض المبادرات التي قامت بها هذه الصناديق إلاّ أنها كانت غير كافية خاصة مقارنة ببعض المؤسسات التنموية والتمويلية الدولية والتي قدّمت مساعدات لعدة دول عربية وخلقت مبادرات جديدة تراعي التحديات الكبيرة لهذه الجائحة. وقد أكّد هذا البحث على أن هذه الأزمة تمثّل فرصة لهذه الصناديق لانطلاقة جديدة ولعب دور أكبر في مساندة البلدان العربية، وقدّم عدة توصيات أهمها رفع حجم وقيمة المنح والقروض بشروط أكثر يسر وتمديد فترات السماح وتخفيف أعباء الديون والتجديد على مستوى المبادرات وخلق آليات وأدوات تمويل جديدة ومتنوعة وسريعة الصرف والاستجابة المبكرة للأزمات وتقديم حلول وأدوات ائتمانية جديدة استباقية وملائمة في حالة حدوث أزمات في المستقبل.

Covid-19 Pandemic Crisis and the Role of Arab Development Funds in Economic Recovery, and in Lying Down the Basis of Sustainable Growth in Arab Countries

Mohammed Amine Lezar

Abstract

The negative socio-economic repercussions of the Covid-19 pandemic have prompted developing countries, among them Arab countries, to seek funding from international and Arab development and financial institutions to address the large budget deficits caused by the pandemic. This paper focused on the role that Arab development funds might play in mitigating the negative impacts of the crisis. It was found that despite some initiatives undertaken by these funds, they were insufficient, especially when compared to international development and financial institutions that provided finance to many Arab countries that took into account the great challenges caused by the pandemic. This research highlighted the new challenges exacerbated by the pandemic for Arab funds to play a greater role in supporting Arab countries. It also made several recommendations, such as increasing the volume and value of grants and loans with more concessional terms, extending grace periods, easing debt burdens, creating new and diversified fast-disbursing financing mechanisms and tools, rapid response to crises, and providing new proactive and appropriate credit solutions to deal with future crises.

* خبير أول بالجهاز الفني – المعهد العربي للتخطيط، البريد الالكتروني: mlezar@api.org.kw

1. مقدمة

لقد كان لجائحة كوفيد-19 تداعيات اقتصادية واجتماعية سلبية كثيرة على مختلف دول العالم. فقد أدّى التراجع الكبير للصادرات والتدفقات المالية بسبب الإنغلاق التجاري وانخفاض الطلب الخارجي إلى اختلالات كبيرة في موازين المدفوعات. وساهم انخفاض حجم الإستهلاك والإستثمار الناتج عن تطبيق الحظر الكلي أو الجزئي على تنقل السلع والأفراد في تراجع كبير للنمو الاقتصادي. كما أدّى ارتفاع حجم الإنفاق بسبب الزيادة الكبيرة في الدعم المخصص للقطاع الصحي وللقطاعات الإنتاجية وللأسر المتضررة، من جهة، وانخفاض الإيرادات المالية نتيجة الركود الاقتصادي والتراجع الكبير للأنشطة التجارية والاستثمارية إضافة إلى الإعفاءات الضريبية لدعم القطاع الخاص، من جهة أخرى، إلى عجوزات كبيرة على مستوى الموازنات العامة.

أمام هذه الوضعية، وللتصدّي لهذه الأزمة وتداعياتها الاقتصادية والإجتماعية، اضطرت الكثير من الدول إلى اللجوء إلى التمويل الخارجي من أجل تعويض النقص الحاصل في الموارد المالية اللازمة لتغطية الحجم الكبير في الإنفاق وتقديم الدعم للشركات والأسر والقطاعات الأكثر تضرراً، وفي نفس الوقت مواصلة مسيرة تعزيز النمو الإقتصادي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في وقتها المحدد في عام 2030.

وكباقي دول العالم، تأثّرت اقتصادات الدول العربية بشكل كبير جرّاء هذه الأزمة وارتفعت وتيرة الإنفاق وانخفضت الإيرادات المالية خاصة الضريبية، أو النفطية بالنسبة للبلدان المصدِّرة للنفط. وقد دفع ذلك إلى لجوء الكثير من هذه الدول إلى المؤسسات المالية الإقليمية والدولية وذلك بغية الحصول على دعم يساعدها على التصدّي للتداعيات السلبية لجائحة فيروس كوفيد-19. في هذا الإطار، قامت العديد من هذه المؤسسات، كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، بالعديد من المبادرات لمساعدة الدول، بما فيها العربية، على التصدّي لهذا الوباء سواء عن طريق خلق صناديق خاصة، أو تحديث اختصاصات صناديق قائمة لتقديم قروض ومنح جديدة وبشروط ميسّرة، أو لتخفيف أعباء الديون عبر إلغاء أو تأجيل أداء الأقساط والفوائد.

وبما أن الوطن العربي يزخر بمجموعة مهمة من الصناديق والمؤسسات الإنمائية والمالية، يُطرح تساؤل مهم في هذا الإطار حول الدور الذي لعبته هذه المؤسسات والصناديق لمساعدة البلدان العربية على تجاوز الصعوبات التي أفرزتها أزمة كوفيد-19، وهل قامت بتوفير وتقديم الدّعم الكافي واللازم والعاجل لمساندة هذه الدول على تخطّي الآثار السلبية لهذه الجائحة.

للإجابة على هذه التساؤلات، يقوم هذا البحث بتسليط الضوء على هذه الصناديق ومهامها وبالخصوص دورها في تقديم الدعم للدول العربية، مقارنة مع بعض المؤسسات التمويلية الدولية. ويركّز بالخصوص على حجم ونوعية الدّعم المالي والفني التي تُوفّره من أجل مساعدة هذه البلدان على تجاوز الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية لهذه الجائحة، والتي قد تمثّل في نفس الوقت فرصة لانطلاقة جديدة لهذه الصناديق التنموية للعب دور مهم وجديد على مستوى المساهمة في إرساء أسس النمو والتنمية المستدامة في الدول العربية.

في هذا الإطار، يعتمد هذا البحث على منهجية تمزج بين التحليل والتفسير للوقوف على أهمية الصناديق الإنمائية العربية في مجال الدعم التنموي. كما يستخدم أسلوب دراسة المقارنة لمعرفة الدور الذي لعبته هذه الصناديق مقارنة مع بعض المؤسسات والصناديق المالية الدولية لمساندة الدول العربية في الحد من الآثار السلبية لجائحة فيروس كوفيد-19. في البداية، يتطرّق البحث إلى أزمة كوفيد-19 وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي والعربي، ليستعرض بعد ذلك بعضاً من أهم الصناديق المالية العربية سواء القُطرية أو الإقليمية وأهدافها التنموية وكذلك الدور الذي لعبته في دعم الدول العربية للتصدّي للتأثيرات السلبية لجائحة كوفيد-19. بعد ذلك، يُسلَّط الضوء على بعض المؤسسات والصناديق الدولية والإجراءات التي اتخذتها لفائدة العديد من الدول لمواجهة تداعيات هذه الجائحة. وفي الأخير يتم استعراض بعض التوصيات والتي من شأنها أن تُمكّن الصناديق الإنمائية العربية من المساهمة بشكل أكبر لتخطي أعباء هذه الأزمة وكذلك لإرساء أسس مستدامة للنمو والتنمية في الدول العربية.

2. أزمة كوفيد-19 وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي والعربي

شهد العالم في عام 2020 أزمة اقتصادية واجتماعية خانقة تم تصنيفها حسب العديد من المنظمات الاقتصادية الدولية كأكبر أزمة يشهدها التاريخ منذ فترة الكساد الكبير خلال فترة الثلاثينات من القرن الماضي وذلك بالنظر إلى امتدادها إلى جل الدول، متقدمة أو نامية، وإلى أغلب القطاعات الإنتاجية والخدمية. وخلافا للأزمة الاقتصادية العالمية لعام 2008 والتي كان مصدرها مجموعة من الاختلالات المالية، كان تضرّر القطاع الصحي بسبب ظهور فيروس كوفيد-19 في الصين وانتقاله إلى باقي دول العالم السبب الرئيسي لهذه الأزمة والذي أدّى إلى رجّة اقتصادية واجتماعية كبيرة على مستوى العالم.

وقد كان بالفعل لهذه الجائحة الصحية آثار سلبية كبيرة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي بالخصوص بعدما لجأت العديد من الدول إلى اتخاذ عدة تدابير احترازية وتنفيذ إجراءات الاحتواء الكلي أو الجزئي والتي أثّرت سلباً على الحركة الاقتصادية الدولية وأدّت إلى انخفاض كبير للأنشطة التجارية والاستثمارية في مختلف القطاعات، خصوصا التجزئة والفنادق والمطاعم والنقل والسفر. كما تسبّب هذا الوباء في خسائر فادحة للعديد من الشركات خاصة الصغيرة والمتوسطة، مما أدّى إلى إفلاس العديد منها أو دفعها إلى تسريح الكثير من الأيدي العاملة وتخفيض الأجور وساعات العمل. في هذا الإطار، وحسب منظمة العمل الدولية، انخفضت ساعات العمل العالمية بنسبة 14% خلال الربع الثاني من عام 2020، أي ما يعادل خسارة 400 مليون وظيفة بدوام كامل. وعلى مستوى المناطق، بلغت خسائر ساعات العمل 18.3% في أمريكا الشمالية والجنوبية، و13.9% في أوروبا وآسيا الوسطى، و13.5% في آسيا والمحيط الهادئ، و13.2% في المنطقة العربية (ILO Monitor, 2020)[1].

وقد كان لهذه التطورات على مستوى أسواق العمل آثار سلبية على تدفقات تحويلات العاملين والتي من المتوقع أن تنخفض بنحو 100 مليار دولار في عام 2020، وهو ما يمثل تراجعا بحوالي 20% مقارنة بعام 2019 (البنك الدولي، 2020). ويتوقع أن يصل هذا الانخفاض نحو 19.6% في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والذي سيكون له انعكاسات سلبية على موازين المدفوعات وعلى قدرة البلدان على تمويل وخدمة ديونها خاصة بعض الدول كتونس والمغرب ومصر ولبنان والتي تُشكّل فيها التحويلات جزءا مهما من إيرادات النقد الأجنبي (أحمد غنيم، 2020)[2]. ويعود التراجع المتوقع بشكل كبير إلى انخفاض أجور ومعدلات توظيف العمالة المهاجرة، وهي الشريحة التي عادة ما تكون الأكثر تعرضًا لفقدان الوظائف والأجور في الأزمات الاقتصادية في البلد المضيف، مما يمثل خسارة في الموارد المالية الأساسية للأسر الضعيفة والأولى بالرعاية.

وكسائر أغلب بلدان العالم، كان لهذه الجائحة آثار سلبية كبيرة على الدول العربية خاصة المصدّرة للنفط نظرا لتعرّضها لصدمة مزدوجة غير مسبوقة من جهة بسبب فيروس كوفيد-19 ومن جهة أخرى بعد انهيار أسعار النفط والذي يشكّل المصدر الأساسي للصادرات والإيرادات المالية في جل الدول النفطية. كما تأثرت عدة دول عربية أخرى بهذا الوباء، كمصر وتونس والمغرب والأردن ولبنان، لكون اقتصاداتها تعتمد بشكل كبير على قطاعات السياحة والسفر والضيافة والترفيه.

وحسب تقرير لقطاع الشؤون الاقتصادية بجامعة الدول العربية حول "الآثار والتداعيات الاقتصادية لفيروس كوفيد-19''، فقد تصل الخسائر الاقتصادية للدول العربية على المدى الطويل إلى 420 مليار دولار من رؤوس أموال الأسواق، وهو ما يعادل 8% من ثروة المنطقة، و63 مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي، وتراجع للصادرات بنحو 28 مليار دولار، وزيادة في الديون بقيمة 220 مليار دولار، أي ما يعادل 8% من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، وخسارة 550 مليون دولار يوميًا من إيرادات النفط في حال استقرار الأسعار بين 25-30 دولار للبرميل (الجامعة العربية، 2020).

