صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

سلسلة بحثية
"مـــوجـــز سيـــاســـات"

إصدار عام 2020

أبوظبي – صندوق النقد العربي
فبراير 2021

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

© صندوق النقد العربي 2021

حقوق الطبع محفوظة

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

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية

صندوق النقد العربي

ص.ب 2818 – أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: 552 6171-2-971+

فاكس: 6454 632-2-971+

البريد الإلكتروني: economic@amfad.org.ae

Website: https://www.amf.org.ae

قائمة المحتويات

العدد الأول: أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية.....3
العدد الثاني: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية... 12
العدد الثالث: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد في الدول العربية.....24
العدد الرابع: تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع الطيران في الدول العربية وسياسات دعم التعافي.....33
العدد الخامس: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد.....42
العدد السادس: تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي.....52
العدد السابع: حيز السياسات المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية.....60
العدد الثامن: الشمول المالي الرقمي.....82

العدد (1)
فبراير 2020

إعداد:
د. محمد اسماعيل

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية

- البلدان النامية تواجه فجوة تمويلية للوفاء بأهداف التنمية المستدامة تقدر بنحو 2.5 تريليون دولار سنوياً.
- يتعين على الحكومات الدخول في شراكات ناجحة مع القطاع الخاص لتمويل بعض المشروعات التنموية التي يمكن أن توفر عائداً مجزياً للقطاع الخاص.
- تحقيق أهداف التنمية المستدامة يُمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والمواد والصحة والرفاهية وحدها ويخلق 380 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030.
- الحاجة المتزايدة في الدول العربية لسد فجوة الإنفاق على البنية الأساسية (التي تبلغ 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية النفطية بخلاف دول مجلس التعاون، و3 في المائة من الناتج في الدول المستوردة للنفط).

تقديم

يمثل تمويل الاستثمار في المشاريع التنموية أهمية بالغة لكثير من دول العالم لدور تلك الاستثمارات في تعزيز النمو الاقتصادي والإنتاجية. ولكن على الرغم من أهمية هذه الاستثمارات، إلا أنها أقل بكثير من المستويات المطلوبة لتحقيق نمو قوي وشامل. بالتالي، يتمثل التحدي الرئيس في جعل الاستثمار في مشاريع التنمية جاذباً للقطاع الخاص من خلال ضمان عائد أفضل لهذه الاستثمارات مقارنة بالأصول المالية. يأتي ذلك في ظل التقديرات التي تشير إلى أن البلدان النامية تواجه فجوة تمويلية للوفاء بأهداف التنمية المستدامة تقدر بنحو 2.5 تريليون دولار سنوياً [1]. هذه الفجوة التمويلية الكبيرة من الصعب أن يتم رأبها من خلال الحكومات وحدها أو من خلال التمويل المُقدم من مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية، بل يتعين على الحكومات الدخول في شراكات ناجحة مع القطاع الخاص لتمويل بعض المشروعات التنموية التي يمكن أن توفر عائداً مجزياً للقطاع الخاص. فتقديرات لجنة الأعمال والتنمية المستدامة تشير إلى أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة يُمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والمواد والصحة والرفاهية وحدها ويخلق 380 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030 [2].

الشراكة: المفهوم والمزايا والأهداف

يتمتع مفهوم الشراكة باهتمام كبير، منذ مطلع القرن الماضي، وخاصة من جانب الدول والمنظمات والمؤسسات الدولية، فقد عرفتها اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين (The British Commission on Public and Private Sector Partnerships) بأنها "علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد". كما قامت الأمم المتحدة بتعريفها على أنها: "التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى، وبحيث تكون الموارد والإمكانيات لكلا القطاعين مستخدمةً معاً، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بين القطاعين مستخدمة مع القطاعين بطريقة رشيدة، لتحقيق التوازن الأمثل لكل من القطاعين. إضافة إلى ذلك، عرف المنتدى الاقتصادي العالمي(World Economic Forum) الشراكة على أنها: "اتفاق طوعي بين فاعلين متعددين ومتساويين من قطاعات مختلفة مسبقاً يتفقان على العمل سوياً للوصول إلى هدف

(1) UNCTAD, (2014). "Developing Countries Face $2.5 Trillion Annual Investment Gap in Key Sustainable Development Sectors, UNCTAD Report Estimates".

(2) Business and Sustainable Development Commission Better Business (2017). "Better World the Business Case for The Sustainable Development Goals", Jan.

مشترك أو تحقيق حاجة محددة تتضمن المشاركة في المخاطر والمسؤوليات والوسائل والكفاءات".[3]

تتمثل أهم أوجه الاستفادة من الشراكة في إنها تعمل على توفير التمويل اللازم للإنفاق على الأنشطة الاقتصادية الأخرى من خلال إسناد بعض المشاريع والخدمات إلى القطاع الخاص بدلاً من القطاع العام، والاستفادة من الأموال المتوفرة لديه والخبرات الإدارية المتنوعة التي تتميز بالكفاءة العالية في إدارة المشاريع. كما أن الشراكة مع القطاع الخاص تعزز مبدأ الإفصاح والمساءلة الأمر الذي يحقق الإدارة الكفؤة للموارد.

هذا، وقد أشارت الأمم المتحدة إلى إطار من السياسات المُقترحة بهدف تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشروعات التنمية المستدامة مجموعة من التدخلات التي تستهدف تعزيز الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص وجعل تمويل تلك المشروعات جاذباً للقطاع الخاص، ذلك بما يشمل:

- تبني جيل جديد من استراتيجيات وحوافز تشجيع الاستثمار في مشروعات التنمية المستدامة.
- تعزيز اتفاقيات الاستثمار الإقليمية لدعم قدرة الحكومات الوطنية على تنفيذ مثل هذه المشاريع.
- تبني أشكال جديدة من الشراكات ما بين القطاع العام والخاص لتمويل مشروعات التنمية المستدامة.
- تشجيع آليات التمويل المبتكرة، وإعادة توجيه الأسواق المالية باتجاه هذه المشروعات.
- تغيير عقلية الأعمال التجارية العالمية، وتطوير خبرات الاستثمار في مجال مشروعات التنمية المستدامة.

الشراكة وأهميتها بالنسبة للمنطقة العربية

بالنسبة للدول العربية يكتسب تمويل المشاريع التنموية بشكل عام، وتلك المرتبطة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل خاص أهمية كبيرة على ضوء الاحتياجات التنموية الكبيرة، والحاجة إلى تطوير البنية التحتية بما يدعم وتيرة النمو الاقتصادي ويوفر المزيد من فرص العمل. كما أن عدد من الدول العربية يواجه حيزاً مالياً محدوداً للتوسع في الإنفاق الرأسمالي، مما يتضمن التعويل بشكل كبير على توجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمار في بعض مشاريع التنمية لا سيما فيما يتعلق بالبنية التحتية المادية والرقمية.

في هذا السياق، يُشار إلى أن البلدان العربية تشهد معدلات متسارعة من التحضر حيث أصبح سكان الحضر يمثلون 64 في المائة من إجمالي سكان الدول العربية، وهي نسبة أعلى من مثيلتها على المستوى العالمي البالغة حوالي 54 في المائة. ومن المتوقع ارتفاع معدل التحضر ليصل إلى ثلاثة أرباع السكان في الدول العربية خلال السنوات المقبلة وهو ما يظهر الحاجة المتزايدة في الدول العربية لسد فجوة الإنفاق على البنية الأساسية (التي تبلغ 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية النفطية بخلاف دول مجلس التعاون، و3 في المائة من الناتج في الدول المستوردة للنفط) وفق تقديرات صندوق النقد الدولي.

يعتمد تعزيز مصادر التمويل في مشاريع التنمية في المنطقة العربية على عدة عوامل تشمل استقرار الاقتصاد الكلي، ونشر المعلومات والشفافية، وتطوير الأسواق المالية المحلية. في حين أن التحدي الأكبر يتمثل في كيفية تأمين تمويل المشروعات التي تخدم أهداف التنمية المستدامة بما يتلاءم مع احتياجات المستثمرين. يتطلب رفع مستويات الاستثمار الوطني مزيدًا من التمويل عما هو متاح حاليًا، حيث يتم استيفاء متطلبات تمويل البنية التحتية تقليدياً من خلال مجموعة من الاستثمارات العامة، والإقراض المصرفي التجاري، وإقراض المشاريع الرسمية متعددة الأطراف.

نظراً للنمو المتزايد في المشاريع التنموية، وعدم كفاية مصادر التمويل التقليدية، فإن هناك حاجة كبيرة لتطوير أسواق رأس المال في البلدان العربية بما يُمكن هذه البلدان من إيجاد مصادر تمويل تفي باحتياجات تمويل التنمية. في هذا السياق، يعتبر تطوير أسواق السندات بالعملة المحلية بمثابة وسيلة بديلة لتمويل تلك المشاريع. لعل ذلك يضع نصب أعيننا شدة الحاجة إلى تطوير الوصول إلى مصادر جديدة لرأس المال الاستثماري، وبالتالي التعاون بين الشركاء في هذا الصدد. عليه، يتعين على المؤسسات المالية العربية تكثيف جهودها بما يتماشى مع هذه الرؤية المستقبلية لحفز الطاقات والجهود باتجاه تحقيق الغايات المنشودة للدول العربية.

دور صندوق النقد العربي في دعم تطوير الأسواق المالية

في هذا الجزء، نعرض دور صندوق النقد العربي في دعم تطوير الأسواق المالية كأحد أهم الآليات الداعمة لتوفير قنوات متعددة وكفؤة لتمويل النشاط الاقتصادي في الدول العربية في إطار استراتيجية (2015-2020) التي يسعى الصندوق من خلالها إلى أن يكون مؤسسة مالية رائدة في مجال دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية والنقدية للوصول لمراكز الاستقرار في المنطقة العربية. من بين الأهداف الاستراتيجية المُتضمّنة في هذا الإطار، توسيع برامج ومبادرات القطاع

[3] هشام الجمل، (2016). "الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة".

المالي والمصرفي وتعزيز فرص الوصول للتمويل والخدمات المالية في البلدان الأعضاء.

لتحقيق هذا الهدف، يتبنى الصندوق عدة آليات ومبادرات تشمل فيما بينها مبادرة لتطوير أسواق السندات بالعملة المحلية في الدول العربية، بهدف تفعيل وتعزيز وظائف أسواق أدوات الدين للقطاعين العام والخاص في الدول العربية ورفع مستويات كفاءتها. تقوم هذه المبادرة على أساس التعاون القائم ما بين الصندوق وعدد من المؤسسات الإقليمية والدولية ذات الصلة للقيام ببعثات ميدانية لتقييم أوضاع أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية في البلدان الأعضاء، بما يتيح للخبراء المشاركين في هذه البعثات تقديم توصيات من شأنها تطوير وتعزيز سيولة أسواق السندات، وتقليل تكلفة التمويل للقطاعين العام والخاص مع الحد من المخاطر المرتبطة بتلك الإصـــدارات، وتحديد

أوجه التطوير اللازمة على صعيد الإطار التشريعي أو التنظيمي أو المؤسسي لتفعيل دور أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية في تمويل النشاط الاقتصادي. وقد تم في إطار هذه المبادرة توفير الدعم لتطوير أسواق الدين بالعملة المحلية في عشرة دول عربية.

في هذا السياق، تجدر الاشارة إلى الدور الكبير الذي يُمكن أن تلعبه أسواق السندات في توفير التمويل في عدد من المجالات المرتبطة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 ومن بينها مجالات البنية الأساسية، والاستثمار في قطاعات الطاقة المتجددة، والمجالات الاقتصادية المتوائمة مع البيئة، ومُواجهة تغيرات المُناخ من خلال التوسع في إصدارات السندات بأساليب تمويل قابل للاستمرار، لا سيما في ظل اتجاه بعض المؤسسات الدولية إلى إطلاق برامج للسندات بأساليب تمويل قابل للاستمرار، لتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في المشروعات صديقة البيئة.

كما يسعى صندوق النقد العربي من خلال عدد آخر من المبادرات إلى توفير ودعم مصادر التمويل طويل الأجل اللازم لتعزيز مستويات الأداء الاقتصادي في البلدان الأعضاء، بالتالي تنويع قاعدة المستثمرين لتشتمل على المؤسسات الاستثمارية طويلة الأجل بطبيعتها مثل صناديق التأمين والمعاشات، وهو ما يساعد على توفير التمويل اللازم للمشروعات التي يصعب تمويلها من خلال أدوات التمويل قصير الأجل، ومن أبرزها بالطبع المشروعات التنموية ومشروعات البنية التحتية. في هذا الإطار، تشير التقديرات إلى أن أصول صناديق التأمين والمعاشات توفر مصادر تمويل طويلة الأجل جيدة في العديد من البلدان العربية يمكن التعويل عليها لتمويل العديد من المشروعات التنموية، فعلى سبيل المثال تُقدر أصول صناديق التأمين والمعاشات في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بنحو 397 مليار دولار[4]. من شأن العمل على إيجاد الإطار الملائم لتوظيف هذه السيولة وتوجيهها بشكل سليم ومدروس لتمويل بعض المشروعات ذات العائد الاقتصادي المُجدي الذي يُمكن البلدان العربية من تحقيق أهدافها وغاياتها الاقتصادية.

إضافة إلى ذلك، فان صندوق النقد العربي يحرص على تطوير برامجه وسياساته بما يستجيب لاحتياجات دعم جهود التنمية الاقتصادية في الدول العربية وبوجه خاص على صعيد القطاع المالي والمصرفي. في هذا السياق، وحيث أن التطورات الأخيرة قد أكدت أهمية العمل على تحسين فرص الوصول إلى التمويل والخدمات المالية إلى جانب ضمان مقومات الاستقرار الاقتصادي والمالي اللذان أصبحا يمثلان ركيزةً أساسيةً في إطار أولويات السياسات الاقتصادية والمالية في دولنا العربية، فقد أقدم الصندوق استجابة لذلك على إطلاق مجموعة من الأنشطة والمبادرات للإقراض والمعونة الفنية بالتعاون مع المؤسسات الدولية، التي سوف تساهم بشكل كبير في تحقيق عدد من أهداف التنمية المستدامة 2030 على صعيد خفض معدلات الفقر، وتوفير المزيد من فرص العمل خاصة منهم الشباب وحاملي الشهادات العليا، إلى جانب تمكين المرأة. تتمثل أهم هذه الجهود في استحداث الصندوق خلال عام 2016، تسهيل دعم البيئة المواتية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، بهدف دعم الإصلاحات في قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، نظراً لأهمية الدور الذي يلعبه هذا القطاع في دفع عجلة النمو الاقتصادي، وتوفير فرص العمل، مع التركيز بشكل خاص على دعم التمويل الموجه للمرأة والشباب وتوفير الأطر المؤسسية والتشريعية والتنظيمية، التي تكفل تعظيم استفادة هذه الشرائح من التمويل وتشجيعها على ريادة الأعمال.

كما تجدر الإشارة إلى إنه من بين المبادرات التي ينفذها صندوق النقد العربي والتي تستهدف مساندة جهود البلدان الأعضاء في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إطلاق "المبادرة الإقليمية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية" التي أطلقها الصندوق في عام 2017 بالشراكة مع الوكالة الألمانية للتنمية، والتحالف العالمي للشمول المالي، بالتعاون مع البنك الدولي. تهدف هذه المبادرة، إلى توفير المشورة الفنية لمساعدة السلطات العربية في تبني الاستراتيجيات الوطنية للشمول المالي، وتطوير منظومة الخدمات المالية الرقمية في الدول العربية، وإطلاق أنشطة لدعم وصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة والشركات الناشئة للتمويل والخدمات المالية. كما تهدف إلى

4 Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF, World Bank, World Development Indicators).

العمل على تعزيز التوعية والتثقيف المالي بالدول العربية، وتحسين فرص وصول المرأة والشباب وسكان المجتمعات الريفية للخدمات المالية في دولنا العربية، من خلال تبادل الخبرات والتجارب.

تجارب الدول العربية في مجال الشراكة مع القطاع الخاص

تجربة الامارات[5]

تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تغيير نشاط الحكومة من تشغيل البنية الأساسية والخدمات العامة، إلى التركيز على وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية ومراقبة مقدّمي الخدمات بهدف الارتقاء بها. كما تهدف إلى الاستفادة من الكفاءات الإدارية والتقنية والقدرات التمويلية لدى القطاع الخاص، وإشراكه في تحمل المخاطر.

تستند الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ترتيبات تعاقدية بين واحد أو أكثر من الجهات الحكومية، وإحدى شركات القطاع الخاص في مشروعات معينة، يتم بمقتضاها قيام الشريك الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات، والتي تقدم تقليديا من القطاع العام، بصورة مباشرة. تتضمن تلك الترتيبات الصور المبسطة للتعاقد الخارجي، أو قد تمتد لتشمل نقل أو مشاركة الإدارة، أو عملية صنع القرار، وبحيث يكون للقطاع الخاص دوراً أكبر في تخطيط، وتمويل، وتصميم، وبناء وتشغيل، وصيانة الخدمات العامة. يتوقف شكل التعاقد بين القطاعين العام والخاص على المهام التي يتولاها القطاع الخاص، وحجم المشاركة بين القطاعين في أطر عدة تشمل: تصميم المشروع، وتمويله، وتشييده، وتشغيله وصيانته. وبناء على ذلك، تقوم الحكومة بتحديد أي من تلك المهام التي سيتولاها القطاع الخاص لتنشأ بمقتضاها صورة تعاقدية، يمكن تنظيمها وفق أحد الأشكال التي تتضمن عقود الخدمة، وعقود الإدارة، وعقود الإيجار، وعقود الامتياز، والبناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، والبناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)، والبناء والتملك والتشغيل (BOO)، والبيع (البيع المباشر، أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية، أو البيع للعاملين والإدارة).

أهم أهداف الشراكة في دولة الإمارات، هو خدمة الدول في تحقيق أجندتها الوطنية الهادفة الى خلق اقتصاد مستدام قائم على المعرفة والتنافسية والخبرة والتنوع، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الاماراتي بصورة عامة. يتحقق هذا عن طريق التفاوض، وتبادل الخبرات، والتوصل إلى معايير أفضل، وتوسيع الموارد المالية المتاحة نتيجة تعاون الأطراف. كما تعمل الشراكة على إبراز دور الدولة في التركيز على رسم السياسات والاستراتيجيات لقطاع البنية الأساسية، ومراقبة مقدمي الخدمات وتنظيمها. إضافة إلى توفير رأسمال القطاع الخاص ومعارفه وخبراته في إدارة المشاريع، مما يسهم في تقليل المدد الزمنية لتنفيذها، وخفض تكلفة الخدمات وتحسينها.

إضافة إلى الأهداف السابقة هناك عدد من الاهداف الاخرى تسعى الشركة الى تحقيقها مثل، جذب وتنشيط الاستثمارات الوطنية والإقليمية والأجنبية، وتحقيق قيمة أفضل مقابل النقود فيما يتعلق بالإنفاق العام، وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة والابتكار، وتعزيز النمو الاقتصادي في الدولة، وتوفير فرص عمل جديدة، وتخفيض وطأة الإنفاق والتمويل الحكومي، ومشاركة المخاطر مع القطاع الخاص.

يتمثل الإطار القانوني لعقود الشراكة في دولة الإمارات في صدور قرار مجلس الوزراء في عام 2017، بشأن دليل أحكام وإجراءات عقود الشراكة بين الجهات الاتحادية والقطاع الخاص. بهدف الدليل إلى تعزيز فرص الاستثمار، ورفع كفاءة وفاعلية الحوكمة وإدارة المخاطر، مما يساهم في تنويع آليات تطوير مشاريع البنية التحتية الاستراتيجية، والارتقاء بجودة الخدمات. اضافة الى ذلك فان الدليل يوفر الإطار العام لدورة حياة مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص.

فيما يخص الإطار التنظيمي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دبي، فقد أصدرت حكومة دبي القانون المحلي رقم 22 لسنة 2015، الذي ينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الإمارة. يهدف القانون إلى تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تطوير المشاريع، وزيادة الاستثمارات في مختلف المجالات. ووفقاً لأحكام هذا القانون المحلي، يجوز أن يقترح مشروع الشراكة أي من الجهات الحكومية، أو إحدى جهات القطاع الخاص. كما ان القانون يحدد شروطاً معينة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مثل أن يتمتع المشروع بجدوى اقتصادية، ومالية وتقنية واجتماعية، وفي حال ترتب على عقد الشراكة دفعات مالية على الجهة الحكومية، يجب أن تكون مخصصات تلك الدفعات مرصودة في موازنة تلك الجهة. اضافة الى ذلك فان القانون المذكور يتضمن شروط الموافقة على المشاريع، وطرق وتمويل وأنماط الشراكات. ولا يجيز القانون أن تتجاوز مدة عقد الشراكة (30 عاماً) من تاريخ التنفيذ. هذا، وتتميز الممارسات الحكومية بالشفافية والمنافسة العادلة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. ولتحقيق تلك الأغراض، لا بد لشركاء القطاع الخاص من المشاركة في العطاءات العامة المطروحة في معظم المشاريع الحكومية لترسية عقود تلك المشاريع.

على صعيد المستوى الاتحادي، تحدد وزارة المالية القواعد والإجراءات الخاصة بعملية طرح العطاءات على القطاع الخاص لأي مشروع من المشروعات. أما على مستوى

[5] المصدر: البوابة الرسمية لحكومة دولة الامارات العربية المتحدة.

الحكومات المحلية، فتقوم دائرة المالية في كل إمارة بإدارة عملية طرح المناقصات. في هذا الإطار أقامت الجهات الحكومية بدولة الإمارات العديد من الشراكات مع القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات التعليمية. ووفقا لدراسة أعدتها دائرة التنمية الاقتصادية في أبوظبي، فإن عقود الخدمات الإدارية تعد من أهم جوانب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الخدمات التعليمية بالإمارة. هذا بالإضافة إلى عقود الخدمات المهنية، التي تتضمن خدمة تصميم وإعداد المناهج الدراسية للمراحل التعليمية المختلفة. ووفقاً لبوابة حكومة أبوظبي الإلكترونية، فإنه منذ العام 2006، بدأت دائرة التعليم والمعرفة في إسناد عملية الإشراف التعليمي والإداري للعديد من الحضانات والمدارس الابتدائية إلى شركاء من القطاع الخاص في مجال التعليم، وذلك بناءً على عقود تمتد لثلاث سنوات. وتهدف الشراكة إلى الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في تحسين جودة المخرجات التعليمية لقطاع التعليم العام في أبوظبي.

فيما يخص الشراكة في مشروعات البنية التحتية تلتزم الدولة بخفض بصمتها الكربونية. في هذا الإطار استعانت السلطات بخبرات القطاع الخاص ورأس المال الدولي في هذا المجال، وذلك من خلال شراكات طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص. وذلك بهدف توليد ما لا يقل عن 27% من إجمالي الطاقة باستخدام تقنيات منخفضة الانبعاثات الكربونية وذلك بحلول 2021. هذا، وتتضمن مشاريع البنية التحية القائمة والمتوقعة في هذا الشأن، عدد ثلاثة مشاريع للطاقة المتجددة على مستوى المرافق الخدمية باستخدام التقنيات الشمسية الفولتضوئية، ومدينة مصدر لمشروعات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح في أبو ظبي والتي تمتد عبر مناطق جغرافية مختلفة. ذلك اضافة الى مشروعات هيئة الطرق والمواصلات في دبي متضمنة تطوير ساحة الاتحاد، وكذا مشروع مسار 2020 والذي يشمل تمديد خط مترو دبي من جبل علي إلى موقع إكسبو 2020.

كما تجدر الاشارة إنه في هذا الإطار، تقدم إحدى شركات القطاع الخاص "بيئة" (مقرها إمارة الشارقة)، خدمات إدارة المخلفات وإعادة تدويرها، بالإضافة إلى الحلول البيئية للدوائر الحكومية المختلفة بالدولة. وتتعاون شركة مصدر للطاقة المتجددة في أبو ظبيي وشركة بيئة، لإنشاء محطة حديثة في إمارة الشارقة لتحويل النفايات إلى طاقة. وسوف يساعد المشروع إمارة الشارقة في تحقيق هدفها بعدم إلقاء نفايات في مكبات النفايات. وبإمكان المحطة الجديدة تحويل ما يصل إلى 300,000 طن من النفايات الصلبة سنوياً.

بالنسبة للشراكة في مجال الخدمات، فان الحكومة توفر عددا من الخدمات بالتعاون مع شركاء من القطاع الخاص. تتمثل اهمها تلك الخدمات التي تقدم بإشراف وزارة الموارد البشرية والتوطين، من خلال عدد من المراكز مثل مراكز تسهيل وتوافق وتوجيه وتقييم. كما أن هيئة كهرباء ومياه أبو ظبي تقوم بالإشراف على بعض الخدمات من خلال شركة أبو ظبي للتوزيع هي واحدة من الشركات الرائدة في توزيع المياه والكهرباء، وهي جزء من مجموعة شركات هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي، حيث يقوم مكتب الرقابة والتنظيم بالإشراف على المزودين للتأكد من تقديم أعلى مستويات الجودة للحفاظ على البيئة والصحة ومعايير السلامة. كما أطلقت الإدارة العامة للإقامة وشؤون الاجانب في دبي "نظام رؤية الإمارات" لإنجاز المعاملات للأفراد في الإمارة، في مكاتب الخدمات المعتمدة دون الحاجة إلى زيارة مبنى الإدارة أو أي من مراكزها الخارجية. وتشمل الخدمات تقديم وتجديد كافة أنواع التأشيرات، أو أي من الاجراءات المتعلقة بهذا الجانب.

بخصوص الخدمات البريدية، تعد " زاجل" إحدى أسرع شركات توصيل الطرود في دولة الإمارات، وهي إحدى الشركات التابعة لإماراتك. توفر زاجل حلول توصيل بكفاءة عالية وبأسعار معقولة، وتعتمد خدماتها العديد من الجهات الحكومية مثل هيئة الطرق والمواصلات في دبي، ومحاكم دبي، وغيرها.

أما فيما يخص خدمات التقديم للعطاءات الحكومية، تعتبر بوابة التوريد الإلكتروني البوابة الرسمية للتوريد الإلكتروني لحكومة دبي، وهي مبادرة مُقدمة بالتعاون مع حكومة دبي الذكية وشركائها من القطاع الخاص.

تجربة مصر[6]

تهدف المشاركة مع القطاع الخاص في الأساس إلى تقديم الخدمات العامة من خلال قيام الحكومة بالتعاقد مع شركات القطاع الخاص لبناء وتمويل وتشغيل مشروعات البنية الاساسية والخدمات والمرافق العامة. ذلك على أن تؤول أصول المشروع في نهاية مدة التعاقد إلى ملكية الدولة، مما يؤدي إلى زيادة حجم أصول الدولة والخدمات التي تقدمها الدول في هذا الشأن. كما تهدف الشركة مع القطاع الخاص إلى تحسين جودة الخدمات المُقدمة للمواطن وتخفيف العبء على ميزانية الدولة بدون التأثير على قدرة الدولة على التدخل لإتاحة تلك الخدمات بأسعار اجتماعية عادلة، وتوفير فرص عمل جديدة وتشجيع الاستثمار والاستهلاك وبذلك يمكن زيادة معدل النمو وجذب المنح الدولية.

[6] ورقة عمل، أهم ملامح وتحديات التجربة المصرية في مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب – أبوظبي – يناير 2020.

تتمثل أنماط المشاركة مع القطاع الخاص في كل من عقود الإدارة وعقود التشغيل والصيانة، والبناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، والتصميم والبناء والتمويل والتشغيل (DBFO)، ومبادرة التمويل الخاص (PFI)، وعقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT)، وعقود البناء والتملك والتشغيل (BOO)، وعقود الامتياز، وغيرها...إلخ. هذا وتتراوح تلك المشاركة بين الملكية الكاملة للدولة والملكية الكاملة للقطاع الخاص.

فيما يتعلق بالإطار التشريعي لمشروعات الشراكة في مصر، فقد صدر القانون رقم 67 لعام 2010 والخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة. كما أصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون في عام 2011 التي يتحدد بموجبها علاقتها بأجهزة الدولة.

فيما يخص طبيعة مشروعات المشاركة، فإنها تُعد بمثابة علاقة تعاقدية طويلة الأجل قد تصل إلى 30 عام، ويكون غرض الشركة الوحيد هو تنفيذ الأعمال المنصوص عليها في عقد المشاركة. تتيح تلك الشراكة للقطاع الخاص القيام بمشروعات كانت مُناطة بأجهزة الدولة دون الإخلال بدورها بتجويد تلك الخدمات والإشراف عليها. هذا، ويلتزم القطاع الخاص في تلك العلاقة التعاقدية بالتمويل والإنشاء والتجهيز والتشغيل والصيانة وإتاحة تلك الخدمات بالصورة المُتفق عليها حسب التعاقد.

تمر مشروعات المشاركة بعدد من المراحل الأساسية، حيث في البداية يتم إعداد كل من الدراسات الخاصة بالمشروع والحصول على موافقة اللجنة العليا للمشاركة على طرح المشروع، ثم يتم تعيين مستشاري الطرح والإعداد للمستندات المطلوبة للطرح ومسودة العقد. بعد ذلك نصل إلى مرحلة الطرح وترسية العطاءات، ثم نصل للمراحل الأخيرة من التعاقد والخاصة بالتعاقد ووضعه موضع التنفيذ.

بالنسبة لأهم المشروعات التي تم تنفيذها في إطار الشراكة مع القطاع الخاص في كل من مشروع معالجة الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة، والمشروع القومي لبناء وتشغيل مدارس المشاركة المتميزة للغات، مشروع معالجة الصرف الصحي بـ "أبو رواش"، ومشروع مستشفى الجامعي سموحة ومستشفى الجامعي التخصصي مواساة، ومشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة مكاتب التوثيق والشهر العقاري، ومشروع تأهيل وإعادة هيكلة وميكنة مكاتب السجل التجاري، ومشروع تطوير الأتوبيس النهري بالقاهرة الكبرى. إضافة إلى عدد من المشروعات الأخرى مثل معالجة الصرف الصحي الأدمي بالسادس من أكتوبر، والمدارس الحكومية، ومحور روض الفرج، وإنشاء محطتين لتحلية مياه البحر بكل من مدينة الطور وسفاجا والعلمين، والميناء الجاف بمدينة السادس من أكتوبر، والمبنى الجديد لكلية التجارة جامعة عين شمس بمدينة العبور.

كما أن هناك عدد من المشروعات المستقبلية جاري الإعداد لطرحها خلال عام 2021/2020، من أهمها المشروع القومي لبناء مدارس المشاركة المتميزة (عدد 100 مدرسة)، وإقامة عدد من محطات التحلية في بعض المدن الساحلية، والميناء الجاف بالعاشر من رمضان. إضافة إلى ذلك، تتمثل أهم القطاعات الأكثر احتياجاً للطرح بنظام المشاركة مع القطاع الخاص في قطاعات النقل والإسكان والتعليم، وكذا مشروعات خاصة بتحلية مياه البحر ومعالجة مياه الصرف الصحي والطاقة الكهربائية.

تجربة الكويت[7]

يُعرّف القانون الكويتي بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر في عام 2014، مشروع الشراكة بأنه "مشروع لتنفيذ أحد الأنشطة الذي تستهدف الدولة منه تقديم خدمة عامة لها أهمية اقتصادية أو اجتماعية أو خدمية أو تحسين خدمة عامة قائمة أو تطويرها، أو خفض تكاليفها أو رفع كفاءتها، يتم طرحه من قبل الهيئة بالتعاون مع الجهة العامة وفقًا لنظام الشراكة وبعد اعتماده من اللجنة العليا، وبما لا يتعارض مع المادتين (152) و(153) من الدستور". وفقاً لهذا القانون فقد تم إنشاء هيئة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث إنها الجهة الحكومية المسؤولة عن طرح مشروعات الدولة التنموية والاستراتيجية كفرص استثمارية وذلك وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص. تعمل الهيئة على الاستفادة من مهارات وخبرات القطاع الخاص في تحقيق قدر من الاستفادة وجودة الخدمة في سبيل إنجاز الخطة المُستقبلية لدولة الكويت عام 2035، ووثيقة الدولة لإصلاح الاقتصاد المحلي، ورفع العبء المالي عن الدولة.

فيما يخص مراحل طرح مشروع، فتبدأ بدراسة وتقييم المُقترح واتخاذ القرار، وتعيين مكتب استشاري للمشروع ليقوم بدراسته، وإعداد دراسة الجدوى، ثم يتم البدء في الإعلان عن المشروع وتلقي طلبات إبداء الرغبة من المستثمرين المحتملين. بعد ذلك تبدأ مرحلة إعداد واعتماد وثيقة طلب التأهيل، ثم تقييم طلبات المستثمرين المحتملين لتحديد المؤهلين منهم، وإعداد واعتماد وثيقة طلب تقديم العروض وعقد الشراكة، فيما تتمثل

[7] ورقة عمل، التجربة الكويتية على صعيد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب – أبوظبي – يناير 2020.

المرحلة النهائية في اختيار المستثمر المفضل لتولي عملية تنفيذ المشروع، والمفاوضات وتوقيع العقد.

تتمثل أهم المشروعات في مجال الشراكة مع القطاع الخاص، في كل من مشروعات قطاع الطاقة "مشروع محطة الزور الشمالية – المرحلة الثانية والثالثة"، وقطاع العقار "مشروع المدن العمالية -جنوب الجهراء"، وقطاع المياه وإدارة مياه الصرف الصحي "مشروع تنفيذ وتوسعة محطة أم الهيمان - والأعمال المكملة لها"، ذلك إضافة إلى قطاع معالجة النفايات الصلبة "موقع كبد". هذا، وتعمل الهيئة حالياً على دراسة عدد من المشروعات التنموية والاستراتيجية في كافة قطاعات الدول، بهدف النظر في مدى الجدوى الاقتصادية لطرحها وفق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تجربة لبنان[8]

تم في عام 2017 إقرار قانون الشراكة الذي يُعالج حاجة لبنان الماسة لتطوير البنى التحتية ضمن إطار قانوني وتنظيمي يطمئن مستثمري القطاع الخاص. ذلك حيث إنه قبل إقرار القانون، لم يكن الإطار القانوني لمشاريع الشراكة يمنح الضمانات المُتعارف عليها وهي ما يسعى المستثمرون الأجانب والمؤسسات المالية الدولية للحصول عليها من أجل تكوين رؤية عن قواعد الشراكة والحد من مخاطر المشروع. كان صدور قانون الشراكة ضرورياً لكي يكون لبنان أكثر قدرة على المنافسة وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وإدخال الخبرات إلى البلاد، وخلق الآلاف من فرص العمل وفي نهاية المطاف زيادة الإيرادات وتحفيز النمو الاقتصادي. كما أن الدولة بحاجة ماسة إلى تطوير بنيتها التحتية. فبغياب إطار قانوني مناسب للمشاريع القائمة والجديدة، تأخرت الاستثمارات المخططة. هذا، ويعرّف قانون الشراكة المشاريع المشتركة على أنها تلك المتعلقة بالمصلحة العامة التي يساهم فيها الشريك الخاص من خلال التمويل والإدارة، ومن خلال القيام بنشاط واحد على الأقل من الأنشطة الخاصة بكل من التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل، والتشغيل. كما يمتد نطاق تطبيق قانون الشراكة إلى جميع المشاريع المشتركة التي تنفذها الدولة أو أي من مؤسساتها العامة أو أي كيان آخر يعتبر على أنه من القطاع العام. ويشمل ذلك المشاريع المشتركة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لمشاريع الاتصالات، والكهرباء، والطيران المدني. كما يجوز توسيع حدود نطاق التطبيق ليشمل المشاريع المشتركة التابعة للبلديات واتحاد البلديات على أن تخضع هذه المشاريع لشروط محددة منصوص عليها في هذا القانون.

كما تتمثل أهم السمات الرئيسة لقانون الشراكة في أنه يعرّف عقد الشراكة على أنه مجموعة العقود والملحقات والتعهدات والضمانات التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الشخص العام وشركة المشروع والأطراف الأخرى المعنية بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمستثمرون الأجانب. يحدد قانون الشراكة الأحكام الرئيسة الواجب إدراجها في عقد الشراكة، وتشمل الأحكام الرئيسة كل من حقوق وموجبات الأطراف، وأسس تمويل المشروع المشترك، ومدة عقد الشراكة على ألا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عاماً من تاريخ توقيع عقد الشراكة، والإيرادات التي ستتقاضاها شركة المشروع من الشخص العام، أو التي سيتقاضاها الشخص العام من شركة المشروع بحسب طبيعة المشروع المشترك وكيفية تقاضي تلك الإيرادات. ذلك إضافة إلى الرسوم والبدلات والجعالات التي تجيز الدولة لشركة المشروع استيفائها باسم الشخص العام المعني ولحسابه، ومؤشرات تقييم أداء شركة المشروع، و التقارير التي يجب أن تقدمها شركة المشروع، وتوزيع مخاطر المشروع والتدابير للحد منها، وشروط تعديل الأحكام الرئيسية لعقد الشراكة، والضمانات والتعهدات والالتزامات التي يمكن منحها لتنفيذ المشروع المشترك، والأموال والأملاك العائدة إلى الشخص العام والتي يمكن منحها لتنفيذ المشروع المشترك، وكيفية تحويل المشروع المشترك عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع، وإجراءات ضمان استمرارية المشروع المشترك والعمليات ذات الصلة عند انتهاء عقد الشراكة أو الإخلال بالالتزامات التعاقدية من قبل شركة المشروع، والإجراءات والجزاءات في حال الإخلال فضلاً عن الآليات التفصيلية لتطبيق تلك الجزاءات، وأساليب تسوية النزاعات بما في ذلك الوساطة فضلاً عن التحكيم الداخلي والدولي.

بموجب القانون المذكور تتمثل صلاحيات المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة في تقدير وتقييم المشاريع المشتركة المحتملة والمُقدمة إليه من قبل رئيسه أو من قبل الوزير المختص، وإنشاء لجنة المشروع لكل مشروع مشترك موافق عليه، واتخاذ القرار بشأن نتائج التأهيل المسبق والموافقة على الصيغة النهائية لدفتر الشروط بعد التشاور مع مقدمي العروض المؤهلين مسبقاً، والموافقة على الشركة الفائزة التي قدمت أفضل عرض بناء على تقييم لجنة المشروع. كما تُشكل بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لجنة المشروع يترأسها الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة، ومن بين أعضائها ممثلين عن الوزارة المختصة ووزارة المالية، الهيئة المنظمة لقطاع معيّن. تتولى لجنة المشروع إعداد دراسة شاملة حول المشروع المُشترك تتناول الجوانب الفنية والاقتصادية

[8] وزارة الصناعة اللبنانية، 2018، الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة للنهوض بالصناعة اللبنانية.

والقانونية والتمويلية. بما في ذلك معايير التأهيل ومدى اهتمام المستثمرين ومدى إمكانية استقطاب التمويل اللازم. يعاون لجنة المشروع في مهامها فريق عمل يتضمن مستشارين ماليين وقانونيين وتقنيين. يدرس المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة الدراسة والتوصيات المقدمة من لجنة المشروع ويقرر سواء رفض أو المضي قدماً " في المشروع، في الحالة الأخيرة يقدم رئيس الوزراء المشروع إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه. في حال وافق مجلس الوزراء على المشروع تطلق لجنة المشروع إجراءات اختيار الشريك الخاص.

تشمل أهم المشاريع التي تم تنفيذها في إطار الشراكة، الطريق بين بيروت والشام، ومرفأ بيروت، وشركة كهرباء زحلة، والنظام العالمي للاتصالات المتنقلة (GMS)، والخدمات البريدية الوطنية، ومؤسسة مياه طرابلس، ومطار بيروت الدولي، وسوق بيروت الحرة، ومشغلي الهاتف الخليوي، وسفن توليد الطاقة، ومجمع جعيتا السياحي، ومعمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا، ومحطة الحاويات في مرفأ بيروت وطرابلس.

تجربة تونس [9]

تتولّى الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالخصوص مساعدة الأشخاص العموميين في إعداد وإبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وضمان تطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة وأخيراً مراقبة ومتابعة تنفيذ عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. هذا، وإنّ مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ليس بالجديد على تونس، فقد كانت تونس من روّاد الشّراكة الحديثة بين القطاعين العام والخاص إذ تم تنفيذ أوّل خط سكة حديدية في ضواحي العاصمة منذ أواخر القرن التاسع عشر في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص، كما تم مؤخرا وفي نفس الإطار إنشاء مطار النفيضة ومحطة توليد الكهرباء "برادس 11". وتمكّن هذه الصيغة الدولة من أن تعهد إلى القطاع الخاص بمهام كان يُعتبر تنفيذها من مسؤوليات الدولة، وبالتالي، تعهد الدولة من خلال عقد شراكة إلى شريك خاص بمهام تصميم وتنفيذ وصيانة بنية تحتية معينة.

يشمل مفهوم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مفهومه الواسع الالتزامات التي حددها القانون رقم (23) لسنة 2008 المؤرخ في 1 أبريل 2008 وأوامره التطبيقية، إضافة إلى عقود الشراكة التي يحددها القانون رقم (49) لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 وأوامره التطبيقية. تُمكّن عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الدولة من تكليف القطاع الخاص بإحداث مشاريع منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية لتوفير مرفق عام. ولا تؤدّي الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، في أي حال من الأحوال وبغض النظر عن الشريك الخاص، إلى خوصصة الموارد والبنية التحتية، أو إلى تنازل الدولة عن ملكية المرافق المحدثة. بل على العكس من ذلك، وفي إطار عقود الشراكة، يقوم الشريك الخاص بتمويل وإحداث بنى تحتية جديدة أو تغيير بنى تحتية قائمة ونقل الملكية للدولة أو للجماعة المحلية المعنية وفقا لمقتضيات العقد.

بشكل ملموس، تتمثل الشراكة في عقد لمدّة محددة، يعهد بمقتضاه إلى شخص خاص، وبمقابل، بمهمة شاملة تتعلق كليا أو جزئيا بتصميم وتمويل وإحداث وصيانة منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام. وتكون المبالغ المدفوعة للشريك الخاص من قبل الشخص العمومي المستفيد مشروطة بالاستجابة لمعايير نجاعة الأداء المتعلقة بإحداث وصيانة البنية التحتية.

الانعكاسات على صعيد السياسات في الدول العربية

- أهمية وضوح الإطار التشريعي والقانوني للشراكة مع القطاع الخاص في الدول العربية.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتحديد الصيغة المناسبة للتعاقد مع الشركاء من القطاع الخاص وذلك بما يشمل الحقوق القانونية والمالية لكافة أطراف التعاقد بما يحفظ حقوق الدول في هذا الشأن.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتطبيق الأساليب المناسبة للمحاسبة والحوكمة والرقابة، مما يعمل على الحفاظ على تقديم الخدمة في التوقيت وبالتكلفة المناسبة والالتزام ببنود التي الاتفاق عليها في التعاقد.
- يجب على السلطات في الدول العربية تحديد الأنشطة والمجالات التي يمكن أن يشارك فيها القطاع الخاص وذلك في الخطط التنموية للدول العربية خلال السنوات العشر القادمة.
- أهمية قيام الدول العربية بوضع الإطار القانوني المناسب للحفاظ على الحقوق القانونية والمالية للعاملين بتلك المشروعات المعروضة على القطاع الخاص للمساهمة فيها.
- أهمية قيام السلطات في الدول العربية بتحسين البيئة الاستثمارية من مختلف الجوانب المكونة لها.

9 الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص – تونس.

المصادر:

1. المصادر باللغة العربية:

- البوابة الرسمية لحكومة دولة الامارات العربية المتحدة.
- الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص – تونس.
- ورقة عمل، أهم ملامح وتحديات التجربة المصرية في مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب – أبوظبي – يناير 2020.
- ورقة عمل، التجربة الكويتية على صعيد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، اجتماع وكلاء وزراء المالية العرب – أبوظبي – يناير 2020.
- وزارة الصناعة اللبنانية، 2018، الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة للنهوض بالصناعة اللبنانية.
- هشام الجمل، (2016). "الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة."