بصفة عامة، وأمام هذه الوضعية الصعبة، شهدت دول العالم استنفارا كبيرا من أجل مواجهة تداعيات انتشار هذا الفيروس وتم إقرار حزم تحفيز مالية بنحو 8 تريليون دولار[3] وفق التقديرات الدولية، أي حوالي 8.8% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي (صندوق النقد العربي، 2020). وكباقي بلدان العالم، اتخذت الدول العربية مجموعة من التدابير والإجراءات لفائدة الأسر والشركات المتضررة والأسواق المالية في محاولة منها للتخفيف من التأثيرات السلبية لهذه الجائحة الصحية.

ويمكن التمييز في هذا الإطار بين نوعين من السياسات. النوع الأول لا يختلف كثيرا عن التدابير التي من المفترض أن ينفذها أي بلد يجابه مثل هذه الآفة والتي تهدف أساسا إلى دعم ومساندة قطاع الصحة ومنحه الأولوية في الإنفاق. وبالفعل، إن تعافي الاقتصاد يبقى رهينا بمدى التحكّم واحتواء هذا الوباء والذي يتطلب إعطاء أولوية للإنفاق الصحي وتعزيز البنية التحتية للرعاية الصحية ودعم المستشفيات، وإنشاء المراكز الصحية والعيادات الميدانية، واقتناء المعدات الطبية، وتعزيز المختبرات بوسائل الاختبارات والتحاليل اللازمة. أما النوع الثاني من السياسات فيرتبط بالمالية

العامة والقطاع النقدي وهو عبارة عن إجراءات حزم تحفيزية لدعم الطلب الكلّي والحد من فقدان مناصب الشغل ودعم الأجور عبر تشجيع الشركات الأكثر تضررا أو الأكثر هشاشة والحد من حالات الإفلاس، خاصة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وضمان قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية بالخصوص عبر تيسير الاقتراض وتخفيض تكاليفه وتعديل ضمانات الائتمان وكذلك تأجيل فوائد وأقساط القروض المستحقة والتوسع في تأمينات البطالة والتخفيف أو الإعفاء الضريبي.

وبالفعل، وللحد من تداعيات هذه الأزمة، قامت حكومات الدول العربية بعدة إجراءات وتدابير كالاحتواء الكلي أو الجزئي، وفرضت حظرا على تنقل السلع والأفراد والذي كان له أثر سلبي وتأثير بالغ على أنشطة العديد من القطاعات الاقتصادية كالاستهلاك، والاستثمار، والتصنيع، والتجارة، والسياحة، والطيران، وغيرها من القطاعات الاقتصادية الأخرى. كما تبنّت حزما تحفيزية بلغ مجموعها نحو 194 مليار دولار[4]، وإن كان يختلف حجمها من دولة لأخرى حسب الحيز المالي المتاح لدى كل بلد وكذلك حسب مستويات شبكات الأمان الاجتماعي وقدرة كل دولة على توفير التمويل اللازم في وقت وجيز لتوجيهه نحو القطاعات الأشد تضرراً، في وقت تشهد فيه مستويات المديونية ارتفاعاً كبيرا في عدد من الدول. وقد تمثّل الهدف في توجيه المزيد من المخصصات المالية لدعم القطاع الصحي، وخفض أسعار الفائدة بنسب تتراوح ما بين 1.5 و 3.0 نقاط مئوية، وخفض نسب الاحتياطي الإلزامي، وضخ سيولة في القطاع المصرفي لدعم الائتمان، وتأجيل أقساط وفوائد القروض المستحقة على الأفراد والمشروعات الصغيرة والمتوسطة المتضررة لمدة تتراوح ما بين 3 إلى 6 أشهر، وغيرها (صندوق النقد العربي، 2020)[5].

وقد تباينت وسائل وآليات تمويل الحزم التحفيزية من دولة إلى أخرى حيث قام البعض بإدراج تعديلات تشريعية لقوانين الموازنة لتمكين الحكومات من تجاوز سقف العجز على مستوى الموازنة العامة، فيما لجأت دول أخرى إلى خفض الإنفاق أو تأجيل تمويل بعض المشروعات. وقامت أيضا بعض البلدان بتأجيل تحصيل المدفوعات الضريبية لمدة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر دون اللجوء إلى زيادات في الإنفاق، إضافة إلى التمويل من خلال إطلاق الهوامش الرقابية لرأس المال والسيولة لدعم قدرة البنوك على منح الائتمان. كما توجّهت عدة بلدان إلى الاستدانة لتمويل الحزم أو إنشاء صناديق تُموّل عن طريق التبرعات تشترك فيها مؤسسات من القطاع الخاص لحشد الموارد التمويلية الكافية.

بالرغم من هذه المجهودات الكبيرة والتي تكلّف أعباءً إضافية على الموازنة العامة في الدول العربية خاصة ذات المديونية المرتفعة، يُطرح سؤال مهم حول مدى قدرة اقتصادات هذه الدول على مجاراة ومسايرة تحديات هذه الأزمة. ويزداد هذا التساؤل أهمية خاصة في ظل حالة من الغموض حول مدّة وحدّة هذه الأزمة والتي كلما طالت كلما زادت في متاعب العديد من الاقتصادات ورفعت من حجم وثقل الصعوبات على مستوى المالية العامة والذي قد يدفع هذه البلدان إلى البحث عن موارد مالية إضافية من المؤسسات المالية الدولية بما فيها الصناديق التنموية العربية.

وبالفعل، لا زالت التوقعات الحالية تتميز بعدم اليقين حول حجم هذه الأزمة الصحية وعمقها ومدتها وعواقبها على المدى الطويل. ويتوقع صندوق النقد الدولي أن تسبب هذه الجائحة أسوأ موجة ركود اقتصادي منذ الكساد الكبير لعام 1929 وأسوأ بكثير من الأزمة المالية العالمية حيث يُنتظر انخفاض النمو العالمي في عام 2020 إلى -4.9%، عوض نسبة نمو بنحو 6.3% كما كان متوقعا في يناير 2020. ويمكن أن تبلغ الخسارة التراكمية في إجمالي الناتج المحلي العالمي على مدار العامين 2020 و2021 حوالي 9 تريليونات دولار بسبب الجائحة، أي أكبر من حجم اقتصادات اليابان وألمانيا مجتمعين (IMF, 2020). أما في حالة استمرار هذه الأزمة، والذي من شأنه أن يؤدي إلى فترة احتواء أطول، وتفاقم في الأوضاع المالية، وزيادة الانهيارات في سلاسل العرض العالمية، فهناك احتمال كبير أن يتفاقم انخفاض إجمالي الناتج المحلي العالمي بنحو 3% إضافية في عام 2020، كما قد ينخفض عن السيناريو الأساسي بمقدار 8% إضافية في عام 2021 في حال استمرار الوباء خلال هذا العام (غيتا غوبيناث، 2020)[6].

وبالتالي، يبقى التحدّي كبيرا أمام الإقتصادات العربية خاصة إذا طال أمد هذه الأزمة واستمر الركود الاقتصادي وارتفع حجم الإنفاق لحماية شبكة الأمان الاجتماعي ودعم القطاع الخاص. وأمام هذه الصعوبات، ستجد هذه الدول نفسها مضطرة إلى اللجوء أكثر فأكثر إلى مؤسسات وصناديق مالية إقليمية ودولية لمساندتها في تمويل هذه النفقات واحتواء تداعيات الجائحة. ومن بين هذه الهيآت نجد مجموعة من الصناديق والمؤسسات التنموية العربية والتي تسعى إلى تقديم الدعم الإنمائي لمختلف الدول العربية ومساندتها في حالة حدوث أزمات وكوارث.

وهنا تُطرح بعض التساؤلات المهمة حول ماهية الدور الإنمائي الفعلي لهذه المؤسسات والصناديق، ومدى مساهمتها في الحد من الآثار الوخيمة لجائحة فيروس كوفيد-19 على الاقتصادات العربية، وكذلك هل ستكون هذه الأزمة فرصة لهذه المؤسسات لأخذ مبادرات جديدة أكثر فعالية لدعم قوي وحازم للدول التي قد تتعرض مستقبلا لمثل هذه الآفات الاستثنائية والغير المتوقعة وبالتالي مساندتها لتمكينها من تعزيز النمو وتحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

3. الصناديق الإنمائية العربية ودورها في دعم التنمية في الوطن العربي

تُعد صناديق التنمية العربية أحد أهم المؤسسات التي تعمل على تجسيد التعاون الاقتصادي والاجتماعي وترسيخ ركائز العمل الإنمائي العربي المشترك. وقد كانت بداية عملها بصفة عامة في السبعينيات من القرن الماضي حين تم، تزامنا مع الارتفاع الكبير في أسعار النفط، تأسيس العديد من هذه المؤسسات والتي كان هدفها الأساسي تقديم العون والدعم الإنمائي لمختلف الدول العربية وتشجيع الاستثمارات العربية خاصة المشتركة.

ومن بين هذه الهيآت وهذه الصناديق نجد المؤسسات القُطرية والتي من أبرزها الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، وصندوق أبو ظبي للتنمية، والصندوق السعودي للتنمية، وصندوق قطر للتنمية. أما على صعيد المؤسسات الإقليمية (أو القومية)، فيبرز كل من البنك

الإسلامي للتنمية، إضافة إلى بعض المؤسسات التي تأسست تحت مظلة جامعة الدول العربية كالصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا، والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات (ضمان)، والهيأة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي (جامعة الدول العربية). وفيما يلي عرض لأبرز مهام وأنشطة عدد من هذه المؤسسات.

1.3 الصناديق التنموية القطرية

1.1.3 الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية

الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية مؤسسة مالية إنمائية تأسست عام 1961 بهدف دعم الدول العربية والنامية لتحقيق مشاريعها التنموية وذلك عبر تقديم قروض ومنح ومساعدات فنية وخدمات تقنية للمشاريع الإنمائية. بالإضافة إلى ذلك، يساهم الصندوق في رؤوس أموال عدة مؤسسات تنموية إقليمية ودولية. كما يقوم، في إطار السياسة الخارجية لدولة الكويت الخاصة بالتعاون والتنمية، بالإشراف على إدارة ومتابعة المنح المقدمة من الدولة إلى البلدان والمنظمات. كما يسهر على إدارة برنامج مساعدات الكويت، وتحديد نسبة من موارد الصندوق المقدمة في شكل مُساعدات وبرامج إغاثة استعجالية في حالة حدوث كوارث طبيعية وبيئية.

من جهة أخرى، يعمل الصندوق على دعم ومساندة القطاع الخاص الكويتي عبر إعطاء هامش الأفضلية للشركات الكويتية والشركات الأجنبية المتعاونة معها في تنفيذ بعض المشروعات التي يمولها وتشجيع هذه الشركات لاستخدام المواد والمنتجات الوطنية الكويتية[7]. بالإضافة إلى ذلك، يربط الصندوق علاقات تعاون مع العديد من مؤسسات التنمية الإقليمية والدولية بهدف تنسيق الجهود والمساهمة في تمويل المشاريع التنموية المشتركة كما هو الحال مع عدة صناديق عربية في إطار ''مجموعة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية''.

وتتميز القروض التي يقدمها الصندوق بشروط ميسّرة تنعكس في عنصر منحة مرتفع وتهم القطاعات ذات الأولوية والتي تساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والمرتبطة بخطط الدول المستفيدة. وتُحصِّل الدول العربية على نسبة مهمة من إجمالي قروض هذه المؤسسة حيث تفوق قيمتها نصف المبالغ المقدمة. وبالفعل، ومند تأسيسه وإلى غاية عام 2019، قدّم الصندوق حوالي 20 مليار دولار لتمويل 986 مشروعا في 107 دولة نامية، منها 16 دولة عربية و42 دولة إفريقية و19 دولة من بلدان شرق وجنوب آسيا والمحيط الهادئ و17 دولة في وسط آسيا وأوروبا و13 دولة بمنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي. ويشمل التمويل عددا من القطاعات الأساسية كالنقل والطاقة والزراعة والصرف الصحي بالإضافة إلى قطاعات المشروعات الاجتماعية.

أما بخصوص شروط الإقراض وإلى غاية عام 2019، يلاحظ أن متوسط أجل الإقراض بلغ نحو 23 سنة ومتوسط فترة الإمهال نحو 5 سنوات، ومتوسط سعر الفائدة، بما في ذلك نسبة المصاريف الإدارية، نحو 2.84%. وتعكس هذه الشروط عنصرا من المنح بلغ متوسطه حوالي

49.3% من قيمة كل قرض. ومن ناحية أخرى، ومنذ تأسيسه وحتى نهاية عام 2019، بلغ إجمالي عدد المساعدات الفنية والمنح الفعلية المقدمة من الصندوق 297 معونة / منحة بقيمة إجمالية بحوالي 265 مليون دينار كويتي، قُدِّمت 75.6% منها إلى الدول العربية (الصندوق الكويتي للتنمية، 2020).

2.1.3 صندوق أبوظبي للتنمية

تم تأسيس هذه المؤسسة عام 1971 من أجل مساعدة الدول النامية على تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة وذلك عبر تمويل مشاريع تعمل على تحفيز النمو الاقتصادي وتساهم في خلق الاستثمارات ومناصب الشغل. كما تقوم بإدارة المنح الحكومية المقدمة من دولة الإمارات لتمويل مشاريع تنموية في الدول النامية. موازاة مع ذلك، يساهم الصندوق في دعم الاقتصاد المحلي من خلال تمويل استثمارات القطاع الخاص ومساندة الشركات الوطنية لتحفيزها وزيادة حجم أعمالها في مختلف الدول (صندوق أبو ظبي للتنمية، 2019).

بصفة عامة، يعمل صندوق أبوظبي على دعم التنمية في الدول العربية والنامية من خلال محورين أساسيين:

– تقديم التمويل التنموي المباشر لفائدة الجهات الحكومية أو المؤسسات شبة الحكومية أو شركات القطاع الخاص التي تحضى بضمان حكومي لدعم تنفيذ مشاريع ذات الأولوية والتي تلعب دورا مهما في تحسين الأداء الاقتصادي والاجتماعي. ويتعلق الأمر بمشاريع البنية التحتية مثل الكهرباء والمياه، والطرق، والطاقة خاصة المتجددة، والخدمات الاجتماعية والصحية والتعليم. ويشمل التمويل التنموي المباشر تقديم قروض ميسّرة طويلة الأجل (من 15 إلى 20 سنة) تتراوح قيمتها ما بين 5 و100 مليون دولار، وبمعدلات فائدة منخفضة تتراوح ما بين 2% و5%، ومدة إمهال تتراوح ما بين 3 و5 سنوات.

– تحقيق الاستغلال الأمثل لموارد الصندوق لضمان استدامة نشاطه في دعم الدول المستفيدة، سواء من خلال الاستثمار المباشر مع القطاع العام والخاص في شركات تعود ملكيتها كاملة للصندوق أو بحصص متفاوته وخاصة في قطاعات جوهرية كالسياحة والصناعة، أو من خلال الاستثمار في أدوات مالية كالودائع والسندات.

ومنذ تأسيسه، قام الصندوق بدعم المشاريع والاستثمارات الإنمائية وتمويل مشاريع من خلال منح وشراكات وقروض في 94 دولة بقيمة بلغت 102 مليار درهم إماراتي. وقد كانت الدول العربية أكبر مستفيد من قروض الصندوق بتمويل 379 مشروع بكلفة 68 مليار درهم إماراتي (77% من إجمالي مشاريع الصندوق) [8]. وقد كانت أول عمليات دعم التنمية في عام 1974 عندما قام الصندوق بتمويل 10 مشاريع في تونس ومصر والأردن والبحرين وسوريا واليمن بقيمة إجمالية بلغت 222 مليون درهم. وفي عام 2018، قام بتمويل برنامج التوازن المالي لحكومة البحرين بقيمة 4

مليارات درهم، وبرنامج لبناء القدرات وتطوير العمل الحكومي بمصر بمبلغ 57 مليون درهم، وقدّم منحة لدعم الميزانية العامة بالأردن بقيمة 918 مليون درهم (صندوق أبو ظبي للتنمية، 2019).

2.3 الصناديق التنموية الإقليمية

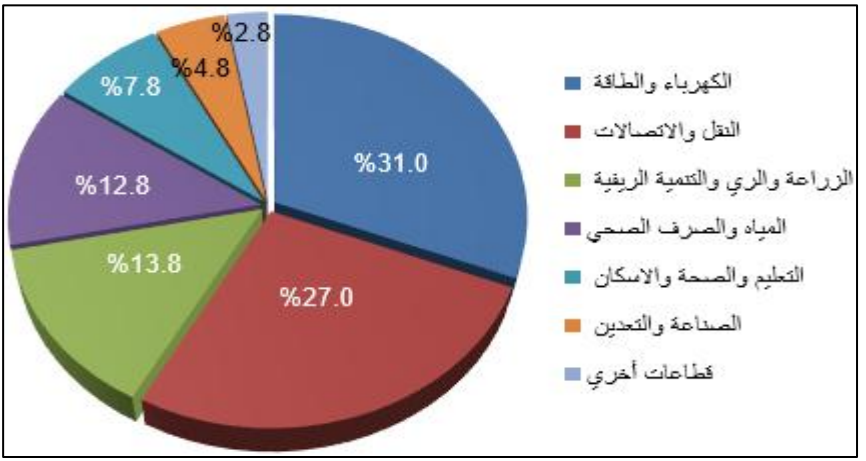
1.2.3 الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

يُعتبر الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بالكويت من بين أهم المؤسسات المالية الإقليمية العربية التي تعمل على دعم التنمية في الوطن العربي عبر تمويل الاستثمارات الإنمائية في المجال الاقتصادي والاجتماعي. ويتمثل هدفه الرئيسي في المساهمة في تمويل المشاريع الإنمائية، سواء العامة والخاصة، من خلال تقديم القروض والمعونات، والمساهمة في رؤوس أموال الشركات، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذلك تقديم المعونات والخبرات الفنية، بالإضافة إلى مساندة العديد من الدول العربية على مواجهة آثار الكوارث الطبيعية والحروب والظروف الطارئة التي تتعرض لها[9].

ويعمل الصندوق العربي على تمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خاصة ذات الأولوية ضمن خطط وبرامج التنمية وكذلك المشروعات العربية المشتركة، بشروط ميسّرة لتشجيع الاستثمار في المشاريع الحكومية والخاصة. وقد خفّض أسعار الفائدة على هذه القروض إلى 2% بالنسبة للدول ذات الدخل المنخفض و2.5% لباقي الدول وقام بتمديد فترات الإمهال لتتراوح بين 4 و7 سنوات؛ أما مدة القروض فتصل إلى 30 عاما. من جهة أخرى، ومن أجل الرفع من كفاءة تنفيذ المشاريع، يقدم الصندوق معونات ومنح غير مستردة والتي غالبا ما تأخذ طابع دعم مؤسسي وتدريب إضافة إلى إجراء دراسات فنية واقتصادية[10].

ومنذ بدء عملياته عام 1974 وإلى نهاية عام 2019، بلغ المجموع التراكمي لعدد القروض المقدّمة للقطاع العام 674 قرضا لتمويل 585 مشروع في 17 دولة عربية بقيمة بحوالي 10.7 مليار دينار كويتي، خُصّص أكثر من 70% منها لتمويل مشاريع البنى التحتية الأساسية، خاصة في قطاع الكهرباء والطاقة (31%) وقطاع النقل والمواصلات (27%) (الشكل التالي).

التوزيع القطاعي للقروض (1974- ديسمبر 2019)



المصدر: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

أما في ما يخص القطاع الخاص، فيعمل الصندوق على دعمه وتمويله من أجل تعزيز دوره في إنجاز مشاريع التنمية، خاصة منذ 1997 بعد أن تم رفع شرط الضمان الحكومي. ويأخذ تمويل هذا القطاع عدة أشكال كالمساهمة في رؤوس الاموال والاقراض، وضمان القروض وتقديم خطوط الائتمان. ومنذ عام 1974، بلغ المجموع التراكمي لعدد القروض للقطاع الخاص 15 قرضا لتمويل 13 مشروع في 6 دول عربية بقيمة تصل إلى حوالي 60 مليون دينار كويتي[11]. ويتميز عمل الصندوق بتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة حيث يقوم، منذ إنشاء حساب خاص في عام 2009، بإدارة وتسيير هذا الحساب وتوفير الموارد المالية اللازمة لدعم هذه المشروعات في الدول العربية. ويتراوح سعر الفائدة ما بين 2% و3%، وتصل فترة الإمهال إلى 3 سنوات، ومدة القرض إلى 10 سنوات. وإلى نهاية عام 2019 بلغ إجمالي القروض المقدمة من هذا الحساب 43 قرضا بقيمة إجمالية قدرها 1.4 مليار دولار موّل 91351 مشروع في 12 دولة عربية (الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2020).

من جهة أخرى، يتعاون الصندوق العربي وينسق مع عدة مؤسسات تنموية عربية ودولية في عدة مجالات تخص دراسة وتمويل وتنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية (انظر الملحق). وقد اعتمد منذ بدء نشاطه 68 قرضا بقيمة إجمالية مقدارها 394 مليون دينار كويتي ساهمت في تمويل 32 مشروعا عربيا مشتركا في قطاعات الاتصالات والربط الكهربائي وخطوط الغاز والطرق الدولية (الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2019).

2.2.3 صندوق النقد العربي

صندوق النقد العربي منظمة عربية تعمل تحت مظلة جامعة الدول العربية بهدف دفع عجلة التنمية الاقتصادية في الدول الأعضاء ودعم جهودها لتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والمالية والهيكلية ومواجهة التحديات المختلفة. ولتحقيق ذلك، يقدم الصندوق تسهيلات قصيرة ومتوسطة الأجل لتمويل عجز موازين المدفوعات، وتحرير وتنمية المبادلات التجارية وتشجيع حركة انتقال رؤوس الأموال وتقديم التسهيلات الائتمانية اللازمة لتسوية المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء، إضافة إلى تقديم المعونات الفنية للأجهزة النقدية والمصرفية.

ويضع الصندوق النشاط الإقراضي بصورة ميسّرة ومتفاوتة الآجال على رأس أولوياته. وتندرج القروض والتسهيلات المختلفة التي يوفرها ضمن مجموعتين رئيسيتين: مجموعة القروض الخاصة بمعالجة اختلالات موازين المدفوعات، ومجموعة القروض الموجهة لدعم قطاعات اقتصادية أخرى[12]. تشمل المجموعة الأولى أربع أنواع من القروض والتي تتفاوت أحجامها وشروط منحها وآجال استحقاقها حسب طبيعة الاختلال في ميزان المدفوعات. ويتعلق الأمر بِ''القرض التلقائي''، والذي لا يزيد عن 75% من اكتتاب الدولة المقترضة في رأسمال الصندوق وبأجل 3سنوات؛ و''القرض العادي'' بحدود 100% من اكتتاب العضو وقد يصل إلى 175% شرط تنفيذ برنامج تصحيح مالي؛ و''القرض الممتد''، عند حصول عجز مزمن في ميزان المدفوعات بحدود 175% من اكتتاب العضو المدفوع؛ و''القرض التعويضي'' في حالة حدث طارئ ومؤقّت في ميزان المدفوعات إثر انخفاض صادرات السلع والخدمات و/أو زيادة كبيرة في قيمة الواردات الزراعية نتيجة تردّي مستويات الإنتاج الزراعي المحلي، بحدود 100% من اكتتاب العضو ولأجل 3 سنوات.