2. المصادر باللغة الإنجليزية:

- Business and Sustainable Development Commission Better Business (2017). “Better World the Business Case for The Sustainable Development Goals”, Jan.
- Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF, World Bank, World Development Indicators).
- UNCTAD, (2014). “Developing Countries Face $2.5 Trillion Annual Investment Gap in Key Sustainable Development Sectors, UNCTAD Report Estimates”.

العدد (2)
فبراير 2020

إعداد:
د. هبة عبد المنعم

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية

- تزايد الاهتمام بإصدار الأصول المُشفرة خلال العقدين الماضيين بالاستفادة من تقنية البلوك تشين.
- ارتفاع مخاطر التقلبات السعرية المرتبطة بالأصول المُشفرة ساعد على ظهور العملات المستقرة (Stablecoins).
- تنامي اهتمام البنوك المركزية الدولية بدراسة إصدار عملات رقمية لرفع كفاءة نظم المدفوعات وزيادة الشمول المالي.
- الإعلان عن اتجاه شركة فيسبوك لإطلاق "ليبرا" حفز البنوك المركزية الدولية على الإسراع بدراسة إصدار عملات رقمية.
- المؤسسات الدولية تكثف جهودها لدراسة التداعيات الاقتصادية والمالية ووضع المعايير المُنظمة للأصول المشفرة.
- مشروعات لدراسة إصدار عملات رقمية صادرة عن البنوك المركزية في بعض الدول العربية.
- أهمية قيام البنوك المركزية العربية بتحديد الأولويات والمفاضلة بين المزايا والتحديات قبل اتخاذ قرار إطلاق عملة رقمية.
- التصميم المُختار للعملة الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية له انعكاسات على السياسة النقدية والاستقرار المالي.

العملات الرقمية: مقدمة أساسية

العملات الرقمية (Digital Currencies) هي العملات التي تتوفر في صورة رقمية فقط، وتشمل كل من العملات الافتراضية (Virtual Currencies)[10]، والعملات المُشفرة (Cryptocurrencies)، بالإضافة إلى العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية (Central Bank Digital Currency ((CBDC)). يرى البعض أنه من الصعب أن يُطلق على العملات الافتراضية والمشفرة كلمة "عملة" نظراً لافتقارها إلى الشروط الأساسية اللازم توفرها في أي عملة ممثلةً في كونها وحدة للحساب، ووسيلة مقبولة للدفع، ومخزن للقيمة، ومعيار مقبول لسداد الدين المؤجل. لذا يرون أنه من الأصوب أن يتم تسميتها بالأصول المشفرة (Cryptoassets). يعود نشأة الأصول المُشفرة إلى عام 1998 عندما طور المهندس الصيني Wei Dai نظامًا لتشفير العملة يسمى "b-money" يُمكن الأفراد من توليد وحدات القيمة (المال) من خلال حل بعض المسائل الحسابية المعقدة. مع ذلك، ونظرًا لكون اقتراحه قد غاب عنه العديد من تفاصيل التنفيذ، فقد حاول عالم الكمبيوتر الراحل الشهير (Hal Finney)، في عام 2005 التغلب على هذا التحدي من خلال تقديم مفهوم "أدلة العمل القابلة لإعادة الاستخدام" (reusable proofs of work) لتطوير مفهوم الأصول المشفرة.

فيما جاء التحول في إصدار هذه الأصول في عام 2008 الذي شهد ظهور تقنية سلسلة الكتل أو البلوك تشين "Blockchain" من قِبل شخص أو مجموعة غير معروفة تُعرف باسم "Satoshi Nakamoto"، استناداً إلى ورقة بعنوان "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System"[11] وضعت الأساس لظهور نظام الأصول المشفرة لاسيما فيما يتعلق بالبتكوين. يقوم نظام الأصول المشفرة على استخدام تقنية التشفير (Encryption) لتوليد ونقل الأموال وتخزين وحدات القيمة مثل البتكوين عبر استخدام تقنية سلسلة الكتل لجعل المعاملات آمنة، وفي بعض الحالات مجهولة المصدر[12]. تصدر الأصول المُشفرة عن الأشخاص وبالتالي فهي غير صادرة أو مضمونة من قبل البنوك المركزية الدولية. ارتفع عدد الأصول المُشفرة من 1300 بنهاية عام 2018 ليصل إلى 2200 في أبريل من عام 2019. مع ذلك، يتم تداول 35 في المائة فقط من هذه العملات في منصات التداول العالمية من أهمها البتكوين التي تستأثر حالياً بنحو 55 في المائة من القيمة السوقية

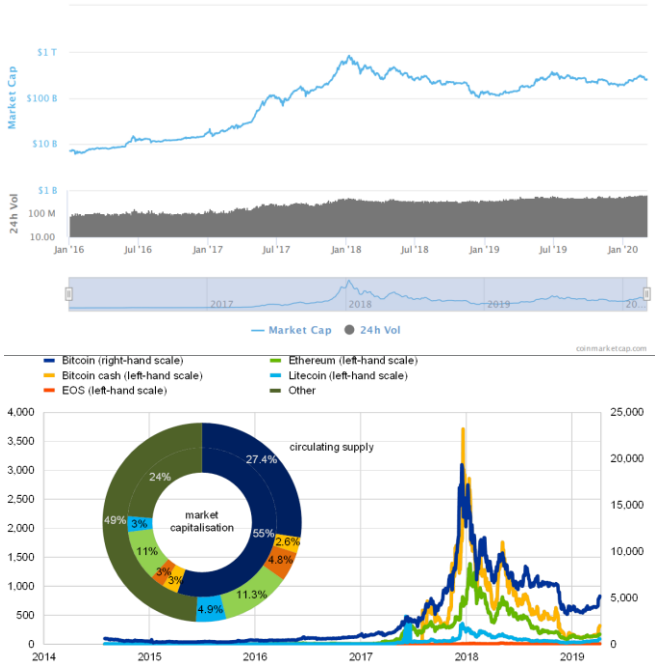
[10] تلك التي يتم تداولها في بعض التطبيقات على شبكة الانترنت لا سيما تلك الخاصة بالتسلية والترفيه.

[11] Nakamoto S. (2008). "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System."

[12] The BI Intelligence, (2017). "Bitcoin 101: Understanding Blockchain Technology, Bitcoins, and the Rise of Cryptocurrency", Dec.

للأصول المُشفرة المتداولة عالمياً[13]، تليها الأصول المشفرة من نوعي "Ripple" و"Ethereum"، الشكل رقـم (1).

الشكل رقم (1): القيمة السوقية وحجم التداول لأبرز الأصول المشفرة Cryptoassets (مليار دولار)



Source: Coinmarketcap.com and ECB calculations.

يمكن الحصول على الأصول المشفرة على غرار البتكوين من خلال عملية تسمى "التعدين" "Mining"، يتم بمقتضاها استخدام أجهزة كمبيوتر فائقة القوة تستهلك طاقة هائلة لحل مسائل حسابية معقدة، يتمكن من ينجح في حلها من استخراج أو "تعدين" وحدات البتكوين. تعتبر عملية تعدين الأصول المشفرة كثيفة استهلاك الطاقة حيث تتطلب استهلاك كميات من الطاقة تماثل تلك المستخدمة في بعض الدول. نظرًا لأن عملية التعدين معقدة للغاية وتستهلك الكثير من الطاقة، فقد تحولت أنشطة التعدين إلى دول معينة حول العالم تتميز بمصادر رخيصة ومدعمة للطاقة خاصة في بعض الدول النامية التي يستأثر بعضها بنحو 60 بالمائة من أنشطة تعدين الأصول المشفرة، بما يمثل تحدي أمام الإنتاج الضخم للعملات المشفرة [14].

هناك بعض البورصات المتخصصة التي يتم من خلالها تداول العملات المشفرة مثل "GDAX"، و"Kraken"، و"Bitfinex"، و"Gemini"[15]. ارتفعت القيمة السوقية للأصول المُشفرة بنهاية عام 2017 لتصل إلى أكثر من 300 مليار دولار أمريكي مقارنة بحوالي 15 مليار دولار أمريكي في يناير من نفس العام [16]. كما تخطت مستويات 800 مليار دولار خلال عام 2018، وهو ما جعل البعض يتوقع استمرار ارتفاع القيمة السوقية للأصول المشفرة لتصل إلى ما يوازي التريليون دولار قبل نهاية عام 2018، مع ارتفاع قيمة وحدة البتكوين لتصل إلى حوالي 50 ألف دولار [17] [18]. على العكس من ذلك هوت القيمة السوقية للأصول المشفرة إلى 105 مليار دولار بنهاية عام 2018، وارتفعت إلى نحو 191 مليار دولار بنهاية عام 2019[19]، مما يشير إلى ارتفاع مستويات مخاطر التقلبات السعرية المرتبطة بهذه الأصول.

اهتمت بعض الدراسات بتقييم الأثر المحتمل لظهور الأصول المشفرة الصادرة عن أشخاص على كل من السياسة النقدية والاستقرار المالي. فعلى صعيد السياسة النقدية وحتى يكون لهذه الأصول تأثيراً عليها، يتوقف الأمر على عاملين أساسين يتمثل الأول في حجم هذه الأصول حيث لابد وأن يكون حجمها منافساً لحجم العملات النقدية التقليدية المتداولة وهو ما لا يزال أمراً بعيد الحدوث حيث يُعد حجم هذه الأصول ضئيلاً مقارنة بحجم العملات التقليدية ومن أهمها الدولار الذي تقدر تداولاته بالتريليونات من الدولارات.

كذلك يتوقف تأثيرها على السياسة النقدية، على عملية خلق النقود في إطار الأصول المشفرة. في هذا الصدد، يُشار إلى معدل نمو المعروض النقدي من الأصول المُشفرة ومن بينها على سبيل المثال البتكوين المبرمج بشكل مسبق وفق خوارزميات (Algorithmic Money Creation) تضمن تناقص عدد وحدات العملة الجديدة المُصدرة مع مرور الوقت حتى نقطة معينة وهي عام (2140) التي سيتوقف عندها الزيادة في المعروض النقدي للبتكوين ولن يكون هناك بعد ذلك أية عمليات لخلق النقود من هذه الأصول. للمزيد من التوضيح فإن مؤسس البتكوين وضع عددًا محدودًا من هذه العملة (21 مليون وحدة) عند تأسيس

13 ECB, (2019). "Understanding the crypto-asset phenomenon, its risks and measurement issues", May.
14 Complexity Lab, "The Evolution of Blockchain."
15 The BI Intelligence, (2017). "Bitcoin 101: Understanding Blockchain Technology, Bitcoins, and the Rise of Cryptocurrency", Dec.

16 The BI Intelligence, (2017). Ibid.
17 Cryptoground, "Cryptocurrency Market Cap Predicted to hit $1 Trillion Later This Year."
18 The BI Intelligence, (2017). "Op. cit.
19 Coinmarketcap, (2020).

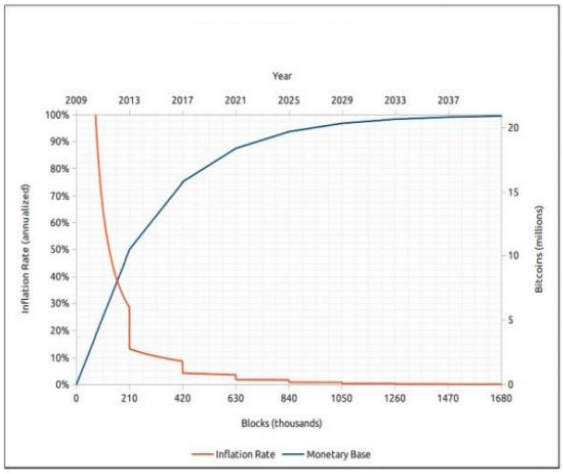
النظام. ومع نجاح أي شخص في حل الخوارزميات المتضمنة في هذا النظام، وهو ما يحدث كل 10 دقائق يحصل على مكافأة في صورة وحدات بتكوين جديدة بما يمثل عملية خلق النقود في إطار هذا النظام. فيما يتم خفض قيمة المكافأة التي يحصل عليها كل من يقوم بحل شفرة المسائل الحسابية المعقدة بنسبة 50 في المائة كل أربع سنوات. بالتالي فالزيادة في المعروض النقدي من البتكوين تتناقص بمرور الوقت بما يسمح بارتفاع قيمة تلك العملة بمرور الوقت.

تبلغ قيمة المكافأة التي يحصل عليها من يتمكن من حل خوارزميات تعدين وحدات البتكوين الآن 12.5 وحدة مقابل 50 وحدة في عام 2009. مما سبق يتضح أن وجود هذا النظام سوف يدعم توجهات البنوك المركزية الهادفة إلى خفض معدلات التضخم وتحقيق الاستقرار السعري، إلا أنه قد يتعارض في المقابل مع توجهات البنوك الهادفة إلى حفز النشاط الاقتصادي عن طريق العمل على إحداث زيادة مقبولة في معدلات التضخم مثلما هو الحال الآن في عدد من الاقتصادات المتقدمة وعلى رأسها الدول الأوروبية واليابان.

رغم ذلك، لابد وأن يكون واضحاً أنه وفقاً للحجم الحالي للأصول المشفرة، ولنظام خلق النقود المتبع في إطارها، وفي ظل التحديات التي تواجه عملية خلق المزيد من هذه الأصول "عملية التعدين" لا تزال الأصول المشفرة بعيدة بشكل كبير عن التأثير بشكل ملموس على السياسة النقدية.

في المقابل، هناك مخاوف من التأثيرات غير المواتية للأصول المشفرة على الاستقرار المالي، فبخلاف التقلبات السعرية الحادة، ظهرت مخاوف كبيرة من قبل السلطات الإشرافية من إمكانية استخدام الأصول المشفرة المنتجة من قبل الأفراد والتي يتم تداولها مع إخفاء هوية المتعاملين في بعض الحالات، وخارج سيطرة البنوك المركزية والجهات الإشرافية الأخرى في عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب وهو ما يضر بمستويات الاستقرار المالي.

الشكل رقم (2): عملية خلق النقود في إطار البتكوين



Source: Bitcoin.org

بناءً عليه، اتجهت العديد من البنوك المركزية العالمية والعربية إلى حظر تداول الأصول المشفرة، وإصدار تحذيرات رقابية من التعامل بها وبعض هذه البنوك يخضع المتعاملين بها للعقوبات القانونية.

العملات المستقرة (Stablecoins) كآلية للتغلب على التحديات التي تواجه الأصول المُشفرة

نتيجة للتحديات الكبيرة التي واجهت إصدار الأصول المُشفرة ومن أهمها التقلبات السعرية واسعة النطاق التي تصاحب تداولها، ظهر مؤخراً الاتجاه إلى إصدار نوع آخر من الأصول المُشفرة يُسمى "بالعملات المُستقرة" (Stablecoins) التي يُعرفها البنك المركزي الأوروبي بكونها تمثل "وحدات رقمية للقيمة لا تشكل في حد ذاتها أي شكل من أشكال أي عملة محددة (أو سلة منها)، ولكن قيمتها عوضاً عن ذلك ترتبط بمجموعة من أدوات التثبيت بهدف تقليل التذبذبات الحادة في أسعارها[20]".

تختلف أدوات التثبيت، بحسب مستويات الاستقرار المرتبطة بكل أداة من هذه الأدوات وتعقدها. فكلما زادت بساطة أدوات التثبيت، زادت مستويات استقرار الأصول المُشفرة المرتبطة بها، وكلما زاد تعقدها، كلما انخفضت مستويات استقرار العملات المستقرة المرتبطة بها. تتطلب أدوات التثبيت البسيطة الأقل تعقداً وجود عمليات حفظ مركزي للتداولات (custodian Centralized)، وتتم في إطار وجود ضمانات (Collaterals)، الشكل رقم (3)، وتتمثل في:

[20] Bullmann, D. et al. (2019). "In search for stability in crypto-assets: are stablecoins the solution?", ECB Occasional Paper Series, Aug.

1) ربط الأصول المُشفرة برصيد نقدي يتم الاحتفاظ به من قبل مؤسسة الحفظ الأمين (Custodian)، بما يمثل نوعاً من أنواع الأموال المُشفرة (Tokenized Funds).

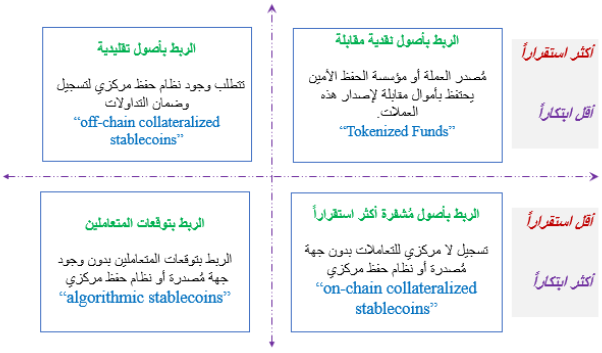
2) ربط الأصول المُشفرة بفئات الأصول التقليدية مثل الدولار أو سلة العملات فيما يُعرف بـ (Off-Chain Collateralized Stablecoins).

أما فيما يتعلق بأدوات التثبيت التي تتضمن قدراً أكبر من التعقيد والمخاطر فهي تتم في إطار عمليات التسجيل اللامركزي للتعاملات، دون وجود جهة مُصدرة للعملة أو مؤسسة حفظ أمين، وتتمثل هذه الأدوات في:

1) الربط بأحد الأصول المُشفرة الأخرى الأكثر استقراراً مثل البتكوين، فيما يعرف بـ (On-Chain Collateralized Stablecoins).

2) الربط بتوقعات المستخدمين لقيمة الأصول المُشفرة، فيما يُعرف بـ (Algorithmic Stablecoins) وفيها تتحكم الخوارزميات بعملية خلق وحدات الأصول المُشفرة. يتم في إطار هذه الأدوات الاستعاضة عن دور البنوك المركزية من خلال عقود ذكية مسؤولة عن التحكم في المعروض النقدي من هذه العملات المستقرة بحسب محددات مُعرفة مسبقاً بالنسبة للنظام.

شكل رقم (3): أنواع العملات المستقرة



Source: Bullmann, D. et al. (2019). "In search for stability in crypto-assets: are stablecoins the solution?", ECB Occasional Paper Series, Aug.

تزايد الاهتمام مؤخراً بالعملات المستقرة نظراً للانخفاض النسبي لمستويات المخاطر المرتبطة بها بالمقارنة بالأصول المُشفرة الأخرى السابق الإشارة إليها، وهو ما نتج عنه ارتفاع قيمتها السوقية من نحو 1.3 تريليون دولار أمريكي في عام 2018 إلى 4.3 تريليون في عام 2019.

تعتبر العملات المستقرة المرتبطة بأصول نقدية مقابلة (Tokenized Funds) أهم العملات المستقرة تداولاً حيث تسيطر تقريباً على نحو 97 من تداولات هذه العملات مستفيدةً من وجود جهات مُصدرة وضامنة لها.

من حيث أنواع العملات المستقرة المتداولة، هناك عدد من العملات التي تعتبر الأكثر تداولاً مقارنة بغيرها بالاستناد إلى آلية الربط أو بنظام التداولات. فكلما كانت العملة المستقرة مرتبطة بأحد العملات الدولية الأساسية مثل الدولار، أو كانت تداولاتها تخضع لنظام شفاف وقابل للتدقيق كلما زادت مستويات الإقبال عليها، ومن بين هذه العملات Tether (USDT), TrueUSD, MakerDAO, Paxos Standard, Gemini Dollar.

ساعد ظهور وتنامي الاهتمام بالعملات المستقرة على تفكير شركات التقنية الكبرى (Bigtech) بإطلاق عملات رقمية صادرة عنها وهو ما ترجمه إعلان شركة فيسبوك عن نيتها إطلاق عملة مستقرة صادرة عنها تسمى "ليبرا" خلال عام 2020. حفز هذا الإعلان على زيادة الاهتمام العالمي بالعملات المستقرة، وفرض على الجهات التنظيمية على مستوى العالم النظر في الحاجة الملحة إلى تنظيم عمليات تداول العملات المستقرة لجعلها أكثر ثقة ومقبولية، وبالتالي بدء فصل جديد في تاريخ النقود. فمع وجود 2.7 مليار مستخدم شهري نشط (ثلث سكان العالم) لخدمات الفيسبوك، وبارتباط "ليبرا" بسلة من العملات السيادية، يمكن أن تصبح بشكل سريع بمثابة عملة عالمية. سيؤدي ذلك إلى فرض تحديات قانونية وتنظيمية عالمية غير مسبوقة تتعلق بكيفية احتواء المخاطر المحتملة للعملات المستقرة بدون إعاقة الابتكار المالي.

علاوةً على ما سبق، يُمكن أن يمثل التوسع في تداول العملات المستقرة تحديات بالنسبة للبنوك المركزية فيما يتعلق بإدارة السياسة النقدية لا سيما في حالة وجود عائد على حيازة هذه العملات وتداولها على نطاق واسع من قبل الأفراد والشركات ليس فقط كوسيلة للمدفوعات، وإنما أيضًا كمخزن للقيمة وهو ما يُمكن أن يؤثر على الودائع البنكية ويضعف من قدرة البنوك على خلق النقود. كما أن هذه العملات قد تؤثر على فاعلية بعض أدوات السياسة النقدية ومن أهمها سعر الفائدة المحلية، وتعاملات السوق المفتوحة، والاحتياطي النقدي وغيرها من أدوات السياسة النقدية الأخرى.

ففي حالة ما إذا كانت العملة المستقرة تولد مستوى من العائد وترتبط وفق آليات التثبيت بالعملة المحلية، فمن المرجح أن يكون العائد على حيازة "العملة المستقرة" على قدم المساواة مع سعر الفائدة على العملة المحلية مخصوماً

منه الرسوم المرتبطة بتداولات هذه العملة. بالتالي ، فإن التأثير على السياسة النقدية من خلال أسعار الفائدة في هذه الحالة من المرجح أن يكون ضئيلا. أما إذا كانت "العملة المستقرة" مرتبطةً بالأساس بسلة من عملات متعددة -وهي الحالة الأرجح حدوثاً على مستوى عدد كبير من دول العالم- ففي هذه الحالة، سيتحدد العائد على حيازة "العملة المستقرة" كمتوسط مرجح لأسعار فائدة العملات المتضمنة في السلة. في هذه الحالة، قد يؤثر إصدار "العملات المستقرة" على قدرة البنوك المركزية على استخدام أسعار الفائدة المحلية لتحقيق أهداف السياسة النقدية. كذلك وحتى وإن لم يكن استخدام العملات المستقرة يرتبط بأي نوع من أنواع العائد فهي كذلك قد تؤثر على السياسة النقدية في حالة أما إذا نتج عن التوسع في استخدامها تأثير على مستوى الودائع لدى البنوك أو أدت إلى عمليات سحب واسعة النطاق للودائع المصرفية.

من المتوقع أن تكون التأثيرات أكثر وضوحاً في الاقتصادات الصغيرة المفتوحة، والبلدان التي لا تشكل عملاتها جزءً من السلة المرجعية التي يتم ربط "العملات المستقرة" بها. من ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي الاستخدام واسع النطاق للعملات المستقرة إلى تقلبات في أسعار الأصول، ونقل الصدمات عبر الحدود مما يؤثر على استقلالية السياسة النقدية وينعكس على الاستقرار المالي. في المقابل، يرى البعض أن "العملات المستقرة" قد تساعد على زيادة مستويات الشمول المالي. وفقاً لبيانات البنك الدولي هناك ما يقرب من 1.7 مليار من البالغين في جميع أنحاء العالم ليس لديهم حسابات في مؤسسات مالية، بالتالي فهم غير مشمولين مالياً. وهناك آفاق للاستفادة من تقنيات الشمول المالي الرقمي في تسهيل نفاذ هذه الشرائح من السكان للخدمات المالية لا سيما عبر تقنيات البلوك تشين والموبايل.

العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية

بناءً على ما سبق، وفي ظل الزخم العالمي بإصدار العملات الرقمية ظهر اهتمام كبير من قبل البنوك المركزية بنوع آخر من العملات الرقمية يتمثل في العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية (Central Bank Digital Currency (CBDC)) التي يعرفها بنك التسويات الدولية بكونها "شكل جديد من أشكال النقود الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية تختلف عن الاحتياطيات أو أرصدة التسوية التي تحتفظ بها البنوك التجارية لدى البنوك المركزية".

هناك العديد من خيارات التصميم للعملة الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية حسب إمكانية الاستخدام (استخدام مقيد (البنوك فقط) أم واسع (الجمهور))، درجة إخفاء هوية المتعاملين (إخفاء كامل أم توضيح هوية المتعاملين)، مستويات الإتاحة (متوفرة طوال اليوم وخلال كامل الأسبوع مقابل مستوى توفر محدود)، مدى ارتباطها بسعر الفائدة (نعم أو لا)[21].

ترى العديد من الدراسات أن العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية لها العديد من المزايا من بينها تمكين البنوك المركزية من خفض كلفة إنجاز المعاملات، وتحسين مستويات كفاءة نظم المدفوعات، وزيادة مستويات الشمول المالي، إلى جانب مكافحة الجرائم المالية ممثلةً في عمليات غسيل الأموال وتمويل الارهاب.

من حيث تأثيرات العملة الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية على السياسة النقدية، يرى بنك التسويات الدولية أنها يمكن أن تساهم في زيادة مستويات كفاءة قنوات انتقال السياسة النقدية، إضافة إلى تمكين البنوك المركزية في الدول المتقدمة من التغلب على مشكلة عدم القدرة على تقليل الحد الأدنى الفعال لأسعار الفائدة (The Effective Lower Bound (ELB)) بما يسمح بتحفيز جانب الطلب في ظل اتجاه بعض البنوك على سبيل المثال في منطقة اليورو إلى عدم تمرير التغيرات في أسعار الفائدة السالبة إلى عملائها، واتجاه الأفراد إلى اقتناء الأصول النقدية لتجنب أسعار الفائدة السالبة وهو ما يحد من تأثير السياسة النقدية. في المقابل، قد تسهم العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية في زيادة فاعلية السياسة النقدية في حال اتجهت البنوك المركزية إلى رفع كلفة الاحتفاظ بالنقد[22].

إلا أن العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية والتي يسمح بتداولها على نطاق واسع للمؤسسات والأفراد قد ينتج عنها كذلك تقلبات وخروج للأموال المحتفظ بها في صورة ودائع من البنوك التجارية مع تفضيل أصحابها للاحتفاظ بأموالهم في صورة العملة الرقمية للبنك المركزي كونها في كل الأحوال ستكون أقل خطورة لا سيما في حالة الأزمات، وهو ما قد يضر بعملية خلق النقود

21 BIS, (2018). "Central bank digital currencies", Committee on Payments and Market Infrastructures, Markets Committee.

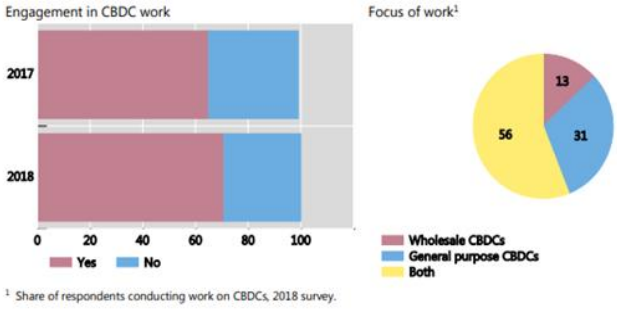
22 Engert, W. and Fung, B., (2017). "Central Bank Digital Currency: Motivations and Implications", Bank of Canada, Staff Discussion Paper.

التقليدية ويؤثر على إدارة السياسة النقدية، كما قد يؤدي إلى أزمات مصرفية متكررة الحدوث[23].

أما من حيث تأثير العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية على نظم المدفوعات، فقد تسهم العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية المستندة إلى تقنية البلوكشين في تحسين كفاءة نظم المدفوعات لاسيما في الدول التي يتناقص بها استخدام العملات الورقية والمعدنية بشكل متسارع، إلا أن تلك المكاسب يمكن تحقيقها كذلك إذا كانت هناك أنظمة خاصة للمدفوعات تتسم بالكفاءة والسرعة وتسمح بالمعاملات الفورية.

نظراً للمكاسب الكبيرة المتوقعة للعملة الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية، تسعي العديد من البنوك المركزية إلى دراسة الفرص التي يوفرها إصدار مثل هذه العملات وفق أطر تشاركية تعددية مع البنوك المركزية الأخرى، ومراكز الأبحاث، وخبراء الصناعة، والتقنية، والأكاديميين، ذلك بهدف التقييم الدقيق لتلك المكاسب وكذلك التحوط ضد أية مخاطر محتملة. في هذا السياق، أظهر مسح أجراه بنك التسويات الدولية شمل 63 مصرفًا مركزياً في عام 2018، أن 70 في المائة من هذه البنوك تدرس إمكانية إصدار عملة رقمية، رغم أن معظمها لم يكن مستعداً بعد للإطلاق الفعلي[24]، كما أشار إلى أن معظم هذه البنوك تدرس إصدار عملة رقمية سواءً تلك التي تخدم أغراض المدفوعات بشكل عام (General purposes CBDCs)، أو مدفوعات الجملة (Wholesale CBDCs)، (56 في المائة من البنوك المركزية)، شكل رقم (4).

شكل رقم (4): توجهات البنوك المركزية العالمية بشأن إصدار عملات رقمية



Barontini, C. and Holden, H. (2019). "Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency", BIS

كذلك أظهر مسح شمل 23 مصرفًا مركزياً أجراه المنتدى الرسمي للمؤسسات المالية والنقدية (Official Monetary and Financial Institutions Forum (OMFIF))، وشركة أي بي أم في الفترة ما بين شهري يوليو وسبتمبر من عام 2019 موقفا مماثلاً بين محافظي البنوك المركزية. إلا أنه أشار في المقابل إلى اهتمام 73 في المائة من البنوك المركزية المشمولة بالمسح بإصدار عملة رقمية تستخدم في مدفوعات التجزئة (Retail CBDCs)، وأوضحوا أن تطوير هذه العملة سيتطلب نوعاً من أنواع الشراكات ما بين البنوك المركزية والقطاع الخاص. كما أعربت البنوك عن قلقها من أن يؤدي اتجاه شركات التقنية الكبرى إلى إصدار عملات رقمية، إلى مخاوف تتعلق بتأثير هذه العملات على السياسة النقدية والاستقرار المالي. كما توقع المسح استناداً إلى الجهود القائمة حالياً أن ينجح أحد البنوك المركزية في إحدى الاقتصادات النامية من إصدار عملة رقمية قريباً في ظل وجود رؤية وهدف محدد المعالم لديه من إطلاق هذه العملة[25].

تتفاوت البنوك المركزية الدولية فيما بينها من حيث مستوى التقدم المُحرز في هذا المجال، والتوقيت الزمني المتوقع لإصدار هذه العملة. في هذا الصدد، يعمل حالياً بنك إنجلترا على فهم أفضل للآثار المترتبة على قيام البنك المركزي بإصدار عملة رقمية من خلال تعميق البحث والتعاون داخل البنك وبالتعاون مع مؤسسات شريكة أخرى. كما يدرس بنك الاحتياطي الهندي الآن ما إذا كان يمكن استخدام العملات الرقمية المدعومة من البنوك المركزية كعملة قانونية.

من جهته عمل بنك الصين الشعبي (People's Bank of China (PBOC)) منذ عام 2014 على اتخاذ الترتيبات اللازمة لإصدار عملة رقمية (يوان رقمي) لخفض تكاليف تداول النقود الورقية التقليدية، وتعزيز سيطرة صناع السياسة على عرض النقود. تتشابه العملة الرقمية الجديدة التي من المزمع إطلاقها في الصين خلال العام الجاري مع عملة "ليبرا" المزمع إطلاقها من قبل شركة فيسبوك من حيث اعتزام الصين كذلك استخدامها عبر منصات الدفع الرقمية الرئيسة مثل (WeChat وAlipay). في سبيل إطلاق هذه العملة، قدم بنك الصين الشعبي 84 براءة اختراع تتعلق بشكل أساسي بدمج العملة

23 Lee, V. and Wessil, D. (2018). "Digital currencies: Five big implications for central banks", Brooking, May.

24 Barontini, C. and Holden, H. (2019). "Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency", BIS Papers, No 101, Jan.

25 OMFIF, (2019). "Retail CBDCs: The next payments frontier".

الرقمية بالبنية التحتية للقطاع المالي المتواجدة حالياً في الصين[26]. تتعلق بعض براءات الاختراعات هذه باستخدام العملة الرقمية في تسوية تعاملات ما بين البنوك، وبدمج محافظ العملات الرقمية بحسابات التجزئة المصرفية الحالية (Banking Retail Accounts). إضافة إلى ابتكار خوارزميات حسابية لضبط المعروض من العملة الرقمية بحسب بعض المحفزات الأساسية مثل أسعار الفائدة على القروض. وآليات تسمح للعملاء بإيداع ودائع في الحسابات المصرفية وتحويلها إلى عملات رقمية. فيما تركز براءات الاختراع الأخرى على تطوير بطاقات رقاقات العملة الرقمية (Digital Currency Chip Cards) أو محافظ العملة الرقمية التي يمكن أن يستخدمها عملاء المصارف وترتبط مباشرة بحساباتهم المصرفية. حفز قرب إطلاق اليوان الرقمي العديد من المصارف المركزية الدولية الأخرى على الإسراع وتكثيف جهودها في هذا الإطار.

من جانبه، يتعاون البنك المركزي السويسري مع شركة (SIX Group) المسؤولة عن تشغيل البورصة السويسرية لدراسة إمكانية إصدار نسخة إلكترونية من الفرنك السويسري لتسوية تداولات المتعاملين في البورصة استناداً إلى تقنية البلوك تشين وذلك بالتعاون مع مركز الابتكار التابع لبنك التسويات الدولية (BIS Innovation Hub)، وهي خطوة من المتوقع أن تعمل على تقليل الوقت اللازم لتسوية التداولات من عدة أيام إلى أقل من ثانية[27].

كما تتعاون مؤسسة النقد في سنغافورة (Monetary Authority of Singapore (MAS، مع رابطة البنوك The Association) of Banks in Singapore (ABS)، لتطوير ثلاثة من نماذج الأعمال القائمة على سلسلة الكتل لإصدار عملة رقمية من الدولار السنغافوري لتسوية جميع أشكال مدفوعات سوق ما بين البنوك. تعد هذه النماذج من بين النماذج المتطورة على مستوى العالم التي تطبق نظم لامركزية لتسوية المدفوعات بطريقة تحافظ على خصوصية المعاملات، ومن ثم تمثل مزيجاً متميزًا من اللامركزية والخصوصية. علاوة على ما سبق هناك العديد من النماذج للبنوك المركزية الدولية التي قامت بإطلاق أو تسعى إلى إصدار عملاتها الرقمية، الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1)
أبرز مشاريع إطلاق عملات رقمية صادرة عن البنوك المركزية على مستوى العالم

الدولة	المشروع
جزر البهاما	• إطلاق البنك المركزي لعملة رقمية يطلق عليها (Sand Dollar) لمساعدة الجزيرة في تجاوز الخسائر الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتي كان آخرها إعصار دوريان. • يقدم المشروع العديد من الفوائد التي يمكن أن تساعد الأفراد والشركات على التعافي من الأزمات، بما في ذلك امتلاك الوسائل اللازمة لحماية المدخرات والوصول بسرعة إلى الموارد المالية وشراء الاحتياجات بعد وقوع كارثة طبيعية.
بربادوس	• إطلاق الإصدار القائم على تقنية سلسلة الكتل من الدولار البربادوسي في عام 2016.
الصين	• من المتوقع إطلاق عملة رقمية جديدة صادرة عن البنك المركزي لتسهيل عمليات الدفع الإلكتروني قريبًا.
فرنسا	• يخطط بنك فرنسا لبدء اختبار تجريبي لعملة رقمية في أوائل عام 2020.
جزر مارشال	• إصدار عملة رقمية صادرة عن البنك المركزي استناداً إلى تقنية سلسلة الكتل في المستقبل القريب لزيادة مستويات الشمول المالي.
السعودية والإمارات	• مشروع عابر لإطلاق عملة رقمية لتسوية المدفوعات عبر الحدود.
السويد	• بدء مشروع في عام 2017 لدراسة مدى الحاجة لإصدار الكرونة الإلكترونية.
تايلاند	• تم تطوير نموذج أولي لعملة رقمية صادرة عن البنوك المركزية لتسوية مدفوعات الجملة ما بين البنوك مع اختبار إمكانية استخدامها في التعاملات عبر الحدود. • لا توجد خطة حالياً لإصدار عملة رقمية لتسوية مدفوعات التجزئة أو الأغراض العامة.
تركيا	• من المتوقع الانتهاء من الاختبار التجريبي لليرة الرقمية بحلول نهاية عام 2020.
أورجواي	• تم تجريب البيزو الإلكتروني بنجاح خلال الفترة من نوفمبر 2017 إلى أبريل 2018.

Source: Ye, C. and Desouza, K. (2019). "The current landscape of central bank digital currencies", Brooking Tech Think, December.

في المقابل أشار البنك المركزي الأوروبي[28] إلى أن البنك سوف يواصل تقييمه للتكلفة والعائد من إصدار عملة رقمية، إلا أن تلك المبادرات يجب ألا تزاحم مبادرات القطاع الخاص الهادفة إلى زيادة مستويات كفاءة نظم المدفوعات القائمة على احتياجات الأسواق. أما إذا كانت

[26] Bitcoin.com, (2020). "84 Digital Currency Patents Filed by China's Central Bank Show the Extent of Digital Yuan, March.

[27] Six, "SIX and the SNB Explore Technological Approaches for the Use of Digital Central Bank Money in the Settlement of Tokenized Assets.

[28] ECB, (2019). "Innovation and its impact on the European retail payment landscape", Dec.

جهود الصناعة قاصرة عن تطوير حلول دفع مبتكرة وفعالة بمقدورها تلبية احتياجات القارة الأوروبية، ففي هذه الحالة يمكن أن يقوم البنك المركزي الأوروبي بإصدار عملة رقمية قانونية تضمن حصول جميع المستخدمين من حيث المبدأ، على وسيلة رخيصة وسهلة للدفع. وبحيث تضمن العملة بقاء عامة الناس قادرين على استخدام أموال البنك المركزي في حالة انخفاض مستويات استخدام النقد.

مع ذلك، لا يزال النقد مستخدماً على نطاق واسع في جميع أنحاء منطقة اليورو. بناءً عليه، فإن أي تراجع مستقبلي لاستخدام النقد سوف يمثل عاملاً مُحفزاً لجهود البنك المركزي الأوروبي لإصدار مثل هذه العملة. يرى البنك المركزي الأوروبي أن إصدار العملة الرقمية والتصميم الخاص بها يمكن أن يكون له آثاراً بعيدة المدى على النظام المالي، وعلى السياسة النقدية وآليات انتقالها إلى الاقتصاد الحقيقي، وعلى الوساطة المالية ودور القطاع المصرفي، وكلها أمور تستدعي المزيد من التحليل للآثار المالية والاقتصادية الناتجة عنها قبل اتخاذ قرار بإصدار عملة رقمية.

جهود المؤسسات الدولية لتنظيم تداول العملات الرقمية

في ظل تنامي الاهتمام بالعملات الرقمية سواءً فيما يتعلق بالأصول المشفرة أو العملات المستقرة، اتجهت المؤسسات الدولية وواضعي المعايير على مستوى العالم إلى بذل الجهود لمحاولة تقييم الآثار الاقتصادية والمالية المحتملة لهذه الأصول وتنظيم تداولاتها ووضع المعايير الدولية الخاصة بها لاسيما خلال العامين الماضيين في مبادرات تدعمها المؤسسات والمجموعات الدولية.

فعلى سبيل المثال، تتبنى مجموعة العشرين عدداً من المبادرات على صعيد المراقبة الدقيقة للتداعيات الاقتصادية والمالية للأصول المشفرة وفقاً لما نص عليه إعلان أوساكا العام الماضي الذي أكد على ضرورة رصد التطورات المرتبطة بالأصول المُشفرة بما يسمح بالاستفادة من الفرص التي تتيحها والاحتراز في الوقت ذاته ضد مخاطرها الحالية والناشئة، وكلفت المجموعة في هذا الصدد مجلس الاستقرار المالي وعدد من هيئات وضع المعايير لتقديم المشورة بشأن إمكانية تطوير استجابات متعددة الأطراف إضافية حسب الحاجة. في هذا الإطار يتم بذل الجهود التالية[29]:

- يعمل مجلس الاستقرار المالي العالمي على تقييم الأطر الإشرافية والتنظيمية الحالية والممارسات الناشئة في هذا المجال، مع التركيز على القضايا المتعلقة بالمعاملات العابرة للحدود من منظور الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية. بحيث يتم بناءً على ما سبق، تحديد مدى قدرة الأطر الإشرافية والتنظيمية الحالية على حماية الاستقرار المالي واحتواء أية مخاطر نظامية قد تنتج عن تداولات العملات المستقرة سواءً فيما يتعلق بالتداولات الفردية أو بتفاعلاتها مع النظام المالي ككل. بالتالي إسداء المشورة بشأن الاستجابات متعددة الأطراف المحتملة، إذا اقتضت الضرورة، بما في ذلك تطوير الأطر التنظيمية والإشرافية بما يتواكب مع المستجدات التي فرضتها العملات الرقمية. سوف يقدم مجلس الاستقرار المالي تقريرًا استشارياً إلى وزراء مالية ومحافظي البنوك المركزية لمجموعة العشرين في شهر أبريل 2020، وتقريرًا نهائياً في شهر يوليو من نفس العام.
- يتعاون مجلس الاستقرار المالي مع لجنة المدفوعات والبنية التحتية التابعة للجنة بازل للرقابة المصرفية لرصد آثار تداولات الأصول المُشفرة على نظم المدفوعات عبر الحدود وتداعيات ذلك على الاستقرار المالي.
- تعمل لجنة بازل للرقابة المصرفية على تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للأصول المشفرة على القطاع المصرفي وطبيعة التدخلات الاحترازية الواجب اتخاذها من قبل السلطات الإشرافية للتقليل من المخاطر المرتبطة بتداولات هذه الأصول على القطاع المصرفي.
- أنشئت المنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية مجموعة استشارية لمناقشة التجارب والقضايا ذات الصلة بعمليات الإصدار الأولي للأصول المشفرة (initial coin offering (ICO)). علاوة على دراسة تداعياتها على القضايا ذات العلاقة بحماية المستثمرين على الصعيد المحلي وعبر الحدود.
- قيام مجموعة العمل المالي بدراسة وتقييم مخاطر تداولات الأصول المشفرة وإمكانية استخدام هذه الأصول في عمليات لغسل الأموال وتمويل الإرهاب وتقديم تقرير منفصل مفصل إلى مجموعة العشرين في هذا الصدد.

من جانبٍ آخر، تعمل مجموعة من المؤسسات الدولية والوطنية على وضع معايير دولية لبعض الجوانب ذات العلاقة بالأصول المشفرة من بينها:

- اهتمام مؤسسة (World Wide Web Consortium (W3C)) -أحد أقدم الهيئات المعنية بتوحيد المعايير الدولية- على تطوير معايير دولية لتقنية سلسلة الكتل.

[29] G20, (2019). "G20 Osaka Leaders' Declaration".

- إطلاق المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (ISO) مؤخرًا جهودًا لإصدار المعيار (ISO307) لتوحيد المعايير الدولية لسلسلة الكتل.
- اهتمام معهد معايير الإلكترونيات الوطني في الصين بالعمل على إصدار ثلاثة معايير تتعلق بتقنية البلوك تشين تتناول العقود الذكية، وحماية الخصوصية، وعمليات الإيداع.
- تطوير الهيئة الوطنية للمعايير في روسيا معايير لسلسلة الكتل.