أما المجموعة الثانية من القروض والتسهيلات فتشمل: أ) ''تسهيل التصحيح الهيكلي في القطاع المالي والمصرفي وقطاع المالية العامة'' والذي يُمنح شرط تنفيذ برنامج إصلاح هيكلي ويقدّم التسهيل بحد أقصى يبلغ 175% من اكتتاب العضو. ب) ''تسهيل الإصلاح التجاري'' لمواجهة الأعباء التي قد تترتب عن سياسات وإجراءات الإصلاح التجاري، ويقدّم التسهيل بحد أقصى قدره 175% من اكتتاب العضو شرط تطبيق برنامج إصلاح هيكلي. ت) ''تسهيل النفط'' لمواجهة تفاقم وضع ميزان المدفوعات بسبب ارتفاع طارئ في أسعار واردات النفط والغاز. يصل القرض في حدّه الأقصى إلى 100% من الاكتتاب بدون الالتزام بالاتفاق مع الصندوق على برنامج إصلاحي. ث) ''تسهيل السيولة قصير الأجل'' لمساعدة الدول الأعضاء التي حققت تقدماً في مجال الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية على مواجهة مشكلات مؤقتة في السيولة بسبب التطورات في الأسواق المالية العالمية. وتقدّم القروض دون اشتراط برنامج إصلاح وبحد أقصى يبلغ 100% من الاكتتاب المدفوع. د) ''تسهيل دعم البيئة المواتية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة'' لدعم الإصلاحات الحكومية الرامية إلى تهيئة بيئة مواتية لهذا القطاع، وتُقدم القروض بحدود 100% من الاكتتاب.

تجدر الإشارة إلى أنه في إطار دعمه للقطاع الخاص، قام صندوق النقد العربي بتخصيص مبلغ 500 مليون دولار لتمويل المشروعات ذات الطابع الإنمائي واعتمد "السياسة العامة والقواعد الارشادية لعمليات القطاع الخاص" والتي تمثل تأطيراً للسياسات والقواعد التي تحكم مساهمات وتدخلات الصندوق في تمويل المشروعات الإنمائية لهذا القطاع (نواف أبوشمالة، 2020).

3.3 مجموعة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية

نظرا لتعدد مؤسسات وصناديق التمويل العربية وتشابه أو تكامل أهداف العديد منها، تم إنشاء ''مجموعة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية'' في عام 1975 بهدف التنسيق في تقديم العون الإنمائي بكفاءة وفعالية والمواءمة بين الإجراءات والاستخدام الأمثل للموارد المالية والتمويل المشترك للمشاريع، خصوصًا المشاريع والبرامج الكبرى التي تتجاوز قدرات كل مؤسسة على حدة. وتضم مجموعة التنسيق عشر مؤسسات. فإضافة إلى الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسات الوطنية الأربع السابق ذكرها، هناك خمس مؤسسات إقليمية وهي البنك الإسلامي للتنمية، وصندوق النقد العربي، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا، وصندوق الأوبك للتنمية الدولية (أوفيد)، وبرنامج الخليج العربي للتنمية (أجفند) [13]. وقد تم تكليف الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بالكويت بمهام أمانة التنسيق.

ولتكثيف الجهود لتحقيق التنمية المستدامة، تربط مؤسسات مجموعة التنسيق علاقات تعاون مع عدة هيئات ومؤسسات إنمائية إقليمية ودولية كالبنك الافريقي للتنمية والبنك الاسيوي للتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والوكالة اليابانية للتعاون الدولي. كما تربطها بالبنك الدولي مذكرة تفاهم تؤطر التعاون بين الجانبين في قطاعات عديدة كالطاقة، والمياه، والنقل، والأمن الغذائي، والقطاع المالي (صندوق النقد العربي، 2020).

وعلى مستوى الإنجازات وإلى غاية نهاية عام 2018، بلغ المجموع التراكمي لالتزامات العمليات التمويلية لمؤسسات مجموعة التنسيق حوالي 218 مليار دولار، شملت مختلف القطاعات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية. وقد بلغ نصيب الدول العربية حوالي 53% من هذه الالتزامات الممولة وهو ما يمثل أكثر من ضِعف حصة الدول الاسيوية (25.8%). أما الدول الافريقية فلم تحصّل سوى على 17%. وساهم البنك الاسلامي للتنمية بحوالي 42.2 % من اجمالي الالتزامات التراكمية لمؤسسات التنمية العربية، يليه الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي (15.8%)، والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية (10.9%)، والصندوق السعودي للتنمية (10.5%). أما على المستوى القطاعي، فقد استفادت قطاعات البنية الأساسية والقطاعات الاجتماعية من حوالي 83.4% من إجمالي قيمة التزامات العمليات التمويلية وتصدّرت الطاقة قطاع البنية الأساسية بنسبة 29.1% من اجمالي التمويل، تليها قطاعات الصحة والتعليم والاسكان (25.6%)، ثم قطاع النقل والاتصالات (20.5%)، وقطاع المياه والصرف الصحي (8.2%)[14].

بصفة عامة، لا مناص من أن الصناديق التنموية العربية سواء القُطرية أو الإقليمية تسعى إلى لعب دور مهم في دعم برامج التنمية في معظم البلدان العربية. وبالفعل، يبين تحليل شروط

الحصول على تمويل من هذه الصناديق مجموعة من المميزات الإيجابية. أولا أسعار الفائدة المنخفضة، ثم طول مدة السداد وكذلك فترة السماح، بالإضافة إلى ارتفاع عنصر المنحة في القروض المقدمة والتي تصل في المتوسط إلى حوالي 40% بالنسبة لقروض مؤسسات العون الإنمائي العربي[15]. من جهة أخرى، لا تتدخل الصناديق المقدِّمة للقروض بصفة عامة في السياسات الاقتصادية للدول المستفيدة من هذا التمويل كما هو الحال مثلاً بالنسبة لمؤسسات أخرى كصندوق النقد والبنك الدوليين.

مع ذلك، وبالرغم من هذه الإيجابيات، إلاّ أن الواقع يفرز بعض الملاحظات، أهمها:

- تحرص بعض الصناديق العربية عند إبرام عقود الإقراض على إلزام الدول المستفيدة استخدام بعض المواد والمنتجات أو شراء واستيراد بعض المعدّات من جهات محدّدة، أو إسناد تنفيذ المشروع الممولّ لصالح شركات معينة، أو منحها هامش أفضلية، والتي غالبا ما تكون تنتمي إلى البلد منشأ الصندوق. كما قد يحرص الاتفاق مع الدول المستفيدة من المنح والمعونات الاستعانة بالشركات المحلية، ضمن ائتلاف أو بشكل منفرد، في مجال الخدمات الاستشارية. وعادة ما تقوم بذلك الدول المانحة للقروض بهدف تشجيع قطاعها الخاص ودعمه للاستفادة من المشاريع الممولّة من صناديقها التنموية.
- لتقديم تمويلها وتسهيلاتها لبعض الدول، قد تستند العديد من المؤسسات والصناديق الإنمائية العربية إلى قرارات صندوق النقد والبنك الدوليين وشروطهما، خاصة فرض سياسات اقتصادية تصحيحية لحصول هذه البلدان على القروض. فغالبا ما يمنح العون الإنمائي العربي الأولوية لبرامج التنمية البشرية ومكافحة الفقر والآثار الاجتماعية الناجمة عن برامج الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها الدول العربية في إطار توجهاتها لإعادة جدولة الديون مع الصندوق والبنك الدوليين. كما تركّز عمليات تمويل الصناديق، في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي، على الصناعات الصغيرة والبنية الأساسية وهي مجالات تهتم بها هذه المؤسسات الدولية[16].
- تتباين الدول العربية في ما يخص الحصول على القروض حيث تستفيد بعض البلدان بشكل كبير مقابل حصول دول أخرى على تمويل أقل بكثير. وقد يعود ذلك إلى عدد وحجم وتنوّع المشاريع في المجموعة الأولى والتي تتطلب تمويلا أكبر. كما قد يرتبط بالجدارة المالية والائتمانية والتي تمثل ضمانات بقدرة دول هذه المجموعة على الوفاء بالتزاماتها المالية نحو المؤسسات المقرضة. في المقابل، من بين أهم أسباب عدم استفادة بعض الدول من قروض بعض الصناديق العربية هو عدم تقديم هذه الأخيرة تمويلا لمؤسسات لا تحضى بضمانات حكومية.
- بالرغم من الأهمية التي يحضى بها القطاع الخاص ضمن أهداف العديد من الصناديق العربية، إلاّ أن الواقع يشير إلى حصوله على حصة قليلة من القروض التي تمنحها هذه المؤسسات وبامتيازات لا تضاهي تلك التي تحصل عليها المؤسسات الحكومية. على سبيل المثال، لا تتجاوز حصة هذا القطاع 1% من إجمالي قروض صندوق النقد العربي. كما أن فترة الإمهال

ومدة القرض التي يقدمها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للقطاع الخاص والتي تصل إلى 3 و10 سنوات على التوالي هي أقل بكثير مقارنة بما تحصل عليه المؤسسات الحكومية والتي تصل إلى 7 سنوات و30 سنة على التوالي.

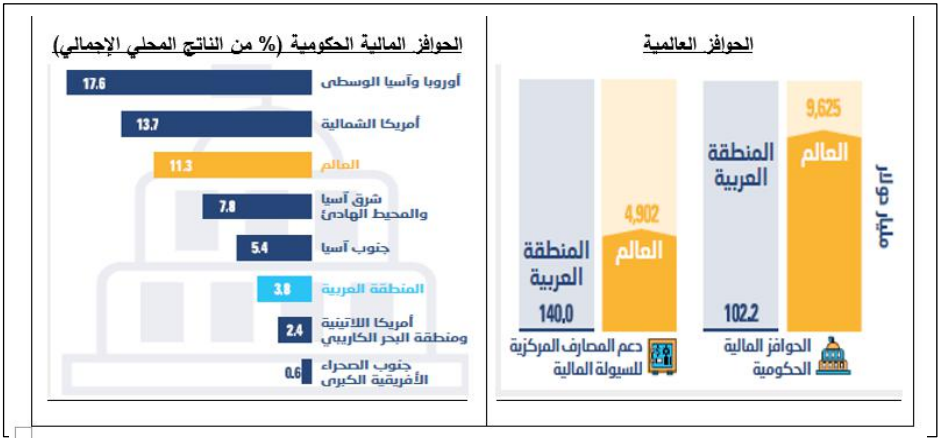
4. جائحة كوفيد-19 ودعم الصناديق الإنمائية للدول العربية

كسائر أغلب دول العالم، كان لأزمة فيروس كوفيد-19 آثار سلبية كبيرة على البلدان العربية سواء المصدّرة للنفط، والتي تعرّضت لصدمة مزدوجة بسبب هذا الفيروس وانهيار أسعار النفط، أو التي يعتمد اقتصادها بشكل كبير على قطاعات السياحة والسفر والضيافة والترفيه وتحويلات العاملين بالخارج. وقد قامت هذه الدول بمجهودات كبيرة من أجل احتواء تداعيات هذه الأزمة. لكن الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها كالاحتواء الكلي أو الجزئي والحظر على تنقل السلع والأفراد كان لها آثار وخيمة على أنشطة العديد من القطاعات الاقتصادية كالاستهلاك، والاستثمار، والتصنيع، والتجارة، والسياحة، والطيران، وغيرها من القطاعات الاقتصادية الأخرى. وقد فاقم من هذه الوضعية الانخفاض الحاد للطلب العالمي على السلع والخدمات وتراجع أسعار السلع الأولية نتيجة الركود الاقتصادي الذي شمل أغلب بلدان العالم. ونتيجة لذلك، يُتوقع انكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الدول العربية كمجموعة بنسبة 7% في عام 2020 مقارنة بمعدل نمو متوسط قدره 2,6% عام 2019 (صندوق النقد الدولي، مايو 2020).

وكما تمت الإشارة إليه سابقا، تبنّت الدول العربية حزم تحفيز من أجل زيادة الإنفاق في القطاع الصحي، ودعم الائتمان والسيولة، وتأمين الرواتب والأجور، ومنح المساعدات للقطاع الخاص والعاملين وتقديم الإعانات الاجتماعية للأسر المتضررة. وقد تم تمويل هذه الحزم من خلال موازنات تكميلية، أو إصدار سندات، أو رفع سقوف الاستدانة، أو إنشاء صناديق خاصة لمواجهة التداعيات الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19[17].