إصدار العملات الرقمية في الدول العربية

كغيرها من البنوك المركزية الدولية، اتجهت السلطات الإشرافية في العديد من الدول العربية إلى حظر استخدام الأصول المُشفرة الصادرة عن الأفراد وقامت في هذا السياق بإصدار العديد من التعليمات الرقابية التي تحذر من خطر التعامل بهذه الأصول بل وتجرم بعضها كذلك. تمحورت التعليمات الرقابية الصادرة عن عدد من البنوك المركزية العربية في كل من الأردن، والبحرين، والجزائر، والسعودية، والعراق، وعُمان، وقطر، ولبنان، ومصر، والمغرب حول:

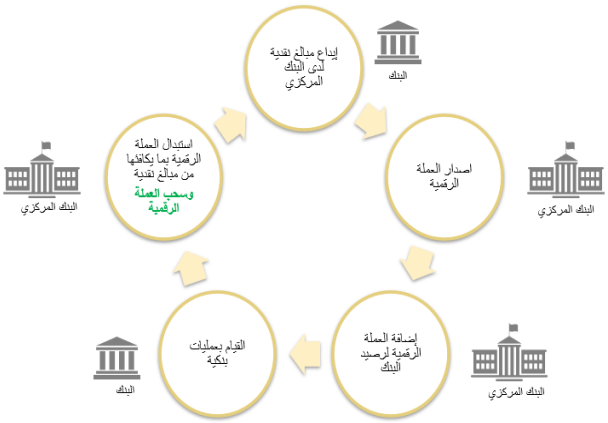
- حظر استخدام الأصول المُشفرة من قبل البنوك والأفراد.
- معاقبة التجار الذين يقومون بالتعامل بالأصول المُشفرة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال في بعض البلدان.
- التحذير من كون تعاملات الأصول المُشفرة تنطوي على مخاطر عالية لتقلب الأسعار.
- عدم قبول الأصول المُشفرة كعملة تتمتع بقوة إبراء قانوني.
- عدم قبول الأصول المُشفرة لأغراض المعاملات التجارية الرسمية.
- التحذير من مخاطر إمكانية استخدام الأصول المُشفرة في عمليات غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

في المقابل، اهتمت بعض الدول العربية بدراسة مدى جدوى إطلاق عملات رقمية صادرة عن بنوكها المركزية. في هذا الإطار، يعتبر مشروع "عابر" للتعاون ما بين كل من مؤسسة النقد العربي السعودي ومصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي لدراسة إصدار عملة رقمية مشتركة من أبرز المشروعات الإقليمية في هذا الصدد[30]. يقوم مشروع عابر على دراسة مدى إمكانية استخدام تقنية سلسلة الكتل لإطلاق عملة رقمية موحدة بين البلدين واستخدامها بين البنوك المشاركة في المشروع داخل وخارج الحدود. تعتمد تقنية سلسلة الكتل على استخدام قاعدة بيانات موزعة بين البنكين المركزيين والبنوك المشاركة، حيث تحتوي كل كتلة على طابع زمني ورابط إلى الكتلة السابقة بحيث يصبح من المستحيل تعديلها. سوف يتم استخدام هذه التقنية في عمليات المطابقة والتسوية بين البنوك. يهدف المشروع إلى:

1. دراسة العملات الرقمية وكيفية إصدارها وتداولها.
2. دراسة وفهم عمليات المطابقة والتسويات بين البنوك باستخدام تقنية سلسلة الكتل.
3. فهم التقنيات المستخدمة والتأثيرات الفنية والتشغيلية على البنية التحتية الحالية.
4. تحديد تأثير إصدار عملة مركزية رقمية على السياسات النقدية.

يُنفذ هذا المشروع على ثلاث مراحل تتمثل المرحلة الأولى في استخدام العملة الرقمية من خلال سلسلة الكتل لتسوية المدفوعات ما بين البنكين المركزيين في السعودية والإمارات، يلي ذلك استخدامها لتسوية المعاملات ما بين كل بنك مركزي والبنوك الوطنية في دولته في المرحلة الثانية، ثم يعقب ذلك في المرحلة الثالثة استخدام العملة الرقمية في تسوية المدفوعات البينية ما بين البنوك في كلتا الدولتين.

شكل رقم (5):
مكونات مشروع إصدار عملة رقمية بين السعودية والإمارات



المصدر: مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي (2019). " عابر: مشروع اصدار واستخدام عملة الكترونية افتراضية بشكل تجريبي محصورة التداول بين عدد من بنوك البلدين"، عرض مُقدم خلال الاجتماع الثالث لمجموعة عمل السياسة النقدية في الدول العربية المشترك ما بين صندوق النقد العربي وبنك التسويات الدولية، نوفمبر.

[30] مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي (2019). "عابر: مشروع اصدار واستخدام عملة الكترونية افتراضية بشكل تجريبي محصورة التداول بين عدد من بنوك البلدين"، عرض مُقدم خلال الاجتماع الثالث لمجموعة عمل السياسة النقدية في الدول العربية المشترك ما بين صندوق النقد العربي وبنك التسويات الدولية، نوفمبر.

من جانب أخر، وفي إطار جهود البنك المركزي للاستفادة من الرقمنة المالية، أنشأ **مصرف لبنان** لجنةً مسؤولةً عن إصدار التعميمات اللازمة لتطوير وتنظيم قطاع التقنيات المالية، استناداً إلى قانون المال والائتمان والقانون المرتقب المتعلق بالمعاملات الرقمية. بالتوازي مع ذلك، أحرز المصرف تقدمًا كبيرًا في مشروع إصدار عملة رقمية جديدة حيث يقوم الآن بوضع اللمسات الأخيرة على الإطار القانوني لهذه العملة قبل إطلاقها[31].

كذلك تم في تونس في إطار التفكير المتعلق برقمنة الاقتصاد ووسائل الدفع، قيام **البنك المركزي التونسي** بالتعاون مع الجهات المعنية بدراسة كافة البدائل المتاحة ومن ضمنها إصدار عملة رقمية مركزية، ومع ذلك، فإن هذا الخيار لا يزال بعد في طور الدراسة، حيث تركز تونس حالياً على رقمنة المالية في بعدها المتعلق بالنقد الإلكتروني وليس في بعدها الخاص بالعملة المشفرة. وتعكف حالياً على دراسة الفرص والمخاطر المرتبطة بالتقنيات الحديثة لاسيما في مجال السلامة الإلكترونية والاستقرار المالي.

العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية: الانعكاسات على صعيد السياسات

تطرق العدد الحالي من موجز سياسات إلى واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية بما يشمل الأصول المشفرة، والعملات المستقرة، والعملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية متناولاً المزايا والتحديات المرتبطة بكل نوع من هذه الأنواع وتداعياتها المحتملة لاسيما على السياسة النقدية والاستقرار المالي. بناءً على ما سبق يقدم الجزء التالي بعض الانعكاسات على صعيد السياسات فيما يتعلق بتوجه البنوك المركزية العربية إلى إصدار عملات رقمية، ذلك بما يشمل:

أهمية قيام البنوك المركزية بتحديد الأولويات الأساسية لإصدار العملات الرقمية

يتعين على البنوك المركزية عند اتخاذ قرار بإصدار عملة رقمية في البداية التحديد الدقيق لأولويات البنك المركزي ومستهدفاته من هذا التحول، حيث تشير التجارب إلى أهمية وجود رؤية واضحة لدى صناع القرار لإصدار عملات رقمية. فبعض البنوك المركزية الدولية يلجأ إليها بهدف زيادة مستويات كفاءة نظم المدفوعات سواءً تعلق الأمر بنظام مدفوعات الجملة، بالتالي يلجأ في هذه الحالة إلى تبني عملة رقمية تستند إلى سلسلة الكتل لتسهيل عملية تسوية مدفوعات ما بين البنوك والقطاعات المالية الأخرى، أو تعلق بنظم مدفوعات التجزئة من خلال تبني عملة رقمية يستخدمها الأفراد لدفع وتسوية المعاملات الوطنية وعبر الحدود في إطار بنية للمدفوعات الإلكترونية تتكامل مع البنية التحتية القائمة للقطاع المالي. كما قد تتمثل أولويات البنوك المركزية من إطلاق عملات رقمية في توفير نظام إلكتروني وطني للمدفوعات يساعد على التعافي الاقتصادي السريع من الأزمات، ويُمكن الأفراد من الاحتفاظ بالأصول المالية بشكل آمن وأكثر كفاءة. كما قد يتعلق بالأمر كذلك برغبة البنوك المركزية في زيادة مستويات الشمول المالي للمناطق وللفئات غير المشمولة مالياً.

أهمية عدم مزاحمة البنوك المركزية لأنشطة القطاع المالي

بناءً على ما سبق، يتعين التحديد الدقيق لأولويات البنوك المركزية والتفكير المتأني والإجابة على تساؤل مهم يتعلق بمدى قدرة القطاع المالي على الوفاء بهذه الأولويات. ففي حالة ما إذا كان القطاع الخاص قادراً على الوفاء بهذه الأهداف، فقد يكون من الأفضل أن يُترك المجال للقطاع الخاص للقيام بهذا الأمر في ظل أطر رقابية وقانونية محفزة، ذلك لتجنب المخاطر التي قد تنتج عن تشعب مهام البنك المركزي في إطار عمليات إصدار هذه العملة، ومراقبة تداولاتها، وتحمل كافة المخاطر المرتبطة بكل مرحلة من مراحل تداولاتها، إضافة إلى تجنب البنوك المركزية الدخول في تعاملات من شأنها مزاحمة انشطة القطاع المالي.

الحاجة إلى الموازنة ما بين ميزات إصدار العملات الرقمية والتحديات المرتبطة بها

تحتاج كل دولة للمفاضلة ما بين المزايا المترتبة على إطلاق عملة رقمية صادرة عن البنك المركزي، مع التحديات الناتجة عن ذلك، بحيث تختار ما يناسبها بما يتلاءم مع طبيعة تطور القطاع المالي لديها ونظم المدفوعات القائمة. فالمزايا المترتبة على إصدار عملة رقمية تتعدد وتتنوع ما بين زيادة مستويات سرعة وكفاءة نظم المدفوعات، وخفض تكلفة إصدار النقد، علاوة على زيادة مستويات تنافسية نظم المدفوعات، وتسهيل عمليات التحول الرقمي، وخفض التعاملات النقدية. كما تعول بعض البلدان على إصدار البنوك المركزية لعملات رقمية لتحقيق أهداف السياسات العامة على غرار زيادة مستويات الشمول المالي، حماية المستهلك، مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب والتهرب الضريبي، إضافة إلى تسهيل

---

31 AMF and BIS, (2020). "Central Bank Papers on Monetary Policy Frameworks in the Arab Countries", Third Working Party Meeting on Monetary Policy in the Arab Region.

تعافي المجتمعات اقتصادياً في حال وقوع أية كوارث أو أزمات محلية أو دولية.

رغم ذلك يرتبط استخدام العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية بعدد من التحديات يأتي على رأسها إمكانية التأثير على عمليات الوساطة المالية وآلية خلق النقود الاعتيادية في حالة اتجاه البنك المركزي إلى إصدار عملة رقمية تخدم أغراض المدفوعات بالتجزئة، وما قد ينتج عنها من إمكانية لجوء الأفراد إلى الاحتفاظ بكميات كبيرة من هذه العملة وهو ما قد يؤثر على مستويات الودائع المصرفية ويقلل من قدرة البنوك على جذب الودائع ويرفع من كلفتها. كما قد يترتب عليها في حالات الأزمات زيادة مستويات الطلب على العملة الرقمية الصادرة عن البنك المركزي التي لا ترتبط بأي قدر من المخاطر مقارنة بباقي الأصول المالية الأخرى وهو ما قد يؤثر على النظام المالي بأكمله.

أهمية التقييم الدقيق واختيار التصميم الأفضل والأكثر ملائمة للعملة الرقمية الصادرة عن البنك المركزي

يرتبط كل نوع من العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية بمجموعة من الميزات والتحديات. فعلى سبيل المثال، تختلف العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية لخدمة مدفوعات الجملة عن تلك التي تستهدف مدفوعات التجزئة من حيث تأثيرات كل منها على نظم المدفوعات، والسياسة النقدية، والاستقرار المالي. من جهة أخرى، ترتبط قضية تصميم العملة الرقمية ببعض الاعتبارات المهمة الأخرى التي تتمثل في المفاضلة ما بين تصميم للعملة يكشف عن هوية المتعاملين أو يخفيها في ظل حاجة البنوك المركزية إلى تتبع هوية المتعاملين للوفاء بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. علاوة على ذلك، فإن تصميم العملات الرقمية الذي يتمتع بالشفافية يجعل من السهل على الحكومات مكافحة الأنشطة الإجرامية مثل التهرب الضريبي والرشوة. مع ذلك، يثير الكشف عن هوية المتعاملين تحديات تتعلق باعتبارات حماية الخصوصية، وسرية البيانات، والأمن السيبراني.

ضرورة تهيئة الأطر القانونية والتنظيمية وتوفير المتطلبات الأخرى اللازمة لإنجاح إصدار مثل هذه العملة

يحتاج نجاح عمليات إصدار هذه العملة إلى توفر عدد من المتطلبات الداعمة التي تتعلق بوجود بيئة قانونية قوية تحكم تعاملات العملات الرقمية وما يستتبعه ذلك من ضرورة توافق تعاملاتها مع الأطر القانونية الموضوعة بما يضمن حماية البيانات واعتبارات الخصوصية. من ناحية أخرى، يجب أن يفي إصدار هذه العملة بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (AML/CFT) للحيلولة دون استخدام هذه العملة بشكل يهدد الاستقرار المالي. كما يجب أن تتم استناداً إلى نموذج للأعمال قوي خاصة إذا كان سيتم استخدامها في تسوية المعاملات عبر الحدود لضمان تحقيق الاستفادة القصوى من تواجدها. ذلك إضافة إلى عدد من المتطلبات الأخرى المعززة من بينها على سبيل المثال، التحول إلى نظم الهوية الرقمية بما يسمح بتتبع التعاملات ويزيد من مستويات الاستفادة من الخدمات المالية الرقمية.

المصادر:

1) المصادر باللغة العربية

- مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي (2019). " عابر: مشروع اصدار واستخدام عملة الكترونية افتراضية بشكل تجريبي محصورة التداول بين عدد من بنوك البلدين"، مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي، عرض مُقدم خلال الاجتماع الثالث لمجموعة عمل السياسة النقدية في الدول العربية المشترك ما بين صندوق النقد العربي وبنك التسويات الدولية، نوفمبر.

2) المصادر باللغة الإنجليزية

- AMF and BIS, (2020). “Central Bank Papers on Monetary Policy Frameworks in the Arab Countries”, Third Working Party Meeting on Monetary Policy in the Arab Region.
- Bitcoin.org.
- Bitcoin.com, (2020). “84 Digital Currency Patents Filed by China's Central Bank Show the Extent of Digital Yuan, March.
- BIS, (2018). “Central bank digital currencies”, Committee on Payments and Market Infrastructures, Markets Committee.
- Barontini, C. and Holden, H. (2019). “Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency”, BIS Papers, No 101, Jan.
- Bullmann, D. et al. (2019). “In search for stability in cryptoassets: are stablecoins the solution?”, ECB Occasional Paper Series, Aug.
- Coinmarketcap, (2020).

- Complexity Lab, "The Evolution of Blockchain."
- Cryptoground, "Cryptocurrency Market Cap Predicted to hit $1 Trillion Later This Year."
- Engert, W. and Fung, B., (2017). "Central Bank Digital Currency: Motivations and Implications", Bank of Canada, Staff Discussion Paper.
- ECB, (2019). "Understanding the crypto-asset phenomenon, its risks and measurement issues", May.
- ECB, (2019). "Innovation and its impact on the European retail payment landscape", Dec.
- G20, (2019). "G20 Osaka Leaders' Declaration".
- Nakamoto S. (2008). "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System".
- Lee, V. and Wessil, D. (2018). "Digital currencies: Five big implications for central banks", Brooking, May.
- OMFIF, (2019). "Retail CBDCs: The next payments frontier".
- Six, "SIX and the SNB Explore Technological Approaches for the Use of Digital Central Bank Money in the Settlement of Tokenized Assets.
- The BI Intelligence, (2017). "Bitcoin 101: Understanding Blockchain Technology, Bitcoins, and the Rise of Cryptocurrency", Dec.
- Ye, C. and Desouza, K. (2019). "The current landscape of central bank digital currencies", Brooking Tech Think, December.

العدد (3)
مارس 2020

إعداد:
د. هبة عبد المنعم د. الوليد طلحة

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد في الدول العربية

- استنفار دولي لمواجهة تداعيات انتشار فيروس كورونا المستجد بإقرار حزم تحفيز بنحو 8 تريليونات دولار وفق التقديرات الدولية.
- مسارعة الحكومات العربية إلى تبني حزم تحفيز تركز على زيادة الإنفاق الصحي، ودعم الائتمان والسيولة، وتقديم المساعدات للأسر والشركات المتضررة، وتأمين الرواتب والأجور.
- دول العالم تلجأ إلى تمويل حزم الإنفاق من خلال موازنات استثنائية تكميلية، وإصدار السندات، ورفع سقوف الاستدانة، والصناديق الخاصة.
- صندوق النقد العربي يقدم تسهيلات ائتمانية سريعة لمساندة جهود الدول الأعضاء على تخطي الأزمة الراهنة وتسهيلات تمويلية لتأمين الاحتياجات من السلع الاستراتيجية في هذه الأوقات الصعبة.
- رفع كفاءة الإنفاق على الصحة ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة ودمج القطاع غير الرسمي أولويات أبرزتها الأزمة.
- حزم التحفيز تفرض تحديات على أوضاع الموازنات العامة وتستوجب تكثيف الإصلاح المالي في المدى المتوسط.

استنفار عالمي لمواجهة التداعيات الانسانية والاقتصادية لفيروس كورونا المُستجد

في أعقاب الانتشار العالمي واسع النطاق لفيروس كورونا المُستجد خلال شهر مارس من عام 2020 واتجاه العديد من دول العالم إلى تبني سياسات احترازية عديدة تضمنت حالات إغلاق كلي في حالة بعض الدول لاسيما الولايات المتحدة ودول الإتحاد الأوروبي أو جزئي في بعض دول العالم الأخرى، هبت المؤسسات الدولية وحكومات دول العالم لتبني السياسات الكفيلة بمواجهة التداعيات الإنسانية والاقتصادية الناتجة عن انتشار الفيروس.

في هذا الإطار، قامت مجموعة العشرين برئاسة المملكة العربية السعودية بتبني عدد من المبادرات من أهمها مبادرة الجاهزية العالمية لمواجهة الأوبئة (G20 Global Pandemic Preparedness Initiative) التي تهتم بإجراء تقييم لمدى جاهزية دول العالم لمواجهة الوباء وتحديد الفجوات القائمة بهدف صياغة تدخلات فعالة لمواجهة الوباء تبنت دول العالم حزم تحفيز مالي بقيمة 8 تريليونات دولار (بما يعادل 8.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي) من بينها خمسة تريليون دولار على مستوى دول مجموعة العشرين. استهدفت الحزم توفير الموارد المالية بشكل عاجل لدعم خطوط الائتمان والسيولة وتمكين الحكومات من زيادة مستويات الإنفاق على الصحة ومساندة القطاعات المتضررة والفئات الهشة .

في هذا الصدد، عملت المؤسسات الدولية على حشد مواردها لتقديم المساعدة الطارئة لدول العالم لمواجهة الوباء على الصعيد الإنساني والاقتصادي لاسيما الدول النامية ذات الدخل المنخفض والفقيرة، حيث حشد صندوق النقد الدولي موارد مالية بقيمة تريليون دولار لتقديم الدعم الطارئ والسريع للدول الأعضاء. كما أعلنت مجموعة البنك الدولي عن مجموعة من التدخلات بقيمة 160 مليار دولار خلال الخمسة عشر شهراً المقبلة .

كما اتجهت البنوك المركزية حول العالم إلى تبني حزم تحفيز نقدية شملت سياسات نقدية توسعية قامت من خلالها بخفض كبير لأسعار الفائدة، واستخدام أدوات السياستين النقدية والاحترازية الكلية لتخفيف الأعباء الاقتصادية وتحرير موارد مالية لحفز الائتمان وتخفيف الضغوطات المالية على قطاعات الأسر والشركات، وتنفيذ برامج ضخمة للتيسير الكمي.

حزم التحفيز المالي على المستوى العالمي

على المستوى الدولي، قامت حكومات العالم بتبني حزم تحفيز ضخمة لتجاوز التداعيات الناتجة عن الوباء، ركزت بشكل عام على زيادة مستويات الإنفاق على الصحة، ودعم مستويات الائتمان والسيولة، وتقديم المساعدات للأسر والشركات المتضررة من انتشار الفيروس، وتدابير للإعفاء من الضرائب ورسوم الخدمات الحكومية أو تأجيلها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، التي تسارعت فيها وتيرة انتشار عدد حالات المرض إلى ما يمثل ربع الحالات على مستوى العالم وبلغ بها عدد الوفيات حتى تاريخه ما يفوق 22 ألف حالة، تم تبني حزمة تحفيز ضخمة تعتبر الأكبر عالمياً وتاريخياً بقيمة 2.2 تريليون دولار (10.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) بهدف ضمان تخفيف الأثر على القطاعات المتضررة، ودعم التوظيف، وتوفير أجور العاملين لمدة شهرين، ودعم السيولة لشركات القطاع الخاص. فيما أعلنت كندا عن تبني حزمة تحفيز بواقع 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي توجه بشكل أساسي لدعم العمالة الكندية وتأمين رواتبهم ودعم السيولة وخطوط الائتمان. إلى جانب دعم النظام الصحي، وتطوير اللقاحات، والإمدادات الطبية. إضافة إلى تقديم المساعدات المباشرة للأسر وزيادة الإعفاءات الحالية لضريبة السلع والخدمات، ودعم الشركات من خلال تأجيل ضريبة الدخل والمبيعات.

على مستوى دول الإتحاد الأوروبي، أقر وزراء مالية منطقة اليورو خلال شهر أبريل 2020 اتفاق بشأن خطة إنقاذ بقيمة 540 مليار يورو (حوالي 590 مليار دولار) لدعم الاقتصادات الأوروبية التي تأثرت كثيراً بانتشار الفيروس. على مستوى دول الإتحاد فرادى كانت هناك كذلك العديد من الحزم التي تم إقرارها محلياً. ففي ألمانيا أقر البرلمان مؤخراً حزمة تحفيز غير مسبوقة بقيمة تريليون يورو، سيتم توجيه جانب منها بواقع 100 مليار يورو لصندوق الاستقرار الاقتصادي الذي يهدف إلى دعم رأسمال الشركات المتأثرة، مع إمكانية الاستحواذ على هذه الشركات من قبل الحكومة في أعقاب ذلك، كما حدث في فترة الأزمة المالية العالمية. علاوة على 825 مليار يورو في صورة ضمانات لقروض الشركات المتأثرة بتداعيات الأزمة، و50 مليار يورو لدعم الأشخاص العاملين لحسابهم، والمشروعات الصغيرة والمتوسطة .

كما عملت الحكومة الفرنسية على تبني حزمة تناهز قيمتها 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من بينها 10 في المائة في صورة ضمانات عامة مُقدمة لحفز التمويل الموجه إلى الشركات في القطاع الخاص بهدف توفير التأمين الصحي للمرضى ومقدمي الرعاية لهم، وزيادة الإنفاق على الإمدادات الطبية، ودعم السيولة من خلال تأجيل مدفوعات الضمان الاجتماعي والضرائب على الشركات، والدعم النقدي المباشر للمشاريع الصغيرة والمتوسطة. في إيطاليا التي تأثرت بشكل بالغ جراء انتشار الوباء، تم تبني حزمة تحفيزية بنحو 22 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وجهت بشكل أساسي إلى تعزيز نظام الرعاية الصحية، والحفاظ على الوظائف، ودعم العمالة في القطاع الخاص، والعاملين لحسابهم، ومساندة الشركات بما في ذلك تدابير لتأجيل المستحقات الضريبية ورسوم فواتير الخدمات، وزيادة مستويات الائتمان ودعم السيولة.

في استراليا، وافقت الحكومة على مجموعتين من حزم التحفيز الاقتصادي بقيمة 189 مليار دولار استرالي ما يعادل 9.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يتم توجيهها لدعم الأسر الفقيرة، والمشروعات الصغيرة والمتوسطة. في حين تبنت الصين التي شهدت أول حالات الإصابة بالمرض حزمة تحفيز بقيمة 1.3 تريليون يوان ما يمثل 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) لزيادة الإنفاق على الوقاية من الأوبئة ومكافحتها، والإسراع بعمليات إنتاج المعدات الطبية، وصرف التأمين ضد البطالة. إضافة إلى الإعفاء الضريبي ودعم الحكومة لمساهمات الضمان الاجتماعي للشركات. إلى جانب الإسراع بتنفيذ مشروعات الإنفاق الاستثماري في البنية التحتية.

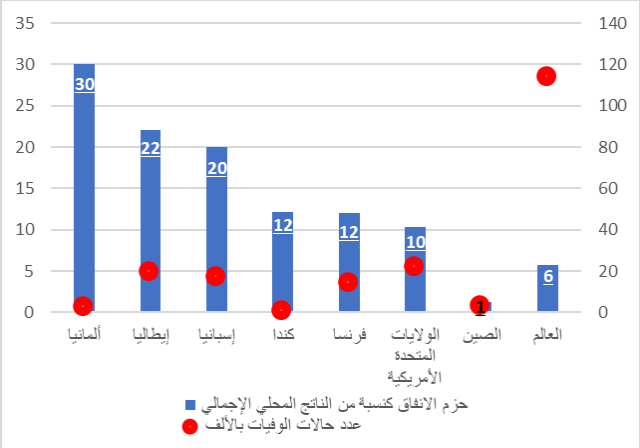
علاوة على ما سبق، تبنت البنوك المركزية الدولية العديد من الإجراءات التحفيزية لدعم الائتمان والسيولة وذلك بما يشمل خفض سعر الفائدة، وتكثيف العمل ببرامج التيسير الكمي، ودعم عمليات مقايضة العملات لاسيما العمليات الدولارية، والتدخل في عمليات السوق المفتوحة بضخ السيولة وزيادة آجال تلك العمليات. في هذا السياق، وفي بداية الأزمة خلال شهر مارس 2020 أعلن مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي عن حزمة تحفيز بقيمة 1 تريليون دولار، كما قام بخفضين لأسعار الفائدة بقيمة 1.5 نقطة مئوية. كما تم الإعلان عن إطلاق برنامج التيسير الكمي لشراء 500 مليار دولار من سندات الخزانة الأميركية، و200 مليار دولار من الأوراق المالية المدعومة بالرهن العقاري على مدى الأشهر القليلة المقبلة، والإعلان بنهاية شهر مارس عن توسيع نطاق البرنامج ليصبح برنامج شراء غير محدود للأصول بما في ذلك سندات الشركات. كما لجأ مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي في بداية شهر أبريل 2020 إلى تنفيذ إجراءات إضافية لتقديم ما يصل إلى 2.3 تريليون دولار في شكل قروض لدعم الاقتصاد. سيساعد هذا التمويل الأسر وأصحاب العمل من جميع الأحجام ويعزز قدرة حكومات الولايات والحكومات المحلية على تقديم الخدمات الحيوية لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد[32]. كما أعلن البنك المركزي الأوروبي عن دعمه لدول منطقة اليورو من خلال برنامج شراء السندات الحكومية والخاصة على نطاق واسع ودون نهاية محددة للعمل بهذا البرنامج من خلال شراء سندات بقيمة تبلغ نحو 750 مليار يورو. كما قام بخفض سعر فائدة الإيداع، وتقديم تسهيلات تمويل طويل الأجل. كذلك أعلن البنك المركزي الياباني عن حزمة تحفيزية بقيمة

[32] FED, (2020). "Federal Reserve takes additional actions to provide up to $2.3 trillion in loans to support the economy", April.

674 مليار يورو تخصص لشراء السندات السيادية ومضاعفة الاستثمار في شراء صناديق الاستثمار. وضخ بنك الصين الشعبي نحو 26 مليار يورو سيولة في الأسواق من خلال دعم القروض. فيما قام بنك انجلترا المركزي بخفض سعر الفائدة بنحو نصف نقطة مئوية خلال الربع الأول من عام 2020 للتصدي للتداعيات الناتجة عن فيروس كورونا، وقام بتنفيذ برنامج للتيسير الكمي لشراء السندات الحكومية بقيمة 435 مليار جنيه استرليني، وسندات خاصة بقيمة 100 مليار جنيه.

شكل رقم (1)

حزم التحفيز المالي وعدد حالات الوفيات جراء فيروس كورونا المُستجد بالألف في بعض دول العالم*



* حتى 13 أبريل 2020.
المصدر: صندوق النقد الدولي ومنظمة الصحة العالمية.

حزم التحفيز المالي على مستوى الدول العربية

تبنت حكومات الدول العربية ممثلةً في البنوك المركزية ووزارات المالية حزم تحفيزية بقيمة تقارب 180 مليار دولار (حوالي 9.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية) حتى تاريخه بهدف دعم الفئات المتضررة وتقليل حجم الأثر المتوقع، الناتج عن تقييد الفيروس لحركة النشاط في عدد من القطاعات الاقتصادية الأساسية وتأثيراته على دخول الأسر والشركات.

شملت حزم التحفيز عدة تدخلات تنوعت ما بين توجيه المزيد من المخصصات المالية لدعم الأنظمة الصحية، وخفض الفائدة بنسب تراوحت ما بين 1.5 و3.0 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 ستة أشهر، وإعفاء المواطنين من رسوم خدمات المياه والكهرباء لمدة ثلاثة أشهر، وغيرها من التدخلات الداعمة الأخرى، من بينها تطبيق برامج الدخل الأساسي المُعمَّم، وهو ما سيخفف نسبياً من الأثر المتوقع لانتشار الفيروس على اقتصادات الدول العربية خلال العام الجاري.

يلاحظ في هذا الصدد تباين مستويات حزم التحفيز بحسب الحيز المالي المتاح لدى كل دولة عربية وكذلك مستويات شبكات الأمان الاجتماعي وقدرة الدول على حشد أموال ضخمة في وقت قصير لتجاوز الصدمات الاقتصادية.

في الإمارات[33] تم تبني حزمة تحفيز إجمالية بقيمة 77 مليار دولار (283 مليار درهم بما يعادل نحو 19 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) تتضمن من بينها حزمة تحفيزية مُقرة من قبل مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي بقيمة 256 مليار درهم لدعم خطوط الائتمان والسيولة ومساندة القطاع الخاص والشركات المتضررة. كما أعلنت وزارة المالية عن حزمة تحفيز بقيمة تقارب 27 مليار درهم لدعم القطاع الخاص وتسريع مشروعات البنية الأساسية وخفض رسوم الخدمات الحكومية.

في السعودية[34]، تم تبني حزمة تحفيزية بقيمة 34.4 مليار دولار (حوالي 16.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، تضمنت قيام مؤسسة النقد العربي السعودي بضخ نحو 50 مليار ريال سعودي لدعم القطاع الخاص، لا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال توفير التمويل للبنوك لتمكينها من تأجيل سداد القروض القائمة وزيادة الإقراض للشركات. كما أعلنت وزارة المالية عن حزمة تحفيز بقيمة 70 مليار ريال شملت إعفاء وتأجيل بعض المستحقات الحكومية لتوفير سيولة على القطاع الخاص ليتمكن من استخدامها في إدارة أنشطته الاقتصادية.

تمثلت المبادرات العاجلة التي تم تبنيها من قبل وزارة المالية في الإعفاء من المقابل المالي على الوافدين المنتهية فترة إقامتهم ورسوم التأشيرات وتأجيل تحصيل ضريبة القيمة المضافة وضريبة السلع الانتقائية وضريبة الدخل، وتحصيل

[33] مصرف الامارات المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://centralbank.ae/ar/about-us.

[34] مؤسسة النقد العربي السعودية (2020)، " بيان صحفي حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.sama.gov.sa/ar-a/News/Pages/allnews.aspx.

الرسوم الجمركية على الواردات لمدة ثلاثين يوماً، وذلك للثلاثة أشهر القادمة، وتأجيل دفع بعض رسوم الخدمات الحكومية والرسوم البلدية المستحقة على منشآت القطاع الخاص، وذلك لمدة ثلاثة أشهر. من جانب آخر، تم الإعلان في أوائل شهر أبريل عن مبادرة تتحمل بموجبها الحكومة نحو 60 في المائة من رواتب موظفي القطاع الخاص السعوديين بقيمة إجمالية تقدر بنحو 9 مليارات ريال لمدة ثلاثة أشهر.

في نفس الصدد، أعلنت آلية إدارة الأزمات في قطر عن تقديم حزمة من السياسات التحفيزية من ضمنها تقديم دعم للقطاع الخاص بحوالي 75 مليار ريال قطري (نحو 23.4 مليار دولار تمثل 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

في البحرين أعلنت الحكومة عن حزم تحفيزية بقيمة 12 مليار دولار (4.3 مليار دينار تعادل نحو 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) لمواجهة تداعيات الفيروس على الاقتصاد البحريني. تشمل الإجراءات التي تمتد على مدى ثلاثة أشهر دفع رواتب البحرينيين العاملين في القطاع الخاص وإعفاء المحلات التجارية والشركات الصغيرة والمتوسطة من الرسوم الحكومية [35].

كما أطلقت الكويت حزمة بقيمة 1.6 مليار دولار (500 مليون دينار كويتي) وأنشئت صندوق تمويلي بمشاركة المصارف التجارية لمجابهة تحديات تفشي فيروس كورونا والحد من انتشاره وذلك لمجابهة الاحتياجات التمويلية الطارئة والعاجلة للحكومة الكويتية في مواجهة الأزمة.

على مستوى الدول العربية المصدرة للنفط الأخرى، أنشأ العراق حساباً خاصاً تُودع فيه المبالغ المخصصة لمحاربة فيروس كورونا، حيث خصص البنك المركزي في هذا الصدد مبلغ 25 مليون دولار لدعم جهود الحكومة العراقية لمواجهة الفيروس [36]. بالإضافة إلى ذلك، قدم البنك المركزي العراقي تسهيلات مصرفية من خلال إعادة جدولة القروض المصرفية لدى القطاع الخاص، بالأخص تلك المستحقة على الشركات الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن زيادة أجل السداد للقروض القائمة والمستقبلية للقطاعات الأكثر عُرضةً لتداعيات الفيروس، وتخفيض تكلفة الاقتراض.

من ناحية أخرى قدم الأردن [37] دعماً للاقتصاد بحوالي 1.6 مليار دولار ضمن سياسته الطارئة للحد من التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا على الاقتصاد. وأعلنت وزارة المالية عن مجموعة من التدابير لمواجهة الوباء منها تأجيل تحصيل ضريبة المبيعات على جميع القطاعات المحلية، والواردات المتصلة بالصحة، واستيراد الأدوية، وتأجيل 70 في المائة من قيمة الرسوم الجمركية للشركات وتخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي لمؤسسات القطاع الخاص.

كذلك أعلنت مصر حزمة من الإجراءات والتدابير بقيمة 7.7 مليار دولار (100 مليار جنيه بما يمثل نحو 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) تمثلت في تأجيل الاستحقاقات الائتمانية للشركات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لمدة 6 أشهر وتقديم تسهيلات ائتمانية في هذا الصدد تقضي بإعفاء أي غرامات يتم فرضها نتيجة لعدم السداد. كما تشمل الخطة أيضاً تقديم الدعم للعمالة المؤقتة بسبب تفشي فيروس كورونا. لمواجهة الآثار المحتملة لفيروس كورونا تبني البنك المركزي المصري عدد من الإجراءات التحفيزية بما يشمل خفضاً كبيراً لأسعار الفائدة بنحو 3 نقاط مئوية خلال الربع الأول من عام 2020. كما جاء على رأس التدابير المُتبناة تأجيل الاستحقاقات الائتمانية للشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لمدة 6 أشهر، وعدم تطبيق عوائد وغرامات إضافية على التأخر في السداد. علاوة على تمكين البنوك بشكل فوري من تلبية الحدود الائتمانية اللازمة لمقابلة تمويل العمليات الاستيرادية للسلع الأساسية والاستراتيجية، بما يضمن تلبية طلبات الشركات المستوردة لها وعلى وجه الخصوص السلع الغذائية لتغطية احتياجات الأسواق، وإتاحة الحدود الائتمانية اللازمة لتمويل رأس المال العامل وبالأخص صرف رواتب العاملين بالشركات. بالإضافة إلى ذلك، أعلنت الحكومة المصرية عن تحفيزات ضريبية، تمثلت في تقسيط الاقرارات الضريبية على ثلاثة أقساط بالنسبة للشركات والمنشآت المتضررة، بالإضافة إلى إعفاء المنشئات العاملة في قطاع السياحة والفندقة من الضريبة العقارية لمدة 6 أشهر.

في تونس أعلنت السلطات عن خطة طوارئ بقيمة 0.8 مليار دولار (2.5 مليار دينار تونسي ما يعادل 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، تشمل الحزمة عدد من التحفيزات من ضمنها إعفاءات ضريبية، وتحويلات نقدية مباشرة للأسر الفقيرة وذوي الدخل المحدود ما قيمته 150 مليون دينار تونسي.

في إطار حرص المغرب على التخفيف من تداعيات فيروس كورونا، قامت وزارة المالية بإنشاء "الصندوق الخاص لتدبير ومواجهة فيروس كورونا" بميزانية بلغت واحد مليار دولار (10 مليار درهم مغربي) بهدف:

- تحمل تكاليف تأهيل الأنظمة الصحية، سواءً فيما يتعلق بتوفير البنية التحتية الملائمة والمعدات والوسائل الإضافية التي يتعين اقتناؤها بصفة عاجلة

35 IMF (2020), https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

36 البنك المركزي العراقي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://cbi.iq

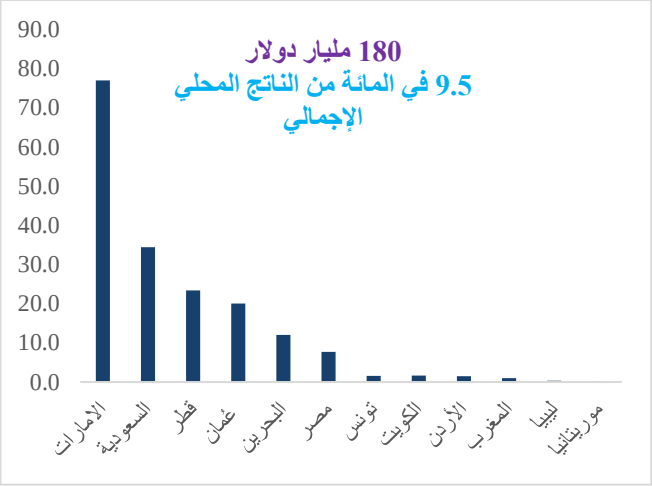
37 البنك المركزي الاردني (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.cbj.gov.jo

من أجل علاج الأشخاص المصابين بالفيروس في ظروف جيدة.

- دعم الاقتصاد الوطني لمواجهة تداعيات الفيروس من خلال التدابير التي تقترحها لجنة اليقظة الاقتصادية، وذلك للتخفيف من التداعيات على المستوى الاجتماعي أساساً.

شكل رقم (2)

حزم التحفيز المالي في عدد من الدول العربية حتى تاريخه (مليار دولار)



المصدر: مصادر رسمية.

تمويل حزم التحفيز المالي

شكل تمويل حزم التحفيز المعلنة تحدي لحكومات العالم في الاقتصادات المتقدمة والنامية في ظل الحاجة لحشد موارد تمويلية ضخمة بشكل سريع لتوجيهها إلى القطاعات الأكثر تضرراً، في وقت تشهد فيه مستويات المديونية ارتفاعاً في عدد كبير من الدول.

تباينت وسائل تمويل الحزم من دولة إلى أخرى، فبعض الدول لجأت إلى تعديلات تشريعية لقوانين الموازنة للسماح بتجاوز السقوف الموضوعة لمستوى العجوزات في المالية العامة وإقرار المؤسسات البرلمانية لحزم التحفيز الضخمة لا سيما في دول الإتحاد الأوروبي. فيما لجأت دول أخرى إلى تمويل الحزم من خلال خفض بعض بنود الإنفاق أو تأجيل تمويل بعض المشروعات لتوفير حيز يسمح بتمويل الحزم دون ضغوطات كبيرة على أوضاع الموازنات.

كما يتألف جزء من تمويل الحزم في عدد كبير من الدول من تأجيل الحكومات لتحصيل المدفوعات الضريبية لمدة ثلاثة أو ستة أشهر بدون اللجوء إلى زيادات في الإنفاق، إضافة إلى التمويل من خلال إطلاق الهوامش الرقابية لرأس المال والسيولة لدعم قدرة البنوك على منح الائتمان. كما لجأ بعضها الآخر إلى الاقتراض لتمويل الحزم أو إنشاء صناديق تشترك فيها مؤسسات القطاع الخاص بالتبرعات لحشد الموارد التمويلية الكافية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية أقر الكونجرس ثلاثة مشاريع قوانين تهدف إلى التخفيف من الأثر الاقتصادي لفيروس كوفيدا-19. تمثل أحدث هذه القوانين في قانون (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act) (CARES) الذي أقر زيادة في الموازنة العامة بقيمة 2.2 تريليون دولار بما يعد أكبر تشريع للتحفيز الاقتصادي في التاريخ الأمريكي في أعقاب حزم التحفيز الضخمة التي تم إقرارها في الثلاثينيات من القرن الماضي.

في الإتحاد الأوروبي، من المقرر أن يتم تمويل حزم الإنفاق من خلال خطة إنقاذ اقتصادي لتفعيل خط ائتمان تبلغ قيمته ما يمثل نحو 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمنطقة اليورو من خلال "آلية الاستقرار الأوروبية" لدعم الدول الأعضاء في توفير الموارد المالية اللازمة لمواجهة فيروس كورونا.

تجدر الإشارة إلى أنه قد سبق اقتراح قادة تسع دول من دول الإتحاد الأوروبي التي تأثرت بشكل كبير بانتشار الفيروس، قيام الإتحاد الأوروبي بإصدار ما يُعرف بـــ "سندات كورونا" لتمويل المبالغ الضخمة المطلوبة لتمويل الإنفاق المطلوب لتجاوز التداعيات السلبية للأزمة. تمثل هذه السندات أداة دين جديدة تجمع بين إصدارات الدين المُصدرة في دول الإتحاد المختلفة. وهي الفكرة التي لا تزال محل خلاف ما بين دول الإتحاد في ظل قلق بعض الدول مثل ألمانيا وهولندا والنمسا من إصدار أدوات دين مشتركة مع باقي دول الإتحاد عالية المديونية.

في ألمانيا، استلزم تمويل الحزم قيام وزارة المالية بتقديم ميزانية تكميلية لعام 2020 باعتمادات إضافية بقيمة 156 مليار يورو متجاوزةً بذلك القاعدة المالية المُطبقة في ألمانيا التي تقتضي ضرورة توازن الموازنة العامة للدولة عند مستويات عجز صفرية.

في اندونيسيا لجأت الحكومة إلى طرح سندات لأجل خمسين عاماً بقيمة 4.3 مليار دولار لتمويل حزم الإنفاق المخصصة لمواجهة وباء كورونا بما يمثل واحداً من أطول آجال الإصدارات في القارة الآسيوية.

في البرازيل تحرص الحكومة على تمويل الحزمة بدون فرض ضغوطات على مستويات الانضباط المالي، بالتالي تركز بشكل كبير على إرجاء مدفوعات الضرائب المستحقة على الأفراد والشركات أو من خلال استقطاعات أخرى من بنود الموازنة.

على مستوى الدول العربية[38]، سوف يتم تمويل جانب من حزمة التحفيز المُقدمة في الإمارات من خلال مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي المُقدر قيمتها بنحو 256 مليار درهم من خلال اعتماد مالي يصل إلى 50 مليار درهم، خُصص من أموال المصرف المركزي لمنح قروض وسلف بتكلفة صفرية للبنوك العاملة بالدولة مغطاة بضمان، بالإضافة إلى تمويل مبلغ 50 مليار درهم من خلال تحرير رؤوس الأموال الوقائية الإضافية للبنوك. علاوة على مبلغ 61 مليار درهم من خلال خفض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع تحت الطلب لجميع البنوك بمقدار النصف، من 14 في المائة إلى 7 في المائة.

في السعودية، لضمان عدم تأثر أوضاع الاستدامة المالية وتوفير حيز مالي للإنفاق على حزم التحفيز، تم خفض النفقات العامة في إطار موازنة عام 2020 بنحو 50 مليار ريال من خلال تأجيل بعض أوجه الإنفاق. كما تم في أعقاب ظهور فيروس كورونا رفع سقف الاقتراض عبر زيادة نسبة الاقتراض من 30 في المائة من الناتج المحلي (785 مليار دولار) إلى 50 في المائة حتى نهاية العام الجاري لضمان وجود التمويل الكافي لاحتياجات الموازنة.