وحسب لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، فقد بلغت القيمة الإجمالية لخطط التحفيز المالي التي خصّصتها الحكومات العربية مجتمعة حوالي 102 مليار دولار، تمثل 78% منها حصة بلدان مجلس التعاون الخليجي[18]. مع ذلك، وبالرغم من أهميتها، لا تتجاوز قيمة هذه الحوافز 1% من مجموع الحوافز المالية على مستوى العالم ولا تمثل سوى 3.8% من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية في حين يصل المتوسط العالمي إلى 11.3%، أي حوالي ثلاث أضعاف المتوسط العربي (الشكل التالي). بمعنى آخر، إذا خصّصت البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل نفس المتوسط العالمي، أي 11% من ناتجها المحلي الإجمالي، فيلزمها على الأقل حوالي 100 مليار دولار إضافية للحد من آثار كوفيد-19. أما إذا أُخذ بالإعتبار متوسط الحوافز في المناطق النامية والتي تبلغ 6.3% من الناتج المحلي الإجمالي، فتُقدّر هذه الاحتياجات بنحو نصف هذا المبلغ، أي حوالي 50 مليار دولار (الإسكوا، 2020).

الشكل: الحوافز المالية الحكومية عبر العالم



المصدر: الإسكوا، 2020: الحيّز المالي المحدود يعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد- 19 للخطر. E/ESCWA/2020/Policy Brief.13

وفي ظل ارتفاع الإنفاق في الدول العربية الذي فرضته الجائحة وضيق الحيّز المالي بسبب الانخفاض الكبير في الصادرات والدخل والإيرادات المالية جرّاء إجراءات الإغلاق والخسائر في الأنشطة الاقتصادية، فقد أدّى ذلك إلى أعباء إضافية على الموازنات العامة وموازين المدفوعات خاصة في الدول ذات المديونية المرتفعة، مما دفع العديد من الدول إلى اللجوء إلى عدة مؤسسات وصناديق مالية دولية للحصول على قروض لمساعدتها على مسايرة تحديات هذا الوباء. ومن المحتمل أن يزداد طلب هذه البلدان على الموارد المالية الخارجية مستقبلا في حالة ما إذا طالت مدّة وزادت حدّة هذه الأزمة والتي من شأنها أن تُعمّق من متاعب العديد من الإقتصادات العربية. وفي ظل هذه التحديات، سيكون صعبا على هذه البلدان، خاصة تلك التي تثقل كاهلها أقساط كبيرة للتأمين ضد المخاطر السيادية، مواصلة الاقتراض الأجنبي في الأسواق الخاصة (رباح أرزقي وهانغوين، 2020).

وتبقى الصناديق الإنمائية العربية من بين المؤسسات والهيئات التي لجأت إليها عدة دول عربية في إطار البحث عن موارد مالية لتغطية تكاليف الإنفاق الإضافية التي أفرزتها جائحة كوفيد-19. فكيف كان تعامل هذه المؤسسات الانمائية مع احتياجات هذه البلدان لتجاوز تداعيات هذه الجائحة، وما هي التدابير والإجراءات التي اتخذتها في هذا الإطار، وما الدور الذي لعبته لمساندة جهود الدول العربية في احتواء الآثار الاقتصادية والإجتماعية السلبية لهذا الوباء، خاصة مقارنة مع المبادرات والدّعم الذي قدّمته بعض المؤسسات المالية والإنمائية الدولية لهذه الدول؟

لمساعدة البلدان العربية على تجاوز مخلّفات هذه الأزمة، عملت عدة مؤسسات انمائية عربية بالفعل على تقديم الدعم المالي والفني وفق مجموعة من الإجراءات ومن التسهيلات لتحفيز اقتصادات هذه الدول وتوفير السيولة اللازمة. في هذا الإطار، يقدم صندوق النقد العربي عدة تسهيلات ائتمانية كمساهمة منه في تمويل ميزان المدفوعات للدول الأعضاء، وبالتالي تعزيز الاحتياطيات ودعم قدرة هذه الدول على احتواء الآثار الاقتصادية والمالية السلبية لهذه الجائحة. من جهة أخرى، يقوم برنامج تمويل التجارة العربية بمساندة الدول الأعضاء من خلال الاستفادة من خطوط التسهيلات الائتمانية لتمويل المعاملات التجارية، كما يقدم خطوطا ائتمانية مخصصة لتمويل السلع الاستراتيجية لتأمين احتياجاتها خلال الأزمة(19).

وفي هذا السياق، حصّلت تونس في 3 يونيو 2020 على قرض من الصندوق بنحو 59 مليون دولار بهدف دعم الوضع المالي وتلبية الاحتياجات الطارئة. كما مُنحت قرضا آخر في 29 مايو 2020 بقيمة 98 مليون دولار لمواجهة التحديات الراهنة ودعم برنامج إصلاح القطاع المالي والمصرفي. بدوره استفاد المغرب من قرض من الصندوق في 7 مايو 2020 بقيمة 127 مليون دولار وقرض آخر في 20 مايو بحوالي 211 مليون دولار لمواجهة تحديات فيروس كوفيد-19 ودعم الإصلاحات في قطاع مالية الحكومة. كما حصل الأردن في 14 مايو 2020 على مبلغ بقيمة 38 مليون دولار والذي يمثّل الدفعة الثانية من قرض من الصندوق لتسهيل التصحيح الهيكلي في القطاع المالي والمصرفي وتوفير الموارد المالية لمساعدة تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والمالية ومواجهة التحديات المختلفة خاصة المرتبطة بأزمة كوفيد-19.

ودائما في إطار حصول عدة بلدان على قروض وتسهيلات بشروط ميسّرة لتخفيف الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية لهذا الوباء، وعلى سبيل المثال، قدّم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في مارس 2020 معونة مالية للأردن على شكل منحة بقيمة 3.2 مليون دولار لمساعدته في تغطية تكاليف توفير الاحتياجات العاجلة لمكافحة جائحة كوفيد-19 والحد من انتشاره. وفي نفس الإطار، حصلت تونس على قرض من الصندوق بقيمة 30 مليون دينار كويتي بنسب فائدة قارة بِ 2% سنويا وفترة سداد لمدة 30 عاما منها 7 سنوات إمهال.

من ناحيته، قام البنك الإسلامي للتنمية بتقديم مساعدات وإعانات مالية وأطلق برنامج "التأهب والاستجابة الإستراتيجية" لمساعدة الدول الأعضاء، خاصة العربية، والذي تتضمّن حزمة مساعدات بقيمة 2.3 مليار دولار تشمل بالخصوص مساعدات فورية وعاجلة لدعم القطاع الصحي. وقدّم البنك في هذا الإطار مساعدات لعدة دول عربية كتونس بمبلغ 279 مليون دولار، والسودان بمبلغ 35 مليون دولار، وموريتانيا بدعم عاجل تبلغ قيمته 33 مليون دولار (البنك الإسلامي للتنمية، أبريل 2020). من جهة أخرى، أطلق البنك الإسلامي في أبريل 2020 '' الدعوة إلى الابتكار'' والتي يدعو من خلالها مراكز البحث والجامعات تقديم مشاريع ابتكارية للتصدي لجائحة كوفيد-19 وتخفيف تداعياتها الاقتصادية والاجتماعية باستخدام تكنولوجيا الثورة الصناعية الرابعة لرصد انتشار واحتواء الوباء وتحسين أنظمة مراقبة الأمراض وتحسين قدرات الاجهزة الطبية التشغيلية، وبصفة عامة بناء قدرة البلدان الأعضاء على التصدي للجوائح على المدى الطويل. وتُموّل هذه المشاريع

من صندوق التحوّل "Transform Fund"[20] الذي أنشأه البنك سنة 2018 برأسمال قدره 500 مليون دولار[21].

وقد خصّصت مجموعة التنسيق العربية للمصارف والصناديق الإنمائية 10 مليار دولار لمساعدة البلدان العربية والنامية في مساعيها الرامية إلى التعافي الاقتصادي من الركود الناجم عن جائحة كوفيد-19 وتأثيراتها. وتسعى بذلك المجموعة إلى توظيف أدوات التمويل المتاحة، كالمنح والقروض الميسّرة والدعم الفني، ودعم الموازنة العامة وميزان المدفوعات وخطوط التمويل وتمويل التجارة وتأمين التجارة والاستثمار، وبرامج تطوير قدرات القطاعين العام والخاص ومنها الأنشطة المستهدفة ذات الصلة بالتمكين الاقتصادي من أجل مكافحة الجائحة وتداعياتها السلبية (البنك الإسلامي للتنمية، مايو 2020).

لا بد من الإشارة إلى أن تقديم الدعم من هذه الصناديق التنموية لمواجهة آثار أزمة كوفيد-19 لم يقتصر فقط على الدول والشركات خارج مقر هذه المؤسسات التنموية، بل شمل أيضا القطاع الخاص المحلي وذلك من أجل مساعدته ودعمه لتجاوز الآثار السلبية لهذه الأزمة. ومن بين الأمثلة على ذلك، إطلاق صندوق أبوظبي للتنمية مبادرة بقيمة مليار درهم إماراتي من أجل تقديم قروض ميسرّة للشركات الوطنية العاملة في مختلف القطاعات الحيوية الأكثر تأثراً من تداعيات الوباء التي تسببت في تأزم نشاطها التجاري والاقتصادي، بالإضافة إلى الشركات الوطنية العاملة في مجال الرعاية الصحية والأمن الغذائي والصناعة لأهمية استدامة نشاطها. من ناحيته، ساهم الصندوق الكويتي للتنمية بمبلغ 30 مليون دينار كويتي لدعم الجهود المحلية ومساندة القطاع الخاص[22].

5. نماذج لإجراءات بعض الصناديق والمؤسسات المالية الدولية لفائدة الدول لمواجهة تداعيات أزمة كوفيد-19

قامت العديد من المؤسسات المالية والمنظمات الدولية بعدة مبادرات وتدابير بهدف مساعدة الدول الأعضاء على مواجهة التحديات الصحية والاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها جائحة كوفيد-19. وبالفعل، قامت مجموعة العشرين بتعليق مدفوعات خدمة الدّين بصفة مؤقتة لفائدة البلدان منخفضة الدخل لتمكينها من الاحتفاظ بالسيولة المالية اللازمة وتوجيهها لمكافحة هذه الأزمة. من ناحيته، ومن أجل مساعدة الدول النامية، قام البنك الدولي، تنفيذا لتعهده بإتاحة 160 مليار دولار من المنح والمساندة المالية بشروط ميسَّرة خلال فترة 15 شهرا، بتقديم مساعدات طارئة شملت 100 بلد في متم شهر ماي 2020. وقرّر إمهال سداد الديون الثنائية لبعض البلدان لكي تتمكّن من توفير بعض الموارد المالية. كما قدّمت مؤسسة التمويل الدولية و الوكالة الدولية لضمان الاستثمار دعما سريع الصرف إلى منشآت الأعمال في البلدان النامية وشمل ذلك تمويل التجارة ورأس المال العامل للحفاظ على القطاع الخاص والوظائف (Worldbank, 2020).

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولمساعدة بلدان المنطقة على التصدي لأزمة كوفيد-19، قدّم البنك الدولي مساعدات وتمويل لعدة دول من مكوّن الاستجابة في حالات الطوارئ والحزمة سريعة الصرف للمشروعات الجديدة في إطار البرنامج الجديد للبنك '' صندوق التمويل السريع لمكافحة فيروس كوفيد-19''. وإضافة إلى التمويل، تشتمل الاستجابة الفورية إسداء المشورة بشأن السياسات والمساعدة الفنية لمساعدة البلدان على تلبية الاحتياجات الصحية الملحة (البنك الدولي، 2020).