في الكويت، يُشار إلى أن مجلس الوزراء الكويتي وافق في منتصف مارس الماضي على مشروع قانون لزيادة ميزانية الوزارات والحكومة بقيمة 500 مليون دينار لعام 2020-2021 لمواجهة التداعيات الناتجة عن فيروس كورونا. كما أنشأ مجلس الوزراء صندوقا مؤقتا لاستلام المساهمات المالية من المؤسسات والشركات والأفراد لدعم جهود الحكومة لمحاربة انتشار فيروس كورونا.

في مصر، سوف يتم تمويل جانب من حزمة التحفيز من خلال الوفورات الناتجة عن إصلاح نظم دعم الطاقة التي تُقدر بنحو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما سيتيح الانخفاض المتوقع للأسعار العالمية للنفط عن المستوى المعلن في موازنة العام المالي 2020-2021 البالغ 64 دولاراً للبرميل حيزاً مالياً يسهم في تمويل جانب من حزم التحفيز.

في المغرب، إضافة إلى الميزانية العامة للدولة، سيتم تمويل الحزمة التحفيزية من خلال مساهمة العديد من الهيئات والمؤسسات. في هذا السياق، سيساهم صندوق الحسن الثاني بنحو مليار درهم. كذلك اتجهت الوزارة إلى إعفاء مساهمات الأشخاص المعنويين والأفراد الموجهة لحشد الموارد المالية في إطار هذا الصندوق من الضرائب. كما قررت الحكومة تجاوز سقف الدين الخارجي المُحدد في قانون المالية للعام 2020 البالغ 31 مليار درهم بنحو 3 مليارات دولار بسبب جائحة كوفيد-19 وتداعياتها الاقتصادية بما يسمح للمملكة بتوفير حاجياتها من العملة الصعبة، خاصة عبر اللجوء إلى الأسواق الدولية للاقتراض مع تأثر القطاعات المولدة للنقد الأجنبي.

دور صندوق النقد العربي

يقدم صندوق النقد العربي دعماً مالياً وفق إجراءات سريعة للدول الأعضاء المتأثرة بالتداعيات الناتجة عن فيروس كورونا من خلال عدد من التسهيلات المتاحة. يشمل ذلك القروض التلقائية والتعويضية التي توفر تمويلًا سريعًا لتلبية احتياجات الدول الأعضاء المقترضة من خلال المساهمة في سد فجوة تمويل ميزان المدفوعات، وبالتالي تعزيز الاحتياطيات ودعم قدرة الدول الأعضاء على احتواء الآثار الاقتصادية والمالية السلبية للفيروس.

بدأ الصندوق في تلقي طلبات التمويل من عدد من دوله الأعضاء لمواجهة التداعيات الناتجة عن الفيروس، في شكل قروض جديدة، وكذلك طلبات سحب الشرائح على القروض الحالية. في هذا الصدد، يقوم الصندوق بدراسة الطلبات المختلفة لتلبية احتياجات الدول الأعضاء بأقصى سرعة.

من ناحية أخرى، يقوم برنامج تمويل التجارة العربية من خلال نشاط شبكة وكالاته الوطنية (البنوك والمؤسسات المالية - العامة والخاصة) بمساندة الدول العربية من خلال الاستفادة من خطوط التسهيلات الائتمانية لتمويل المعاملات التجارية المؤهلة. في الوقت نفسه، يقدم البرنامج خطوط ائتمانية محددة مخصصة لتمويل السلع الاستراتيجية لتمكين الكيانات السيادية من تأمين احتياجاتها من السلع الاستراتيجية في هذه الأوقات الصعبة.

الانعكاسات على صعيد السياسات

تطرق الموجز الحالي إلى حزم التحفيز المتبناة عالمياً وإقليمياً لتجاوز التداعيات السلبية الناتجة عن انتشار فيروس كورونا المُستجد وأشار إلى الاستنفار العالمي لحشد الموارد اللازمة لدعم الأنظمة الصحية والتخفيف من الأثر الاقتصادي للفيروس على النشاط الاقتصادي وعلى القطاعات المتضررة. في هذا الإطار تبدو بعض الانعكاسات على صعيد السياسات من بينها ما يتعلق بضرورة ترتيب الأولويات فيما يتعلق ببنود الإنفاق المتضمنة في هذه الحزم والسعي نحو تبني تدابير مستقبلية تخفف من أية آثار متوقعة مستقبلية ناتجة عن انتشار مثل هذه الأوبئة وكذلك داعمة لمستويات قدرة الاقتصاد على مواجهة الأزمات وذلك على النحو التالي:

دعم قطاع الصحة ورفع فاعلية الإنفاق الصحي

رغم كون حزم الإنفاق ركزت على ضخ الأموال إلى عدد من القطاعات المتضررة، إلا أن ترتيب الأولويات في هذه المرحلة ضروري لتحسين مستويات الاستجابة وتسهيل عملية التعافي الاقتصادي. يعد دعم القطاع الصحي من أهم الأولويات في

[38] وزارات المالية والبنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية.

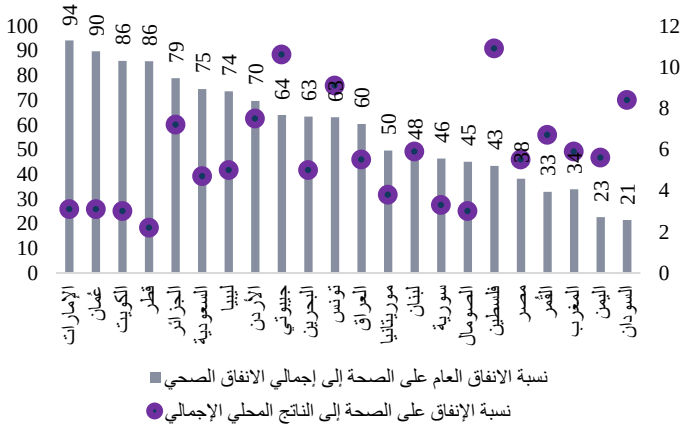
المرحلة الحالية، فكغيرها من حكومات دول العالم استنهضت الحكومات العربية طاقاتها لتوفير التمويل اللازم لدعم القطاع الصحي، حيث تخصص الدول العربية ما يقارب 5 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على القطاع الصحي.

يتسم القطاع الصحي في الدول العربية بهيمنة مزودي الخدمات الصحية من القطاع العام حيث يشكل الإنفاق العام على الصحة نحو 63 في المائة من إجمالي الإنفاق على الصحة. بل وترتفع النسبة إلى ما يفوق 80 في المائة في بعض الدول العربية مثل الإمارات (94.2 في المائة)، وعُمان (89.9 في المائة)، والكويت (85.9 في المائة)، وقطر (85.7 في المائة)، والسعودية (74.5 في المائة). من شأن هذا الأمر أن يسهل من قدرة الحكومات على الاستجابة السريعة والقوية لحالات انتشار الأوبئة وتبني التدابير الفعالة لمكافحتها.

رغم ذلك فالأزمة الحالية تبرز أهمية تحرك الدول العربية باتجاه زيادة مستويات كفاءة الإنفاق على الصحة. فرغم كون مستويات الإنفاق على الصحة في الدول العربية البالغ 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العربي لا يقل كثيراً عن المستوى العالمي البالغ 6 في المائة، إلا أن القطاع الصحي في عدد من الدول العربية يواجه بعدد من التحديات لعل من أهمها الحاجة إلى رفع كفاءة الإنفاق على الصحة والارتقاء بمستوى جودة الخدمات الحكومية وتحسين أوضاع العاملين في قطاع الصحة الذين يمثلون خط الدفاع الأول في مثل هذه الظروف.

شكل رقم (3)

الإنفاق على الصحة في الدول العربية



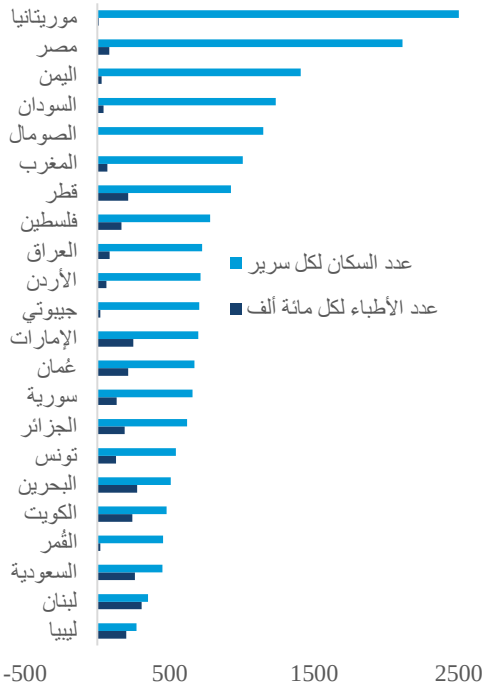
المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

من جهة أخرى يتضح نقص مستوى الطواقم الطبية في بعض الدول العربية من واقع الإحصاءات الخاصة بعدد الأطباء والممرضات لكل مائة ألف نسمة من السكان وعدد السكان مقابل كل سرير في المستشفيات. فعلى سبيل المثال يزيد عدد السكان لكل سرير في المستشفيات عن 500 نسمة في سبعة عشرة دولة عربية، الشكل رقم (4). كذلك تبدو أهمية العمل على زيادة مستويات الإنفاق على الصحة في بعض الدول العربية التي لا تزال مستويات الإنفاق على الصحة بها أقل من المتوسط العالمي والعربي

شكل رقم (4)

عدد الأطباء لكل مائة ألف نسمة من السكان وعدد السكان

مقابل كل سرير



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

دعم قدرة المشروعات الصغيرة والمتوسطة على مواجهة الصدمات الاقتصادية

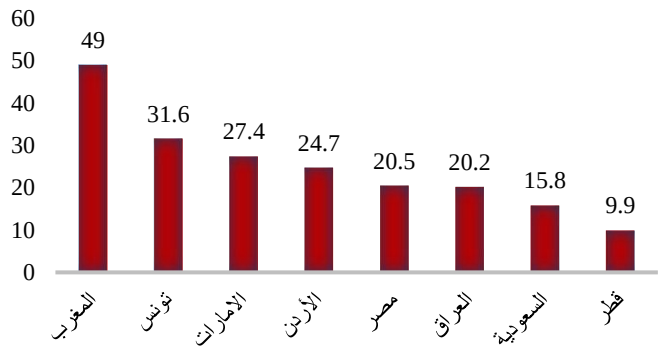
تعتبر المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة قاطرة النمو في عدد كبير من الدول العربية وداعم رئيس لمستويات التنويع الاقتصادي وخلق فرص العمل، تسهم بنحو 45 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العربي ونحو ثلث فرص التشغيل في القطاع الرسمي. كان لأزمة فيروس كورونا المُستجد آثاراً كبيرة على مشروعات القطاع في ظل عدم قدرة هذه المشروعات على تحمل الصدمات الاقتصادية مقارنة مع الشركات الكبيرة التي يتوفر لديها فوائض مالية.

من ثم انصبت التدخلات المتضمنة في حزم الإنفاق بشكل كبير على دعم المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على تجاوز التداعيات السلبية لانتشار الفيروس من خلال آليات عديدة شملت إعفائها من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ورسوم الخدمات الحكومية والإيجارات في المناطق الصناعية وغيرها من الإجراءات لا سيما تلك العاملة في القطاعات

المتضررة وعلى رأسها قطاع الخدمات بشكل عام وقطاع السياحة بشكل خاص، الذي تشير التقديرات إلى أن 80 في المائة من المشروعات العاملة به، هي من المشروعات الصغيرة والمتوسطة[39]. في هذا الإطار من الضروري السعي نحو المزيد من تمكين هذا القطاع على تجاوز الصدمات الاقتصادية المختلفة من خلال تعزيز فرص نفاذه إلى التمويل والضمانات. كما يبرز في هذا الصدد أهمية توسيع نطاق شمولية منظومة الضمان الاجتماعي ودعم قدرتها على مساندة المنتفعين في مثل هذه الظروف الطارئة، وهو ما يستلزم رفع كفاءة إدارة هذه الأنظمة بما يسمح بتوفير عائد مجزي للمنتفعين يمكنهم في مثل هذه الحالات من مجابهة الصدمات الاقتصادية.

شكل رقم (5)

مساهمة قطاع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في التشغيل في الدول العربية (%)



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

شمولية القطاع غير الرسمي في منظومة الاقتصاد الرسمي

أحد أهم العوامل التي رفعت من قيمة حزم التحفيز المالي في بعض الدول العربية التوجه إلى تخصيص مبالغ لتقليل مستويات تضرر المنشآت في القطاع غير المنظم والعمالة الموسمية. لا يزال القطاع غير المنظم يمثل أهمية كبيرة تفوق 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الدول العربية. في مثل هذه الحالات يكون هذا القطاع هو الأكثر تضرراً في ظل غياب أية منظومة للضمان الاجتماعي. بالتالي فأحد أهم الأولويات في المدى المتوسط يرتبط بدمج القطاع غير الرسمي في المنظومة الرسمية بهدف توفير الحماية الاجتماعية للعاملين فيه وفق أطر مهيكلة وبدون تحمل الدولة لأعباء ضخمة لدعم هذه الفئات وخلق مصدات تمكن هذه الفئات من امتصاص الصدمات الاقتصادية.

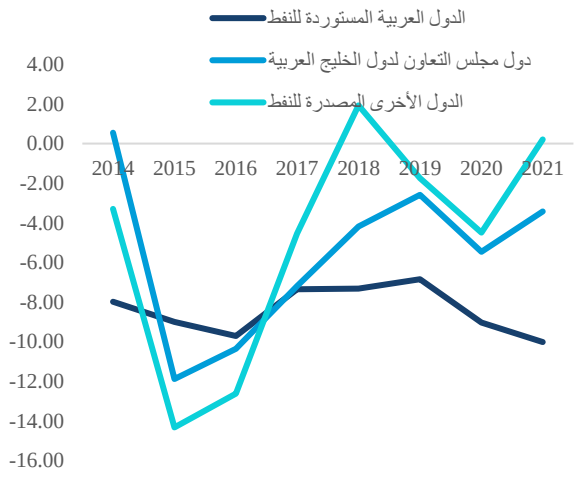
الاستدامة المالية

تؤثر المستجدات المرتبطة بفيروس كورونا على الموازنات العربية حيث نتج عنها تراجع في حصيلة الإيرادات النفطية والضريبية في الدول العربية في الوقت الذي تحتاج فيه حكومات هذه الدول إلى زيادة مستويات الإنفاق لدعم الأنظمة الصحية، وتمويل حزم الإنفاق المخصصة للتخفيف من الآثار السلبية للفيروس. كما تمثل تحدياً من جانب آخر لجهود الدول العربية للحفاظ على الانضباط المالي والاستدامة المالية، بما يؤدي إلى إطالة الأمد المطلوب للعودة للمسارات التوازنية للموازنات العامة في عدد من الدول التي تتبنى برامج متوسطة الأجل للتوازن المالي.

يُشار إلى أن عدد من الدول العربية قد تمكنت في الآونة الأخيرة من تحقيق تقدم على صعيد التحرك تجاه الاستدامة المالية. بناءً عليه، من المتوقع تضاعف مستويات عجز الموازنة العربية المجمعة للدول العربية في عام 2020، فيما يتوقع معاودة العجز الاتجاه النزولي خلال عام 2021. بالتالي فإن استعادة نسق التحرك باتجاه الاستدامة المالية سيستلزم في المدى المتوسط تكثيف وتيرة الإصلاح المالي في عدد كبير من الدول العربية[40].

شكل رقم (6)

رصيد الموازنات العربية المُجمعة أخذا في الاعتبار تداعيات فيروس كوفيد-19 (2021-2014)



صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي: الإصدار الحادي عشر"، ابريل.

[39] UNWTO (2020), "UNWTO Statement on The Novel Coronavirus Outbreak", World Tourism Organization, Jan 2020.

[40] صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي: الإصدار الحادي عشر"، ابريل.

تقوية حيز السياسات لدى الدول العربية لمواجهة الصدمات

تتأثر الاقتصادات العربية بطبيعة كونها اقتصادات صغيرة منفتحة ومنكشفة بشكل كبير على العالم الخارجي بالصدمات الاقتصادية الخارجية. كما أن الظروف الهيكلية لبعض الاقتصادات العربية كذلك تحول دون رفع مستويات قدرتها على مواجهة الصدمات الاقتصادية.

تبرز في هذا السياق في المدى المتوسط أهمية تبني إصلاحات هيكلية تستهدف خفض العجوزات في الموازنات العامة، وضمان بقاء الدين العام عند مستويات قابلة للاستدامة ووجود مستوى كاف من الاحتياطيات الرسمية. كما أن وجود قطاعات مالية متطورة وسياسة نقدية منضبطة وسياسة مالية واحترازية كلية معاكسة للدورة الاقتصادية كلها عوامل تعزز من قدرة الاقتصادات العربية على مجابهة الصدمات الاقتصادية بأقل كلفة مُمكنة.

قائمة المصادر:

- صندوق النقد العربي (2019). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".
- صندوق النقد العربي، (2019). "كتاب النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية".
- صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي: الإصدار الحادي عشر"، ابريل.
- البنك المركزي العراقي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://cbi.iq
- البنك المركزي الاردني (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.cbj.gov.jo
- مصرف عُمان المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://cbo.gov.om
- مؤسسة النقد العربي السعودية (2020)، " بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.sama.gov.sa/ar-sa/News/Pages/allnews.aspx
- مصرف الامارات المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://centralbank.ae/ar/about-us
- مصرف قطر المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.qcb.gov.qa
- مصرف البحرين المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://www.cbb.gov.bh
- البنك المركزي الأردني (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: http://www.cbj.gov.jo
- البنك المركزي المصري (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://www.cbe.org.eg
- بنك الكويت المركزي (2020)، "بيان صحفي للمصرف حول تداعيات فيروس كورونا، والسياسات التي اتخذها في هذا الصدد". متوفر على: https://www.cbk.gov.kw/ar
- Bank of Canada (2020). Available at: https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection/being-prepared.html
- European Central Bank (2020), “Our response to the coronavirus emergency”. Available at: https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html
- Federal Reserve System (2020). Available at: https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases.htm
- Government of the UK, Bank of England (2020). Available at: https://www.bankofengland.co.uk/news/2020/march/the-covid-corporate-financing-facility
- OAPEC (2020), “OAPEC Monthly Bulletin”. Available at: http://oapecorg.org/Home/Publications/Reports/Monthly-Bulletin
- ICMA (2020), “COVID-19 Market Updates”, International Capital Market Association, March 2020.
- ILO (2020), International Labor Organization, March
- IMF, (2020). “World Economic Outlook: Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?”, Jan.
- IMF (2020), “Policy Responses”. Available at: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19
- IMF (2020), “IMF Makes Available $50 Billion to Help Address Coronavirus”, March 2020. Available at https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus
- IMF (2020), COVID-19 Policy Tracker.

العدد (4)
مايو 2020

إعداد:
د. هبة عبد المنعم د. محمد اسماعيل

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع الطيران في الدول العربية وسياسات دعم التعافي

- المنظمة الدولية للطيران المدني تتوقع تراجع أعداد المسافرين جواً بنحو 1.5 مليار مسافر، وفقدان عائدات بقيمة 273 مليار دولار وفق الفرضية المتشائمة لأثر فيروس كورونا على قطاع الطيران العالمي.
- الدعم الحكومي ضرورة لتجنب إفلاس 85 في المائة من شركات الطيران العالمية قبل نهاية العام الحالي وفق تقديرات خبراء القطاع.
- قطاع الطيران يلعب دوراً مهماً في تجاوز أزمة كوفيد-19 ومساندة تعافي الاقتصادات العربية في الأجل المتوسط.
- شركات الطيران العربية تواجه تحديات اقتصادية تستلزم دعماً حكومياً.
- رحلة تعافي قطاع الطيران سوف تكون طويلة في ظل توقع الإحجام عن السفر، والارتفاع المتوقع في كلفة الطيران، والترسخ التدريجي لثقافة العمل والتدريب عن بعد.
- تشجيع إعادة الهيكلة والاندماج، وترشيد النفقات، واغتنام فرص التحول الرقمي، تعتبر سياسات ضرورية لدعم تعافي قطاع الطيران العربي في المدى المتوسط.

الأهمية الاقتصادية لقطاع الطيران العالمي

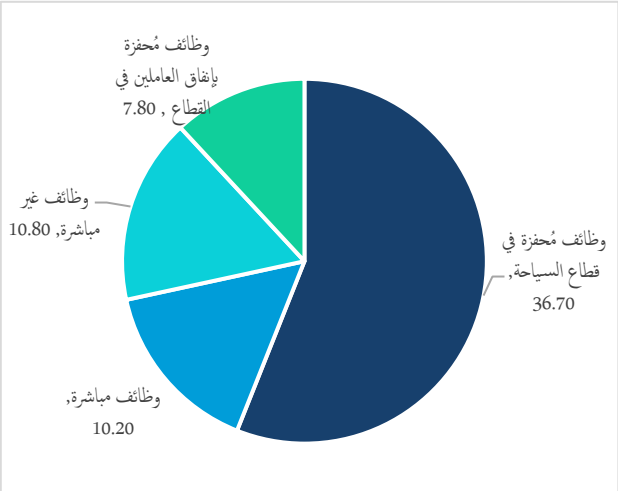
يبلغ ناتج قطاع الطيران العالمي نحو 2.7 تريليون دولار، بما يوازي 3.6 في المائة من الناتج العالمي الإجمالي. تساهم صناعة الطيران العالمية في توفير 65.5 مليون وظيفة حول العالم سواءً بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فبخلاف الوظائف المباشرة التي توفرها صناعة النقل الجوي ذاتها، يدعم القطاع توفير الملايين من الوظائف غير المباشرة في سلاسل التوريد العالمية التي تخدم الصناعة.

كما يساهم في توفير الملايين من الوظائف في قطاع السياحة بما يقدر بنحو 36.5 مليون فرصة عمل. من جانب آخر، يدعم قطاع الطيران حركة التجارة الدولية، حيث ينقل بضائع تقدر قيمتها بنحو 6.0 تريليون دولار سنوياً[41].

بدوره يوفر النقل الجوي في منطقة الشرق الأوسط التي تضم الدول العربية حوالي 2.4 مليون وظيفة مباشرة وغير مباشرة، تمثل نحو 3.3 بالمائة من إجمالي العمالة بالمنطقة. إضافة إلى ذلك فإن صناعة الطيران بالمنطقة تساهم بما قيمته حوالي 130 مليار دولار في النشاط الاقتصادي تعادل نحو 4.4 بالمائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في دول المنطقة.

تأثر قطاع الطيران بشكل كبير بأزمة فيروس كوفيد-19 في ظل الانتشار السريع للوباء، وإعلان حالة الطوارئ في العديد من الدول لمواجهته، وفرض حالات الإغلاق الكلي أو الجزئي في دول العالم، وهو ما أجبر شركات الطيران حول العالم على تعليق أو خفض عدد رحلات الطيران بشكل ملحوظ، لاسيما فيما يتعلق برحلات نقل الركاب وهو ما يهدد العديد من هذه الشركات بالإفلاس.

الشكل (1)
عدد فرص العمل المباشرة وغير المباشرة التي يوفرها قطاع الطيران عالمياً (مليون فرصة عمل)



Source: Air Transport Action Group (ATAG). (2020). "Aviation Benefits and Beyond the Borders".

[41] Air Transport Action Group (ATAG). (2020). "Aviation Benefits and Beyond the Borders", available at: https://aviationbenefits.org/downloads/aviation-benefits-beyond-borders/.

الشكل (2)
أهمية قطاع الطيران في دول منطقة الشرق الأوسط

Source: Air Transport Action Group (ATAG). (2020). "Aviation Benefits and Beyond the Borders".

انعكاسات أزمة فيروس كورونا على قطاع الطيران

تأثر قطاع الطيران بشكل كبير بأزمة فيروس كوفيد-19 في ظل الانتشار السريع للمرض، وإعلان حالة الطوارئ في العديد من الدول لمواجهة الوباء، وفرض حالات الإغلاق الكلي أو الجزئي في دول العالم، وهو ما أجبر شركات الطيران حول العالم على تعليق أو خفض عدد رحلات الطيران بشكل ملحوظ، لاسيما فيما يتعلق برحلات نقل الركاب وهو ما يهدد العديد من هذه الشركات بالإفلاس.

رغم التداعيات السلبية العميقة لانتشار الفيروس على قطاع الطيران، يلعب القطاع دوراً مهماً في مواجهة انتشار الوباء حيث تواصل شركات الطيران العالمية رحلاتها عبر الحدود لضمان تدفق الإمدادات من السلع والمستلزمات والأجهزة الطبية اللازمة لمكافحة الوباء، كما تباشر شركات الطيران بعض الرحلات لنقل الركاب العالقين إلى مواطنهم الأصلية.

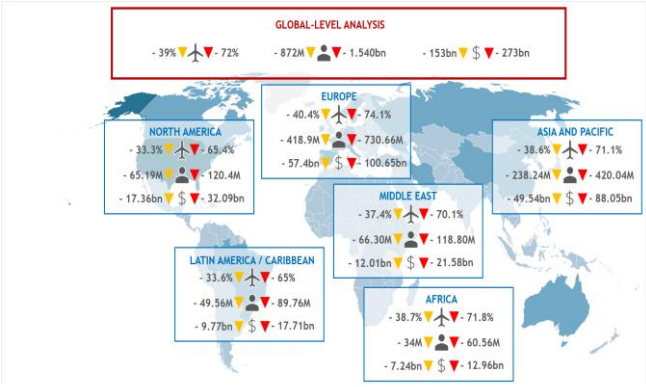
انعكاس الأزمة على النقل الجوي للركاب

رغم التدابير الاحترازية التي اتخذتها العديد من الدول، انتشر فيروس كوفيد-19 على نطاق واسع في جميع أنحاء المعمورة خلال شهر مارس 2020. وفي النصف الثاني من شهر مارس، تم إغلاق الحدود ووقف رحلات الطيران على نطاق واسع في معظم دول العالم، ولم تُسير شركات الطيران إلا القليل من الرحلات لنقل الركاب العالقين، الأمر الذي زادت معه الأعباء الاقتصادية التي تواجه قطاع الطيران.

على مستوى التوقعات الخاصة بأداء قطاع النقل الجوي للركاب في عام 2020 وبهدف تقييم انعكاسات انتشار الفيروس على حركة النقل الجوي للركاب، قامت المنظمة الدولية للطيران المدني (الإيكاو) بتقدير الآثار المحتملة لانتشار الفيروس وفق ثلاث فرضيات للتعافي المحتمل من الفيروس تعتمد على طول فترة انتشار الفيروس والمدة اللازمة للتعافي من آثاره. تتمثل الفرضية الأولى في مسار تعافي يأخذ شكل المنحنى (V) بما يعني أن العالم سيشهد فترة وجيزة من الانكماش يعقبها تعافي سريع بنهاية شهر مايو 2020 بما يمثل الفرضية الأكثر تفاؤلاً. فيما تتمثل الفرضية الثانية في مسار يتسم بطول فترة انتشار الفيروس والتعافي التدريجي من آثاره خلال الربع الثالث من العام وفق شكل المنحنى (U). وتتمثل الفرضية الثالثة وهي الأكثر تشاؤما في مسار ممتد للركود الاقتصادي وفق فرضية المنحنى (L). بناءً على ما سبق تتوقع المنظمة:

- تراجع حركة النقل الجوي للركاب بنسبة تتراوح ما بين 39 في المائة للفرضية المتفائلة، و72 في المائة للفرضية المتشائمة.
- تراجع أعداد الركاب المنقولين جواً بما يتراوح بين 872 مليون راكباً للفرضية المتفائلة، و1540 مليون راكباً للفرضية المتشائمة.
- انخفاض عائدات النقل الجوي للركاب بما يتراوح بين 153 مليار دولار أمريكي للفرضية المتفائلة، و273 مليار دولار أمريكي للفرضية المتشائمة، الشكل رقم (3).

الشكل (3)
الانعكاسات المحتملة لانتشار فيروس كورونا على صناعة النقل الجوي للركاب عالمياً خلال عام 2020



Source: ICAO, (2020). "Economic Impacts of COVID-19 on Civil Aviation".

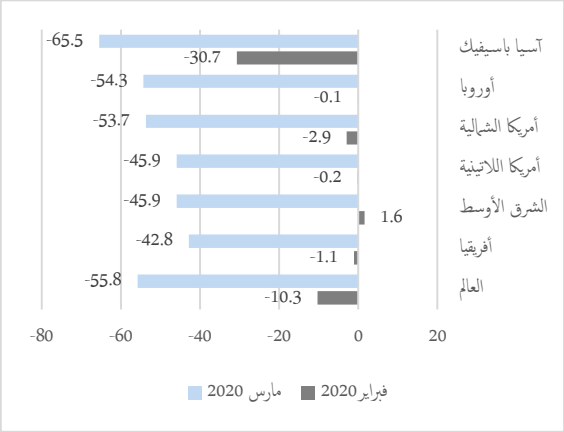
في هذا الإطار، ظهرت التداعيات السلبية لفيروس كورونا على صناعة النقل الجوي للركاب واضحةً خلال شهر مارس من عام 2020، في ظل تراجع الإيرادات الاجمالية للنقل الجوي للركاب بشكل حاد على المستوى العالمي (شاملةً الرحلات الداخلية)، حيث انخفضت بنسبة 52.9 بالمائة مقارنة بشهر مارس من عام 2019. كان هذا متوقعاً في ضوء التراجع التي شهدته تلك الإيرادات خلال شهر فبراير 2020. ويعتبر التراجع المسجل خلال شهر مارس أكبر انخفاض سُجل في مستوى الإيرادات الخاصة بالنقل الجوي للركاب منذ أحداث سبتمبر 2001.

فيما يتعلق بالنقل الجوي للركاب عبر الحدود، فقد تراجعت الإيرادات بنحو 55.8 بالمائة خلال مارس 2020 مقارنة بالشهر المقابل من العام الماضي. يُعزى ذلك بشكل أساسي إلى الإغلاق واسع النطاق للحدود الدولية، وقيود السفر المفروضة في الكثير من دول العالم، هذا وقد سجلت جميع المناطق والأقاليم الجغرافية انخفاضات حادة في هذا الصدد، شكل (4).

على صعيد شركات الطيران في الشرق الأوسط (بما يشمل المنطقة العربية)، فقد سجلت انخفاضاً بلغت نسبته حوالي 45.9 بالمائة في عدد الركاب الدوليين في مارس 2020 مقارنة بالشهر المقابل من العام السابق. وقد كانت منطقة الشرق الأوسط هي المنطقة الوحيدة التي شهدت زيادة في إيرادات قطاع الطيران خلال شهر فبراير وكانت أيضاً الوحيدة عالمياً التي سجلت كذلك نمواً في إيراداتها خلال عام 2019.

شكل (4)

نسبة تغير إيرادات النقل الجوي للركاب على مستوى الاقاليم الجغرافية (%)



Source: IATA Economics. http://www.atag.org/. (2020). "IATA Monthly Statistics", April.

في المقابل، يعتبر تأثر قطاع النقل الجوي للبضائع بالأزمة أقل نسبياً من قطاع النقل الجوي للركاب في ضوء استمرار رحلات نقل البضائع ما بين دول العالم لاسيما في ظل الحاجة الماسة إلى استمرار تدفق السلع والمستلزمات والأجهزة الطبية لمواجهة الجائحة.

رغم ذلك تشير البيانات الخاصة بشهر مارس 2020 إلى تأثر حركة التجارة الدولية بانتشار جائحة COVID-19، وهو ما انعكس على حركة الشحن الجوي للبضائع على المستوى العالمي التي تراجعت خلال شهر مارس الماضي بنسبة 15.2 بالمائة مقارنة بشهر مارس من عام 2019[42].

عمَّقت هذه التطورات من حجم الأزمة التي يشهدها قطاع النقل الجوي للبضائع منذ شهر نوفمبر 2018 بسبب التوترات التجارية العالمية (لا سيما بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين)، الأمر الذي فاقم من حدة التراجع في حركة الشحن الجوي على المستوى الدولي. هذا وقد استمر التراجع في حركة الشحن الجوي للبضائع للشهر الثاني عشر على التوالي، وهي أطول فترة انخفاض دون انقطاع منذ الأزمة المالية العالمية في عام 2008.

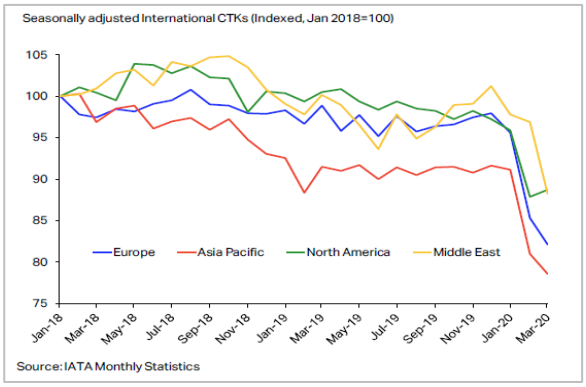
شمل التراجع معظم المناطق والأقاليم الجغرافية على مستوى العالم، حيث سجلت كل من منطقة آسيا والمحيط الهادئ، إلى جانب كل من أوروبا وأمريكا الشمالية تراجعاً بنسبة 18 بالمائة على أساس سنوي. من ناحية أخرى، كان الانخفاض في أفريقيا محدود نسبياً، حيث بلغ 2.1 بالمائة، جاء ذلك كنتيجة لاتخاذ قرار الإغلاق الكامل لسوق الطيران في تلك المنطقة في وقت لاحق خلال شهر مارس، مقارنة بأماكن أخرى من العالم.

كما تجدر الإشارة إلى أن استمرار تفشي COVID-19 أدى إلى الضغط على سلاسل التوريد العالمية حيث تسببت القيود المفروضة على الحدود، وإغلاق الشركات، وانقطاع شبكات النقل، في عدم الالتزام بالمواعيد المحددة للتوريد. وقد سجل شهر مارس أعلى مستوى للتأخير في سلاسل التوريد العالمية منذ عام 2004، بسبب إغلاق المصانع الممتد.

كما أشارت البيانات إلى انخفاض الكميات المشحونة جواً، التي أبلغت عنها شركات الطيران في الشرق الأوسط، بنسبة 14.1 في المائة على أساس سنوي بعد نمو بلغ 4.3 في المائة في فبراير، الشكل (5).

الشكل (5)

تطور كميات الشحن في الأقاليم والمناطق الجغرافية



Source: IATA Economics. http://www.atag.org/. (2020). "IATA Monthly Statistics", April.

[42] IATA, (2020). "Air Cargo Market Analysis: Air cargo plunges in March as COVID-19 spreads globally", March 2020.

تدخلات الحكومات الدولية لمساندة قطاع الطيران

عالمياً تواجه العديد من الشركات العاملة في القطاع مخاطر اقتصادية كبيرة. يعتبر دعم الحكومات لقطاع الطيران في هذه المرحلة ضرورة للحيلولة دون إفلاس نحو 85 في المائة من هذه الشركات بنهاية العام الجاري وفق تقديرات خبراء القطاع[43]. في هذا الإطار، توضح تقديرات الاتحاد الدولي للنقل الجوي حاجة شركات الطيران العالمية لمساعدات مباشرة بقيمة تتخطى 200 مليار دولار لمواجهة تداعيات انتشار فيروس كورونا المُستجد بعد إيقاف عدة دول للرحلات الجوية. أدت هذه التطورات إلى خسائر كبيرة لأسهم شركات الطيران العالمية في ظل قيام عدد من المستثمرين بتنفيذ موجات بيع لأسهم هذه الشركات.

في **بريطانيا**، حذرت شركات الطيران من أنها لن تنجو من تداعيات الوباء بدون دعم مالي كامل من الحكومة. في هذا الصدد، أعلنت شركة "فيرجن أتلانتيك" عزمها تسريح 3150 وظيفة في خطة تستهدف خفض النفقات بهدف تمكينها من الحصول على دعم من قبل الحكومة البريطانية أو مستثمري القطاع الخاص.

وفي **الولايات المتحدة الأمريكية**، اتجهت شركات مثل "أمريكان أيرلاينز" و"أتلانتيك أيرلاينز" إلى تعديل طائرات نقل الركاب بما يمكن من استخدامها لنقل البضائع في خطوة تستهدف التغلب على الخسائر التشغيلية مستفيدةً من انخفاض أسعار الوقود، ومن انخفاض عدد طواقم الطيران المطلوبة لنقل البضائع مقارنة بنقل الركاب.

يأتي ذلك في الوقت الذي تواجه فيه شركات الطيران التي توظف نحو 750 ألف شخص في الولايات المتحدة الأمريكية صعوبات بالغة تهدد بقائها، وهو ما دفع مجلس الشيوخ الأمريكي للموافقة بنهاية شهر مارس الماضي على دعم قطاع الطيران الأمريكي بنحو 85 مليار دولار، يُخصص نصفها لتغطية رواتب 750 ألف موظف.

وفي **إيطاليا**، تدرس الدولة تأميم شركة "إليطاليا" للطيران، التي كانت تواجه صعوبات مالية حتى قبل انتشار فيروس كورونا، فيما عجلت التداعيات الناتجة عن الفيروس من اتجاه الحكومة لإيجاد حل عاجل وتوفير حزمة إنقاذ مالي بقيمة 600 مليون يورو لدعم قطاع الطيران، وتأسيس شركة جديدة تديرها وزارة الاقتصاد والمالية تمتلك الحصة الأكبر في شركة "اليطاليا".

من جهتها قامت شركة طيران "لوفتهانزا الألمانية" ومنذ بداية الأزمة بتنفيذ العديد من الإجراءات لخفض التكاليف، من بينها إعادة تقييم جميع الوظائف الجديدة وتعليقها أو تأجيلها إلى تاريخ لاحق، ومنح الموظفين إجازة بدون أجر، علاوة على توسيع خيارات العمل بدوام جزئي في سياق اتفاقات المفاوضات الجماعية[44]. إلا أن تلك السياسات لم تجد وأعلنت الشركة عن تكبدها خسائر كبيرة قدرت بنحو مليون يورو كل ساعة. دفع ذلك الشركة للتفاوض مع الحكومة الألمانية ممثلةً في صندوق الاستقرار الاقتصادي للحصول على حزمة انقاذ بقيمة 10 مليار دولار. بمقتضى هذه الصفقة، سوف تحصل الشركة على قرض مضمون من الحكومة الألمانية، وزيادة في رأس المال بحصة مشاركة للحكومة في رأس مال الشركة لا تؤهلها للتصويت فيما يُعرف بـــ "المساهمة الصامتة" تقدر بنحو 25 في المائة من أسهم الشركة، وذلك بهدف ضمان استمرارية الشركة في المستقبل لصالح عملائها وموظفيها.

يُشار في هذا الصدد إلى أن "صندوق الاستقرار الاقتصادي" الألماني هو آلية حكومية، يتم بمقتضاها تقديم الدعم الحكومي لمساندة الشركات الخاصة التي تواجه صعوبات مالية في إطار حزم للدعم ينتهي بعضها بتملك الحكومة الألمانية لحصة في رؤوس أموال هذه الشركات على غرار ما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية.

انعكاسات الأزمة على قطاع الطيران العربي

ألقت أزمة فيروس كورونا بظلالها على قطاع الطيران العربي الذي يسهم في عدد من دول المنطقة بجانب مهم من الناتج المحلي الإجمالي وفرص العمل بحكم الموقع الاستراتيجي لدول المنطقة وعلاقاتها الارتباطية مع مسارات الطيران العالمية[45].

شهدت الشركات العاملة في القطاع تحديات تشغيلية هائلة في ظل شبه انعدام حركة المسافرين جواً مما تسبب في توقف تدفق الإيرادات لشركات الطيران العربية.

في هذا السياق، أشارت المنظمة العربية للطيران المدني إلى صعوبة الأوضاع الاقتصادية التي تواجه هذه الشركات،

---

[43] U.S. - UAE business council, (2020). "video conference with Emirates President Tim Clark and Etihad Chief Executive Tony Douglas"

[44] Lufthansa Group, (2020). "Coronavirus: Lufthansa Adopts A Package of Measures – Budget Reduction in The Administrative Areas – Offer of Unpaid Leave for Employees – Expansion of Options for Part-Time Work Planned – New Recruitment Suspended.

[45] المنظمة العربية للطيران المدني، (2020). "دعم شركات الطيران في المنطقة ضروري في ظل تفاقم تداعيات فيروس كورونا"، متاح من خلال الرابط التالي: https://acao.org.ma/news.php?id=360

التي مهما حاولت خفض التكاليف، فلن تنجو من أزمة السيولة المالية بدون دعم طارئ من حكومات دول المنطقة للحفاظ على دورها الاقتصادي المهم، واستمرارية حركة النقل الجوي بما يدعم عملية التعافي الاقتصادي في المدى المتوسط.

من حيث انعكاسات أزمة كوفيد-19 على قطاعات الطيران العربية، لفت الاتحاد الدولي للنقل الجوي الانتباه إلى التحديات المالية الناتجة عن توقف الطيران في الدول العربية بسبب الإجراءات الاحترازية المُتخذة من الدول لمواجهة تفشي وباء كورونا، موجهاً دعوته لدول المنطقة لتقديم الحِزم المالية الملائمة للقطاع.

مما لا شك فيه، أن أزمة فيروس كوفيد-19 قد أثرت على قطاعات الطيران في عدد كبير من الدول العربية. رغم ذلك فإن الأثر يبدو أعمق بكثير فيما يتعلق بثلاث دول عربية على وجه الخصوص بما يشمل مصر التي تمثل أول دولة على مستوى دول منطقة الشرق الأوسط، تبدأ بتسيير رحلات جوية منذ 88 عاماً وبالتحديد في عام 1932 مع تأسيس أول شركة طيران وطنية وسابع شركة يتم تأسيسها عالمياً.

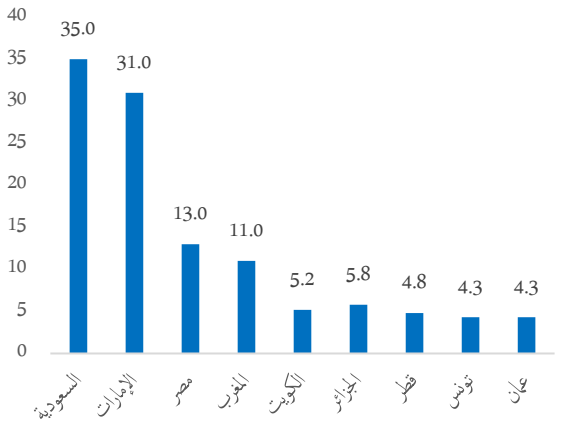
إضافة إلى الإمارات التي شهدت فيها صناعة الطيران نمواً ملحوظاً منذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي وأصبحت ناقلاتها الوطنية منافساً قوياً على المستوى العالمي وهو ما عزز التوقعات بمساهمة قطاع الطيران بنحو 45 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لإمارة دبي عام 2030[46]. من جانب آخر، يحتل قطاع الطيران في السعودية مكانةً مميزةً من بين القطاعات الاقتصادية التي تسهم في الناتج المحلي الإجمالي في ظل تدفق ملايين المسافرين سنوياً إلى المملكة لأداء مناسك الحج والعمرة.

استناداً إلى ما سبق، يتوقع الاتحاد الدولي للنقل الجوي انخفاضاً في أعداد المسافرين إلى تسع دول عربية تلعب بها قطاعات الطيران دوراً بارزاً بما يشمل (الإمارات، السعودية، مصر، المغرب، الكويت، الجزائر، قطر، تونس، عُمان) بنحو 114 مليون مسافر عام 2020، يشكل من بينهم الانخفاض المتوقع في أعداد المسافرين في ثلاث دول منها، الإمارات، والسعودية، ومصر نحو 70 في المائة من إجمالي الانخفاض المتوقع في أعداد المسافرين على مستوى الدول العربية[47].

في حين من المتوقع أن يؤدي انتشار الفيروس إلى انخفاض متوقع في أعداد الوظائف بقطاع الطيران في هذه الدول بنحو مليون وظيفة، وتراجع في إيرادات القطاع بنحو 23 مليار دولار، وانخفاض في مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات العربية التسع السابق الإشارة إليها بنحو 60 مليار دولار عام 2020[48].