وقد شملت الاستجابة الأولية للبنك الدولي في مواجهة الجائحة عدة دول عربية. على سبيل المثال، قدّمت هذه المؤسسة تمويلا لمصر بقيمة 7.9 مليون دولار في إطار مشروع تطوير نظام الرعاية الصحية وذلك تفعيلا لمكوّن الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة. كما حصلت على تمويل قدره 50 مليون دولار في شهر مايو بشروط ميسّرة. وفي لبنان، أعاد البنك الدولي تخصيص 40 مليون دولار في إطار مشروع تعزيز قدرة النظام الصحي على التكيف من أجل مواجهة تفشّي جائحة كوفيد-19. ويهدف هذا التمويل تجهيز المستشفيات الحكومية، وزيادة قدرتها على اختبار الحالات المشتبه بإصابتها بفيروس كوفيد-19-19ومعالجتها. أما في المغرب، فقد قام البنك الدولي بتقديم استجابة طارئة لمساعدته على التعامل مع آثار كوفيد-19 حيث قام بإعادة هيكلة قرض سياسة تطوير إدارة مخاطر الكوارث والذي تبلغ قيمته 275 مليون دولار. وقد مكّن ذلك من إضافة حافز يتعلق بالصحة والذي يسمح بتوفير فوري للتمويل في إطار البرنامج لمعالجة تدابير الطوارئ. كما استفادت دول عربية أخرى كتونس والأردن واليمن وجيبوتي والضفة الغربية وقطاع غزة من تمويل أو منح لمساعدتها على الاستجابة الفورية وتخفيف المخاطر المرتبطة بتفشّي هذا الوباء (البنك الدولي، أبريل 2020).

من ناحيته، ولمساعدة الدول الأعضاء على التصدي للجائحة، عزز صندوق النقد الدولي حدود الاستفادة من تسهيلاته التمويلية الطارئة ومن مساعداته لتخفيف أعباء خدمة الدّين. كما يعمل حاليا على مساعدة البلدان المعرّضة للمخاطر عن طريق تقديم تسهيلات إقراضية أخرى (صندوق النقد الدولي، يونيو 2020). ويُعتبر كل من '' الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون'' و"أداة التمويل السريع" من بين الآليات المهمة التي يعتمد عليها الصندوق لمساعدة الدول الأعضاء للحد من الآثار السلبية لجائحة كوفيد-19.

ويعود تاريخ إحداث "الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون" (Catastrophe Containment and Relief Trust) في فبراير 2015 ليحل محل "الصندوق الاستئماني لتخفيف أعباء الديون في مرحلة ما بعد الكوارث"، وموسِّعا بذلك نطاق الحالات التي تغطيها مساعداته لمواجهة الكوارث لتشمل الأوبئة سريعة الانتشار. وقد تم تعديله في مارس 2020 لكي يقدم تخفيفا فوريا لأعباء خدمة ديون أفقر البلدان الأعضاء وأكثرها هشاشة التي تأثرت بجائحة كوفيد-19. ويقدم مِنَحا لسداد خدمة الدّين المستحقة لصندوق النقد الدولي على البلدان الأعضاء ذات الدخل المنخفض التي تتعرض للكوارث الطبيعية أو الصحية كالأوبئة أو الجوائح العالمية وذلك

بهدف تحرير موارد مالية لتغطية الاحتياجات الاستثنائية لتمويل ميزان المدفوعات بسبب الجائحة عوض استخدامها في سداد خدمة الدّين (صندوق النقد الدولي، 2016).

وتُقدَّم المساعدة لاحتواء كوارث الصحة العامة في حالتين. أولا، عند انتشار وباء في عدة جهات من بلد ما ويتسبب في إحداث اختلالات اقتصادية كبيرة، مع احتمال انتقاله إلى بلدان أخرى. ثانيا، عند ظهور جائحة عالمية تؤدّي إلى خسائر اقتصادية حادّة وتتطلب تمويلا لاحتياجات ميزان المدفوعات ومساعدة البلدان المتضررة بدعمها بمِنَح إضافية كبيرة وتخفيف أعباء خدمة ديونها، وذلك شرط اتخاذ هذه الدول سياسات اقتصادية كلية ملائمة لإعادة التوازن لميزان المدفوعات. تجدر الإشارة إلى أن أكثر من 25 بلدا استفاد من أول تخفيف لأعباء الديون لصندوق النقد الدولي.

أما "أداة التمويل السريع" (Rapid Financing Instrument)، فيخصّصها صندوق النقد الدولي لتقديم مساعدات مالية عاجلة للبلدان التي تتعرّض موازين مدفوعاتها لصدمات أسعار السلع الأولية والكوارث الطبيعية وحالات الصراع، والطوارئ الناتجة عن الهشاشة. وتقدَّم المساعدات المالية في شكل قروض مباشرة. ولتلبية احتياجات التمويل الكبيرة لدى البلدان الأعضاء بسبب كوفيد-19، تم مؤقتا رفع حدود الاستفادة من ''أداة التمويل السريع'' من 50% إلى 100% من حصة عضوية البلد سنويا، ومن 100% إلى 150% على أساس تراكمي وتخضع المساعدات المالية التي تقدم من خلال هذه الأداة لنفس شروط التمويل المطبقة في حالة "خط الائتمان المرن"، و"خط الوقاية والسيولة"، و"اتفاقات الاستعداد الائتماني" وينبغي سدادها في غضون فترة تتراوح بين 3,25 سنة و5 سنوات (صندوق النقد الدولي، أبريل 2020).

ودائما في إطار استجابة الصندوق لجائحة كوفيد-19، فقد قام بإنشاء "خط السيولة قصيرة الأجل" (Short-term Liquidity Line) والذي يقدّم من خلاله دعما مساندا وقابلا للتجديد لتعزيز هوامش السيولة في الدول الأعضاء ذات السياسات والأساسيات الاقتصادية القوية والتي هي في حاجة إلى دعم متوسط لميزان المدفوعات على المدى القصير. ويوفر هذا التسهيل فرصا متجددة للاستفادة من الموارد بما يعادل 145% كحد أقصى من حصة العضوية[23].

ومن بين الدول العربية التي استفادت من تسهيلات صندوق النقد الدولي مصر التي حصّلت على مساعدة مالية طارئة في شهر يونيو قدرها 2.77 مليار دولار (100% من حصة عضويتها) من خلال "أداة التمويل السريع" لتلبية احتياجات التمويل العاجلة لميزان المدفوعات التي نتجت عن تفشي جائحة كوفيد-19، وفي نفس الوقت الحد من انخفاض الاحتياطيات الدولية وتوفير التمويل اللازم بشكل عام لاحتواء الأثر الاقتصادي للجائحة وتخفيف حدته[24]. كما حصل الأردن على مساعدة مالية طارئة بموجب ''أداة التمويل السريع'' بحوالي 396 مليون دولار لمساعدته على تلبية احتياجات ميزان المدفوعات وزيادة الإنفاق على الرعاية الصحية والاحتواء ومساعدة الأسر والشركات الأكثر تأثرًا بأزمة كوفيد-19[25].

وقدّم صندوق النقد الدولي قرضا لجيبوتي في إطار "التسهيل الائتماني السريع" بحوالي 43 مليون دولار (100% من حصة عضويتها) لمساعدتها على تلبية احتياجات ميزان المدفوعات العاجلة التي سبّبتها أزمة كوفيد-19. ووافق الصندوق أيضا على تقديم مِنَح لجيبوتي من خلال "الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون" لتغطية خدمة الدين بما يعادل 2,3 مليون دولار التي يحل أجل استحقاقها للصندوق في الفترة التي تمتد إلى غاية 13 أكتوبر 2020[26]. من جهته، سحب المغرب في 7 إبريل 2020 حوالي 3 مليارات دولار، أو 240% من حصة العضوية، وهي الموارد المتاحة له بمقتضى اتفاق "خط الوقاية والسيولة'' (Precautionary and Liquidity Line (PLL) arrangement)[27]. ويتيح هذا الخط، المصمم لتلبية احتياجات السيولة لدى البلدان الأعضاء التي تمتلك أساسيات اقتصادية سليمة، الحصول على موارد بصفة عاجلة في حالة وقوع صدمات خارجية أو حدوث تدهور في البيئة العالمية. ومن شأن هذا التمويل أن يساعد المغرب على الحد من الأثر الاجتماعي والاقتصادي لجائحة كوفيد-19 ويسمح بالحفاظ على مستوى كافٍ من الاحتياطيات الرسمية لتخفيف الضغوط عن ميزان المدفوعات.

6. الصناديق التنموية العربية وتخطّي أعباء الجائحة وإرساء أسس مستدامة للنمو في الدول العربية

بصفة عامة، وبالرغم من أهمية المبادرات التي قامت بها الصناديق الإنمائية العربية والتي تهدف من خلالها تقديم الدعم للدول العربية لتجاوز الآثار السلبية لفيروس كوفيد-19، وفي نفس الوقت مساندتها لمواصلة مسيرة تحقيق أهدافها التنموية الإقتصادية والإجتماعية، إلاّ أنها تبقى مع ذلك غير كافية وذلك لعدة اعتبارات، أبرزها:

- التكلفة الكبيرة للإجراءات الإقتصادية والإجتماعية التي أفرزتها جائحة كوفيد-19 والموارد المالية الباهظة التي تتطلبّها، مقارنة مع قيمة ما حصّلت عليه هذه الدول من قروض ومنح ومساعدات من هذه الصناديق الإنمائية.

- عدم تنوع مبادرات العديد من هذه الصناديق والمؤسسات التنموية واقتصارها على عمليات تقليدية مقارنة ببعض المؤسسات التنموية والتمويلية الدولية والتي قدّمت مساعدات كبيرة للعديد من الدول بما فيها بعض البلدان العربية وخلقت مبادرات جديدة تراعي التحديات الصعبة لأزمة كوفيد-19.

- احتمال استمرار أزمة فيروس كوفيد-19 إلى أمد أطول من المتوقّع طالما لم يتم التحكم في هذا الفيروس وتداعياته، وطالما لم يتم إيجاد لقاح فعّال وفي متناول جميع الدول خاصة الفقيرة أو منخفضة الدخل، مما سيزيد من الأعباء ويفاقم من تكاليف الإنفاق.

- انخفاض موارد العديد من الصناديق الإنمائية العربية والتي تعتمد بشكل أساسي على الإيرادات النفطية وذلك موازاة مع التراجع الكبير لأسعار النفط، والذي من شأنه أن يُقلّص من حجم وقيمة القروض والمنح التي تقدّمها هذه الصناديق لفائدة الدول العربية.

- المديونية الكبيرة التي تعاني منها العديد من البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل والتي ستزداد بدون شك جرّاء هذه الجائحة، وما لذلك من آثار سلبية على استدامة ديونها وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية نحو الجهات والمؤسسات المقرضة.
- سعي الدول العربية والتزاماتها بمواصلة الجهود لتجاوز الصعوبات والتغلب على التحديات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أفق عام 2030.

بالرغم من هذه الملاحظات حول دور وأداء الصناديق الإنمائية العربية خلال أزمة كوفيد-19، إلاّ أنه لا شك أن هذه المؤسسات لعبت دورا لا يستهان به في تقديم الدعم المالي والفني للعديد من الدول وفي مختلف القطاعات، مساهِمة بذلك في دعم مسيرة التنمية الاقتصادية والإجتماعية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في هذه الدول. وقد تمثّل أزمة كوفيد-19 فرصة لانطلاقة جديدة لهذه الصناديق من أجل لعب دور مهم ومتميز في مساندة البلدان العربية والتي تعاني بسبب هذا الوباء من اختلالات كبيرة في ميزان المدفوعات والموازنة العامة وبالتالي الوقوف إلى جنبها في هذه الظرفية الصعبة.

إن الصناديق التنموية العربية مطالبة اليوم، أكثر مما مضى، بتعزيز دورها على عدة أصعدة وبشكل عاجل لمساعدة هذه الدول على التعافي من هذه الأزمة وفي نفس الوقت مساعدتها على مواصلة الجهود لإرساء أسس النمو والتنمية المستدامة وذلك من خلال تقديم المزيد من الدعم والحوافز المالية لتلبية احتياجاتها التمويلية الإستثنائية والطارئة التي أفرزتها هذه الجائحة. وهي مطالبة بتقديم دعم وسند أكبر خاصة للبلدان منخفضة الدخل والأكثر هشاشة، أو التي تعاني من ضغوط مالية كبيرة ومن حجم مرتفع في المديونية، أو التي تقوم بمجهودات كبيرة على مستوى الإصلاحات الاقتصادية والمالية وتحتاج لدعم ومساندة للحفاظ على هذه المكتسبات وتتمة الإصلاحات المتبقية.

ومن بين أهم أنواع الدعم والحوافز المالية التي ينبغي على هذه الصناديق أن تستعجل بها، رفع حجم وقيمة المنح والتمويل لفائدة الدول خاصة المتضررة بشكل كبير من الجائحة، وفي نفس الوقت تطبيق مرونة أكبر في الدعم المالي وزيادة درجة اليسر في شروط تقديم التمويل والقروض من خلال تخفيض أكبر لأسعار الفائدة، وتمديد فترات السماح والسّداد إضافة إلى تسريع الحصول على السحوبات.

كما يجب أن تولي أهمية خاصة وتقديم دعم أكبر للقطاع الخاص والتركيز على المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لتمكينها من الحصول على تمويل وقروض بشروط مُيسّرة وبمبالغ أكبر من تلك التي حصّلت عليها منذ اندلاع هذا الوباء. ويفترض تحقيق ذلك شرطين أساسيين: أولا، تقديم السلطات الحكومية في البلدان العربية ضمانات تخص قروض القطاع الخاص المحلي، وثانيا التزام كل الصناديق الإنمائية بتقديم التمويل التنموي اللازم لشركات القطاع الخاص التي تحضى بضمان حكومي.

من ناحية أخرى، قد يكون من المهم جدا أن تقوم هذه الصناديق باتخاذ مبادرات والعمل على خلق آليات وأدوات تمويل جديدة ومؤقتة وسريعة الصرف وبشروط أكثر يسر لمساعدة الدول العربية على تجاوز هذه الأزمة. وبالفعل فإمكانها أن تحدو حَدوَ مؤسسات مثل البنك الدولي والذي وفّر مساعدات وتمويل لعدة دول في إطار برنامجه الجديد '' صندوق التمويل السريع لمكافحة فيروس كوفيد-19''. كما يمكن أن تستفيد من تجربة صندوق النقد الدولي والذي قام في إطار استجابته لتحديات جائحة كوفيد-19 بتقديم خدمات جديدة كالتمويل الطارئ القائم على الصرف السريع، أو رفع سقف استفادة الدول الأعضاء من المساعدات المالية العاجلة التي توفّرها ''أداة التمويل السريع'' من 50% إلى 100% سنويا من حصة العضوية ومن 100% إلى 150% على أساس تراكمي؛ أو من "خط السيولة قصيرة الأجل" والذي يقدّم موارد مالية تعادل 145% كحد أقصى من حصة العضوية للدول ذات السياسات والأساسيات الاقتصادية الجيّدة والتي هي في حاجة إلى دعم لميزان المدفوعات على المدى القصير.

إن جائحة كوفيد-19 وتداعياتها قد تمثّل أيضا محطّة مهمّة للصناديق التنموية العربية للتجديد على مستوى المبادرات والتنويع في خدماتها والاستجابة المبكرة للأزمات وتقديم حلول وأدوات ائتمانية جديدة استباقية وملائمة في حالة حدوث أزمات في المستقبل من قَبيل جائحة كوفيد-19. في هذا الإطار، من المهم خلق صندوق خاص بإدارة وتمويل قروض مخصّصة لهذا النوع من الأزمات التي قد تتعرّض لها الدول العربية ويكون تحت إدارة وإشراف ''مجموعة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية''. ارتباطا بهذا الموضوع، وفي تقرير أعدّه ''قطاع الشؤون الاقتصادية'' بالأمانة العامة للجامعة العربية عن «الآثار والتداعيات الاقتصادية لكوفيد-19»، تم وضع مقترح بإنشاء ''صندوق عربي للأزمات'' على غرار صندوق دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، يكون مقرّه بالصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي ويتم تمويله من صناديق التمويل القُطرية والقومية مع ترك الحرية للدول الأعضاء للمشاركة فيه، على أن تكون إجراءات الإقراض أسرع وأكثر مرونة[28].

مبادرة أخرى لا تقل أهمية في وقت تتسم فيه الايرادات المالية بتراجع كبير بسبب الجائحة ألا وهي تخفيف الصناديق الإنمائية لأعباء الديون على الدول العربية مما سيمكّنها من توفير سيولة وموارد مالية قد تكون بمثابة جرعة أوكسجين إضافية بالنسبة لهذه الدول لتمكينها من تغطية حجم الإنفاق الذي سبّبته الجائحة. في هذا الإطار، وحسب لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا، 2020)[29]. قد يُمكّن تجميد دفع أقساط خدمة الدّين المستحَقة على البلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون والبلدان الأقل نموًا في المنطقة العربية من تحرير نحو 15 مليار دولار من العملات الأجنبية. وفي ظل انخفاض الإيرادات في العديد من البلدان المتوسطة الدخل والتي عادة ما تُخصّص حصة كبيرة منها لخدمة الدّين، سيُمكّن توفير هذه الموارد المالية من إمكانية استغلالها من قِبل هذه الدول في تمويل النفقات الكبيرة التي سبّبها وباء كوفيد-19.

وقد يأخذ تخفيف أعباء الديون شكل إعفاء أو تأجيل بعض أقساط أو فوائد الديون المستحقة بصفة مؤقتة، كتلك التي قامت بها مجموعة العشرين لفائدة البلدان منخفضة الدخل، وبدون فوائد

جديدة خاصة بالنسبة للبلدان الأقل نمواً والمتوسطة الدخل أو التي تعرف نسبا كبيرة من الفقر أو التي تعاني من معضلة استدامة الدّين وتجد صعوبات بالغة في الوفاء بالتزاماتها الإئتمانية اتجاه المؤسسات المقرضة. ويُقترح في هذا الإطار إنشاء صندوق خاص بتخفيف أعباء الديون في الدول العربية والمترتّبة عن أزمات وكوارث استثنائية كجائحة كوفيد-19 بحيث يكون هدفه الأساسي إعادة هيكلة القروض الحالية من أجل تخفيف فوري وعاجل لأعباء الديون وتأجيل سداد الأقساط والفوائد خاصة بالنسبة للدول الأشد فقرا أو أكثرها هشاشة. ويُفضَّل أن يعمل هذا الصندوق تحت إشراف ووصاية ''مجموعة التنسيق لمؤسسات التنمية الوطنية والإقليمية'' من أجل التعاون بين مختلف هذه المؤسسات للإستخدام الأمثل والأفضل لهذا الصندوق والمواءمة بين الإجراءات والتنسيق في تقديم العون الإنمائي بكفاءة وفعالية.

بصفة عامة، يجب على الصناديق العربية أن تكون نموذجاً حقيقيا وقدوة للتعاون الاقتصادي العربي وتجسيداً للعمل العربي المشترك وأن تقدّم الدّعم اللازم والملائم والعاجل في مثل هذه الظروف الطارئة والإستثنائية التي تتعرض لها الدول الأعضاء. في المقابل، يجب على الدول العربية تحديد الأهداف ذات الأولوية فيما يتعلق ببنود الإنفاق واستخدام الموارد المالية المتأتية من هذه الصناديق بالشكل الأفضل. كما يجب عليها تكثيف الإصلاحات المالية وتقوية حيز السياسات لمواجهة مثل هذه الأزمات، والإلتزام بالشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالإنفاق بما في ذلك نشر معلومات تفصيلية عن المشروعات المستفيدة من دعم هذه الصناديق الإنمائية.

الهوامش

[1]يشير تقييم أولي لتأثير مرض COVID-19 على قطاع العمل في العالم إلى أن آثاره ستكون بعيدة المدى، وستدفع الملايين من الناس إلى البطالة وفقر العاملين. المصدر: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738781/lang--ar/index.htm

[2]تُشكّل التحويلات شريحة كبيرة من إيرادات النقد الأجنبي في بلدان مثل تونس، والمغرب، ومصر ولبنان. في عام 2018، بلغت التحويلات إلى المنطقة العربية 62 مليار دولار. المصدر: أحمد غنيم، 2020: التوقّعات بشأن أثر فيروس كورونا المستجد على التجارة في البلدان العربية.

[3]تصل قيمة هذه الحزم إلى 9.6 مليار حسب تقرير للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا). المصدر: " الحيّز المالي المحدود يعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد- 19 للخطر". يوليو 2020. E/ESCWA/2020/Policy Brief.13.

[4]102 مليار حسب تقرير الإسكوا: ' الحيّز المالي المحدود يعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد- 19 للخطر". يوليو. 2020.

[5]المصدر: صندوق النقد العربي، 2020: حزم التحفيز المتبناة لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد. موجز سياسات. العدد الثاني عشر. 19 أبريل.

[6] المصدر: غيتا غوبيناث، 2020: الإغلاق العام الكبير: أسوأ هبوط اقتصادي منذ الكساد الكبير. 14أبريل 2020.

[7] استفادت شركات القطاع الخاص بحوالي 685 مليون دينار كويتي تمثل المشاريع التي قامت بها أو شاركت في تنفيذها.

[8] المصدر: صندوق أبو ظبي للتنمية، 2019: التقرير السنوي- 2018.

[9]المصدر: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

[10]يخصص الصندوق كل عام حوالي 5% من أرباحه من العمليات إلى المعونات والتي يهدف من خلالها إلى توفير الدعم المؤسسي للدول الأعضاء، ودعم الشعب الفلسطيني، بالإضافة إلى إجراء الدراسات الفنية والاقتصادية فيما يخص مجالات التنمية. ويتراوح مبلغ المعونات ما بين 25 ألف و300 ألف دينار كويتي. وبصفة عامة، يطغى الدعم المؤسسي والتدريب على إجمالي المعونات سواء القطرية أو القومية.

[11] يؤخذ في الاعتبار عند تحديد شروط الإقراض تقييم المركز المالي للمقترض ومخاطر الاستثمار المتعلقة بالمشروع. ويتعيَّن أن لا يتجاوز مبلغ القرض الذي يقدِّمه الصندوق لتمويل أي مشروع مؤهل عشرة ملايين دينار كويتي أو ما يعادل 35 % من إجمالي تكلفة المشروع، أيهما أقل.

[12] المصدر: صندوق النقد العربي. https://www.amf.org.ae

[13] المصدر: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.
http://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=471

[14]المصدر: صندوق النقد العربي، 2020: العون الإنمائي العربي. التقرير الإقتصادي العربي الموحد- 2019.

[15]مغاوري شلبي علي: شروط الديون الخارجية. https://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/2cc1ba9d-ff72-4c3d-b1fa-b02bea7d061c

[16] المصدر: مغاوري شلبي علي: شروط الديون الخارجية.

[17] المصدر: صندوق النقد العربي، 2020: حزم التحفيز المتبناة لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد. موجز سياسات.

[18] على مستوى التمويل المصرفي، وسّعت المصارف المركزية في المنطقة العربية دعم السيولة بنحو 140 مليار دولار، أي بما يقارب 3% من الدعم العالمي للسيولة.

[19] المصدر: صندوق النقد العربي، 2020: حزم التحفيز المتبناة لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد.

[20]صندوق يستثمر في أولى مراحل الأفكار المبتكرة وفي تطوير الابتكارات بتقديم رأسمال مبدئيّ للمبتكرين ورواد الأعمال والشركات الصاعدة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات التي تحتاج إلى تمويل أوّليّ ورأسمال تنمويّ لتطوير أفكارهم.