الشكل (6)

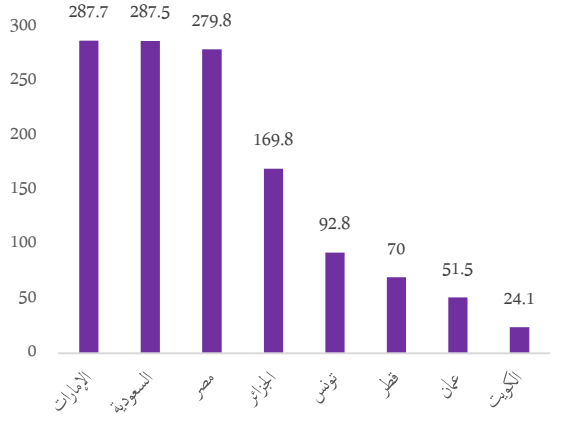
تداعيات أزمة كوفيد-19 على قطاع الطيران في الدول العربية
الانخفاض المتوقع في أعداد المسافرين (مليون مسافر)



المصدر: الاتحاد الدولي للنقل الجوي "إياتا".

الشكل (7)

تداعيات أزمة كوفيد-19 على قطاع الطيران في الدول العربية
الانخفاض المتوقع في أعداد الوظائف (ألف وظيفة)



المصدر: الاتحاد الدولي للنقل الجوي "إياتا".

[46] Oxford Economics.

[47] المصدر: الاتحاد الدولي للنقل الجوي "إياتا".

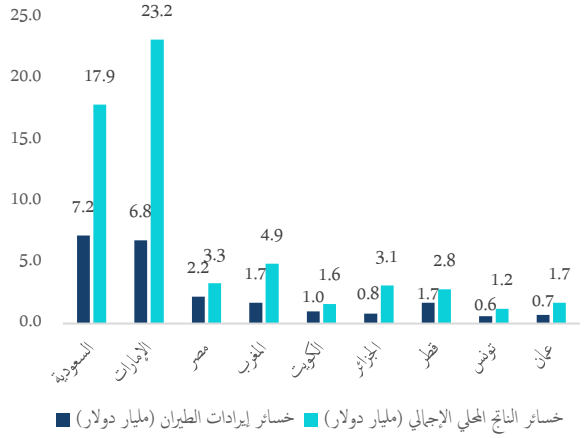
[48] المنظمة العربية للطيران المدني، (2020). "دعم شركات الطيران في المنطقة ضروري في ظل تفاقم تداعيات فيروس كورونا"، متاح من خلال الرابط التالي: https://acao.org.ma/news.php?id=360.

الشكل (8)

تداعيات أزمة كوفيد-19 على قطاع الطيران في الدول العربية

الانخفاض المتوقع في إيرادات القطاع والناتج المحلي الإجمالي

(مليار دولار)



المصدر: الاتحاد الدولي للنقل الجوي "إياتا".

تدخلات الحكومات العربية لدعم قطاع الطيران

في ضوء أزمة فيروس كورونا المُستجد، اتخذت شركات الطيران العربية منذ بداية الأزمة عدداً من التدابير الهادفة نحو خفض التكاليف والتخفيف من الآثار المالية المرافقة للأزمة، في ظل الانخفاض الكبير المُسجل في حجم عائداتها، الأمر الذي أثر على قدرة تلك الشركات على تغطية التكاليف الأساسية وبات يهدد استمراريتها في ظل أزمة السيولة التي تواجهها منذ بدء انتشار الوباء عالمياً.

في سبيل دعم قدرة تلك الشركات للتغلب على التحديات المذكورة قام عدد من الحكومات العربية بتقديم الدعم المالي لشركات الطيران -المملوك أغلبها للدولة- بهدف تعويضها عن التراجع الشديد الذي شهدته مستويات الإيرادات والسيولة. إضافة إلى تقديم بعض الحكومات العربية عدد من الإعفاءات الضريبية وتأجيل سداد أقساط خدمة القروض المتعاقد عليها من قبل تلك الشركات.

في **مصر**، عمد مجلس الوزراء المصري إلى التنسيق المشترك بين وزارة البترول والثروة المعدنية والسياحة والآثار والطيران المدني بشأن ضوابط واقتراحات تنفيذ برنامج تحفيز الطيران عن طريق تخفيض الرسوم والتكاليف التي تسدد في المطارات ووقود الطائرات.

كما تم الاتفاق على تقديم مبادرة جديدة لتنشيط السياحة الداخلية[49]. كذلك، وجهت الرئاسة المصرية بتوفير قرض مساند لقطاع الطيران المدني بفترة سماح تمتد لعامين. من جهة أخرى، يتم دراسة تحمل وزارة المالية لبعض أعباء قطاع الطيران المدني للتعامل مع تداعيات الظروف الراهنة.

في **المغرب**، وبهدف الحد من تأثير وباء كورونا على قطاع الطيران وما يصاحبه من فقدان للوظائف، صادقت الحكومة المغربية على مشروع قانون يتعلق " بوضع إطار قانوني يسمح لمقدمي خدمات السفر والسياحة والنقل السياحي والنقل الجوي للمسافرين بتعويض المبالغ المستحقة لزبائنهم على شكل وصل بالدين يقترح خدمة مماثلة أو معادلة، دون أي زيادة في السعر"[50].

كما أعلنت **الإمارات** بنهاية شهر مارس 2020 عن عزم حكومة دبي دعم رأس مال شركة الطيران الوطنية لإمارة دبي من خلال ضخ السيولة في الشركة لتمكينها من مواجهة التحديات الناتجة عن فيروس كورونا المُستجد.

مستقبل قطاع الطيران العالمي

من المتوقع أن يشهد قطاع الطيران دولياً وإقليمياً تحديات عميقة بعد انتهاء أزمة كورونا لاسيما فيما يتعلق بالنقل الجوي للركاب في ظل العديد من التبعات الاقتصادية الناتجة عن انتشار الفيروس وكذلك التحولات غير المسبوقة التي من المتوقع أن يشهدها القطاع وذلك على النحو التالي:

الإحجام عن السفر

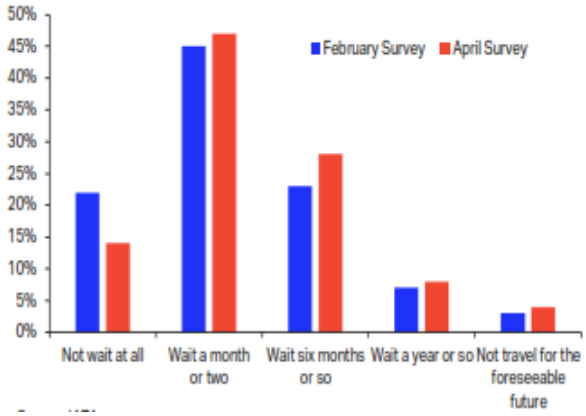
بالنظر إلى المستقبل، حتى عندما يتم رفع قيود السفر وحالات الإغلاق، من المتوقع أن تظل رغبة المستهلكين في السفر جوًا محدودة في البداية وذلك على المستوى العالمي. فوفق استطلاع للرأي أجرته الرابطة الدولية للنقل الجوي (IATA) في أبريل 2020، أشار 30 بالمائة من المشاركين أنهم سينتظرون نحو ستة أشهر أو نحو ذلك قبل السفر جواً. كما أشار حوالي 10 بالمائة من المشاركين في هذا الاستطلاع إلى عدم قيامهم بالسفر عن طريق الجو قبل مرور عام على الأقل، شكل (9).

[49] وزارة الطيران المدني (2020). "بيان إعلامي مشترك وزراء البترول والسياحة والطيران يبحثون التعاون في تنفيذ برنامج تحفيز الطيران"، مصر. متاح من خلال الرابط: http://www.civilaviation.gov.eg/news/get/359

[50] المنظمة العربية للطيران المدني، (2020). "الحكومة المغربية تصادق على قانون يسمح لمقدمي خدمات الأسفار بتعويض زبائنهم"، متاح من خلال الرابط: https://acao.org.ma/news.php?id=361

الشكل (9)

نتيجة استطلاع ثقة المسافرين عن الفترة المتوقعة قبل اتخاذ قرار بالسفر جواً



Source: IATA, (2020). "Air Cargo Market Analysis: Air cargo plunges in March as COVID-19 spreads globally", March 2020.

اختلاف جذري في صناعة الطيران

يتوقع أن تختلف صناعة الطيران بعد انتهاء جائحة فيروس كورونا اختلافاً جذرياً عن ذي قبل، حيث أن الإجراءات المتبعة في السفر قبل انتشار فيروس كورونا تعتبر غير آمنه الآن في ظل الانتشار السريع للفيروس.

فبخلاف الجهود المبذولة من قبل شركات الطيران قبل الأزمة لزيادة سعة الطائرات إلى أقصى قدر ممكن، فإن الأمر يتطلب الآن إحداث تغيير جذري في طريقة السفر المتبعة للمحافظة على صحة وسلامة الركاب وذلك من حيث إجراءات السفر المتبعة داخل المطارات أو داخل الطائرات نفسها، وهو ما سيقلص من قدرة المطارات والطائرات على استقبال نفس العدد من الركاب.

أعلنت الكثير من الدول حول العالم عن اتجاهها إلى تغيير الإجراءات داخل المطارات بشكل جذري، وذلك بدءً من عدم السماح لأي سائح بركوب الطائرة إلا بوجود شهادة تفيد بخلو المسافر من فيروس كورونا، مروراً بتجهيز المطارات بكاميرات تستدل على درجة حرارة الجسم، وصولاً إلى تطبيق إجراءات التباعد الاجتماعي عند إنهاء إجراءات السفر وفي الطائرات كذلك.

يتمثل التحدي الأكبر الذي يواجه مطارات العالم في أنها غير مجهزة من حيث توافر المساحات الضخمة اللازمة لتطبيق إجراءات التباعد الاجتماعي بشكل سليم خاصة في المطارات الكبرى التي تستقبل أعداد غفيرة من المسافرين يومياً. إضافة إلى النقد الموجه إلى تلك الكاميرات الفاحصة لدرجة الحرارة بعدم فعاليتها وجدواها في كشف المصابين بالوباء، وهو ما سيؤدي إلى استمرار تخوف بعض المسافرين من السفر جواً.

أما بالنسبة لإجراءات السلامة الصحية المتوقع اتباعها على الطائرات، فتتمثل في ترك مساحة فارغة بين الركاب لتطبيق مبدأ التباعد الاجتماعي بينهم من خلال إزالة المقعد الأوسط. والتركيز على إجراءات تجديد الهواء بشكل دوري في الطائرات للحد من انتشار الفيروس بين الركاب. إضافة إلى اتباع كافة الأساليب الصحية من حيث التعقيم وعدم التعامل بشكل مباشر مع الركاب من جانب طاقم الضيافة، للمحافظة على سلامة وصحة هؤلاء الركاب.

فيما يتعلق بالإجراءات المعلنة من قبل الدول العربية، حال السماح بعودة السفر حول العالم مرة أخرى، فقد أعلنت بعض الدول العربية إجراءات مماثلة. فعلى سبيل المثال أعلنت مصر عن وضع ضوابط صارمة حال بدء عودة السياحة الخارجية إلى مصر، مثل عدم السماح لأي سائح بركوب الطائرة ودخول البلاد إلا بوجود شهادة خلو من فيروس كورونا، من خلال تحليل حديث للفيروس لم يمر عليه 48 ساعة. كما بدأت المطارات العربية في تطبيق الإجراءات الاحترازية الجديدة للتأهب لاستقبال الركاب في أعقاب انتهاء فترة تفشي الفيروس.

الارتفاع المتوقع للأسعار

من المتوقع أن تنعكس الإجراءات الجديدة للنقل الجوي على تكلفة السفر، الأمر الذي سيرفع من أسعار تذاكر الطيران. في هذا الإطار، من المتوقع أن تؤدي التدابير الاحترازية المتعلقة بإجراءات التباعد الاجتماعي وما سيستتبعها، من قيام بعض شركات الطيران بإزالة المقعد الأوسط إلى تقليل عامل الحمولة القصوى إلى 62 في المائة، وهو ما يقل بكثير على متوسط "عامل الحمل الفاصل" في الصناعة البالغ 77 في المائة وبالتالي ارتفاع تكاليف الوحدة بشكل كبير بما يتراوح بين 43 في المائة و54 في المائة وهو ما سينعكس بشدة على أسعار التذاكر ويؤدي إلى انخفاض مستويات الطلب على الطيران[51].

انخفاض الطلب في ظل ترسخ "ثقافة العمل عن بعد"

سوف ينتج عن أزمة فيروس كورونا المُستجد انخفاض ممتد في مستويات الطلب على السفر خلال السنوات المقبلة سواءً بسبب الإحجام عن السفر في ظل القلق والخوف من التنقل في هذه الأجواء، أو الارتفاع المتوقع في كلفة الطيران، أو حتى بسبب التحولات الكبري التي تركت بصمتها على أنماط وأسواق العمل حول العالم.

مما لا شك فيه أن أزمة فيروس كورونا سيتبعها تحولات كبرى تؤثر على اتجاهات السفر على مستوى العالم في ظل الترسخ التدريجي "لثقافة العمل عن بعد". والشواهد على

[51] بناءً عليه لا يدعم الاتحاد الدولي للنقل الجوي إجراءات إزالة المقعد الأوسط وإنما يفضل في المقابل التزام المسافرين بارتداء الكمامات.

ذلك عديدة من بينها زيادة مستويات العمل عن بعد بنسبة تقارب 90 في المائة خلال العقد الماضي، ناهيك عن الزيادة القياسية في مستويات العمل والتدريب عن بعد في ظل أزمة فيروس كورونا.

فمن المتوقع أن تتجه العديد من الشركات والحكومات في أعقاب الأزمة إلى خفض كبير في نفقات السفر لموظفيها في ظل إمكانية عقد العديد من الاجتماعات والمؤتمرات عن بعد. هذا الأمر سينعكس بشكل كبير على الطلب على السفر لأغراض العمل والتدريب وعقد الصفقات.

الأمر ذاته تؤكده تقديرات منظمة العمل الدولية التي تشير إلى بعض التحولات المستقبلية التي من المتوقع أن تشهدها أسواق العمل التي سوف تنعكس سلباً على قطاع الطيران العالمي في أعقاب أزمة فيروس كورونا، وهو ما سيلحق أضراراً بالغة بشركات الطيران. فالمسافرون الحاليون من رجال الأعمال يشكلون نحو 12 في المائة من مقاعد الطائرات ويساهمون بنحو 75 في المائة تقريباً من الربح السنوي لشركات الطيران. وفي حال ما إذا فضل هؤلاء الاعتماد على آليات العمل والتدريب عن بعد لهم ولموظفيهم، فإن سوق العمل في صناعة الطيران والسفر ستتقلص بشدة خلال السنوات المقبلة.

تحدي التحولات الرقمية

من جانب آخر، يواجه قطاع الطيران تحديات أخرى نتيجة التحولات الرقمية التي من شأنها أن تؤدي إلى إلغاء واسع للوظائف في القطاع والقطاعات المساندة له. فإجراءات أتمتة الحجوزات وإنهاء عمليات صعود المسافرين على الطائرات إلكترونياً، وتنفيذ أعمال المناولة الخاصة بالحقائب والبضائع من خلال الروبوتات والشحن الجوي لبعض السلع من خلال الطائرات بدون طيار (Drones) كلها تحولات من شأنها أن تؤثر على نماذج الأعمال التقليدية لشركات الطيران وستفرض عليها تحديات كبيرة للحفاظ على مستويات ربحيتها وستضطرها إلى خفض كبير للعمالة في المستقبل.

رغم ذلك، فإن تلك التحولات سوف توفر للعديد منها كذلك فرصاً لخفض التكاليف وللمنافسة على تقديم قيمة مضافة أكبر لعملائها حال نجاح تلك الشركات في اغتنام فرص التحول الرقمي.

سياسات دعم تعافي قطاع الطيران العربي في المدى المتوسط

يعد تعافي قطاع الطيران ركيزة أساسية لضمان تعافي سلس للأنشطة الاقتصادية في أعقاب انتهاء أزمة فيروس كورونا المُستجد في ظل حاجة الحكومات إلى ضمان استمرار تدفق حركة التجارة الدولية وتنقلات الأفراد والسائحين التي تدعم مستويات الناتج والتشغيل.

من المتوقع أن تكون رحلة تعافي قطاع الطيران العربي من تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد طويلة وقد تحتاج إلى ثلاث سنوات على الأقل[52]. في هذا الإطار من الأهمية بمكان أن تركز سياسات دعم تعافي القطاع في المدى المتوسط على المحاور التالية:

ضمان توفير الائتمان اللازم ودعم سيولة شركات الطيران

من المناسب تدخل حكومات دول المنطقة وبشكل عاجل للتخفيف من الأعباء المالية التي تواجه شركات الطيران سواءً من خلال منحها إمكانية النفاذ إلى خطوط ائتمان ميسرة وتسهيلات لدعم السيولة، حيث تشير بيانات الاتحاد الدولي للنقل الجوي إلى أن مستويات السيولة المتوفرة في معظم شركات الطيران حول العالم لا تمكنها في المتوسط سوى من تغطية نفقاتها لفترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر على أقصى تقدير[53].

تتفاوت مستويات السيولة المتاحة من شركة إلى أخرى بحسب مراكزها المالية، ولكن بشكل عام فإن التداعيات الأخيرة تستلزم دعم خطوط الائتمان والسيولة لهذه الشركات بشكل عاجل لتجنب إفلاس هذه الشركات.

تخفيف الأعباء المالية على شركات الطيران

من الأهمية بمكان سعي الحكومات العربية إلى مساندة شركات الطيران من خلال تخفيف الأعباء المالية الملقاة على عاتقها سواءً من خلال تأجيل تسديد الضرائب المستحقة عليها، أو تأجيل مدفوعات سداد ديونها، أو تحمل كامل أو جانب من أجور العاملين لديها حتى يمكنها أن تتجاوز هذه الفترة بدون أن تضطر إلى اللجوء إلى تسريح واسع للعمالة.

تحفيز عمليات إعادة الهيكلة وترشيد النفقات والاندماج

في ظل الضغوطات التي تشهدها شركات الطيران العربية حالياً والتحديات المستقبلية التي تواجهها في عالم ما بعد كورونا يتعين على هذه الشركات تبني برامج واسعة لخفض وترشيد النفقات والاقتصار فقط على النفقات الضرورية لاستعادة العمليات التشغيلية في الأجل المتوسط حتى تحافظ على ربحيتها. كذلك قد تكون خيارات الاندماج من بين الخيارات المتاحة أمام شركات الطيران العربية لتعزيز إيراداتها وقدرتها على تجاوز الصعوبات المالية التي سوف تميز المرحلة المقبلة.

تشجيع الطيران الاقتصادي والداخلي

هناك فرصة جيدة للدول العربية للاستفادة من تشجيع شركات الطيران من خفض التكلفة التي شهدت انشطتها

[52] U.S. - UAE business council, (2020). "video conference with Emirates President Tim Clark and Etihad Chief Executive Tony Douglas"

[53] IATA, (2020). " COVID-19 Airlines' Liquidity Crisis"

خلال السنوات الماضية نمواً كبيراً في عدد من دول المنطقة مسجلة زيادة بنسبة 9.3 في المائة في عام 2019، وهو ما ساعد على ارتفاع حصتها من إجمالي سعة المقاعد في دول المنطقة من 14.9 في المائة في عام 2018 إلى 16.5 في المائة في عام 2019[54].

سوف يسهم نمو هذه الشركات في التقليل من حجم الأثر المتوقع لانخفاض الطلب على السفر في ظل الكلفة المعقولة للسفر من خلال هذه الشركات. كما تتوفر لدى بعض الدول فرصة للاستفادة من تشجيع الطيران الداخلي، مثل مصر والسعودية على سبيل المثال.

تنفيذ برامج تدريجية للتحول الرقمي لشركات الطيران

كما سبق الإشارة سوف تعمل التحولات الرقمية على تغيير صناعة الطيران في الفترة المقبلة. بناءً عليه، من الضروري أن تركز شركات الطيران العربية على الاستفادة من التحول الرقمي في تطوير عملياتها التشغيلية وكسب أسواق وشرائح جديدة من المستهلكين من خلال التركيز على عمليات التحول الرقمي التي من شأنها زيادة الإنتاجية والتنافسية.

قائمة المصادر باللغة العربية:

- المنظمة العربية للطيران المدني، (2020). "دعم شركات الطيران في المنطقة ضروري في ظل تفاقم تداعيات فيروس كورونا.
- الاتحاد الدولي للنقل الجوي "إياتا".
- وزارة الطيران المدني (2020). "بيان إعلامي مشترك وزراء البترول والسياحة والطيران يبحثون التعاون في تنفيذ برنامج تحفيز الطيران"، مصر. متاح من خلال الرابط: http://www.civilaviation.gov.eg/news/get/359.

قائمة المصادر باللغة الإنجليزية:

- IATA, (2020). “Air Cargo Market Analysis: Air cargo plunges in March as COVID-19 spreads globally”, March 2020.
- IATA Economics. http://www.atag.org/. (2020). “IATA Monthly Statistics”, April.
- Air Transport Action Group (ATAG). (2020). “Aviation Benefits and Beyond the Borders”, available at: https://aviationbenefits.org/downloads/aviation-benefits-beyond-borders/.ICAO, (2020).
- ICAO, (2020). “Economic Impacts of COVID-19 on Civil Aviation”.
- Lufthansa Group, (2020). “Coronavirus: Lufthansa Adopts A Package of Measures – Budget Reduction in The Administrative Areas – Offer of Unpaid Leave for Employees – Expansion of Options for Part-Time Work Planned – New Recruitment Suspend.

[54] CAPA Centre for Aviation.

العدد (5)
يونيو 2020

إعداد:
د. الوليد طلحة

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المستجد

- ارتفاع المديونية العالمية إلى 255 تريليون دولار بما يعادل ثلاثة أضعاف الناتج العالمي في عام 2019 وزيادة قياسية متوقعة بنسبة 342 في المائة في عام 2020 في ظل جائحة كورونا وفق تقديرات معهد التمويل الدولي.
- المديونية العالمية شهدت ارتفاعاً غير مسبوق خلال شهر مارس من عام 2020 في أعقاب لجوء حكومات دول العالم إلى تبني حزم التحفيز المالي لمجابهة تفشي جائحة كورونا.
- فيروس كورونا المُستجد يفرض ضغوطات على المالية العامة ويؤدي إلى ارتفاع كبير للدين العام في عدد من الدول العربية.
- أهمية وجود أطر فعالة لإدارة الدين العام في الدول العربية وتقليل مخاطره بما ينسجم مع أفضل الممارسات الدولية.
- ضرورة تبني استراتيجيات متوسطة الأجل لإدارة الدين العام وتقليل مخاطره ومواصلة جهود تطوير وزيادة عمق الأسواق المالية وتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص لضمان استدامة الدين العام.

تقديم

تختلف أسباب تراكم الدين العام حسب نوع الدين. حيث تلجأ الحكومات إلى الدين الداخلي للاستدانة من السوق المحلي لتغطية عجز الموازنة العامة للدولة من خلال إصدار السندات الحكومية المضمونة من قبل الحكومة، وعرضها في السوق الأولي لقطاعي الأفراد والأعمال ومن ثم تداولها في السوق الثانوية. تعتبر المصارف التجارية صاحبة الحظ الأوفر في الحصول على مثل هذه السندات التي تتميز بسهولة التسييل متى ما دعت الحاجة لذلك. أيضاً ربما يدخل البنك المركزي كمشتري للسندات الحكومية (قابلة للتداول، أذونات خزانة لأجل ثلاث أشهر، أو غير قابلة للتداول) وفقاً لما يسمح به القانون ومن ثم استخدامها في إدارة سيولة الجهاز المصرفي. هذا من شأنه توفير الموارد اللازمة لتمويل العجز في الموازنة العامة، وبالتالي فإن تفاقم هذا العجز من شأنه زيادة حجم الدين المحلي.

أما في حالة الدين الخارجي، فتلجأ الحكومات للاستدانة من الخارج لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والتنموية من ضمنها خفض العجز في الموازنة العامة للدولة، وتمويل مشاريع البنية التحتية مثل الطرق والإنفاق على التعليم والصحة، أو لتمويل قطاعات إنتاجية بعينها مثل القطاع الزراعي، أو الصناعي، والخدمي.

يحظى موضوع الدين العام بأهمية بالغة على مستوى المالية العامة كونه يُمثل أحد الوسائل المتاحة لتمويل عجز الموازنة العامة، وتمويل سياسات التعافي من الأزمات الاقتصادية على مر الزمان، فعادةً ما تلجأ الحكومات إلى الاستدانة الداخلية أو الخارجية ولكلٍ مزاياه وعيوبه، لكن ما تحرص الحكومات عليه هو ضمان تحرك الدين العام في مستويات قابلة للاستدامة وتقليل المخاطر المرتبطة به في الأجلين المتوسط والطويل.

شهد العالم في الآونة الأخيرة ارتفاعاً كبيراً في حجم المديونية العالمية التي بلغت نحو 255 تريليون دولار ما يُعادل نحو ثلاثة أضعاف الناتج المحلي الإجمالي العالمي لعام 2019 بحسب بيانات معهد التمويل الدولي. وتشير التقديرات إلى نمو كبير للمديونية العالمية بنسبة 40 بالمائة في نهاية عام 2019 بالمقارنة مع مستوياتها المُسجلة في أعقاب الأزمة المالية العالمية. رغم ذلك شهدت المديونية العالمية ارتفاعاً غير مسبوق خلال شهر مارس من عام 2020 في أعقاب لجوء حكومات دول العالم إلى تبني حزم ضخمة للتحفيز الاقتصادي لمجابهة تفشي جائحة كورونا، وهو ما أدى إلى نمو كبير لمستويات الاقتراض الداخلي والخارجي في العديد من دول العالم. بناءً عليه، ارتفعت المديونية العالمية بنحو 2.1 تريليون دولار في شهر مارس الماضي بما يمثل أكثر من ضعف الزيادة المُسجلة في حجم الدين العام خلال الفترة (2017 – 2019) البالغة 0.9 تريليون دولار. كذلك تشير التوقعات إلى إمكانية ارتفاع المديونية العالمية كنسبة إلى الناتج من 322 في المائة في عام 2019 إلى 342 في المائة خلال عام 2020، وذلك مع الأخذ في الحسبان حجم القروض الواجب سدادها خلال العام البالغ قيمتها حوالي 20 تريليون دولار (يشكل من بينها نصيب الأسواق الناشئة نحو خمس هذه المستويات)،

حيث قد تلجأ بعض الحكومات إلى الاقتراض لسداد هذه المديونيات [55].

في السياق ذاته، ارتفع حجم الدين العام في الدول النامية إلى أعلى مستوى له منذ أزمة المديونية العالمية التي شهدها العالم خلال فترة الثمانينات. يُستدل على ذلك من ارتفاع نسبة الدين العام إلى ما يتجاوز 70 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في خُمس الاقتصادات الناشئة[56]. كما تشير الاحصاءات إلى أن 40 في المائة من الدول منخفضة الدخل تواجه صعوبات في خدمة الدين العام مما قد يؤثر سلباً على النشاط الاقتصادي. كما تواجه هذه الدول تحديات متعلقة بخدمة ديونها نتيجة عدم توفر الحوكمة الرشيدة في إدارة الدين، فضلاً عن ضعف الأطر المؤسسية والإشرافية والقانونية [57].

من جانب آخر، ورغم الجهود التي تبذلها الدول المتقدمة في سبيل خفض مستويات تراكم الدين العام في أعقاب الأزمة المالية العالمية باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، إلا أن تقارير المنظمات الدولية تشير إلى أن الدين العام في هذه المجموعة من الدول قد بلغ مستويات تاريخية غير مسبوقة منذ الحرب العالمية الثانية حيث بلغ في الولايات المتحدة الأمريكية نحو 25 تريليون دولار في شهر أبريل الماضي مقارنة بنحو 22 تريليون دولار في العام السابق[58]. كما أن معدلات الدين العام القائمة في الدول المتقدمة لا تزال أعلى مما كانت عليه قبل الأزمة الماليةالعالمية لدى ما يقارب 90 في المائة من هذه الدول[59].

بشكل عام هناك بعض العوامل التي قد تحول دون تحرك مستويات الدين العام في العديد من الدول في مسارات قابلة للاستدامة، ومن أهمها الأوضاع الداخلية في بعض الدول التي تحول دون احتواء مسارات الدين، فضلاً عن التحديات الأخرى التي ظهرت مؤخراً مثل تفشي فيروس كورونا وما نتج عنه من تصاعد في مستويات الدين العام في ظل السياسات التحفيزية الضخمة التي أطلقتها الحكومات والمصارف المركزية العالمية.

مخاطر الدين العام الرئيسة

تنشأ مخاطر الدين العام بصورة عامة عن عدم قدرة الدولة على تحمل مدفوعات خدمات واستحقاقات ديونها ومن ثم مخاطر التعرض للتعثر في سداد الدين. يلعب المدى الزمني للدين العام بشقيه الداخلي والخارجي دوراً في تحديد درجة المخاطر المرتبطة به. ففي الغالب تكون الديون طويلة الأجل عُرضة لمخاطر أسعار الفائدة لأنها مرتفعة نسبياً. كما تمثل تقلبات أسعار الصرف إحدى مخاطر الدين المُقوم بالعملة الأجنبية[60].

تكمن تداعيات ارتفاع المديونية في المخاطر الاقتصادية التي قد تنتج عنها في حال انكماش النشاط الاقتصادي أو حدوث أزمة اقتصادية تؤثر على قدرة الحكومات على سداد ديونها نتيجة تراجع مستويات الناتج المحلي الإجمالي والمتحصلات من النقد الأجنبي في الوقت الذي لا يتوفر فيه لصانعي السياسات حيز كافٍ يمكن الاعتماد عليه لتجاوز هذه الأزمة المحتملة. عادة ما تشير الدراسات إلى مخاطر بعينها تتعلق بالدين العام وتتمثل في مجموعة من المخاطر بما يشمل مخاطر السوق (التغيرات في أسعار الصرف والفائدة، ومخاطر التمديد (Rollover) التي ترتبط بحاجة الحكومات إلى إعادة تمويل الدين مُستحق أجل السداد أو تمديد أجل استحقاقه. علاوة على مخاطر السيولة في حالة اعتماد الدولة في سداد الدين على عائدات تتحصل عليها من أصول سائلة، ومخاطر الائتمان عندما تعجز الدولة عن سداد جزء أو كل استحقاقات الدين ومدفوعات الفائدة المرتبطة به. إضافة إلى مخاطر التسوية التي تشير إلى الخسارة المحتملة التي يمكن أن تعاني منها الحكومة، نتيجة لعدم قيام الطرف الآخر بتسوية التعاملات المرتبطة بإدارة الدين العام، والمخاطر التشغيلية التي تشتمل على مجموعة من أنواع المخاطر المختلفة، بما في ذلك أخطاء تسجيل المعاملات في مختلف مراحل تنفيذ وتسجيل تعاملات الدين، والقصور في الضوابط الداخلية، أو في نظم إدارة الدين[61].

مؤشرات ومنهجيات قياس مخاطر الدين العام

هناك اختلاف في المنهجيات العلمية المُتبعة لتحليل مخاطر الدين العام بين المنظمات الدولية. على الرغم من أوجه الشبه فإن عوامل تحديد مخاطر الدين العام ترتبط بعدد من العوامل المتعارف عليها دولياً بمستويات الدين العام وعجز الموازنة العامة، وتطورات أسعار الفائدة.

من أهم المؤشرات المرتبطة بمدى سلامة الدين العام، مؤشر نسبة إجمالي الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي (Debt-to-GDP Ratio) الذي يقارن حجم الدين العام للدولة ما مع ما تنتجه هذه الدولة من سلع وخدمات خلال فترة زمنية معينة، مع اعتماد الدول على نسبة معيارية لهذا المؤشر لا تتجاوز 60 في المائة وفق النسبة المُحددة استناداً إلى معاهدة ماستريخت المؤسسة للاتحاد الأوروبي. على مستوى الديون الخارجية (External Debt) يتم الاعتماد على القيمة الحالية لرصيد الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك تتم مقارنته بحصيلة

[55] IIF (2020). "Global Debt Monitor: COVID-19 Lights a Fuse", April 2020

[56] Moreno & Dudine (2019), "New Data on World Debt: A Dive into Country Numbers", IMF, December 2019.

[57] Mühleisen & Flanagan (2019), "Three Steps to Avert a Debt Crisis", IMF, January.

[58] Matt Knoedler, Lilly Broadcasting (2020), "National debt soars to nearly $25 trillion, Treasury data shows", May 2020.

[59] IMF(2019), "New Data on World Debt: A Dive into Country Numbers", Marialuz Moreno Badia & Paolo Dudine, December, 2019

[60] Cinzia ALCIDI & Daniel GROS (2019), "Debt Sustainability Assessments: The state of the art", European Parliament (2019).

[61] IMF (2020). "Debt Management Strategy".

الصادرات السلعية وفق نسبة معيارية لسلامة المؤشر لا تتجاوز 25 في المائة من حصيلة الصادرات.

من جانب آخر، يُعتبر **مؤشر الاستدامة المالية** من المنهجيات المُعتمدة في التعرف على مدى قدرة الدول المُقترضة على الوفاء بالتزاماتها المالية، من خلال تقييم آثار تطور المتغيرات الاقتصادية الكلية على الموازنة العامة خاصة عجز الميزانية ومعدل الدين العام.

مع المنحى التصاعدي للدين العام في الدول النامية، أصبح موضوع الاستدامة المالية يحظى بمزيد من الاهتمام من قبل الحكومات ومن قبل المؤسسات المالية الإقليمية والدولية، لغرض تقييم تطورات الدين العام التي تساعد على تحقيق نمو اقتصادي مناسب للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث تشير منهجية "معادلة ديناميكية الدين العام" لتقدير مؤشر الاستدامة المالية، إلى أنه في حالة ارتفاع مُعدل الدين العام (المقاس بحصته إلى الناتج المحلي الإجمالي) مقارنة بمعدل الدين العام المستهدف، فلابد للحكومة من تبني سياسات كفيلة بالعمل على تحقيق فائض في الرصيد الأولي للموازنة العامة خلال فترة معينة، كفيل بعودة معدل الدين العام إلى المستويات المستهدفة القابلة للاستدامة[62].

الأطر الدولية لإدارة مخاطر الدين العام

من ناحية أخرى، وعلى المستوى الفني، أصدر صندوق النقد الدولي بالتعاون مع البنك الدولي في عام 2002 إطاراً فنياً يساعد الدول على تحديد احتياجاتها التمويلية ويحول دون التراكم المُفرط لهذه الديون في المستقبل. يهدف الإطار إلى ضمان قدرة الدول التي لديها نفاذ إلى أسواق التمويل الدولية (Market Access Countries Framework) على تحمل الديون وتقييم مدى الاستدامة المالية لهذه الدول[63].

إضافة إلى ما سبق، يتبنى صندوق النقد والبنك الدوليين إطاراً لضمان استمرارية قدرة الدول منخفضة الدخل على تحمل الديون تمت الموافقة عليه في شهر سبتمبر من عام 2017، ودخل حيز التنفيذ في شهر يوليو 2018. يعالج الإطار عدد من القضايا المرتبطة بالقدرة على استشراف تطورات الديون ومخاطرها، وتنفيذ عدد من الاختبارات لتقييم القدرة على تحمل الضغوط وتعزيز دقة توقعات الدين بالاستناد إلى نموذج يقيس مستوى المديونية الحرجة التي لا يمكن للدولة تحملها أو ضمان استدامتها [64].

من جهة أخرى، هناك عدد من المبادئ والمنهجيات الدولية التي توضح أفضل الممارسات على صعيد إدارة الدين العام تم إصدارها من قبل المؤسسات الدولية لضمان الإدارة الفعالة للدين العام وتقليل مخاطره بما يشمل:

- المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام الصادرة عن كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF-World Bank Guidelines for Public Debt Management) في عام 2001 والمُنقحة في عام 2014.
- أداة البنك الدولي لتقييم إدارة الدين العام (Debt Management Performance Assessment Methodology (BEMPA)) الصادرة عام 2007 والمنقحة عام 2015.

كذلك، يعمل نادي باريس الذي يُمثل مجموعة الدول الدائنة على تخفيف عبء الديون على الدول النامية وذلك على أساس دراسة كل حالة على حِده. ويجتمع نادي باريس ما يقرب من عشرة مرات في السنة. تتألف العضوية الدائمة لنادي باريس للديون من 19 دولة [65].

إضافة الى ذلك تلعب المبادرة متعددة الأطراف للدول عالية المديونية منخفضة الدخل (Heavily Indebted Poor Country (HIPC)) دوراً في تخفيف عبء المديونية على الدول الفقيرة الأعلى مديونية للمؤسسات الإقليمية والدولية مثل مؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي (IDA)، وصندوق التنمية الإفريقي (AFDF)، وصندوق النقد الدولي (IMF). الجدير بالذكر أن عدد من الدول العربية استفادت من هذه المبادرة مثل موريتانيا، والقُمر، ومؤخراً الصومال[66].

من جهة أخرى، تم في أعقاب تفشي جائحة كورونا تبني مجموعة العشرين برئاسة **المملكة العربية السعودية** مبادرةً عالمية في عام 2020 لتخفيف عبء المديونية على الدول الفقيرة، يتم بمقتضاها تعليق مدفوعات خدمة الديون الثنائية للدول الأشد فقراً، خلال الفترة من أول مايو 2020 وحتى نهاية عام 2020 مع إمكانية تجديد العمل بالمبادرة في عام 2021 ضمن إجراءات مواجهة فيروس كورونا.

تعمل هذه المبادرة على توفير دعم مالي سريع بقيمة تفوق 200 مليار دولار للبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية والبلدان ذات الدخل المنخفض وفق مبادرة قوية سريعة المفعول تجلب منافع حقيقية للفقراء.

يتم من خلال هذه المبادرة السماح لدول المؤسسة الدولية للتنمية التي تمثل أشد البلدان فقراً بتعليق سداد مدفوعات خدمة الديون الثنائية الرسمية. من المتوقع أن يقدم الدائنون التجاريون كذلك معاملةً مماثلةً خلال المرحلة المقبلة. تلتزم البلدان المستفيدة بدورها باستخدام الموارد الإضافية في تبني تدابير للتخفيف من

---

[62] محمد موعش (2020)"منهجية احتساب مؤشر الاستدامة المالية: حالة تطبيقية لبعض الدول العربية"، صندوق النقد العربي.

[63] IMF & World Bank (2018), "Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries".

[64] IMF & World Bank (2018), "Debt Sustainability Analysis for Low-Income Countries".

[65] الولايات المتحدة الأمريكية، والنمسا، وأستراليا، وبلجيكا، وكندا، والدانمرك، وفنلندا، وفرنسا، وألمانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، واليابان، وهولندا، والنرويج، وروسيا، وإسبانيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتحدة.

[66] Martin A. Weiss (2013), The Paris Club and International Debt Relief, Congressional Research Service.

تداعيات فيروس كورونا والكشف الكامل عن كيفية استخدامها لهذه الموارد.

من جانبه، كان لصندوق النقد الدولي مساهمة ملموسة في هذا السياق كذلك، حيث وافق المجلس التنفيذي للصندوق خلال شهر أبريل 2020 على تخفيف فوري لأعباء خدمة الديون لنحو 25 بلداً عضواً في الصندوق من خلال الصندوق الائتماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون (Catastrophe Containment Relief Trust) (CCRT) بعد تجديد العمل به، وذلك في إطار استجابة الصندوق الرامية إلى مساعدة الدول الأعضاء في التغلب على تأثير الجائحة، وتعتبر اليمن وجزر القُمر الدول العربية الوحيدة المستفيدة من هذه المبادرة.

يتيح الصندوق الائتماني منحاً لأفقر الدول الأعضاء في الصندوق وأكثرها هشاشة من أجل سداد التزامات ديونها تجاه الصندوق لفترة مبدئية تغطي ستة أشهر، كما سيساعدها على توجيه المزيد من مواردها المالية الشحيحة إلى جهود التعامل الطبي مع الطوارئ وغيرها من جهود الإغاثة الضرورية بالاستفادة من منح قدرها 500 مليون دولار أمريكي قدمتها بعض الدول الأعضاء.

استدامة الدين العام في الدول العربية

سجلت معدلات إجمالي الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعات في الآونة الأخيرة في الدول العربية. على مستوى مكونات المديونية العامة تراوحت معدلات الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية ما بين 10.3 في المائة في **موريتانيا** و100.2 في المائة في **لبنان**.

في هذا الإطار، سجلت نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي مستويات منخفضة في ثلاث دول، هي **السودان وتونس وموريتانيا**، وبلغت نحو حوالي 52.7 في المائة و56.8 في المائة في **المغرب والأردن** على التوالي، فيما سجلت نسبة تتجاوز 90 في المائة في **مصر ولبنان**.

على صعيد عبء المديونية الخارجية على الاقتصادات العربية، ارتفعت نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للدول العربية المقترضة كمجموعة بحوالي 0.7 نقطة مئوية، لتصل إلى حوالي 35.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذه المجموعة من الدول في عام 2019 مقابل 34.6 في المائة عام 2018. جاء ذلك كمحصلة لتسارع وتيرة نمو حجم الدين العام الخارجي لهذه الدول بنسبة 9.7 في المائة في الوقت الذي نما فيه الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية بنسبة بلغت حوالي 1.6 في المائة [67].

في هذا الصدد، بلغت نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي معدلات 100 في المائة في كل من السودان وتونس، في حين حققت كل من **جزر القُمر، وعُمان، والجزائر** معدلات أقل من 20 في المائة. بينما تراوحت النسبة بين 20 في المائة و99 في المائة في كل من **اليمن والمغرب ومصر والأردن وموريتانيا ولبنان وجيبوتي.**

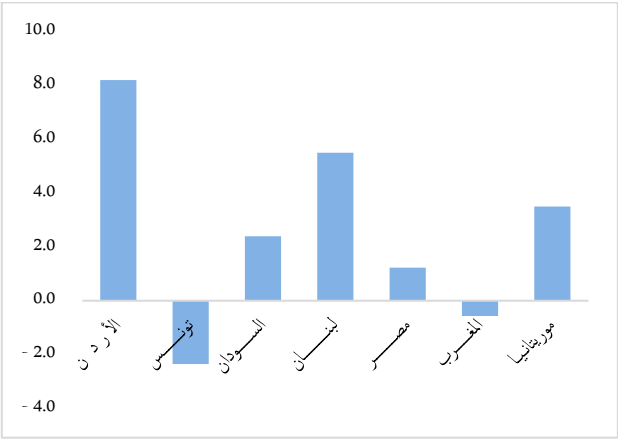
شكل (1)

إجمالي الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية المُقترضة (2019) (%)

المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

شكل (2)

معدل التغير السنوي لرصيد الدين العام الداخلي في بعض الدول العربية المقترضة خلال الفترة (2018-2019) (%)



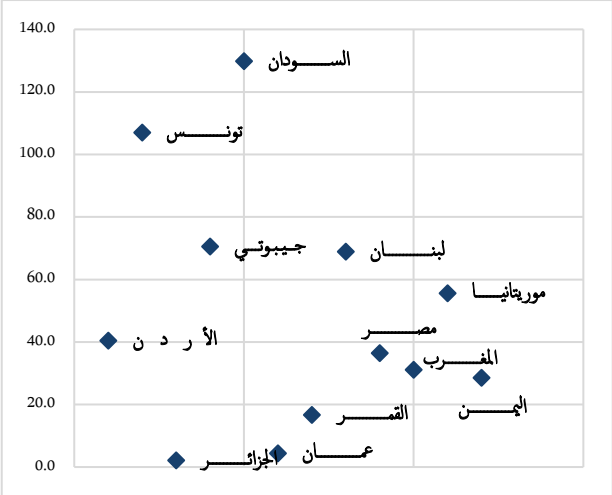
المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

فيما يتعلق بخدمة الدين العام الخارجي إلى صادرات السلع والخدمات في الدول العربية المقترضة، فقد حققت غالبية الدول العربية معدلات تقل عن 10 في المائة من إجمالي حصيلة الصادرات السلعية والخدمية بما يشمل كل من **موريتانيا والمغرب والقُمر وتونس والأردن وعُمان والسودان وليبيا والجزائر**، بينما حققت مصر معدلات لخدمة الدين العام الخارجي كنسبة من الصادرات بحوالي 18.5 في المائة، في حين حققت لبنان نسبة بلغت حوالي 32.7 في المائة.

[67] صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة البيانات الاقتصادية".