[21] البنك الإسلاميّ للتنمية يرصد مبلغ 500 مليون دولار أمريكيّ من " Transform Fund" لدعم الأفكار الرائدة لمكافحة "مرض فيروس كورونا المستجدّ". 1أبريل 2020. https://www.isdb.org/ar/akhbar

[22]https://www.kuwait-fund.org/ar/web/kfund/current-news-events/-/asset_publisher/8Vn82dPrFd8B/content/kfaed-contributes-kd-30-mln-to-support-local-anti-covid-19-efforts

[23]الصندوق يضيف خط سيولة جديد لتعزيز الاستجابة لجائحة كوفيد-19. 15أبريل 2020 https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/pr20163-imf-adds-liquidity-line-to-strengthen-covid-19-response

[24]المجلس التنفيذي يوافق على صرف دعم طارئ قدره 2.772 مليار دولار أمريكي لمصر دعما لجهودها في التصدي لجائحة كوفيد-19. 11مايو 2020. https://www.imf.org/ar/News/Articles/2020/05/11/pr20215-egypt-imf-executive-board-approves-us-2-772b-in-emergency-support-to-address-the-covid19

[25] https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/21/pr20222-jordan-imf-executive-board-approves-emergency-assistance-to-address-the-covid-19-pandemic

[26]المجلس التنفيذي يوافق على صرف 43,4 مليون دولار لجيبوتي في إطار "التسهيل الائتماني السريع" وتخفيف أعباء ديونها من خلال "الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون"، من أجل التصدي

لجائحة كوفيد-19. 8 مايو 2020. https://www.imf.org/ar/News/Articles/2020/05/08/pr20211-djibouti-imf-executive-board-approves-disbursement-under-the-rcf-to-address-covid-19

(27) https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/08/pr20138-morocco-draws-funds-available-under-precautionary-liquidity-line-covid19-pandemic

(28) الجامعة العربية تقترح صندوق للأزمات بتمويل اختياري من الصناديق الوطنية. 23 يونيو 2020. https://araa.sa/index.php?option=com_content&view=article&id=5018&catid=4320&Itemid=172

(29) المصدر: الإسكوا، 2020: الحيّز المالي المحدود يعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد- 19 للخطر. يوليو.13.

المراجع العربية

البنك الدولي، 2020: البنك الدولي يتوقع أكبر تراجع في التحويلات في التاريخ الحديث. بيان صحفي 22/04/2020. https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history

البنك الدولي، أبريل 2020: حزمة مساعدات كبيرة مقدمة من البنك الدولي لمواجهة تفشي فيروس كورونا في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. (https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2020/04/02/world-bank-surges-support-to-address-coronavirus-covid-19-outbreak-in-the-middle-east-and-north-africa

أحمد غنيم، 2020: التوقّعات بشأن أثر فيروس كورونا المستجد على التجارة في البلدان العربية. 07 مايو/أيار https://arabdevelopmentportal.com/ar/blog/exploring-potential-impact-covid-19-trade-2020 arab-region#_ftn2

صندوق النقد العربي، 2020: حزم التحفيز المتبناة لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد. موجز سياسات. العدد الثاني عشر. 19 أبريل.

صندوق النقد العربي، 2020: العون الإنمائي العربي. التقرير الإقتصادي العربي الموحد- 2019.

غيتا غوبيناث، 2020: الإغلاق العام الكبير: أسوأ هبوط اقتصادي منذ الكساد الكبير. 14أبريل 2020. https://www.imf.org/ar/News/Articles/2020/04/14/blog-weo-the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression

جامعة الدول العربية، 2019: دليل المنظمات العربية المتخصصة. يناير 2018.

الصندوق الكويتي للتنمية، 2020: التقرير السنوي 2019/2018.

صندوق أبو ظبي للتنمية، 2019: التقرير السنوي- 2018.

-الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي، 2020. http://www.arabfund.org
-الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي، 2019: التقرير السنوي 2018. http://www.arabfund.org/Data/site1/pdf/Arabic/2018.pdf
نواف أبوشمالة، 2020: دور مؤسسات العمل العربي المشترك والمؤسسات الإنمائية والتمويلية العربية في الحد من الفقر متعدد الأبعاد في الدول العربية - نظرة تحليلية. دراسات تنموية. المعهد العربي للتخطيط.
صندوق النقد الدولي، مايو 2020: جائحة كوفيد-19 تشكل تهديدا جسيما للدول الهشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. https://www.imf.org/ar/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa
صندوق النقد الدولي، يونيو 2020: مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، 2020: أزمة لا مثيل لها وتعاف غير مؤكد.
-صندوق النقد الدولي، 2016: الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون. https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/49/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trus
صندوق النقد الدولي، أبريل 2020: أداة التمويل السريع من صندوق النقد الدولي (Rapid Financing Instrument (RFI)). https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/19/55/Rapid-Financing-Instrument
الإسكوا، 2020: الحيّز المالي المحدود يعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد- 19 للخطر. لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا). يوليو. E/ESCWA/2020/Policy Brief.13
رباح أرزقي وها نغوين، 2020: التعامل مع صدمة مزدوجة: جائحة فيروس كورونا وانهيار أسعار النفط. صندوق النقد الدولي. أبريل 2020.
البنك الإسلامي للتنمية، أبريل 2020: البنك الإسلامي للتنمية يدعم دولا في مواجهة جائحة كورونا ويقدم 683 مليون دولار لسبع دول أعضاء.
البنك الإسلامي للتنمية، مايو 2020: " 10مليار دولار لمساعدة دولها الأعضاء: مجموعة التنسيق العربية توحد جهودها من أجل القضاء على كوفيد19".

المراجع الانجليزية

ILO Monitor, 2020: COVID-19 and the world of work. 5th edition.
IMF, 2020: World Economic Oultlock (WEO). International Monetary fund. April 2020.

Worldbank, 2020: worldbank group: 100 countries get support in response to covid-19 coronavirus. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-covid-19-coronavirus.

الملحق: أنشطة الصندوق العربي الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في التمويل المشترك مع مؤسسات التنمية العربية الوطنية والإقليمية والدولية خلال الفترة 1974-2018

	المؤسسات	قيمة المساهمة في التمويل المشترك (مليون د.ك.)	نسبة المساهمة (%)
1 -	(i) مؤسسات التنمية العربية الوطنية والاقليمية		
	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي	4.256.0	30.9
	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية	1.415.4	10.3
	صندوق أبوظبي للتنمية	361.9	2.6
	الصندوق السعودي للتنمية	699.4	5.1
	البنك الاسلامي للتنمية	991.8	7.2
	صندوق الأوبك للتنمية الدولية	114.3	0.8
	الصندوق العراقي للتنمية الخارجية	5.0	*
	المصرف العربي الليبي الخارجي	3.0	*
	مجموع فرعي	7.846.8	57.0
	(ب) تمويل عربي آخر	749.5	5.4
2 -	مؤسسات التمويل الدولية		
	البنك الدولي	814.9	5.9
	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (ايفاد)	54.3	0.4
	البنك الأفريقي للتنمية	698.3	5.1
	مجموع فرعي	1.567.5	11.4
3 -	الحكومات الأجنبية ومؤسساتها التمويلية	3.599.2	26.2
	الإجمالي	13.763.0	100.0

* أقل من 0.1 %

المصدر : http://www.arabfund.org/Default.aspx?pageId=461

Journal of Development and Economic Policies

Vol. 22. No. 3 (ISSN - 1561 - 0411) November 2020

Special Issue of

"Repercussions of the Covid-19 Pandemic"

The Covid-19 Pandemic and the Fate of Globalization Between Fragmentation and Confrontation.	Osman Mohamed Osman
Repercussions of the COVID-19 Crisis on the Sustainable Development Goals: New Challenges for Arab Countries.	Hussain Al Talafha Faisal Al Monawer
From the Pandemic to the Economic Downturn: What are the Exit Strategies for Arab Countries?	Walid Abdmoulah
Title: The Role of Fiscal and Monetary Policies in Stimulating Growth and Employment in the Arab Countries in Light of Covid-19 Pandemic Consequences and Beyond.	Alamedin Bannaga
Economic Impacts of Covid - 19 Pandemic on Arab Labor Markets and Poverty and Ways to Address Them.	Nawaf Abou Shamala
Implications of Covid-19 on Arab Public Debt.	Belkacem Laabas
Covid-19 Pandemic Crisis and the Role of Arab Development Funds in Economic Recovery, and in Lying Down the Basis of Sustainable Development in Arab Countries.	Mohammed Amine Lezar

مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية

Journal of Economic and Development Policies

قواعد النشر

- تنشر المجلة الأبحاث والدراسات الأصيلة (باللغتين العربية والإنجليزية) والتي لم يتم نشرها سابقاً ولم تكن مقدمة للنشر في مجلات أو دوريات أخرى.
- تكون الأوراق العلمية والدراسات المقدمة بحجم لا يتجاوز الـ 30 صفحة وألا يتجاوز عدد الكلمات 10000 كلمة، بما فيها الأشكال والرسوم والملاحق.
- مراجعة الكتب والتقارير لا تزيد على الـ 10 صفحات على أن تتناول كتب من ضمن مواضيع المجلة وصدرت حديثاً عن دور نشر معروفة.
- تقدم البحوث والدراسات ومراجعات الكتب والتقارير إلى رئيس التحرير، على البريد الإلكتروني للمجلة jodep@api.org.kw بالمواصفات التالية:
  - تكون الهوامش من كافة الاتجاهات 2.5 سم.
  - يكتب عنوان البحث بين علامتين تنصيص هكذا " – ---- ".
  - يكتب العنوان بخط حجم 16 مع Bold ويجب أن يكون العنوان دقيقاً ومعبّراً عن محتوى البحث.
  - حجم الخط (12 \ Simplified Arabic) للنصوص العربية و (10\ Time New Roman) للنصوص الانجليزية.
  - يرفق مع البحث ملخصان، باللغتين العربية والإنجليزية، بما لا يزيد على 300 كلمة لكل منهما.
  - أن يحتوي البحث على اسم الباحث (الباحثين) وعنوان جهة العمل والمسمى الوظيفي للباحث وعنوان البريد الالكتروني.
  - التوثيق: تعتمد المجلة نظام (American Psychological Association APA) للنشر العلمي.
  - يرفق مع البحث ما لا يزيد عن 6 كلمات مفتاحية، وتكون باللغتين العربية والإنجليزية.
  - يرفق مع البحث ما لا يزيد عن 3 رموز حسب تصنيف الكلمات المفتاحية للجمعية الأمريكية للاقتصاد JEL Classification.

Publication Guidelines

- The journal publishes original research and studies (Arabic and English) that have not been previously published and were not submitted publication in other journals or periodicals.
- Studies submitted to the journal may not exceed 30 pages or 10000 words, including figures, illustrations, tables, references, and appendices.
- Book and Report reviews must not exceed 10 pages and review recent books/reports that were published through certified publishers.
- Submissions to the journal should be addressed to the Editor on the following email address: jodep@api.org.kw taking in account the following points:
  - Margins in all directions should be 2.5 cm
  - Research Tittle should be written between quotation marks (i.e “Title”)
  - Title should be in font size 16 Bold and the title must be accurate and expressive of the content of the search.
  - Font size (12 \ Simplified Arabic) for Arabic texts and (10 \ Time New Roman) for English texts.
  - The research shall be accompanied by two abstracts, in Arabic and English, of no more than 300 words each. And the. The research should contain the name of the researcher (researchers), e-mail address and current position.
  - The journal uses the (American Psychological Association APA) reference system.
  - Six key words relative to the research must be added under the abstracts in both Arabic and English.
  - At least 3 classifications in accordance with the American Economic Classifications must be added to the paper

Journal of Development and Economic Policies

Published by the Arab Planning Institute

Volume 22 - No. 3 – November 2020

Bi-annual refereed Journal concerned with issues of Development and Economic Policies in the Arab countries

Editor

Dr. Bader Othman Malallah

Co- Editor

Dr. Hussain Altalafha

Managing Editor

Omar Malaab

Advisory Board

Hazem El-Beblawi
Sulayman Al-Qudsi
Samir Al-Makdisi
Abdulla Al-Quwaiz
Abdellateef Al-Hamad
Mohamad Khauja
Mustapha Nabli
Riad Almomani

Editorial Board

Ashraf Elaraby
Belkacem Laabas
Walid Abdmoulah
Ihab Magableh
Faisal Al-Monawer

Correspondence should be addressed to :

The Editor - Journal of Development and Economic Policies
The Arab Planning Institute, P.O.Box 5834 Safat 13059, Kuwait
Tel (965) 24843130 - 24844061 Fax (965) 24842935
E-mail: jodep@api.org.kw