شكل (3)

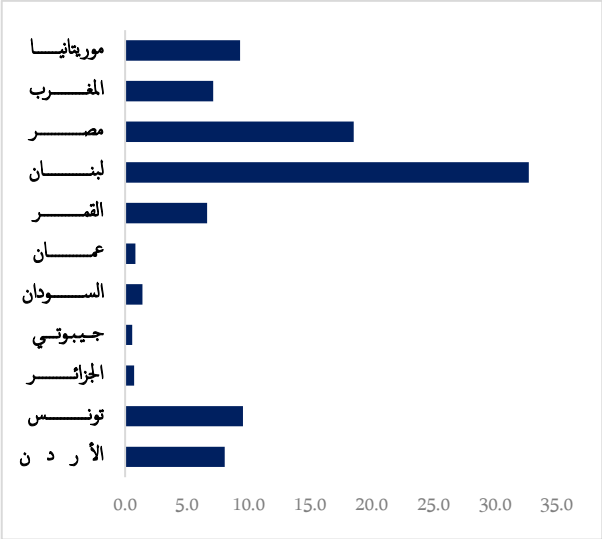
الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
في الدول العربية المقترضة في عام 2019 (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

شكل (4)

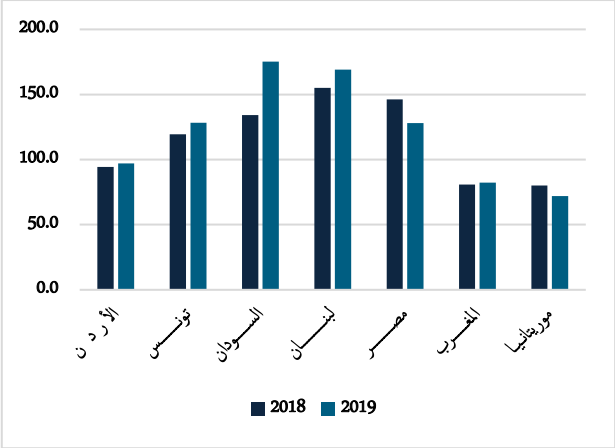
خدمة الدين العام الخارجي إلى صادرات السلع والخدمات في الدول العربية المقترضة في عام 2019 (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

شكل (5)

إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
في الدول العربية المقترضة في (2018 – 2019) (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

إصلاحات إدارة الدين العام في الدول العربية

تشير الدراسات إلى أن عدد من الدول العربية أدرجت تحليلاً لعناصر التكلفة والمخاطر المرتبطة بالدين العام في استراتيجيات الدين متوسطة المدى، مثل الأردن ولبنان ومصر. كما لجأ بعضها مثل الأردن إلى استهداف معايير كمية وأسقف مُحددة للمؤشرات المرتبطة بالدين لضمان استدامته مثل استهداف حدود قصوى لنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وخفض حصة الديون قصيرة الأجل لأقل من عام، وزيادة متوسط عمر الدين (المتوسط المرجح لاستحقاق الدين بالسنوات).

في هذا الصدد، تحرص الدول العربية المُقترضة كذلك على إطالة عمر محفظة الدين لتجنب مخاطر التمويل بصورة عامة، هذا ما دفع الدول العربية إلى إصدار إستراتيجيات متوسطة وطويلة المدي لتفادي الوقوع في مخاطر الدين العام مع الأخذ في الاعتبار العناصر الآتية [68] :

- ✓ الموائمة مع عناصر تكلفة التمويل طويل الأجل.
- ✓ عمق السوق وقدرته على استيعاب الإصدارات متوسطة وطويلة المدى.
- ✓ تركز المصارف التجارية كمستثمر للأوراق المالية الحكومية.
- ✓ أهمية المستثمرين المؤسسين ممثلين في صناديق التقاعد والمعاشات، وصناديق وشركات التأمين.

فيما يتعلق باستدامة الدين العام، بذلت الدول العربية مجهودات خلال السنوات السابقة لضمان تحقيق الانضباط المالي وضمان الاستدامة المالية. في هذا الإطار، حققت خمس دول عربية وهي: **الأردن والبحرين وتونس ومصر والمغرب** خلال الفترة

[68] د. نوران يوسف (2019)، "إستراتيجيات إدارة الدين العام وتنمية أسواق الدين في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، أمانة مجلس وزراء المالية العرب.

(2013-2019)، تحسناً في مستويات استدامة الدين العام، في ظل التحرك التدريجي لمؤشر استدامة الدين العام [69] إلى مستويات تقارب الواحد بنهاية الفترة، مما يؤكد الأثر الإيجابي لاستقرار الاقتصاد الكلي، إضافة إلى فعالية الإصلاحات المالية المطبقة خلال هذه الفترة. لكن رغم التحكم في العجز الأولي للموازنة في هذه الدول، فإن الارتفاع الملحوظ لمدفوعات فوائد الدين العام في بعض الدول، سوف يؤدي إلى ارتفاع الاحتياجات التمويلية، بالتالي قد يؤثر على استدامة الدين العام، وهو ما يستدعي تكثيف وتيرة الإصلاح المالي خلال السنوات المقبلة [70] .

على صعيد السياسات الوطنية، كثفت الدول العربية في السنوات الأخيرة جهودها لتبني إصلاحات من شأنها تحقيق الانضباط المالي وضمان استدامة الدين العام وذلك على النحو التالي[71]:

تركز الإصلاحات المالية في **السعودية** على تمويل الدين العام من خلال سياسة تمويل متنوعة ما بين خيارات إصدارات الدين، والسحب من الاحتياطيات الحكومية. حيث اتبعت الحكومة حزمة من الإصلاحات في مجال إدارة الدين العام تتمثل في:

- تحديد حجم إصدارات الدين العام مع الأخذ بعين الاعتبار مراعاة التوازن بين خيارات استخدام إصدارات الدين العام والسحب من الاحتياطيات الحكومية.
- إجراءات لتطوير أسواق الدين عبر إدراج أدوات الدين الحكومي في منصة تداول واستكمال منحنى العائد المحلي حتى 30 عاماً، ليمثل مؤشر مرجعي لأسعار العائد للمُصدرين من الجهات الحكومية والقطاع الخاص.
- الاتجاه إلى الإصدارات الدولية التي كان آخرها قيام وزارة المالية بأول إصدار دولي للسعودية مقوم بعملة (اليورو) مما ساهم في خلق منحنى عائد جديد للمصدرين المحتملين وتنويع قاعدة المستثمرين.

في **عُمان**، تتضمن إجراءات تحقيق الاستدامة المالية التدابير التالية:

- إعادة ترتيب أولويات الإنفاق بما ينسجم مع الموارد المالية المتاحة ويحقق العوائد الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.
- المحافظة على مستوى العجز ضمن المستويات الآمنة، وتخفيض حجم الدين العام.
- تحسين هيكل الإيرادات الحكومية من خلال رفع مساهمة الإيرادات غير النفطية بهدف تقليل الاعتماد على النفط.
- الاستمرار في خفض نقطة التعادل لسعر برميل النفط المتضمن في الموازنة العامة.
- الاستمرار في إعطاء الأولوية للإنفاق الاجتماعي بما يمثل 40 في المائة من النفقات.

في **البحرين**، وفي إطار برنامج التوازن المالي، تم تبني عدد من المبادرات تم حصرها في ثلاثة محاور رئيسية وهي: مبادرات خفض المصروفات، ومبادرات زيادة الإيرادات، ومبادرات إعادة توجيه الدعم الحكومي لمستحقيه من المواطنين.

وسعياً لتحقيق هدف التوازن المالي بين المصروفات والإيرادات الحكومية بحلول عام 2020، تعكف الحكومة على إطلاق عدد من المبادرات الإضافية ضمن برنامج التوازن المالي تشمل تقليص المصروفات التشغيلية الحكومية، وطرح برنامج التقاعد الاختياري للراغبين من موظفي الحكومة، وزيادة كفاءة هيئة الكهرباء والماء لتحقيق التوازن بين إيراداتها ومصروفاتها، وتعزيز كفاءة وعدالة الدعم الحكومي المباشر لمستحقيه من المواطنين، وتعزيز كفاءة الانفاق الحكومي، بالإضافة إلى تسهيل الإجراءات الحكومية وزيادة الإيرادات غير النفطية.

في **الجزائر**، تبنت الحكومة عدد من الإصلاحات في مجال إدارة الدين العام عبر تنفيذ "آلية التمويل غير التقليدي لعجز الموازنة" وفق برامج التيسير الكمي. في **ليبيا**، ركزت إصلاحات الدين العام على وضع آليه مناسبة بين المصرف المركزي ووزارة المالية للاستفادة من فائض إيرادات الرسم المفروض على مبيعات النقد الأجنبي وتخفيف مستويات المديونية[72].

في **مصر**، تم في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي نفذته مصر بالتعاون مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة (2016-2019) تبني إصلاحات مالية عديدة لضبط الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة وتنفيذ حزمة من التدابير لضمان استدامة الدين العام وفق مستهدفات متوسطة الأجل تم في إطارها ولأول مرة تحقيق فائض في الميزان الأولي خلال العام المالي 2018/2017 وهو أول فائض يتم تسجيله منذ 15عاماً.

ساعدت تلك الإصلاحات على انخفاض اجمالي الدين ليسجل نحو 90.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام المالي 2019/2018، ذلك بعد أن سجل أعلى معدل له بلغ نحو 108 في المائة خلال العام المالي 2017/2016.

تستهدف السياسة المالية في المدى المتوسط خفض العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة إلى 5.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وخفض الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 76 في المائة بحلول يونيو من عام 2021، وهو

69 يتكون المؤشر من 9 معادلات فرعية وبناءً على نظرية ديناميكية الدين العام ترتكز على توصيف القيود على الموازنة في كل فترة زمنية، وتوضح أن احتياجات الاقتراض تعادل رصيد الدين العام الإسمي في نفس الفترة، وتساوي كذلك مجموع العجز الأولي للموازنة ومدفوعات الفائدة على الدين العام خلال نفس الفترة.

70 أمحمد موعش (2020)، مصدر سابق، صندوق النقد العربي.

71 صندوق النقد العربي (2020)، "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل 2020.

72 صندوق النقد العربي (2020)، "تقرير آفاق الاقتصاد العربي" الإصدار الحادي عشر، أبريل 2020.

ما يتطلب مواصلة تحقيق فائضاً أولياً في الموازنة بنسبة 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً من خلال زيادة الموارد الضريبية عبر توسيع القاعدة الضريبية وغير الضريبية، ورفع كفاءة الإنفاق العام وإعادة ترتيب أولويات الانفاق لصالح القاعدة العريضة من المواطنين واتباع سياسات توزيعية تتسم بالكفاءة والعدالة.

في **المغرب**، واستناداً إلى رؤية الحكومة للمالية العامة على المدى المتوسط، يُنتظر تخفيض تدريجي لعجز الميزانية مما سيمكن من خفض الدين العام. تعمل المغرب على اللجوء إلى الآليات المبتكرة للتمويل بالمشاركة مع القطاع الخاص والعام من أجل تخفيف الضغط على الميزانية وتقليل الدين العام.

في **الأردن**، من المستهدف القيام بعدد من الإصلاحات في مجال الدين العام من ضمنها:

- بدء تطبيق مفهوم إحصاءات الدين العام للحكومة العامة والعمل على نشرها.
- الاستمرار بتحديث استراتيجية إدارة الدين العام وبشكل سنوي وكلما دعت الحاجة.
- المساهمة في تطوير السوق الثانوي للإصدارات المحلية من خلال الاستمرار في نشر خطة الإصدارات الحكومية مفصلة، وعقد اجتماعات دورية مع المستثمرين في السوق سواءً البنوك المحلية أو مؤسسة الضمان الاجتماعي أو شركات التأمين.
- الاستمرار بخطة بناء القدرات وتطوير مهارات موظفي إدارة الدين في مجالات التحليل وإدارة المخاطر والالتزامات المحتملة وتحليل استدامة الدين العام واستمرارية المالية العامة.
- توعية المجتمع المحلي حول إدارة الدين العام في الأردن وأبرز التحديات التي تواجهها.

التحديات التي يفرضها فيروس كورونا المُستجد على أوضاع المديونية في الدول العربية

فرضت التداعيات المرتبطة بفيروس كورونا المستجد انعكاسات كبيرة على أوضاع المالية في الدول العربية. فمن ناحية، شهدت مستويات الانفاق العام زيادات كبيرة في ظل التزام الحكومات العربية بتبني حزم تحفيز ضخمة لتنشيط الطلب الكلي وتخفيف الآثار الاقتصادية لانتشار الفيروس، في الوقت الذي تراجعت فيه مستويات الإيرادات العامة بشكل حاد نتيجة فقدان جانب كبير من الإيرادات النفطية والضريبية.

في خِضم التطورات المتسارعة في الاقتصاد العالمي في ظل تفشي فيروس كورونا، لجأت الدول العربية إلى الاستدانة الداخلية والخارجية للوفاء بمتطلبات تمويل حزم التحفيز المالي الضخمة التي أقرتها لتجاوز التداعيات الناتجة عن انتشار الفيروس وهو ما استتبعه زيادة كبيرة في حجم الدين العام في هذه الدول.

في **السعودية**، لضمان الاستدامة المالية تم خفض النفقات العامة في إطار موازنة عام 2020 بنحو 50 مليار ريال من خلال تأجيل بعض أوجه الإنفاق. ارتفع الدين العام القائم حتى نهاية الربع الأول 2020 إلى حوالي 723.5 مليار ريال سعودي بمعدل نمو بلغ 6.7 في المائة، منه 55.2 في المائة عبارة عن ديون محلية، ما يعادل 399.5 مليار ريال. بلغت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 24.3 في المائة، بزيادة 2 نقطة مئوية عن العام السابق. بلغ العجز المالي المُسجل خلال الفترة 34 مليار ريال تم تمويله من خلال إصدارات دين داخلي بقيمة 26.7 مليار ريال وإصدارات خارجية بقيمة 18.9 مليار ريال. وقد شهدت الإصدارات الخارجية إقبالاً واسعاً من المستثمرين في الأسواق الدولية وتم تغطية بعضها بنحو 3.9 مرة من قيمة الإصدار الأصلي[73].

في **الكويت**، من المتوقع أن تؤدي الجائحة إلى ارتفاع مستويات الدين العام إلى ما يفوق سقف الدين المسموح به البالغ 10 مليار دينار كويتي. بناءً عليه قدمت الحكومة مشروع قانون إلى البرلمان يسمح برفع سقف الدين العام إلى نحو 25 مليار دينار[74]. في هذا الإطار اتجهت الكويت إلى إصدار سندات دولية بقيمة 8 مليارات دولار في مارس لأجل 5 و10 سنوات، فيما تستهدف حالياً إطالة أمد الإصدارات إلى ثلاثين عاماً.

من ناحية أخرى، أصدرت **قطر** سندات سيادية بقيمة 10 مليار دولار لتمويل الإنفاق المطلوب لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد.

كانت **الإمارات** قد أعلنت في عام 2019 عن اتجاهها إلى إصدار سندات اتحادية في عام 2020 وذلك وفقاً لمرسوم القانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2018 بشأن الدين العام والذي يمكن الحكومة الاتحادية من إصدار السندات السيادية، ومساعدة القطاع المصرفي على تلبية قواعد السيولة الدولية بمجرد إصدارها[75]. بناءً عليه، تتجه الدولة إلى طرح عدد من إصدارات السندات الاتحادية خلال عام 2020 لدعم سياسات التعافي الاقتصادي.

كذلك من المتوقع ارتفاع مستويات الدين العام في عدد من الدول العربية الأخرى خلال عام 2020 لتمويل الإنفاق العام المتزايد لتخفيف آثار الجائحة. في **مصر**، تستهدف الموازنة المعدة خلال الفترة من نهاية نوفمبر 2019 وحتى نهاية يناير 2020 تحقيق مؤشرات تسمح بخفض نسبة معدل دين أجهزة الموازنة العامة إلى 83 في المالي من الناتج المحلي الإجمالي في يونيو 2021. كما تستهدف الخفض التدريجي لأعباء خدمة دين أجهزة الموازنة العامة من خلال خفض نسبة الفوائد المسددة إلى إجمالي مصروفات وإيرادات الموازنة العامة

73 وزارة المالية (2020)، المملكة العربية السعودية، " التقرير الربعي لأداء الميزانية العامة للدولة، الربع الأول من السنة المالية 1441/1442هـ".

74 دولة الكويت (2020)، وزارة المالية، مشروع قانون الدين العام، ابريل 2020.

75 دولة الامارات العربية المتحدة (2020)، " مرسوم القانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2018 في شأن الدين العام"، وزارة المالية.

للدولة [76]. حيث من المتوقع أن تؤدي الجائحة إلى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

أما في **الأردن**، فقد سجلت الإيرادات العامة تراجعاً منذ بداية العام وحتى شهر أبريل بنحو 602 مليون دينار، في الوقت الذي قامت فيه الحكومة بضخ سيولة تُقدر بنحو 500 مليون دينار منذ بداية العام الجاري 2020 لدعم القطاع الخاص والأسر الفقيرة. بناءً عليه، من المتوقع ارتفاع مستويات الدين العام إلى 42 مليار دولار ليتجاوز بذلك 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

في **المغرب** وافق البرلمان على طلب الحكومة تعليق سقف الدين الخارجي البالغ 31 مليار درهم (3 مليارات دولار)، مما يسمح للحكومة باقتراض المزيد من العملة الصعبة للتعامل مع تداعيات فيروس كورونا.

في ظل هذه الظروف الاستثنائية، لجأت بعض الدول العربية إلى الاقتراض من المؤسسات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي لتمويل احتياجات مواجهة تداعيات فيروس كورونا، حيث حصلت المغرب على تمويل بنحو 3 مليارات دولار أمريكي في شهر أبريل من عام 2020. في السياق ذاته، حصلت **مصر** على قرض بقيمة 2.8 مليار دولار، بالإضافة إلى قرض آخر تمت الموافقة عليه مبدئياً بقيمة 5.2 مليار دولار في إطار التسهيلات الائتمانية الطارئة حيث من المتوقع الاستفادة من منه خلال الأسابيع القادمة بعد الموافقة النهائية من الإدارة التنفيذية للصندوق، في حين حصلت **جيبوتي** على مبلغ 43.4 مليون دولار، **وموريتانيا** على 130 مليون دولار، **وجزر القُمر** على 12.3 مليون دولار من قبل صندوق النقد الدولي في إطار أداة التسهيل الائتماني السريع.

كما **استفادت تونس** من القرض الطارئ الذي يمنحه صندوق النقد الدولي لدوله الأعضاء بقيمة 745 مليون دولار أمريكي، بينما حصلت **الأردن** في إطار التسهيل الائتماني الممتد على قرض بقيمة 1.3 مليار دولار أمريكي، إضافة إلى 396 مليون دولار وفق أداة التمويل السريع. وبالتالي يكون إجمالي الدين العام الخارجي للدول العربية المقترضة من صندوق النقد الدولي قد ارتفع بنحو 13.6 مليار دولار.

جهود صندوق النقد العربي لمساندة الدول الأعضاء لمواجهة جائحة فيروس كورونا وتبني الإصلاحات اللازمة لتحقيق الانضباط المالي وضمان الاستدامة المالية

في إطار حرصه على مساعدة الدول العربية على مواجهة التداعيات الناتجة عن فيروس كورونا المستجد ومساندة جهود الإصلاح في الدول العربية لتحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية يتبنى صندوق النقد العربي عدد من المبادرات والجهود في هذا الصدد من بينها:

التسهيلات الإقراضية المدعومة بموارد الصندوق

لمواجهة التداعيات الاقتصادية الناتجة عن تفشي فيروس كورونا، وفّر صندوق النقد العربي موارد مالية لعدد من دوله الأعضاء في شكل قروض جديدة، أو سحب على القروض القائمة، حيث طبّق الصندوق إطار الإجراءات السريعة بما يمكّن دوله الأعضاء المقترضة من الاستفادة من هذه الموارد بأسرع ما يمكن. بلغ حجم الموارد التي تمت الموافقة عليها حوالي 304.2 مليون دينار عربي حسابي، ما يعادل حوالي 1.3 مليار دولار أمريكي، ذلك منذ بداية عام 2020.

يأتي توفير هذه الموارد لدعم الاحتياجات الطارئة لميزان المدفوعات جراء انخفاض التدفقات المالية الخارجية بسبب تراجع عائدات السياحة والصادرات وتحويلات العاملين. كما دعمت قروض الصندوق الإصلاحات في مالية الحكومة بهدف توفير موارد مالية لدعم برامج الحكومة خاصة تلك المتعلقة بتقوية شبكات الأمان الاجتماعي، وعم قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كذلك دعمت قروض الصندوق برامج الإصلاح في القطاع المالي والمصرفي من خلال تعزيز التقنيات المالية والابتكار ووسائل الدفع الالكتروني التي ظهرت الحاجة إليها بشكل أكبر بالتزامن مع ظهور جائحة كورونا.

كما يدرس الصندوق في الوقت الحالي طلبات من عدد من الدول الأعضاء للاستفادة من موارده المالية، ويعمل على استكمال الإجراءات في هذا الشأن، بما يكفل توفير الدعم بأقصى سرعة ممكنة، وبما يمكن الدول الأعضاء من استيفاء احتياجات التمويل وتعزيز مواقفها المالية لمواجهة التحديات المختلفة خاصةً في مثل هذه الأوقات.

ويتابع الصندوق عن كثب تطورات الاقتصادات العربية والتحديات التي تواجهها، ويعمل من خلال شراكة مثمرة مع الحكومات العربية على توفير أنجع السبل لمواجهة التحديات المختلفة.

مساندة جهود الإصلاح الهيكلي لمالية الحكومة بما يساعد على الاستدامة المالية

في ظل حرص صندوق النقد العربي على مواكبة التطورات الاقتصادية وأولويات الإصلاح في دوله الأعضاء، يقدم الصندوق قروضاً بإطار تسهيل لدعم الإصلاحات الهيكلية في مالية الحكومة بدأ العمل به في عام 1998 ومن بينها إصلاحات خفض مستويات الدين العام وضمان تحركه في مستويات قابلة للاستدامة.

يُشترط لتقديم القروض في إطار هذا التسهيل، قيام الدولة العضو بمباشرة جهود الإصلاح الهيكلي، وتحقيقها لقدر مناسب من الاستقرار الاقتصادي الكلي. يُمنح التسهيل بعد الاتفاق على برنامج إصلاح هيكلي يشرف الصندوق على متابعة تنفيذه.

[76] جمهورية مصر العربية (2020)، "وزارة المالية – البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة 2021/2020"

تقديم المشورة والدعم الفني لصناع السياسات على صعيد المالية العامة

يلعب الصندوق دوراً محورياً في هذا الشأن من خلال البعثات الفنية التي يقدمها بناءً على طلبات دوله الأعضاء لتوفير المشورة الفنية فيما يتعلق بتبني برامج التوازن المالي وأطر واستراتيجيات إدارة الدين العام وضمان الاستدامة المالية.

تطوير أسواق السندات بالعملة المحلية بما يخفف الضغوطات على المالية العامة

يتبنى الصندوق عدة آليات ومبادرات تشمل فيما بينها مبادرة لتطوير أسواق السندات بالعملة المحلية في الدول العربية، بهدف تفعيل وتعزيز وظائف أسواق أدوات الدين للقطاع العام والقطاع الخاص في الدول العربية ورفع مستويات كفاءتها. تقوم هذه المبادرة على أساس التعاون القائم ما بين الصندوق وعدد من المؤسسات الإقليمية والدولية ذات الصلة للقيام ببعثات ميدانية لتقييم أوضاع أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية في البلدان الأعضاء، بما يتيح للخبراء المشاركين في هذه البعثات تقديم توصيات من شأنها تطوير وتعزيز سيولة أسواق السندات، وتقليل تكلفة التمويل للقطاعين العام والخاص مع الحد من المخاطر المرتبطة بتلك الإصدارات، وتحديد أوجه التطوير اللازمة على صعيد الإطار التشريعي أو التنظيمي أو المؤسسي لتفعيل دور أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية في تمويل النشاط الاقتصادي. وقد تم في إطار هذه المبادرة توفير الدعم لتطوير أسواق الدين بالعملة المحلية في عشرة دول عربية.

تشجيع التمويل طويل الأجل

من جهة أخرى، يسعى صندوق النقد العربي من خلال عدد آخر من المبادرات إلى توفير ودعم مصادر التمويل طويل الأجل اللازم لتعزيز مستويات الأداء الاقتصادي في البلدان الأعضاء، بالتالي تنويع قاعدة المستثمرين لتشتمل على المؤسسات الاستثمارية طويلة الأجل بطبيعتها مثل صناديق التأمين والمعاشات، وهو ما يساعد على توفير التمويل اللازم للمشروعات التنموية ومن ثم تخفيف الضغوطات على الموازنات العامة.

بناء القدرات في مجال إدارة الدين العام

ينظم معهد تنمية وبناء القدرات بصندوق النقد العربي دورات تدريبية موجهه خصيصاً لممثلي الدول العربية العاملين في وزارات المالية والاقتصاد، من بينها دورات تتطرق إلى "إستراتيجيات إدارة الدين العام وتنمية أسواق الدين في الدول العربية" بالتعاون مع عدد من المؤسسات الدولية الشريكة.

الانعكاسات على صعيد صنع السياسات

يُلاحظ مما سبق أن الدول تسعى إلى ضمان استدامة الدين العام وهو ما يرتبط بتطور مستوى أسعار الفائدة الحقيقية بالمقارنة مع معدل النمو الحقيقي ومدى قدرة الدولة على تحقيق فائض أولي في الموازنة العامة.

من الضروري ضمان استدامة الدين العام لتجنب الضغوط الناتجة عن ارتفاع كلفة خدمة مستويات الدين العام المرتفعة وما ينتج عنها من تأثيرات غير مواتية على صعيد تقييد أوضاع المالية العامة مما قد يؤدي إلى بعض الاختلالات في قوى السوق، والتقلبات في قيمة العملة المحلية، وتدفقات رؤوس الأموال إلى الخارج.

يكمن التحدي الفعلي عندما ترتفع مستويات الدين العام في ظل عدم الإنفاق المباشر على المشاريع أو البرامج التي من أجلها اقترضت الدولة وذلك لأسباب عديدة منها ضعف الأطر المؤسسية والقانونية والتشريعية. أو عندما تتعرض الدولة إلى كوارث طبيعية أو صدمات اقتصادية مفاجئة مثل تقلبات أسعار الصرف، والتحولات المفاجئة في حركة رؤوس الأموال مما يضعف قدرتها على سداد الدين كما هو الحال في بعض الاقتصادات الناشئة.

تتباين تدخلات الدول للتقليل من مخاطر الدين العام حيث يعتمد ذلك على ما إذا كانت الدولة نامية أو متقدمة أو من الدول ذات الدخل المنخفض. كذلك تختلف التدخلات بحسب ما إذا كان الدين الداخلي أو الخارجي يحتل وزن نسبي عالي في هيكل الدين العام.

عليه هناك ضرورة لضبط أوضاع المالية العامة التي يمكن أن تؤتي أكلها في الأجل القصير، إلا أنها قد تكون أقل فاعلية في الأجل الطويل كونها تبطئ النمو الاقتصادي. كما يمكن للسياسة النقدية أن تلعب دوراً داعماً في تقليل مخاطر الدين العام من خلال تحفيز الطلب الكلي. في هذا الإطار يتعين على الدول العربية تبني حزمة من السياسات التي تساعد على ضمان استدامة وتقليل مخاطر الدين العام ومن بينها:

- تكثيف وتيرة برامج الإصلاح الهيكلي للمالية العامة بما يساعد على جعل الاقتصاد الكلي أكثر مرونة، وقدرة على مواجهات الصدمات الخارجية والداخلية.

- تبني أفضل الممارسات على صعيد حوكمة إدارة الدين العام التي تعمل على تقوية النظم الإدارية والقانونية والتشريعية والتنظيمية واختيار الأساليب والطرق المناسبة والفعالة لإدارة الدين العام.

- تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل بعض بنود الإنفاق العام من شأنه تخفيف الضغط على العجز الكلي للموازنة العامة وبالتالي زيادة قدرة الدولة على خدمة دينها العام أو تقليل لجوء الحكومة إلى الدين العام لسد عجز الموازنة. بعض الدول العربية أصدرت قوانين لتنظيم طبيعة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبعض الدول الأخرى تعمل على وضع أطر قانونية وتنظيمية لهذه الشراكة.

- تبني استراتيجيات متوسطة المدى لإدارة الدين العام بما يساعد على خفض المخاطر المرتبطة به ويضمن

الاستدامة المالية وموائمة تلك الاستراتيجيات للتطورات والصدمات الاقتصادية المفاجئة.

- العمل على زيادة مستويات تطور وعمق الأسواق المالية بما يساهم في زيادة مستويات قدرة الحكومات على تمويل الدين العام وخفض مخاطره.

قائمة المصادر:

1. مصادر باللغة العربية

- وزارة المالية، دولة الكويت (2020)، مشروع قانون الدين العام، ابريل 2020.
- دولة الامارات العربية المتحدة (2020)، " مرسوم القانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2018 في شأن الدين العام"، وزارة المالية.
- نوران يوسف (2019)، "إستراتيجيات إدارة الدين العام وتنمية أسواق الدين في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، أمانة مجلس وزراء المالية العرب.
- صندوق النقد العربي (2020)، "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل 2020
- صندوق النقد العربي (2020)، برنامج المعونة الفنية للدول العربية، التقرير السنوي.
- محمد موعش (2020). "منهجية احتساب مؤشر الاستدامة المالية: حالة تطبيقية لبعض الدول العربية"، صندوق النقد العربي.

2. المصادر باللغة الإنجليزية:

- Cinzia ALCIDI & Daniel GROS (2019), “Debt Sustainability Assessments: The state of the art”, European Parliament (2019).
- IMF (2019), Debt Sustainability Framework.
- IMF (2020). “Debt Management Strategy”. Available at: https
- Martin A. Weiss (2013), The Paris Club and International Debt Relief, Congressional Research Service.
- Moreno&Dudine (2019), “New Data on World Debt: A Dive into Country Numbers”, IMF, December 2019.
- Matt Knoedler, Lilly Broadcasting (2020), “National debt soars to nearly $25 trillion, Treasury data shows”, May 2020.
- Mühleisen & Flanagan (2019), “Three Steps to Avert a Debt Crisis”, IMF, January.

العدد (6)
يوليو 2020
إعداد:
د. محمد اسماعيل

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي

- تراجع متوقع لنشاط السياحة العالمي بما يتراوح بين 60 و80 في المائة في عام 2020 نتيجة جائحة فيروس كورونا المُستجد وفق تقديرات منظمة السياحة العالمية.
- ارتفاع مساهمة قطاع السياحة إلى 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية في عام 2019 بحسب بيانات صندوق النقد العربي، والسعودية، والإمارات، ومصر أهم المقاصد السياحية وتسهم بنحو 59 في المائة من ناتج القطاع عربياً.
- تراجع نشاط السياحة يُعمق الركود الاقتصادي الناتج عن الجائحة في إحدى عشرة دولة عربية في عام 2020.
- قطاع السياحة داعم أساسي لجهود الحكومات العربية لحفز الناتج والتشغيل وقاطرة للتعافي الاقتصادي في الأجل المتوسط.
- الدول العربية مدعوة لقياس الأثر الكمي المتوقع لتأثر الأنشطة السياحية بالجائحة، وتبني خطط لإنعاش القطاع وبرامج لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة به، وتدابير صحية لإعادة تشغيل المنشآت السياحية.

أهمية قطاع السياحة على المستوى العالمي

يعتبر قطاع السياحة من أهم القطاعات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد العالمي وأكثرها ديناميكية، فهو يمثل واحداً من أهم القطاعات التي تساهم في توليد الناتج المحلي الإجمالي وتوفير النقد الأجنبي، وخلق فرص العمل وهو ما يجعل القطاع أحد أهم المحركات المساندة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لا سيما في العديد من الدول النامية.

وفقاً لبيانات منظمة السياحة العالمية[77]، بلغت نسبة مساهمة قطاع السياحة في الناتج الإجمالي العالمي حوالي 10.4 في المائة، تمثل نحو 9 تريليون دولار أمريكي خلال عام 2019. فيما يتوقع ارتفاع مساهمة القطاع لتصل إلى حوالي 11.5 في المائة من إجمالي الناتج الإجمالي العالمي، أي بما يعادل حوالي 13 تريليون دولار أمريكي في عام 2029. سجل قطاع السفر والسياحة نمواً بنسبة 3.5 في المائة في عام 2019، متجاوزاً معدل نمو الاقتصاد العالمي للعام التاسع على التوالي. كما كان القطاع مسؤولاً خلال السنوات الخمس الماضية، عن توفير واحدة من بين كل أربعة فرص عمل جديدة يتم إضافتها على مستوى الاقتصاد العالمي. من جانب أخر، تمثل السياحة نحو 30 في المائة من صادرات الخدمات العالمية (1.5 تريليون دولار أمريكي)، وما يصل إلى 45 في المائة من إجمالي صادرات الخدمات في البلدان النامية[78]، مما يجعل القطاع داعماً رئيساً لجهود الحكومات على صعيد النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل[79].

عالمياً، يمثل نصيب كل من الولايات المتحدة الأمريكية، والصين، واليابان، وألمانيا، والمملكة المتحدة، حوالي 47 في المائة من ناتج قطاع السفر والسياحة على مستوى العالم. على مستوى الأنشطة المتضمنة في قطاع السياحة يعتبر نشاط السياحة الداخلية، أحد أهم عناصر الجذب السياحي في العديد من الدول وهو ما يستدل عليه من ارتفاع حصة السياحة الداخلية لتستأثر بنحو 71.2 في المائة من إجمالي الإنفاق السياحي العالمي. وتمثل نسبة الإنفاق على السياحة الداخلية إلى الناتج المحلي الإجمالي حصة

[77] World Travel & Tourism Council, Economic Impact 2019.
[78] World Tourism Organization, (2020). "COVID-19 Tourism Recovery Technical Assistance Package". Available at: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/COVID-19-Tourism-Recovery-TA-Package_8%20May-2020.pdf.
[79] The World Travel & Tourism Council (WTTC), (2020). Available at: https://wttc.org/.

ملموسةً في بعض الاقتصادات العالمية مثل فرنسا وإيطاليا، حيث ساهمت بحوالي 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في كل منهما خلال عام 2019. صاحب ذلك نمواً كبيراً في الإنفاق على السياحة الداخلية في الدولتين بنسبة 10 في المائة في إيطاليا، و7 في المائة في فرنسا خلال نفس العام.

من حيث العمالة، وفر القطاع حوالي 1.2 مليون فرصة عمل شهرياً مباشرة في جميع أنحاء العالم، ويتوقع أن يرتفع العدد إلى 1.5 مليون وظيفة شهرياً أي ما نسبته 4.3 في المائة من إجمالي العمالة على مستوى العالم بحلول عام 2029[80].

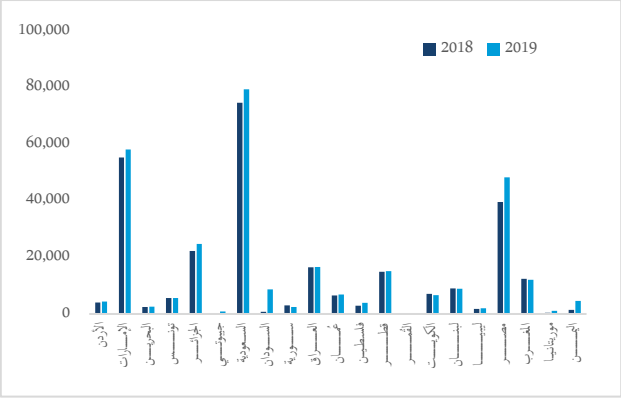
أهمية قطاع السياحة على مستوى الدول العربية

ارتفع ناتج قطاع السياحة على مستوى الدول العربية ليصل إلى 313.6 مليار دولار في عام 2019 مقابل 281.5 مليار دولار في عام 2018 مسجلاً بذلك زيادة قدرها 2.2 بالمائة مقارنة بعام 2018 وفق بيانات صندوق النقد العربي. سجل ناتج القطاع أعلى مستوى له في السعودية حيث بلغ 79.5 مليار دولار في عام 2019، يليها كل من الإمارات (58.2 مليار دولار)، ومصر (48.3 مليار دولار).

يُلاحظ أن عدد من الدول العربية قد شهدت ارتفاعاً ملموساً لناتج قطاع السياحة في عام 2019، جاء على رأسها مصر بارتفاع بلغ 22 في المائة. كما ارتفع ناتج القطاع بنسبة تراوحت بين 8 و9 في المائة في كل من الأردن والجزائر وجيبوتي. استحوذت كل من السعودية والإمارات ومصر على أعلى حصة من إجمالي ناتج قطاع السياحة في الدول العربية مجتمعة، حيث بلغت حصة الدول الثلاث مجتمعة حوالي 59 في المائة من إجمالي ناتج القطاع على مستوى الدول العربية، أي ما يعادل حوالي 186 مليار دولار أمريكي خلال عام 2019، مقارنة مع نحو 170 مليار دولار أمريكي خلال عام 2018.

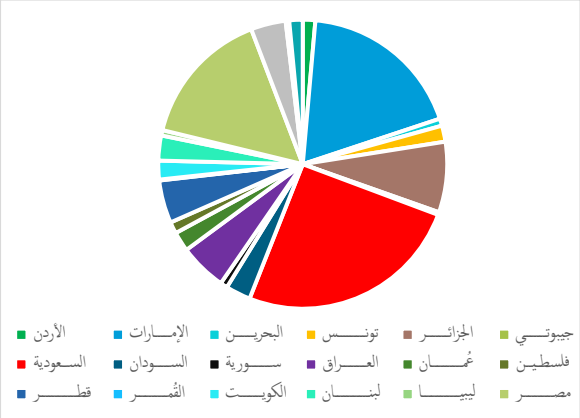
على مستوى الدول الثلاث تبلغ الأهمية النسبية لقطاع السياحة السعودي نحو 25.3 في المائة من إجمالي ناتج القطاع على مستوى الدول العربية، تليها الإمارات مستأثرةً بنحو 18.5 في المائة من ناتج القطاع عربياً، مع ظهور عدد من إمارات الدولة كواجهة سياحية مميزة عالمياً، ثم مصر بنحو 15.4 في المائة من مجمل ناتج القطاع على مستوى الدول العربية خلال عام 2019 في ظل الثقل الكبير لقطاع السياحة المصري وتعدد أنواع السياحة التي تشتهر بها واستئثارها بنحو ثلث آثار العالم[81].

شكل رقم (1)
ناتج قطاع السياحة على مستوى الدول العربية
(مليون دولار أمريكي) (2019)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية"، واستبيان دراسة "قياس الأثر الاقتصادي لقطاع السياحة في الدول العربية".

شكل رقم (2)
الأهمية النسبية لقطاعات السياحة في الدول العربية من مجمل ناتج قطاع السياحة على مستوى الدول العربية (2019)



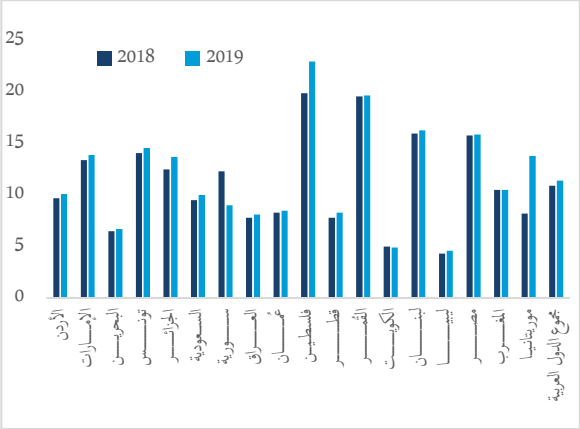
المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية"، واستبيان دراسة "قياس الأثر الاقتصادي لقطاع السياحة في الدول العربية".

فيما يتعلق بمساهمة قطاع السياحة في الناتج المحلي على مستوى الدول العربية فقد بلغت نحو 11.4 في المائة، خلال عام 2019. ترتفع الأهمية النسبية للقطاع إلى ما يفوق 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عدد من الدول العربية التي تعتبر وجهات سياحية عالمية مثل السعودية ومصر والإمارات وفلسطين، علاوة على تونس والمغرب.

[80] المصدر: منظمة السياحة العالمية (2020) ، قاعدة بيانات مجموعة البيانات الإحصائية للسياحة.

[81] States Information Service, Egyptian Cabinet, (2017). "Egypt and Tourist Destinations", available at: https://sis.gov.eg/Story/116273?lang=en-us&lang=en-us.

شكل رقم (3)
مساهمة قطاع السياحة في الناتج في الدول العربية (%)
(2019-2018)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية"، واستبيان دراسة "قياس الأثر الاقتصادي لقطاع السياحة في الدول العربية".

تداعيات جائحة فيروس كوفيد 19 على قطاع السياحة

يعتبر قطاع السياحة من أكثر الأنشطة الاقتصادية تأثراً بجائحة فيروس كورونا المُستجد نتيجة لتأثر كل من جانبي العرض والطلب على السفر والسياحة بدرجة كبيرة، بسبب القيود المفروضة على وجهات السفر، إضافة إلى قيام عدد كبير من الدول بإلغاء رحلات الطيران للحد من تفشي الفيروس، وهو ما أدى إلى تراجع كبير لأنشطة السياحة والسفر.

كما نتج عن جائحة كورونا تأثر حاد لقطاع السياحة في ظل انخفاض أعداد السائحين الدوليين بنسبة 22 في المائة خلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام 2020. أدى ذلك إلى انخفاض أعداد المسافرين الراغبين في السياحة والسفر، خاصة إلى عدد من الدول الآسيوية والأوروبية، لا سيما الصين وإيطاليا وفرنسا والمملكة المتحدة وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر من أكثر المقاصد السياحية الجاذبة للسائحين على مستوى العالم.

من المتوقع وفق تقديرات منظمة السياحة العالمية التي تستند إلى ثلاث فرضيات محتملة لأثر الفيروس، تراجع ناتج قطاع السياحة بنسبة تتراوح ما بين 60 و80 في المائة خلال عام 2020[82]. سوف يُعرض هذا التراجع الكبير وغير المسبوق الملايين من فرص العمل المباشرة وغير المباشرة في قطاع السياحة للخطر وسوف يمثل تحدياً أمام قدرة الدول النامية على دعم الناتج والتشغيل، وفقدان محتمل كبير للعائدات من النقد الأجنبي، وارتفاع العجوزات في موازين المدفوعات، بما سوف ينعكس على قيمة عملات الدول التي تعتمد على قطاع السياحة مقابل العملات الدولية.

في هذا السياق، تشير تقديرات المجلس العالمي للسفر والسياحة، إلى أن تفشي فيروس كورونا يُهدد بفقدان ما يقارب حوالي 50 مليون وظيفة في قطاع السياحة، أي ما يعادل حوالي 12 - 14 في المائة من إجمالي العمالة في الدول التي يسهم فيها قطاع السياحة بجانب مهم من النشاط الاقتصادي. من المتوقع أن تكون منطقة آسيا والمحيط الهادئ من أكثر الأقاليم تضرراً، حيث يتوقع أن ينخفض عدد السائحين في هذه البلدان بنسبة تتراوح بين نحو 9.0 و12.0 في المائة بعام 2020.

انعكاسات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاعات السياحة العربية والجهود التي تبنتها الحكومات العربية لدعم تعافي القطاع

كان لانتشار فيروس كورونا المُستجد تداعيات ملموسة على قطاعات السياحة في عدد من الدول العربية.

بالنسبة **للأردن**، وفي إطار الجهود المبذولة من قبل الحكومة لدعم قطاع السياحة الذي يسهم بنحو 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أعلنت وزارة السياحة والآثار الأردنية عن تخصيص 10 ملايين دينار للحفاظ على المهن السياحية. كما تم إعفاء مالكي الشركات السياحية من الرسوم والغرامات المترتبة عند إجراء تجديد التراخيص للعام الحالي.

في **الإمارات**، التي ترتفع بها مساهمة قطاع السياحة إلى نحو 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، تم اتخاذ العديد من الإجراءات الهامة في خطوة تهدف إلى مساعدة الشركات المتضررة من فيروس كورونا (Covid-19) وفق حزمة تحفيز مالي ضخمة تم تبنيها، بقيمة 283.5 مليار درهم حتى تاريخه. ففي القطاع السياحي، تم تعليق الرسوم السياحية والبلدية لقطاعي السياحة والترفيه حتى نهاية العام الحالي، وإعفاء المركبات التجارية لهذه الشركات من رسوم التسجيل السنوية حتى نهاية هذا العام.

كما قامت هيئة الضرائب الاتحادية بتمديد تاريخ الاستحقاق لتقديم الإقرارات الضريبية. كما قامت إمارة دبي بتخفيض "رسوم البلدية" المفروضة على مبيعات الفنادق من 7.0 بالمائة إلى 3.5 في المائة. كما تم تجميد "الرسوم" المفروضة على بيع التذاكر وإصدار التصاريح وغيرها من الرسوم الحكومية المتعلقة بالفعاليات الترفيهية والتجارية، و"تجميد" 2.5 في المائة من الرسوم المفروضة على جميع المنشآت العاملة في دبي.

[82] WTO, (2020). "COVID-19 Tourism Recovery Technical Assistance Package".

إضافة إلى ذلك، قامت الإمارات بتقديم حزمة من الحوافز الاقتصادية لتعزيز السيولة، إضافة إلى بعض المبادرات التي تركز على دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وتسهيل إقراض الشركات المحلية، وتعليق رسوم التسجيل العقاري حتى نهاية عام 2020، وتخفيض رسوم تأجير الأراضي الصناعية بنسبة 25 في المائة على العقود الجديدة، وإعفاء جميع المركبات من تعرفة الطرق حتى نهاية عام 2020.

في **تونس**، حيث يساهم قطاع السياحة بنحو 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أعلنت الحكومة مجموعة من الإجراءات المالية والضريبية لمعالجة أثر عمليات الإغلاق وتقليل تأثيرها على الاقتصاد، ويبلغ اجمالي الدعم المعلن عنه 2.5 مليار دينار، لدعم القطاع الخاص والمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. تشمل الحزمة عدد من الإجراءات لدعم القطاع الخاص والمشروعات الصغيرة والمتوسطة في عدد من القطاعات من بينها قطاع السياحة، بما يشمل إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة، وتيسير إجراءات استرداد الضريبة وتسريع السداد، وتأجيل دفع الضرائب لمدة ثلاثة أشهر ابتداءً من أول أبريل، علاوة على تأجيل مساهمة الشركات في الضمان الاجتماعي عن الربع الثاني من عام 2020 لمدة ثلاثة أشهر، و تأجيل سداد أقساط القروض البنكية والمؤسسات المالية لمدة ستة أشهر.

في **السعودية**، تأثر نشاط السياحة الذي يساهم بنحو 10 في المائة في الناتج المحلي الإجمالي للمملكة، نتيجة الإجراءات الاحترازية والإغلاق الذي شهدته المملكة خلال الربع الثاني من العام وتوقف أنشطة العمرة خلال الربع الثاني من العام والإعلان عن اقتصار موسم الحج على المقيمين داخل المملكة فقط، مما سيؤثر على عائدات الحج والعمرة خلال العام. في سياق جهودها لدعم التعافي الاقتصادي، قامت السلطات بتقديم دعم لجميع القطاعات الاقتصادية في سياق حزمة تحفيز مالي بقيمة تجاوزت 226 مليار ريال حتى تاريخه، ركزت بإطارها على مساندة القطاع الخاص خاصة منه المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم والقطاعات عالية المخاطر مثل الضيافة والسياحة، بالإضافة إلى السماح بتأجيل ضريبة القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة ومدفوعات ضريبة الدخل لمدة ثلاثة أشهر.

في ظل رئاسة المملكة العربية السعودية لمجموعة العشرين في عام 2020، سعت المملكة إلى تعزيز الجهود الدولية لدعم قطاع السياحة، وتم في هذا الإطار عقد اجتماع استثنائي برئاسة المملكة، وحضور وزراء السياحة في مجموعة العشرين في شهر أبريل الماضي لمناقشة الآثار السلبية التي تعرض لها القطاع السياحي نتيجة الأزمة، وما يتطلبه إنعاش القطاع من توفير الإجراءات المناسبة لضمان سلامة السياح، والعمل مع الحكومات والمنظمات الدولية لدمج قطاع السفر والسياحة في برامج الإنعاش الاقتصادي.

في **فلسطين**، التي مساهمة قطاع السياحة في الناتج المحلي الإجمالي 23 في المائة في ظل ارتفاع الأهمية النسبية للسياحة الدينية بها، شهدت الأنشطة السياحية توقفاً خلال الربع الثاني من العام نتيجة جائحة كورونا المُستجد. بناءً عليه، اهتمت مؤسسة النقد الفلسطينية بتقديم الدعم اللازم لتعافي الأنشطة الاقتصادية عبر عدد من التدابير من بينها تأجيل الأقساط الشهرية (الدورية) لكافة المقترضين لمدة أربعة أشهر، وللمقترضين من القطاع السياحي والفندقي لمدة ستة أشهر مع إمكانية تمديدها، وعدم استيفاء أية رسوم أو عمولات أو فوائد إضافية على الأقساط المؤجلة. علاوة على تمديد سقوف بطاقات الائتمان والسقوف الممنوحة للإفراد والمشاريع الصغيرة والمتوسطة المتضررة من الأوضاع الاقتصادية وتسهيل إجراءاتها.

أما في **مصر** التي ارتفعت فيها مساهمة قطاع السياحة بشكل ملموس خلال عام 2019 لتصل إلى نحو 15.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ويعمل بها نحو مليون عامل في قطاع السياحة، من المتوقع في حالة استمرار الأزمة لفترة تتراوح ما بين ثلاثة إلى ستة أشهر، تراجع الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2020 بنسبة تتراوح بين 2.1 و4.78 بالمائة أي بما يقدر بحوالي 41 مليار جنيه مصري، الأمر الذي قد يترتب عليه انخفاض دخول العديد من الأسر خاصة منها الفقيرة[83].

فيما توقعت دراسة أخرى وفق ثلاث فرضيات محتملة لتطور الأزمة (تتمثل في الفرضية الأولى: استئناف تدريجي للنشاط السياحي في مصر بداية من شهر يونيو 2020، والفرضية الثانية: استئناف تدريجي للنشاط السياحي بداية من الربع الأخير من العام، والفرضية الثالثة: عدم استئناف النشاط السياحي خلال عام 2020 بسبب تفشي الفيروس) أن يؤدي ذلك إلى تراجع متوقع للإيرادات السياحية بنسبة تتراوح ما بين 75 و100 في المائة[84].

من جانب آخر، يُشار أيضاً إلى أن قطاع السياحة المصري قد تأثر كذلك جراء خسارة عائدات مهمة كان من المتوقع الحصول عليها خلال عام 2020 في ظل خطط الحكومة السابقة لافتتاح المتحف المصري الكبير العام الجاري، الذي

[83] IFPRI's Development Strategy and Governance Division, "ECONOMIC IMPACT OF COVID-19 ON TOURISM AND REMITTANCES: INSIGHTS FROM EGYPT", 12 April 2020.

[84] معهد التخطيط القومي (2020). جمهورية مصر العربية، "تداعيات فيروس كورونا على قطاع السياحة"، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.

من المتوقع أن يستقطب نحو 5 ملايين زائر سنوياً كونه يُمثل أكبر متحف خُصص لحضارة واحدة على مستوى العالم.

مع انتشار الفيروس اتخذت الحكومة المصرية، العديد من الإجراءات التي تهدف إلى تخفيف العبء الناتج عن أثر تفشي فيروس كورونا، وخاصة قطاع السياحة، نتيجة إلغاء الحجوزات الخاصة بالأفواج السياحية الوافدة إلى مصر. في ضوء ما سبق، تبنت مصر حزمة تحفيز مالي بقيمة 100 مليار جنيه مصري حتى تاريخه للحد من أثر الفيروس على الاقتصاد المصري. إضافة إلى منح إعفاءات ضريبية لصالح الشركات الإنتاجية والسياحية، وخفض أسعار الفائدة، وتقديم دعم لصالح العمالة الموسمية من بينها تلك العاملة في قطاع السياحة، من خلال تخصيص تحويل شهري، لتلك العمالة يقدر بحوالي 500 جنيه مصري شهرياً، ولمدة 3 أشهر من خلال صندوق إعانة الطوارئ للعاملين في قطاع السياحة الذي يعتبر من أكثر القطاعات المتضررة.

علاوة على ما سبق ولمساندة قطاع السياحة ودعم المنشآت السياحية، تبنى البنك المركزي المصري أكبر مبادرة تمويلية لدعم قطاع السياحة، توجه لصالح تطوير وتجديد المنشآت السياحية. يتم في إطار المبادرة إسقاط الفوائد عن المتعثرين في القطاع قبل عام 2011 وتجديد مبادرة السياحة الحالية لمدة عام إضافي تنتهي في ديسمبر المقبل. تستفيد شركات السياحة من المبادرة وفقاً لعدد من الشروط من بينها أن يكون الغرض من التمويل إجراء عمليات الإحلال والتجديد اللازمة لفنادق الإقامة والفنادق العائمة وأساطيل النقل السياحي. كما قام البنك المركزي كذلك بتخفيض سعر الفائدة التفضيلي على القروض المقدمة للسياحة من 10 إلى 5 في المائة، والإعلان عن ضمان حكومي بقيمة 3 مليارات جنيه على القروض الميسرة الموجهة لقطاع السياحة.

من جانب آخر، تم تبني عدد من التدابير لتنشيط السياحة الوافدة إلى مصر من بينها قيام الجهات المختصة في مصر بالموافقة على مد فترة الإقامة المسموح بها على التأشيرة واستحداث تأشيرة جديدة صلاحيتها خمس سنوات يُسمح خلالها بالزيارة لمدة لا تتعدى 90 يوماً في كل مرة دخول، على أن يقتصر الحصول على هذه التأشيرة من خلال قنصليات مصر في الخارج أو من خلال بوابة التأشيرة الإلكترونية.

المغرب، يعتبر قطاع السياحة من أكثر القطاعات المتضررة من أزمة تفشي وباء كورونا، وهو ما سيؤثر على مستويات الناتج في المملكة خلال العام، حيث يسهم القطاع بنحو 10.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، كما سينعكس على مستويات التشغيل في القطاع. في إطار احتواء أثر هذه الصدمة على قطاع السياحة والنقل الجوي صادق البرلمان المغربي على خطة تتعلق بهذا القطاع من خلال تعويض مالي (وصل دين) للزبائن وتقديم اقتراح خدمة مماثلة، دون زيادة في السعر، أو بدل تعويض مالي. كما اتخذت المملكة عدداً من التدابير لإنعاش القطاع السياحي، من ضمنها تطوير منصة رقمية لتعزيز قدرات المهنيين السياحيين واعتماد قانون يتعلق بعقود السفر والإقامة السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين، يهدف إلى تخفيف الضغوطات المالية على مقدمي الخدمات، بالإضافة إلى إعداد دليل حول الإجراءات الصحية المعتمدة من طرف الشركات السياحية المغربية، وكذلك مجموعة من التوصيات حول السلامة الصحية، كلاهما موجه لكافة المهنيين في القطاع السياحي بالمغرب، علماً أن إجراءات أخرى في طور الدراسة، وهي تخص الجوانب المالية والاجتماعية وحوكمة القطاع.

لبنان، يعتبر قطاع السياحة في لبنان من أهم القطاعات الداعمة للنمو الاقتصادي حيث يساهم بنحو 16.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تأثر القطاع السياحي في لبنان في عام 2020 بعدد من الصدمات سواءً فيما يتعلق بأثر جائحة كورونا أو أثر التطورات الاقتصادية التي عرفها لبنان خلال العام الجاري والتي انعكست على مستويات النشاط الاقتصادي في عدد كبير من القطاعات. بهدف تجاوز التداعيات الناتجة عن الجائحة على القطاعات الاقتصادية، أصدر مصرف لبنان التعميم رقم 547 الذي يسمح للمصارف والمؤسسات المالية بتقديم قروض استثنائية بفائدة صفرية وبدون رسوم للعملاء الذين لديهم تسهيلات ائتمانية قائمة ولكنهم غير قادرين على الوفاء بالتزاماتهم، ومقابلة النفقات التشغيلية، أو عدم القدرة على دفع رواتب موظفيهم خلال مارس، وأبريل، ومايو 2020 نتيجة لتوقف النشاط بسبب فيروس كورونا ومن أهمها تلك العاملة في قطاع السياحة. على أن يتم منح هذه القروض بغض النظر عن السقوف المحددة لكل عميل، ويتم تسديدها خلال خمس سنوات بداية من شهر يونيو من عام 2020.

سياسات دعم تعافي قطاع السياحة في الدول العربية

من المتوقع أن تمتد فترة تعافي قطاع السياحة والسفر وعودته إلى المستويات المسجلة قبل الأزمة لفترة تتراوح ما بين ثلاث إلى ست سنوات، وفق تقديرات المنظمة العربية للسياحة والإتحاد العربي للنقل الجوي. يعتمد طول فترة التعافي المتوقعة على عدد من العوامل من أهمها سرعة تعافي الاقتصاد العالمي، ومدى التنسيق ما بين دول العالم فيما يتعلق بتبني إجراءات صحية متناغمة، والفترة المتوقعة للوصول إلى لقاح، ومستويات عودة ثقة المسافرين. بناءً عليه، من المتوقع وفق فرضية "التعافي السريع" عودة نشاط قطاع السياحة والسفر في الدول العربية إلى المستويات المسجلة في عام 2019 خلال عام 2023، فيما يتوقع وفق

فرضيتي "التعافي الوسطي"، و"التعافي البطيء" امتداد الفترة اللازمة لتعافي القطاع إلى عامي 2024، و2026[85].

جدول رقم (1)

الفرضيات المحتملة لتعافي قطاع السياحة والسفر العربي وعودته إلى المستويات المُسجلة عام 2019

الفرضيات	الأسس التي تستند إليها التوقعات	التاريخ المتوقع للتعافي
"فرضية التعافي السريع"	- انتعاش سريع للاقتصاد العالمي. - اعتماد إجراءات صحية متناغمة. - توفر لقاح بنهاية الربع الثالث من عام 2021. - عودة سريعة لمستويات ثقة المسافرين.	2023.
"فرضية التعافي الوسطي"	- تعافي اقتصادي بوتيرة ثابتة. - تنسيق الدول لجانب من إجراءاتها الصحية مع الدول الأخرى. - توفر لقاح بعد 18 شهراً . - استعادة جانب من ثقة المسافرين.	2024.
"فرضية التعافي البطيء"	- انتعاش بطيء للاقتصاد العالمي. - اعتماد إجراءات صحية غير متناغمة. - توفر لقاح مطلع الربع الأول من عام 2022. - ضعف مستويات ثقة المسافرين.	2026.

المصدر: المنظمة العربية للسياحة والاتحاد العربي للنقل الجوي، (2020). "دراسة تحليلية مشتركة حول الأزمات العالمية السابقة التي أثرت على الاقتصاد والسياحة والسفر ومقارنتها مع أزمة جائحة كورونا - كوفيد19".

تفرض طول فترة التعافي المتوقع لقطاع السياحة العربي بعض الانعكاسات على صعيد السياسات بالنسبة لصناع القرار في الدول العربية، حيث لابد وأن تتمحور التدخلات الحكومية حول صياغة خطط عاجلة لدعم تعافي المنشآت العاملة في القطاع لتمكينها من تجاوز آثار الأزمة ومعاودة النشاط والمحافظة على العمالة التي توظفها. تتضمن الخطط المُقترحة عدد من السياسات من بينها:

تقييم الأثر الكمي لأزمة فيروس كورونا على قطاعات السياحة العربية

من الأهمية بمكان العمل على تقييم الأثر الكمي لجائحة فيروس كورونا على قطاعات السياحة العربية سواءً من حيث الأثر المحتمل على ناتج القطاع وعلى العمالة وكذلك الفترة المتوقعة لبدء تعافي القطاع والعلاقات الارتباطية الأفقية والرأسية ما بين قطاعات السياحة والقطاعات الاقتصادية الأخرى. هذه التقديرات تعتبر نقطة الانطلاق التي من شأنها مساعدة الحكومات على بلورة تدخلات موجهة بالأساس إلى الأنشطة والشركات الأكثر حاجة للدعم.

تشجيع السياحة الداخلية

تعتمد عدد من الدول العربية على نشاط السياحة الداخلية الذي يسهم بجانب كبير من إيرادات السياحة من أهم هذه الدول مصر وتونس والسعودية وفلسطين. في هذا السياق من الضروري أن تتضمن خطط الإنعاش الترويج للسياحة الداخلية من خلال خطط تسويقية تشجع المواطنين على قضاء العطلات في المدن السياحية العربية من خلال تخفيضات سعرية وحزم جاذبة من الأنشطة والبرامج السياحية.

يلاحظ توجه عدد من الدول العربية مؤخراً لتكثيف جهودها في هذا السياق. ففي **السعودية**، أعلنت وزارة السياحة عن إطلاق موسم صيف السعودية "تنفس"، ذلك في الفترة من 25 يونيو إلى 30 سبتمبر 2020، ليستمتع من خلالها كافة أفراد العائلة، وكذلك الأفراد والمجموعات، باكتشاف الطبيعة الساحرة، والتنوع المناخي، والعمق التاريخي، والثقافة السعودية الأصيلة في عشر وجهات سياحية[86]. كما تعتمد وزارة السياحة **الفلسطينية** خططاً لتنشيط السياحة الداخلية في مدينة غزة التي شهدت الأعوام الثلاثة الماضية مرحلة نهوض سياحي غير مسبوقة، حيث تم إنشاء وافتتاح أكثر من 119 منشأة سياحية موزعة ما بين منتجعات سياحية وفنادق وحدائق حيوان ومدن ملاهي ومطاعم. ولأهمية المنتج المحلي، عملت الوزارة على المشاركة وتنظيم معارض للمنتجات الوطنية بهدف إبراز وتسليط الضوء على الصناعات السياحية المتميزة في غزة التي تشكل الهوية الفلسطينية وإضفاء الطابع السياحي عليها وجعلها علامة مميزة لغزة سياحياً.

دعم الأجور والنفقات التشغيلية

تعتبر صعوبات الوفاء بالأجور وغيرها من النفقات التشغيلية الأخرى أهم تحدي يواجه المنشآت السياحية. بناءً عليه، من المهم وجود خطوط تمويل مُدعمة توجه بشكل أساسي إلى تمكين المنشآت السياحية من سداد الأجور وتمويل رأس المال العامل وغيرها من البنود التشغيلية الأخرى، وهو ما يُمكن أن يتم من خلال التمويل منخفض الكلفة الموجه من البنوك لهذه المشروعات، الذي يستلزم أن يوجه بشكل أساسي لسداد النفقات التشغيلية. في هذا السياق، تلعب البنوك المركزية دوراً كبيراً في تشجيع هذا النوع من أنواع التمويل من خلال منح حوافز للبنوك بحسب القروض الميسرة التي تمنحها لقروض تشغيل القطاع السياحي.

[85] المنظمة العربية للسياحة والاتحاد العربي للنقل الجوي، (2020). "دراسة تحليلية مشتركة حول الأزمات العالمية السابقة التي أثرت على الاقتصاد والسياحة والسفر ومقارنتها مع أزمة جائحة كورونا - كوفيد19".

[86] وزارة السياحة، (2020). المملكة العربية السعودية، " الهيئة السعودية للسياحة تعلن إطلاق موسم صيف السعودية "تنفّس"، متاح من خلال الرابط: https://mt.gov.sa/MediaCenter/News/MainNews/Pages/a-m-1-24-6-20.aspx

تشجيع نفاذ القطاع إلى التمويل الميسر

استناداً إلى طول الفترة المتوقعة للتعافي، سوف يتعين على الحكومات ضمان قدرة المشروعات السياحية على الوفاء بالتزاماتها التشغيلية والإبقاء على العمالة المتواجدة لديها لأطول فترة ممكنة وفق تقديرات الأثر الكمي السابق الإشارة إليه. يستلزم هذا الأمر خطوط تمويل ميسرة موجهة إلى توفير القروض الميسرة إلى قطاع السياحة مع فترات سماح تتناسب مع فترة التعافي المتوقع، وفترات سداد ممتدة حتى تستطيع تلك المنشآت البقاء في السوق ومواجهة التزاماتها المادية. في هذا السياق، من المهم كذلك وجود ضمانات حكومية لقروض البنوك متوسطة الأجل الموجهة إلى تسهيل تعافي المنشآت السياحية بأسعار فائدة مخفضة.

استعادة ثقة السائحين

يعتبر سعي البلدان العربية إلى استعادة ثقة السائحين من بين أهم عوامل دعم تعافي نشاط قطاع السياحة، وهو ما يتطلب توفير أعلى المعايير الصحية للسفر والسياحة، والتركيز على تبني ترتيبات صحية للسياحة الآمنة وفق التدابير الصحية ومعايير السلامة الاحترازية التي تتوافق مع أفضل الممارسات والتجارب الدولية. بحيث تعتمد العودة التدريجية للنشاط في كل دولة على مدى نجاح المنشآت السياحية في الالتزام بهذه الترتيبات الصحية كحافز لها للمزيد من الالتزام بتلك الاشتراطات الصحية لجذب المزيد من السائحين.

برامج لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع

يعتبر قطاع السياحة من أهم القطاعات التي تستقطب العديد من العمالة، حيث يساهم في خلق فرص عمل مباشرة في الأنشطة السياحية (الفنادق والمؤسسات المماثلة وخدمات الإقامة الأخرى)، وكذلك فرص عمل غير مباشرة في الأنشطة الاقتصادية ذات الصلة أو تلك المساندة لقطاع السياحة (من بينها على سبيل المثال صناعة الأغذية والمشروبات، ونقل الركاب ووكالات السفر، وأنشطة خدمات الحجز الأخرى، وغيرها من الأنشطة الأخرى) وغالبيتها من المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تمثل، 80 في المائة من القطاع[87].

استناداً إلى ما سبق، يعتبر التوجه نحو التركيز على دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة في قطاع السياحة أحد أهم سياسات دعم التعافي الاقتصادي في الدول العربية لما له من أثر على مستويات الناتج والتشغيل. بناءً عليه، لابد من أن تركز تدخلات وزارات السياحة والجهات المعنية في الدول العربية على صياغة سياسات من شأنها الإبقاء على فرص العمل في المشروعات الصغيرة والمتوسطة المرتبطة بقطاع السياحة من خلال عدد كبير من الحوافز من بينها إعفائها من الرسوم والضرائب خلال الفترة اللازمة لتعافي القطاع وبحيث تتناسب هذه الحوافز مع عدد العمالة التي توظفها هذه المنشآت. كما يتعين أن تركز تدخلات البنوك المركزية على حث البنوك على التوسع في تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة العاملة في الدولة بشكل عام وقطاع السياحة بشكل خاص من خلال خفض أوزان المخاطر المرتبطة بهذه القروض في إطار كفاية رأس المال.

تبني ترتيبات صحية لإعادة تشغيل المنشآت السياحية

مع اتجاه الحكومات تدريجياً إلى التخفيف الكلي أو الجزئي لحالات الإغلاق للأنشطة الاقتصادية، أصبح من الضروري التوجه إلى عودة النشاط التدريجي لقطاع السياحة وفقاً لترتيبات صحية ووقائية تضمن عودة تدريجية للأنشطة السياحية وفي نفس الوقت تدابير من شأنها احتواء المخاطر الصحية التي قد تنتج عن ذلك، بالتالي التخفيف من الأثر السلبي لتراجع الإيرادات السياحية.

في هذا السياق، من المهم كذلك أن تتناسب إجراءات الحجر الصحي مع مستوى انتشار المرض ومدى نجاح الحكومات في احتوائه حتى لا تؤثر إجراءات الحجر الصحي على التعافي التدريجي لقطاعات السياحة. بالتالي، يتوقع من الدول العربية التي نجحت في احتواء الفيروس إلغاء إجراءات الحجر الصحي للسائحين المتدفقين إلى بلادهم.

في هذا السياق، توجه عدد من الحكومات العربية إلى تبني ترتيبات صحية لدعم التعافي التدريجي لقطاع السياحة. فمع بدء تبني الحكومة المصرية لسياسة إعادة فتح القطاعات الاقتصادية، تم السماح للفنادق الحاصلة على شهادة السلامة الصحية المعتمدة بالعمل بنسبة 50 في المائة من الطاقة الاستيعابية لها بداية من شهر يونيو ، وذلك وفقاً لاشتراطات السلامة الصحية الصادرة من وزارة السياحة والآثار، والمعتمدة من مجلس الوزراء، وفقاً لمعايير السلامة الصحية العالمية، مقارنة بالنسبة السابقة المسموح بها البالغة 25 في المائة.

كما تسعى الحكومة التونسية إلى إنقاذ الموسم السياحي والتقليل من حجم تراجع الإيرادات السياحية الناتج عن الجائحة من خلال فرض تدابير صحية وقائية. حيث أعلنت وزارة السياحة التونسية في شهر مايو من عام 2020 عن بدء العمل بـ"الترتيبات الصحية الخاصة بالقطاع السياحي" في إطار الاستعداد لفتح المؤسسات السياحية واستعادة نشاطها بداية من شهر يونيو 2020. تركز الترتيبات الصحية على إجراءات الوقاية والتعقيم والتباعد الاجتماعي وحسن استقبال السائحين بالمنشآت السياحية والوحدات الفندقية والمطاعم السياحية لضمان ظروف إقامة جيدة

[87] UNWTO (2020), "UNWTO Statement on The Novel Coronavirus Outbreak", World Tourism Organization, Jan 2020.

للسياح والوافدين. تأتي هذه الترتيبات الصحية في أعقاب تحسن في الوضع الوبائي في تونس خلال الأسابيع الأخيرة.

كما تسعى عدد من الدول العربية للتعاون مع بعض الشركاء الدوليين لتطبيق الترتيبات الصحية لقطاع السياحة على غرار التعاون القائم ما بين وزارة السياحة في فلسطين والوكالة الألمانية للتنمية لتطوير السياحة الفلسطينية من خلال وضع معايير وترتيبات صحية جديدة لقطاع السياحة في فلسطين لمرحلة ما بعدCOVID-19 .

يركز هذا التعاون على إعداد ترتيبات صحية ووقائية بمعايير عالمية، والقيام بحملة ترويجية تهدف إلى استعادة ثقة السياح حول العالم بفلسطين كوجهة آمنة ومسؤولة، بالإضافة إلى تدريب العاملين في القطاع السياحي لتعزيز قدرتهم على تطبيق ترتيبات صحية ضمن المعايير العالمية، على أن يتم إطلاق حملة تسويق وترويج عالمية لنشر المعايير والترتيبات الصحية.

قائمة المصادر باللغة العربية:

1. المصادر باللغة العربية

- المنظمة العربية للسياحة والاتحاد العربي للنقل الجوي، (2020). "دراسة تحليلية مشتركة حول الأزمات العالمية السابقة التي أثرت على الاقتصاد والسياحة والسفر ومقارنتها مع أزمة جائحة كورونا - كوفيد19".
- صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية"، واستبيان دراسة "قياس الأثر الاقتصادي لقطاع السياحة في الدول العربية".
- معهد التخطيط القومي (2020). جمهورية مصر العربية، "تداعيات فيروس كورونا على قطاع السياحة"، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.
- منظمة السياحة العالمية (2020) ، قاعدة بيانات مجموعة البيانات الإحصائية للسياحة.
- وزارة السياحة، (2020). المملكة العربية السعودية، " الهيئة السعودية للسياحة تعلن إطلاق موسم صيف السعودية "تنفّس"، متاح من خلال الرابط:
https://mt.gov.sa/MediaCenter/News/MainNews/Pages/a-m-1-24-6-20.aspx.

2. المصادر باللغة الإنجليزية:

- IFPRI's Development Strategy and Governance Division, "Economic Impact of Covid-19 On Tourism and Remittances: Insights from Egypt", 12 April 2020.
- The World Travel & Tourism Council (WTTC), (2020). Available at: https://wttc.org/.
- World Travel & Tourism Council, "Economic Impact 2019".
- World Tourism Organization, (2020). "COVID-19 Tourism Recovery Technical Assistance Package". Available at: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/COVID-19-Tourism-Recovery-TA-Package_8%20May-2020.pdf.
- World Tourism Organization, (2020). "COVID-19 Tourism Recovery Technical Assistance Package".
- States Information Service, Egyptian Cabinet, (2017). "Egypt and Tourist Destinations", available at: https://sis.gov.eg/Story/116273?lang=en-us&lang=en-us.
- UNWTO (2020), "UNWTO Statement on The Novel Coronavirus Outbreak", World Tourism Organization, Jan 2020.

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد السابع
أكتوبر 2020
إعداد:
د. هبة عبد المنعم

حيز السياسات[88] المتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المستجد في الدول العربية

- التوقعات بامتداد أجل الجائحة يفرض تحديات على صانعي السياسات للتقييم الشامل لحيز السياسات المتاح لدعم التعافي.
- تدخلات السياسة النقدية ساعدت على تعزيز الثقة وتجنب أزمات الائتمان ووفرت السيولة المطلوبة لدعم التعافي وهو ما يستدل عليه من مؤشرات أداء القطاع المصرفي خلال الربع الثاني من العام في عدد من الدول العربية.
- حيز السياسات المتاح لاستخدام أداة سعر الفائدة يتراوح في الدول العربية ذات نظم أسعار الصرف الثابتة ما بين 0.25 و2.25 نقطة مئوية لفترة ممتدة حتى نهاية عام 2021، وفي الدول ذات أسعار الصرف المرنة ما بين 0.65 إلى 3.65 نقطة مئوية.
- خفض فائدة اتفاقيات إعادة الشراء وعمليات مبادلة العملات الأجنبية وزيادة آجالها يدعم توفير السيولة للبنوك ويعزز التعافي الاقتصادي.
- في حال امتداد أثر الأزمة، سوف يكون من المهم دعم القطاعات الإنتاجية ذات الأُثر الاقتصادي الأكبر من خلال خفض تدريجي ومدروس ومؤقت للمخاطر المرتبطة بهذه القطاعات ضمن إطار متطلبات رأس المال التنظيمي.
- الحيز المالي يشهد تراجعاً ملموساً في أربع عشرة دولة عربية بما يستلزم الإسراع بالإصلاح الضريبي وترشيد الإنفاق العام لتوفير موارد مالية لدعم التعافي في المستقبل وعدم الإضرار بالاستدامة المالية.
- وجود حيز للسياسات لترشيد الإنفاق العام في إحدى عشرة دولة عربية وفرص لزيادة الإيرادات العامة من خلال الإصلاح الضريبي في اثنتي عشرة دولة عربية.
- الصناديق السيادية العربية يمكن أن تلعب دوراً مهماً في توفير التمويل اللازم لدعم التعافي الاقتصادي وزيادة مستويات التنويع الاقتصادي.
- الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية عوامل يمكن التعويل عليها لتحفيز جانب العرض الكلي والتخفيف من حدة الركود في الأجل المتوسط.

جائحة فيروس كورونا المستجد: أزمة صحية عالمية ممتدة

في أعقاب ما يزيد عن سبعة أشهر من إعلان منظمة الصحة العالمية لفيروس كورونا المُستجد كجائحة عالمية وتسارع الجهود العالمية لإنقاذ الأرواح وسبل العيش (Saving lives and livelihood)، لا يبدو أن العالم بات قريباً من مرحلة الوصول إلى تجاوز هذه الجائحة خاصةً في ظل ترجيح منظمة الصحة العالمية في أوائل أغسطس الماضي أن تكون جائحة كورونا "طويلة الأمد"، وتحذيرها في الوقت ذاته من تراخي جهود الحكومات في الاستجابة للضغوطات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن الجائحة.

على الصعيد الاقتصادي، ورغم أهمية الاستمرار في تبني المزيد من السياسات التحفيزية لدعم التعافي الاقتصادي، إلاّ أن العديد من دول العالم يواجه بحيز سياسات ضيق للاستمرار في تبني تدابير للحد من تأثيرات الجائحة. فهذه الأخيرة استنزفت موارد مالية قاربت 14 تريليون دولار (8 تريليون دولار في صورة تدابير تحفيز ذات صلة بالسياسة المالية، و6 تريليون دولار في صورة سيولة تم ضخها من قبل البنوك المركزية)[89] لتفادي أسوأ موجة ركود عالمية منذ الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي.

كما أن التدابير المتاحة على صعيد السياسات النقدية والمالية أصبحت محدودة في ظل التراجع القياسي لأسعار الفائدة العالمية لمستويات صفرية أو سالبة، والارتفاع غير المسبوق لمستويات المديونية العالمية لتصل إلى 258 تريليون دولار ما يمثل نحو 331 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي وفق تقديرات معهد التمويل الدولي.

[88] يُقصد بحيز السياسات المجال المتاح لكل دولة للتدخل باستخدام أدوات السياسة الاقتصادية لدعم التعافي الاقتصادي. فقد يتمثل الحيز في تحقيق الموازنة العامة للدولة لفائض يمكن توجيهه لحفز الناتج أو التشغيل، أو في هامش مريح للتدخل لحفز الطلب الكلي من خلال أدوات السياسة النقدية أو الاحترازية الكلية، أو حتى في صورة إصلاحات تساعد على توفير أو تحرير موارد مالية داعمة للنشاط الاقتصادي.

[89] IMF, (2020). "Covid-19 Policy Tracker".

من الطبيعي أن يتفاوت حيز السياسات المُتاح ما بين دول العالم المتقدم والنامي بل ويكاد يكون منعدماً بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والاقتصادات الهشة التي تمزقها الحروب والنزاعات. من جهة أخرى، فإن المساحة المتاحة كذلك أمام المؤسسات التمويلية للتوسع في دعم اقتصادات العالم سوف تواجه بالكثير من التحديات حال امتداد أجل الجائحة للسنوات المقبلة.

بحسب التقديرات الأخيرة المُعلنة من قبل منظمة الصحة العالمية، فمن غير المتوقع أن يكون هناك عمليات تلقيح واسعة النطاق ضد الفيروس قبل منتصف العام المقبل[90].

بالتالي فالسؤال المطروح الآن: إلى أي مدى يتوفر لصناع القرار في الدول العربية حيز سياسات للاستمرار في تبني التدابير الموجهة لتجاوز الآثار السلبية لانتشار جائحة فيروس كورونا المُستجد على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي ودعم التعافي الاقتصادي؟

بناءً عليه، يحاول هذا الموجز استشراف آفاق السياسات المحتملة لدى صناع القرار في الدول العربية لدعم الاقتصادات العربية في سعيها لتجاوز هذه المرحلة الصعبة مع ما تحمله في طياتها من تحديات اقتصادية ومالية غير مسبوقة.

الاقتصادات العربية في مواجهة جائحة فيروس كورونا المُستجد: التحدي والاستجابة

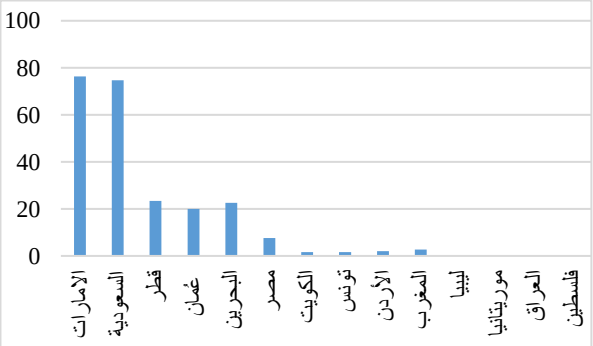
منذ إعلان فيروس كورونا كجائحة عالمية، تبنى صناع السياسات في الدول العربية ممثلين بشكل رئيس في كل من وزارات المالية، والبنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية تدابير غير مسبوقة لتخفيف الآثار الناتجة عن الجائحة على القطاعات الاقتصادية والفئات الاجتماعية المتضررة من تلك الجائحة.

تنوعت التدخلات بشكل كبير وتم تصميمها بشكل مدروس في عدد من الدول، ونُفذت في إطار من التنسيق ما بين السياسات النقدية، والمالية، وشملت من بينها العديد من الإجراءات من بينها: خفض أسعار الفائدة، ودعم مستويات الائتمان والسيولة، واستخدام أدوات السياسة الاحترازية الكلية لتمكين المصارف من مواجهة الضغوط الناتجة عن الجائحة والاستمرار في منح الائتمان للقطاع الخاص والأفراد، والحفاظ في الوقت ذاته على الاستقرار المالي. علاوة على تدابير لتأجيل مدفوعات فوائد وأقساط القروض ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والقطاعات الاقتصادية التي تضررت بشكل بالغ جراء انتشار الوباء لاسيما قطاعي السياحة والطيران.

إضافة إلى ما سبق، حرصت الحكومات العربية على حفز الاستثمار في عدد من المشروعات كثيفة استخدام العمالة والإسراع في سداد مستحقات الشركات من القطاع الخاص، علاوة على غيرها من التدابير والسياسات الأخرى التي تبنتها الحكومات العربية خلال الأشهر السبع الماضية في إطار حزم للتحفيز بلغت قيمتها بنهاية شهر أغسطس 2020 نحو ما يقرب من 233.1 مليار دولار أمريكي[91] حتى تاريخه (الشكل رقم (1)). تباين حجم التحفيز باختلاف حيز السياسات المُتاح من دولة عربية إلى أخرى، وكذلك باختلاف مستويات تغطية شبكات الأمان الاجتماعي، وقدرة الدول على تعبئة أموال ضخمة في وقت قصير للتغلب على الصدمات الاقتصادية.

مما لا شك فيه أن هذه التدخلات من قبل الحكومات العربية قد ساعدت بشكل كبير على التخفيف من الأثر الاقتصادي للأزمة، وهو ما يُستدل عليه من الأوضاع المريحة نسبياً لمعدلات نمو السيولة المحلية في عدد من الدول العربية خلال الربع الثاني من العام الجاري، وكذلك من الاتجاهات المُسجلة في مستويات منح الائتمان في بعض الدول العربية والتي واصلت ارتفاعها خلال النصف الأول من عام 2020، وكذلك من حجم الدعم المُقدم للفئات الهشة من خلال شبكات الحماية الاجتماعية التي غطت الأسر محدودة الدخل، واتسع نطاق شموليتها في بعض الدول العربية ليشمل كذلك العاملين في القطاع غير الرسمي للتخفيف من أثر الجائحة على هذه الفئات.

شكل رقم (1)
حزم التحفيز المتبناة على مستوى الدول العربية (مليار دولار)



المصدر: استناداً إلى بيانات المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية ووزارات المالية، سبتمبر.

[90] Kissler M. et al (2020). "projecting the transmission dynamics of SARS-COV-2 through the post pandemic period ". Harvard T.H. Chan School of Public Health, vol.368, issue 6493, pp.868-866, April.

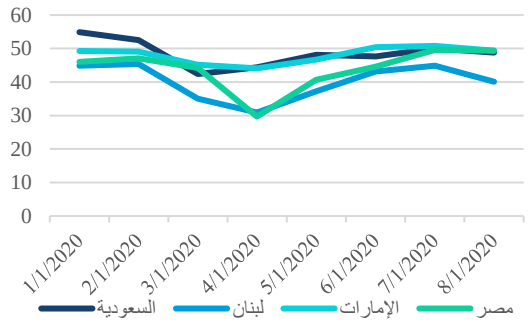
[91] من واقع بيانات وزارات المالية والبنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية.

كما تشير مؤشرات مديري المشتريات في عدد من الدول العربية إلى تحسن التوقعات بشأن الأداء الاقتصادي، ففي حين انخفضت هذه المؤشرات دون مستوى 50 نقطة الذي يشير إلى وضعية الركود الاقتصادي في عدد من الدول العربية خلال شهر مارس الماضي، فقد عاودت الاتجاه نحو الارتفاع لتلامس مستوى 50 نقطة الذي يمثل الحد الفاصل ما بين وضعيتي الركود والتعافي الاقتصادي خلال الربع الثاني من عام 2020 بدعم من السياسات الاقتصادية التحفيزية والاتجاه إلى تخفيف حالات الإغلاق الكلي والجزئي في عدد من الدول العربية، شكل رقم (2).

شكل رقم (2)

مؤشر مديري المشتريات في بعض الدول العربية

(مارس-أغسطس 2020) (نقطة)



المصدر: بلومبيرج.

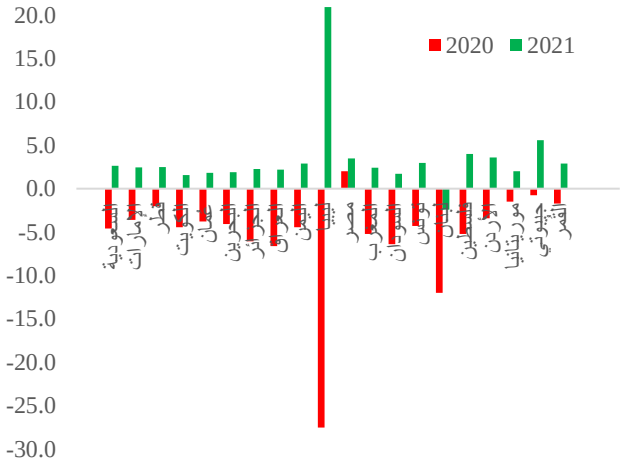
برغم أن الاقتصادات العربية من المتوقع أن تسجل وفق توقعات صندوق النقد العربي ركوداً تبلغ نسبته 4 في المائة في عام 2020 يتفاوت مداه من دولة إلى أخرى (الشكل رقم (3)). إلا أن مستويات الركود المتوقعة حال غياب هذه التدابير مما لا شك فيه كانت ستفوق تلك المستويات، كما يستدل عليه من واقع تعافي عدد من المؤشرات من بينها تحسن مؤشرات مديري المشتريات في عدد من الدول العربية وتحسن أوضاع السيولة المصرفية ومؤشرات منح الائتمان للقطاع الخاص.

كما أن دعم التعافي في الأجل المتوسط يستلزم مواصلة جهود الحكومات العربية لحفز النشاط الاقتصادي ومواجهة الآثار الناتجة عن الجائحة واستعادة الوظائف المفقودة التي تُقدر وفق تقديرات صندوق النقد العربي بما يتراوح بين 6 إلى 7 ملايين وظيفة في عام 2020، مما يؤدي إلى ارتفاع لمعدل البطالة في المنطقة العربية بما يتراوح بين 4 و5 نقاط مئوية العام الجاري[92].

شكل رقم (3)

معدل تغير الناتج المحلي الإجمالي المتوقع على مستوى الدول العربية (%)

(2021-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أغسطس.

خيارات السياسات

هناك العديد من الخيارات التي يتعين دراستها وتحليلها لتحديد الحيز المتاح لدى الدول العربية لاستخدام كل سياسة من السياسات الاقتصادية بما يشمل السياسات النقدية والمالية والاحترازية الكلية، علاوة على هامش السياسات المتاح للتدخل من خلال سياسات الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية.

تشير البيانات إلى اختلاف الحيز المتاح على صعيد السياسات ما بين كل دولة عربية وأخرى، وما بين كل مجال وآخر من مجالات السياسات الاقتصادية، ففي حين وجود حيز مريح نسبياً لدى بعض الدول العربية في بعض مجالات السياسات الاقتصادية، إلا أنه يتسم بالضيق في دول عربية أخرى، ذلك على النحو التالي:

[92] Bentour, M. (2020). "Assessing job losses due to the Coronavirus (COVID-19) Crisis and the minimum required economic growth for jobs creation in the Arab labour markets", Arab Monetary Fund, Economic Studies, Sep.

أولاً: حيز السياسات على صعيد السياسة النقدية

من المعروف وفقاً للنظريات الاقتصادية، وتحديداً كل من النظرية الكينزية، والنقدية، والتوقعات الرشيدة أن السياسة النقدية -وخاصة عبر خفض سعر الفائدة- يمكنها أن تلعب دوراً محدوداً في التغلب على حالات الركود الاقتصادي مقارنة بالسياسات المالية ذات الأثر الأكبر في تنشيط الطلب الكلي وتحفيز الناتج والتشغيل في حالات الركود.

يعود السبب في ذلك إلى أنه في حالات الركود، يكمن التحدي الأساسي في تأثر جانب الطلب الكلي من الاقتصاد، وهو ما يستلزم سياسات تحفيزية لها قدرة كبيرة على حفز مستويات الاستهلاك والاستثمار والصادرات، وهو ما تنجح فيه عادة السياسة المالية بدرجة أكبر من النقدية.

كما أنه وفق عدد من النظريات الاقتصادية، فإن تأثير السياسة النقدية التحفيزي على الناتج والتشغيل يقتصر على الأجل القصير فقط، فيما ينصب تأثيرها فقط على المستوى العام للأسعار في الأجل الطويل.

لكن بالنظر إلى خصوصية أزمة كورونا التي أثرت ليس فقط على جانب الطلب الكلي، وإنما على جانب العرض الكلي، وكان من نتاجها تراجع مستويات ثقة المستثمرين والمستهلكين إلى أدنى مستوياتها وتنامي المخاوف بشأن قدرة مؤسسات الأعمال على التعافي من هذه الأزمة، لعبت تدخلات السياسة النقدية دوراً معززاً للثقة في الاقتصادات العربية من خلال ضمان توفر الائتمان والسيولة ومساعدة المشروعات والشركات المتأثرة بالأزمة على توفير السيولة الداعمة لرأس المال العامل والمصروفات التشغيلية.

بالتالي استهدفت سياسات المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية خلال الفترة (مارس-سبتمبر) 2020 التدخل بشكل استباقي لضمان التأكد من وجود مستويات مريحة للسيولة المحلية في الأسواق وضمان عدم تأثر الائتمان اللازم للقطاع الخاص لاستمرارية النشاط الاقتصادي والتقليل من مستويات الاستغناء عن العمالة ومن ثم التخفيف من حدة تأثير الأزمة على جانبي العرض والطلب الكلي.

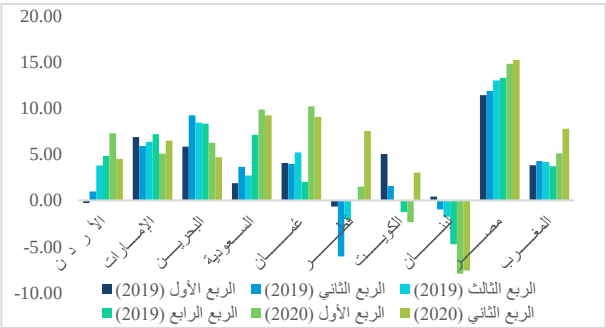
انصب جانب كبير من تدخلات المصارف المركزية العربية على أدوات السياسة النقدية التقليدية حيث تم خفض أسعار الفائدة بما يتراوح بين 0.25 في المائة و3.5 نقاط مئوية، وخفض معدلات الاحتياطي القانوني إلى نصف معدلاتها السائدة قبل الأزمة في بعض الدول العربية، بل وتم خفضه لمستويات صفرية في دول أخرى، كما هو الحال في المغرب. كما تم تنفيذ عمليات إعادة الشراء بآجال أطول من تلك التي كانت توفرها المصارف المركزية عادة قبل الأزمة، علاوة على خفض أسعار فائدة تنفيذ هذه العمليات. إلى جانب ذلك، لجأت بعض المصارف المركزية العربية الى ضمان الودائع بهدف تعزيز الثقة في الجهاز المصرفي المحلي.

هذه التدخلات ساهمت في دعم مستويات السيولة وذلك كما يتضح من البيانات المتاحة للقطاع المالي والمصرفي في الربع الثاني من عام 2020 في عدد من الدول العربية بما يشمل السعودية والإمارات وقطر وعُمان والكويت ومصر والمغرب، الشكل رقم (4). بل إن مستويات السيولة سجلت في بعض هذه الدول مستويات قياسية على غرار المسجل في السعودية مع ارتفاع مستويات السيولة لتسجل مستوى تاريخي تخطى التريليوني ريال سعودي بنهاية شهر أغسطس الماضي.

كما حررت بعض هذه التدخلات مثل خفض نسبة الاحتياطي القانوني مستويات مرتفعة من السيولة. فعلى سبيل المثال ساعد خفض مستويات الاحتياطي القانوني في الإمارات من نحو 14 في المائة قبل الأزمة إلى 7 في المائة في أعقابها في توفير سيولة للمصارف بقيمة 61 مليار درهم لاستخدامها لدعم قدرة البنوك على توجيه الائتمان للقطاع الخاص.

شكل رقم (4)

معدل تغير السيولة المحلية على أساس سنوي (2019-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية".

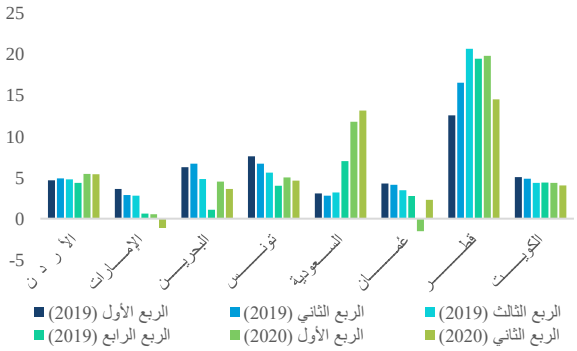
ساعدت هذه الإجراءات التدخلية في تسجيل الائتمان الممنوح للقطاع الخاص نمواً إيجابياً خلال الربع الثاني من عام 2020 رغم الأزمة في عدد من الدول العربية بما ساعد على التخفيف النسبي من حدة تأثير الأزمة على مؤسسات الأعمال، ودعم التعافي الاقتصادي.

على سبيل المثال، نما الائتمان الممنوح للقطاع الخاص في قطر والسعودية بنسبة 15 في المائة و13 في المائة على التوالي، وارتفع في الأردن والبحرين وتونس والكويت بنسب تراوحت بين 4 و5 في المائة. كما موّل جانب من هذه الزيادة في مستويات السيولة كذلك الائتمان الممنوح للحكومات لسداد العجوزات في الموازنات العامة وتمويل حزم التحفيز.

شكل رقم (5)

معدل تغير الائتمان الممنوح للقطاع الخاص على أساس سنوي

(2019- 2020)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية".

في ضوء ما سبق، يتضح أن بعض التدخلات على صعيد السياسة النقدية قد ساعدت على تجنب ضغوطات شح السيولة بسبب الجائحة ومكنت البنوك من التوسع في منح الائتمان للقطاع الخاص كما سبق الإشارة.

ننتقل الآن إلى تقييم حيز السياسات المستقبلي المُتاح للاستمرار في دعم التعافي الاقتصادي باستخدام أبرز أدوات السياسة النقدية التقليدية وغير التقليدية كل على حده.

حيز السياسات على صعيد السياسة النقدية

أدوات السياسة النقدية التقليدية والتدخل من خلال سياسة سعر الصرف والسحب من الاحتياطيات الرسمية

(1) أداة سعر الفائدة

خلال النصف الأول من عام 2020 وتزامناً مع التحديات الناتجة عن جائحة فيروس كورونا، اتجهت المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية إلى خفض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية بما يتراوح بين 0.25 نقطة إلى 3.50 نقطة مئوية كإجراء استباقي استهدف خفض كلفة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص.

ترتبط قدرة البنوك المركزية على الاستمرار في استخدام أداة سعر الفائدة لدعم التعافي الاقتصادي في المستقبل بنظام سعر الصرف المتبع في كل دولة، حيث تتبنى 15 دولة عربية نظام سعر الصرف الثابت استناداً إلى الربط بالدولار أو اليورو أو سلة حقوق السحب الخاصة أو بسلة غير معلنة من العملات [93]، في حين تتبنى ست دول عربية نظام سعر الصرف المرن سواءً المُدار أو الحر[94]. في حين لا تتوفر عملة وطنية في دولة فلسطين. وكلما ارتفعت مرونة الناتج للتغيرات في معدلات الائتمان الممنوح (زيادة فعالية قناة الائتمان كأداة من قنوات انتقال أثر السياسة النقدية إلى القطاع الحقيقي) نتيجة خفض الفائدة، زادت قدرة الدولة على استخدام هذه الأداة لدعم التعافي الاقتصادي باستخدام حيز السياسات المتاح من خلال أسعار الفائدة.

بالنسبة للدول التي تتبنى نظم سعر الصرف الثابت، تتوقف قدرة البنوك المركزية على استخدام أداة سعر الفائدة لحفز الطلب الكلي ودعم التعافي الاقتصادي خلال الفترة المقبلة -كما في الماضي-على مستوى الهامش المسجل ما بين سعر فائدة العملة المحلية وسعر فائدة عملة الربط سواءً كانت الدولار أو اليورو، فكلما ارتفع مستوى الهامش اتسع حيز السياسات المتاح أمام الدول العربية لاستخدام أداة سعر الفائدة في المستقبل. فبالنسبة للدول التي تربط عملاتها بالدولار الأمريكي على سبيل المثال يتراوح حيز السياسات المُتاح ما بين 0.25 نقطة مئوية في كل من السعودية وعُمان، و0.75 نقطة مئوية في البحرين وقطر، ويرتفع إلى 2.25 نقطة مئوية في الأردن، جدول رقم (1).

جدول رقم (1):

حيز السياسات للدول العربية التي تتبع نظام سعر الصرف الثابت مقابل الدولار الأمريكي

	سعر الفائدة (نهاية عام 2019)	الربع الأول 2020	الخفض (نقطة مئوية)	الربع الثاني 2020	حيز السياسة المُتاح (نقطة مئوية)
الأردن	3.50	2.50	-1.00	2.50	2.25
البحرين	2.50	1.70	-0.75	1.00	0.75
السعودية	2.30	1.00	-1.25	0.50	0.25
عُمان	1.30	0.50	-0.75	0.50	0.25
قطر	1.50	1.00	-0.50	1.00	0.75

المصدر: صندوق النقد العربي، قاعدة البيانات الاقتصادية، البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية.

في ضوء توجهات مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي والبنك المركزي الأوروبي إلى الإبقاء على أسعار الفائدة عند مستويات صفرية أو سالبة خلال الأجل المتوسط لدعم التعافي الاقتصادي، يتضح أن الدول العربية ذات نظم أسعار الصرف الثابتة سوف يتاح لها حيز لاستخدام أداة

93 ذلك بما يشمل (الأردن، الإمارات، البحرين، جيبوتي، السعودية، سورية العراق، سلطنة عُمان، قطر، لبنان، جزر القُمر، الصومال (ربط بالدولار أو باليورو)، والكويت والمغرب (ربط بسلة من العملات)).

94 ذلك بما يشمل (تونس، مصر، الجزائر، السودان، موريتانيا (تعويم مُدار))، واليمن (تعويم حر).

خفض أسعار الفائدة لفترة من المتوقع أن تمتد على الأقل حتى نهاية عام 2021 في ظل توافق اتجاهات الدورة الاقتصادية في هذه الدول مع مثيلاتها في دول عملات الربط (الولايات المتحدة وأوروبا).

أما بالنسبة للدول العربية التي تتبنى نظم أسعار الصرف المرنة، فتتمثل قدرتها على خفض أسعار الفائدة على مستوى سعر الفائدة الحقيقي المسجل في كل دولة، الذي يُمثل الفارق ما بين سعر الفائدة الإسمي ومعدل التضخم. فكلما ارتفع مستوى سعر الفائدة الحقيقي، زادت قدرة البنوك المركزية على خفض سعر الفائدة لدعم التعافي الاقتصادي وذلك بافتراض عدم حدوث ارتفاعات كبيرة في معدل التضخم. في هذا الإطار، يتوفر لدى كل من تونس وموريتانيا ومصر حيز سياسات لدعم التعافي بما يتراوح بين 0.65 و2 نقطة مئوية في حالة تونس وموريتانيا، ويرتفع في حالة الاقتصاد المصري لمستويات تقدر بنحو 3.65 نقاط مئوية -بعد الخفض الأخير المسجل في الفائدة وفق قرار لجنة السياسة النقدية بالبنك المركزي المصري بخفض الفائدة على الجنيه المصري بنحو نصف نقطة مئوية في الرابع والعشرين من شهر سبتمبر 2020- خاصة في ظل التوقعات بقدرة السياسة النقدية على احتواء الضغوط التضخمية خلال المرحلة المقبلة بحدود 6 في المائة بحسب توقعات البنك المركزي المصري، جدول رقم (2).

جدول رقم (2):

حيز السياسات لاستخدام سياسة سعر الفائدة بالنسبة للدول العربية التي تتبع نظام سعر الصرف المرن

	سعر الفائدة (الربع الثاني) 2020 (%)	معدل التضخم (الربع الثاني) 2020 (%)	سعر الفائدة الحقيقي (%)
تونس	6.75	6.10	0.65
الجزائر	3.00	3.00	0.00
السودان	15.00	136.00	-121.00
مصر	9.75	5.60	4.15
موريتانيا	5.00	2.90	2.10

المصدر: صندوق النقد العربي، قاعدة البيانات الاقتصادية، البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية.

(2) أداة نسبة الاحتياطي القانوني

تمثل نسبة الاحتياطي القانوني أحد أهم الأدوات المستخدمة من قبل البنوك المركزية لإدارة المعروض النقدي والسيولة في الاقتصاد المحلي من خلال تخصيص نسبة من الودائع الإجمالية لدى البنوك للاحتفاظ بها لدى البنك المركزي لتأمين قدرة الجهاز المصرفي على الوفاء بطلبات عملائه للسحب النقدي.

هذه النسبة ذات تأثير كبير على عملية خلق الودائع في الاقتصاد، حيث يلجأ البنك المركزي إلى رفعها عند تبني سياسة نقدية انكماشية يستهدف من خلالها خفض مستويات المعروض النقدي. ويلجأ في المقابل إلى خفض هذه النسبة عند رغبة البنك في تبني سياسات نقدية توسعية من خلال زيادة المعروض النقدي. رغم ذلك فنظراً للتأثير الكبير لهذه النسبة على القطاع المصرفي، فإن البنك المركزي لا يلجأ إلى الاستخدام الدوري لهذه النسبة مقارنة بأدوات السياسة النقدية الأخرى ومن بينها على سبيل المثال التسهيلات الدائمة للإيداع والاقراض.

من الناحية الفنية، ترتفع هذه النسبة في الاقتصادات التي يغلب عليها التعاملات النقدية مقارنةً بالنسبة المثيلة في حالة الاقتصادات التي يغلب عليها التعاملات من خلال أشباه النقود بما يمكن البنوك المركزية من التحوط من اتجاه المتعاملين المتزايد لسحب الودائع للوفاء بتعاملاتهم النقدية، وبالعكس تنخفض كلما زادت نسبة الاعتماد على أشباه النقود في النظام الاقتصادي.

مثلت أداة نسبة الاحتياطي القانوني أحد أهم الأدوات التي عوَّلت عليها البنوك المركزية العربية لدعم مستويات السيولة المحلية. على سبيل المثال، ساهم خفض نسبة الاحتياطي القانوني في الإمارات إلى النصف من 14 إلى 7 في المائة في ضخ سيولة محلية بلغت قيمتها 61 مليار درهم. كذلك عزز خفض نسبة الاحتياطي القانوني من مستويات السيولة المحلية في عدد من الدول العربية الأخرى.

في هذا الإطار، وبالنظر إلى النسبة الحالية لمضاعف النقود التي تمثل قدرة البنوك على خلق الودائع وإلى معامل التفضيل النقدي الذي يمثل الأهمية النسبية للنقود من مجمل السيولة المحلية، يتضح وجود حيز للسياسات لاستخدام سياسة خفض الاحتياطي النقدي في كل من الإمارات والبحرين وعُمان وقطر والكويت ولبنان ومصر.

تجدر الإشارة إلى أن الدول العربية التي ستستفيد أكثر من استخدام هذه الأداة من بين الدول المُشار إليها على وجه الخصوص، تتمثل في الدول التي سجلت معدلات محدودة لنمو السيولة المحلية في الفترات السابقة مقابل معدلات نمو إيجابية للائتمان الممنوح للقطاع الخاص، حيث ستحرر هذه الأداة سيولة تفتقر إليها الأسواق لدعم التعافي.

جدول رقم (3):
حيز السياسات المتاح لاستخدام نسبة الاحتياطي القانوني

الدولة	نسبة الاحتياطي القانوني (%)	نسبة التفضيل النقدي (**)
الإمارات	7	36.45
البحرين	5	29.15
تونس	1	44.43
الجزائر	6	66.47
السعودية	7	64.90
السودان	18	65.79
عُمان	5	30.10
قطر	4.5	21.57
الكويت*	15	27.51
لبنان	25	8.21
مصر	14	23.56
المغرب	0	66.56
اليمن	7	53.13

* نسبة سيولة رقابية.
** الأهمية النسبية لأشباه النقود من مجمل السيولة المحلية.
المصدر: صندوق النقد العربي، قاعدة البيانات الاقتصادية، البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية.

(3) أداة اتفاقيات إعادة الشراء وإعادة الشراء المُعاكس

تمثل أداة إعادة الشراء أحد أهم الأدوات التي تعول عليها البنوك المركزية لتلبية طلبات ضخ السيولة في الجهاز المصرفي في الأجل القصير، حيث تقوم بمقتضاها البنوك المركزية بشراء الأوراق المالية -الحكومية عادة- من البنوك التجارية ودفع مقابلها للبنوك التجارية مع التزام الأخيرة بإعادة شراء هذه الأدوات بنهاية أجل اتفاقات إعادة الشراء كنوع من أنواع تسهيلات الإقراض. فيما تمثل أداء إعادة الشراء العكسية آلية لامتصاص السيولة الفائضة لدى الجهاز المصرفي وتوظيفها لدى البنك المركزي، بحيث تلتزم البنوك المركزية بنهاية آجال هذه الاتفاقات بإعادة بيعها إلى البنوك التجارية، أي أنها بمثابة "تسهيلات إيداع".

شهدت الفترة (مارس-سبتمبر) 2020 اتجاه البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية إلى خفض أسعار الفائدة على اتفاقيات إعادة الشراء (الريبو) وإعادة الشراء المُعاكس (الريبو العكسي) بهدف ضخ المزيد من السيولة في الجهاز المصرفي، وحث المصارف التي لديها فائض سيولة على توظيفها في منح الائتمان. حيث انخفضت في السعودية معدل فائدة عمليات إعادة الشراء بنحو 75 نقطة من 1.75 في المائة إلى واحد في المائة، وانخفضت بالنسبة لعمليات إعادة الشراء العكسية من 1.25 في المائة إلى 0.50 في المائة. ساهم ذلك في ارتفاع المتوسط اليومي لعمليات اتفاقيات إعادة الشراء إلى 723 مليار ريال سعودي خلال الربع الثاني من عام 2020 مقابل 356 مليار ريال منفذة خلال الربع الأول من العام (أي بارتفاع نسبته 103 في المائة)، بما يُشير إلى إقبال كبير من قبل هذه البنوك على هذه الأداة وفاعليتها في ضخ السيولة[95].

يتمثل حيز السياسات المُتاح بالنسبة لاستخدام هذه الأداة في ثلاثة أصعدة. يتمثل الأول في خفض سعر فائدة هذه الأداة والثاني في زيادة آجال هذه الاتفاقيات بما يدعم توفير السيولة للبنوك لفترات زمنية تتوافق مع عملياتها وتدعم احتياجاتها من السيولة لتسهيل التعافي، والثالث في توسيع نطاق الأوراق المالية المقبولة بإطار هذه الأداة.

فعلى سبيل المثال، تم في إطار الأزمة زيادة آجال عمليات اتفاقيات إعادة الشراء في سلطنة عُمان إلى ثلاثة أشهر وتم خفض سعر الفائدة عليها بنحو 75 نقطة لتصل إلى 0.50 نقطة. وأعلن البنك المركزي الأردني في سياق الأزمة عن تنفيذ عمليات لإعادة الشراء بقيمة 500 مليون دينار بآجال تمتد إلى سنة واحدة. وأعلنت مؤسسة النقد العربي السعودي عن خفض سعر فائدة اتفاقات إعادة الشراء بنحو 75 نقطة من 1.25 نقطة إلى 0.50 نقطة. إضافة لما سبق قام بنك المغرب بتوسيع نطاق السندات والأوراق المالية التي يقبلها في مقابل عمليات إعادة الشراء لتشمل مجموعة واسعة من الأوراق المالية، وتمديد آجال هذه العمليات.

على مدار الفترات السابقة كانت اتفاقيات إعادة الشراء أكثر أداة لجأت إليها البنوك المركزية العربية لتعزيز سيولة الجهاز المصرفي حيث تم استخدامها من قبل نحو تسع بنوك مركزية عربية في بداية الجائحة لضخ السيولة، يليها أداتي سعر إعادة الخصم، ثم نسبة الاحتياطي القانوني المستخدمتان من قبل ستة بنوك مركزية عربية، الجدول رقم (4).

95 مؤسسة النقد العربي السعودي، (2020). " تقرير التطورات النقدية والمصرفية"، الربع الثاني.

جدول رقم (4)

أدوات السياسة النقدية والاحترازية الكلية المستخدمة* لتعزيز سيولة وضمان توفير مستويات مريحة من الائتمان للقطاع الخاص لدعم التعافي الاقتصادي

أدوات السياسة النقدية والاحترازية الكلية المستخدمة	عدد البنوك المركزية التي استخدمتها
اتفاقيات إعادة الشراء	**تسع بنوك مركزية**
سعر إعادة الخصم	**ستة بنوك مركزية**
نسبة الاحتياطي القانوني	**ستة بنوك مركزية**
نافذة الإيداع	**خمسة بنوك مركزية**
نسبة تغطية السيولة	**أربعة بنوك مركزية**
متطلب هامش رأس المال لمواجهة دورات الأعمال	**أربعة بنوك مركزية**

* المستخدمة من واقع أكثر من أربعة بنوك مركزية عربية.

المصدر: صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير الاستقرار المالي في الدول العربية"، أغسطس.

(4) أداة عمليات السوق المفتوحة

تتمثل أداة عمليات السوق المفتوحة في لجوء البنوك المركزية إلى عمليات لبيع وشراء الأوراق المالية من البنوك بهدف التأثير على المعروض النقدي ومن ثم على سعر الفائدة. ففي حالات تباطؤ النشاط الاقتصادي، تلجأ البنوك المركزية إلى شراء الأوراق المالية من البنوك بهدف ضخ السيولة وخفض أسعار الفائدة، وبالتالي حفز الائتمان المحلي. في المقابل، يتم اللجوء إلى عمليات بيع الأوراق المالية في حالة رغبة البنوك المركزية في تبني سياسة نقدية انكماشية يتم بمقتضاها امتصاص السيولة من الجهاز المصرفي ورفع أسعار الفائدة.

تم استخدام هذه الأداة من قبل عدد من البنوك المركزية العربية في أعقاب الجائحة، فعلي سبيل المثال استخدمها البنك المركزي التونسي لضخ السيولة في الجهاز المصرفي وأعلن عن استعداده رفع حجم إعادة التمويل إذا استلزم الأمر ذلك وكانت هناك ضغوطات في السيولة.

(5) تسهيلات مبادلة العملات الأجنبية

كان للأوضاع الاقتصادية الناتجة عن انتشار جائحة فيروس كورونا المُستجد تداعيات على مستويات السيولة بالنقد الأجنبي في عدد من دول العالم لاسيما فيما يتعلق بالسيولة الدولارية وهو ما استدعى تدخل مجلس الاحتياطي الفيدرالي في شهر مارس الماضي لإعادة إحياء خطوط مبادلة العملات الثنائية (Dollar Liquidity Swap Lines) مع أربعة عشر بنكاً مركزياً دولياً بآجال يصل بعضها إلى سبعة أيام بهدف ضمان توفير السيولة الدولارية واستمرار الدور القيادي للدولار في عمليات المبادلات الدولية.

مع التحسن النسبي للأوضاع الاقتصادية بداية من شهر يوليو اتجهت بعض البنوك المركزية المستفيدة من هذه التسهيلات إلى خفض عدد مرات الاستفادة منها إلى ثلاث مرات أسبوعياً، بدلاً من تنفيذها بشكل يومي.

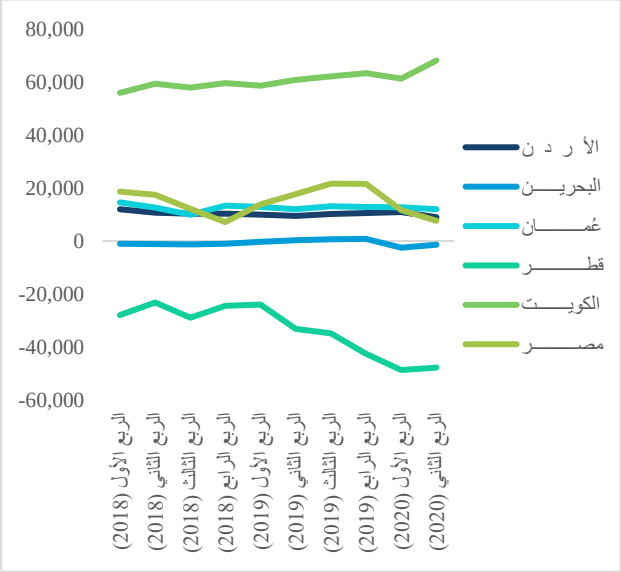
استخدمت هذه الأداة من قبل عدد من الدول العربية لتوفير احتياجات الجهاز المصرفي من النقد الأجنبي. ففي سلطنة عُمان -على سبيل المثال-تم خفض سعر فائدة عمليات مبادلة العملات الأجنبية بواقع 50 نقطة أساس مع رفع المدة القصوى لهذه العمليات إلى ستة أشهر. كما يستخدم المغرب عدة أدوات لإعادة التمويل بالعملات الأجنبية. وقام البنك المركزي العراقي باستخدام نافذة بيع العملة الأجنبية أثناء فترة الإغلاق نتيجة الجائحة لتوفير التمويل اللازم لاستيراد المواد الغذائية والطبية.

توفر هذه الأداة حيزاً للسياسات لدعم التعافي الاقتصادي في المرحلة المقبلة لا سيما في الدول التي تشهد ضغوطات على أوضاع السيولة الأجنبية، التي سجلت تراجعاً في صافي الأصول الأجنبية خلال الربعين الأول والثاني من عام 2020 خاصة في ظل تراجع المتحصلات من النقد الأجنبي في عدد من الأسواق المصرفية العربية خلال الربعين الأول والثاني من عام 2020، إلا أن استخدام هذه الأداة يستلزم وجود قدر مريح من الاحتياطيات من النقد الأجنبي لدى البنوك المركزية لتلك الدول.

في هذا السياق، من شأن إطلاق ترتيبات إقليمية ما بين المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية لمبادلة العملات الأجنبية أن تدعم قدرة الدول العربية التي تواجه نقص في حصيلة النقد الأجنبي على مواجهة التداعيات الناتجة عن الجائحة.

شكل رقم (6)

صافي الأصول الأجنبية (مليون دولار)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2020). "قاعدة البيانات الاقتصادية"

(6) مرونة أسعار الصرف

تلعب مرونة سعر الصرف دوراً مهماً في امتصاص الصدمات الاقتصادية، حيث يسهم تعديل سعر صرف العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية في إعادة توجيه الموارد الاقتصادية بشكل يخفف من حجم الصدمة الاقتصادية على مستويات الطلب الكلي. ففي حال حدوث صدمة في الطلب الخارجي تنخفض قيمة عملات الدول التي تتبنى أسعار صرف مرنة بحيث تزداد تنافسية صادراتها وترتفع كلفة وارداتها بما يساهم في احتواء جانب من الاختلالات الخارجية.

مع انتشار جائحة فيروس كورونا المُستجد اتجهت العديد من دول العالم إلى زيادة مستويات مرونة أسعار الصرف والتدخل في سوق العملات الأجنبية للحد من ظروف السوق المضطربة، وتجنب التقلبات المفرطة في سعر الصرف.

كما سبق الإشارة، تتبنى ست دول عربية (تونس، مصر، الجزائر، السودان، موريتانيا، واليمن) نظم أسعار صرف مرنة ساعدت هذه الدول -باستثناء السودان واليمن اللتان تشهدان أوضاعاً داخلية غير مواتية- في امتصاص جانب مهم من الصدمة الخاصة بالجائحة.

في هذا السياق، وبحسب تقرير لصندوق النقد الدولي، عملت مرونة سعر الصرف كأداة لامتصاص الصدمات التي تعرض لها الاقتصاد المصري نتيجة لانتشار الجائحة [96]، خاصة في ظل كونه صُنف من بين اقتصادات معدودة سوف تسجل نمواً إيجابياً هذا العام.

من شأن اتجاه الدول العربية لاسيما ذات الاقتصادات المتنوعة إلى تعزيز مستويات مرونة أسعار الصرف أن يساعد على امتصاص الصدمات الخارجية ودعم التعافي الاقتصادي. في هذا السياق، يُشار إلى أن بنك المغرب قد عمل في أعقاب الجائحة على توسيع نطاق تقلب سعر صرف الدرهم المغربي بالنسبة لسعر الصرف المرجعي من (±25) في المائة إلى (±5) في المائة ابتداءً من 9 مارس 2020[97]؛ وهو ما ساهم في تحسن وضعية السيولة بالنقد الأجنبي في سوق الصرف. بالتالي فإن مثل هذه السياسات بمقدورها أن تزيد من قدرة ومرونة بعض الاقتصادات العربية على مواجهة الأزمة خلال السنوات المقبلة.

(7) السحب من الاحتياطيات الخارجية

في ظل ضغوط التمويل التي شهدتها الموازنات العامة والنقص الملموس في المتحصلات من النقد الأجنبي في عدد من الدول العربية، لجأ بعضها إلى السحب من الاحتياطيات الخارجية للوفاء باحتياجات تمويل الاقتصاد المحلي انخفضت على إثرها مستويات الاحتياطيات الرسمية في هذه الدول. عزز من هذا التوجه قيام المستثمرين الأجانب خاصة في بداية الأزمة بسحب استثماراتهم من الأسواق الناشئة بفعل المخاوف من آثار جائحة فيروس كورونا المُستجد. على مستوى الدول العربية، تراجع مستوى الاحتياطيات الرسمية بنسبة 7 في المائة خلال النصف الأول من عام 2020 مقارنةً بمستوياتها المسجلة في نهاية عام 2019. على مستوى الدول العربية فرادى، انخفضت الاحتياطيات الرسمية في عشرة دول عربية بنسب تراوحت بين 2 في المائة في البحرين و26 في المائة في ليبيا.

في هذا الإطار، لجأ البنك المركزي المصري إلى السحب من الاحتياطيات الرسمية بواقع 5.4 مليار دولار في شهر مارس من عام 2020 لتغطية احتياجات السوق المصري من النقد الاجنبي وتغطية تراجع استثمارات الاجانب بالإضافة الى

[96] IMF, (2020). "Arab Republic of Egypt: Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt", IMF Staff Country Reports, Sep.

[97] بنك المغرب (2020). "تقرير حول السياسة النقدية"، العدد 54، يونيو.

سداد الالتزامات الدولية الخاصة بالمديونية الخارجية، وكذلك لضمان استيراد سلع استراتيجية. رغم هذا التغير بقي الاحتياطي النقدي للدولة مستقراً عند مستويات مريحة تغطي ثمانية أشهر من الواردات.

باستخدام المستوى المعياري لتغطية الاحتياطيات الرسمية للواردات السلعية المتعارف عليه بما يفوق ثلاثة أشهر، يتضح وجود حيز مريح للسياسات لاستخدام الاحتياطيات الرسمية عند الحاجة لذلك في اثنتي عشرة دولة عربية لا سيما في ثمان دول عربية تفوق مستويات التغطية فيها 8 أشهر من الواردات بما يشمل الجزائر والسعودية والعراق وعُمان وقطر والكويت ولبنان وليبيا.

جدول رقم (5):
حيز السياسات المتاح لاستخدام الاحتياطيات الرسمية
الاحتياطيات الرسمية (مليون دولار) ونسبة التغطية للواردات السلعية بالأشهر

	الاحتياطيات الرسمية نهاية (2019)	الاحتياطيات الرسمية يونيو (2020)	نسبة تغير الاحتياطيات الرسمية (%)	تغطية الاحتياطيات للواردات السلعية بالأشهر
الدول العربية	1,020,616.5	948,650.5	- 7.1	15.4
الأردن	13,513.0	12,435.9	- 8.0	8.6
الإمارات	113,925.0	93,706.7	- 17.7	4.7
البحرين	1,960.9	1,922.6	- 2.0	1.3
تونس	6,158.0	7,842.0	27.3	4.0
الجزائر	55,614.7	53,579.2	- 3.7	15.0
السعودية	495,652.7	473,375.9	- 4.5	43.0
السودان	1,067.2	968.0	- 9.3	1.4
العراق	53,189.9	49,785.7	- 6.4	25.8
عُمان	16,088.6	16,926.9	5.2	8.5
فلسطين	544.3	682.6	25.4	1.1
قطر	39,643.8	40,578.7	2.4	15.5
الكويت	39,900.0	44,302.6	11.0	16.5
لبنان	31,711.0	29,079.0	- 8.3	19.4
ليبيا	77,738.3	57,711.0	- 25.8	50.6
مصر	44,797.8	36,254.3	- 19.1	7.3
المغرب	26,253.4	28,281.4	7.7	7.6
موريتانيا	1,004.6	1,218.1	21.3	6.6

المصدر: صندوق النقد العربي "قاعدة البيانات الاقتصادية"، وصندوق النقد الدولي، "تقارير مشاورات المادة الرابعة".

(8) التدخل من خلال أدوات السياسة النقدية غير التقليدية (برامج شراء الأصول)

في حالة تراجع حيز السياسات المُتاح من خلال حفز الطلب الكلي عن طريق أدوات السياسة النقدية التقليدية ومن أهمها سعر الفائدة مع اقتراب سعر الفائدة من المستويات الصفرية في المستقبل، يمكن في هذه الحالة استخدام أدوات السياسة النقدية غير التقليدية ممثلةً في برامج شراء الأصول (Asset Purchasing Programs or Quantitative Easing Programs)، وهي السياسات المستخدمة على نطاق واسع في عدد من الدول المتقدمة.

بموجب هذه البرامج تقوم البنوك المركزية بشراء الأوراق المالية من البنوك التجارية بهدف دعم السيولة وفق شروط محددة لتنفيذ هذه البرامج سواء فيما يتعلق بنوعية الأصول، أو الأوراق المالية المقبولة في إطار هذه التدخلات التي تتمثل في غالبيتها من الأوراق المالية الحكومية، وكذلك شروط أخرى فيما يتعلق بحجم هذه البرامج والفترة التي تنفذ خلالها والتي يتم الإعلان عنها من قبل لجنة السياسات النقدية بهدف إعطاء إرشادات للأسواق حول توجهات البنوك المركزية في هذا المجال.

في ظل تفاقم تأثيرات جائحة فيروس كورونا المُستجد، لجأت خمسة عشر دولة نامية إلى برامج شراء الأصول للتغلب على تداعيات الجائحة على الجهاز المصرفي ولتمويل التعافي الاقتصادي في هذه المرحلة[98].

بهدف إمكانية تنفيذ هذه البرامج، لابد وأن يكون الاقتصاد يتسم بوجود سوق متطورة لأدوات الدين الحكومية وأوراق مالية مقبولة من البنك المركزي، للقيام بهذه العمليات متوفرة في حوزة البنوك بكميات كبيرة. ومن أكثر اقتصادات المنطقة المهيأة للاستفادة من هذه الأداة الاقتصاد

[98] IIF, (2020).

المصري في ظل الحجم الكبير لسوق إصدارات الدين بالعملة المحلية، وامتلاك البنوك للجانب الأكبر من هذه الإصدارات (نحو 41 في المائة من إجمالي الإصدارات) بما يُمكن من نجاح هذه الأداة.

ثانياً: حيز السياسات على صعيد السياسة الاحترازية الكلية[99]

فيما يخص أدوات السياسة الاحترازية الكلية، فقد أقدم عدد من المصارف المركزية على تحرير أو تخفيف بعض منها. فعلى مستوى أدوات رأس المال، تم تحرير هامش رأس المال لمواجهة التقلبات الدورية (Counter Cyclical Capital Buffer (CCyB))، إضافة إلى خفض أوزان المخاطر ضمن إطار كفاية رأس المال لبعض القطاعات المتضررة من الأزمة. أما فيما يخص أدوات السيولة، فقد قام عدد من الدول بتخفيض نسبة تغطية السيولة (Liquidity Coverage Ratio (LCR)) وساعد على ذلك ارتفاع هذه النسبة قبل الجائحة مقارنة بالنسبة المقررة بإطار بازل III البالغة 100 في المائة. كما قامت بعض الدول بوضع سقوف على نسبة الدين إلى الدخل (Debt to Income (DTI))أو نسبة القرض إلى القيمة (Loan to Value (LTV))إضافة إلى ذلك، تم اتخاذ إجراءات أخرى، تمثلت في وقف توزيع الأرباح السنوية والمكافآت بالقطاع المصرفي.

مما لا شك فيه، أن هذه الإجراءات قد ساهمت بشكل كبير في تعزيز مستويات الثقة في الاقتصادات العربية وحالت دون حدوث مخاطر تُهدد الاستقرار النقدي والمالي.

تأتي إمكانية حدوث موجات متكررة من الوباء على رأس المخاطر التي تواجهها الاقتصادات العربية في المرحلة الراهنة حيث سيؤثر ذلك على جهود الحكومات لدعم التعافي الاقتصادي. في ضوء ما سبق، أوصي صندوق النقد العربي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية بالاستخدام المتدرج لأدوات السياسة الاحترازية الكلية، واختيار الأداة المناسبة في الوقت المناسب، والتوازن في تخفيف المتطلبات الرقابية والاحترازية في المرحلة الراهنة[100].

كما يُمكن في المرحلة الحالية تحرير أداة هامش رأس المال لمواجهة التقلبات الدورية (CCyB) إن تطلب الأمر ذلك. لكن فيما يخص الأدوات الأخرى مثل أداة هامش رأس المال التحفظي (Capital Conservation Buffer (CCoB))، وهامش رأس المال للبنوك ذات الأهمية النظامية محلياً (Domestic Systemically Important Banks (DSIBs)) والرافعة المالية (Leverage Ratio)، فيُستحسن إرجاء استخدامها لدورها المهم في تعزيز قدرة النظام المالي على استيعاب الخسائر، بالتالي فالأدوات المتاحة للنظام المصرفي العربي هي في الحدود المقبولة لمواجهة المخاطر المستقبلية.

في هذا الإطار، يتعين على المصارف المركزية أن تقوم - بشكل مستمر- بتقييم أثر الأدوات والإجراءات التي تم اتخاذها من حيث فاعليتها وقدرتها التأثيرية لفترة أطول ورصد أية آثار سلبية لأي منها وتحديد الأسلوب الأمثل للتعامل معها. كما يتعين الاستعداد لفترة ما بعد الأزمة من حيث توقيت وتدرج تعليق ما تم استخدامه من أدوات وإجراءات خلال المرحلة الأولى من الجائحة، وسرعة عودة الدورة الاقتصادية لوضعها وتعظيم أثر التعافي.

في حال امتداد الأزمة، سوف يكون من المهم دعم القطاعات الإنتاجية ذات الأثر الاقتصادي الأكبر من خلال عدد من الإجراءات من بينها -على سبيل المثال- خفض أوزان المخاطر المتعلقة بهذه القطاعات ولفترة مؤقتة ضمن إطار متطلبات رأس المال التنظيمي وبشكل مدروس. كما يُمكن كذلك تخفيف أدوات رأس المال وهوامش دعم السيولة بعناية وبتدرج وضمن حدود مدروسة. وفي جميع الأحوال، يجب أن يتزامن السماح باستخدام هوامش رأس المال والسيولة مع وضع قيود على توزيع الأرباح والمكافآت.

ثالثاً: حيز السياسات على صعيد السياسة المالية

يقع على عاتق السياسة المالية العبء الأكبر لتبني التدابير اللازمة للتخفيف من التبعات الناتجة عن فيروس كورونا المُستجد ودعم التعافي الاقتصادي. ففي الوقت الذي شهدت فيه الإيرادات العامة في الدول العربية على اختلاف هياكلها الاقتصادية تراجعاً حاداً بداية من الربع الثاني من عام 2020، استوجب انتشار الفيروس قيام الحكومات العربية بتعزيز وزيادة الانفاق على الصحة وعلى بنود الحماية الاجتماعية وتقديم الدعم للقطاعات الاقتصادية المتضررة. كما لجأت بعض الدول العربية إلى تكثيف مستويات الإنفاق الرأسمالي على المشروعات كثيفة العمالة لدعم النمو والتشغيل وهو ما مثَّل صدمة مزدوجة على أوضاع المالية

---

99 المصدر وللمزيد في هذا الصدد أنظر:
- صندوق النقد العربي، (2020). "تداعيات أثر فيروس كورونا على الاستقرار المالي".
- صندوق النقد العربي، (2020). " المبادئ الارشادية العامة حول كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات فيروس كورونا المستجد على الاستقرار المالي".

100 صندوق النقد العربي، (2020). " المبادئ الإرشادية العامة حول" كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات أثر فيروس كورونا المستجد على الاستقرار المالي"، مايو.

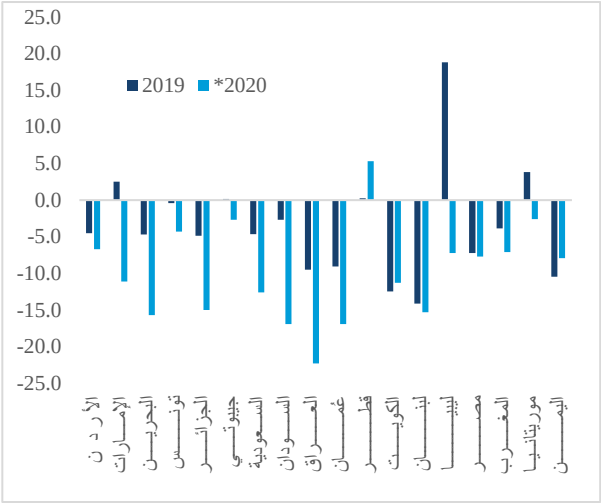
العامة، نتج عنها ارتفاع العجوزات المالية والمديونيات العامة بشكل كبير.

يُشار إلى أن عدداً كبيراً من الاقتصادات العربية كان قد حقق إنجازات ملموسة قبل الأزمة من حيث خفض العجوزات في الموازنات العامة والتحرك باتجاه مسارات أكثر استدامة للدين العام، ذلك في إطار برامج الإصلاح والتوازن المالي التي تم تبنيها في السنوات السابقة التي ساعدت على انخفاض مستويات العجز في الموازنة العامة المُجمعة للدول العربية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10.5 في المائة في عام 2016 إلى نحو 4 في المائة عام 2019 وذلك قبل أن تتأثر أوضاع الموازنات العامة بشكل كبير نتيجة جائحة فيروس كورونا المُستجد التي عكست مسارات التوازن المالي في الدول العربية، الشكل رقم (7).

يتضح من واقع بيانات رصيد الموازنات العربية لعام 2019 وتوقعات عام 2020 انخفاض الحيز المالي المتاح بالنسبة لأربعة عشرة دولة عربية بشكل كبير نتيجة جائحة فيروس كورونا المُستجد، وهو ما يستلزم تكثيف والإسراع بتنفيذ الإصلاحات الضريبية، وترشيد الإنفاق العام لتوفير موارد مالية لدعم التعافي في المستقبل.

شكل رقم (7)

الحيز المالي المتاح (رصيد الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي) (%)



* متوقع.

المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، "قاعدة البيانات الاقتصادية"، وصندوق النقد الدولي (2020) "قاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي".

كما يتضح تأثير أزمة فيروس كوفيد-19 على أوضاع المالية العامة من خلال بيانات الأداء المالي للربع الثاني من عام 2020 التي تم الإعلان عنها في بعض الدول العربية. فعلى سبيل المثال، تراجع إجمالي الإيرادات العامة في السعودية بنسبة 49 في المائة خلال الربع الثاني من عام 2020 على أساس سنوي. شمل الانخفاض كل من الإيرادات النفطية التي تراجعت بنحو 45 في المائة بسبب انخفاض كل من كميات وأسعار النفط، والإيرادات غير النفطية التي سجلت تراجعاً بنسبة 55 في المائة. ولمواجهة التحديات الناتجة عن الفيروس تم خفض جانب من المصروفات العامة التي شهدت تراجعاً بنسبة 8 في المائة خلال نفس الفترة. في المحصلة ارتفع عجز الموازنة العامة من نحو 39 مليار ريال في الربع الأول من عام 2020 إلى نحو 105 مليار ريال خلال الربع الثاني من نفس العام وهو ما يمثل 2.5 ضعف مستويات العجز المسجل في الربع الأول[101].

كما يتوقع ارتفاع عجز الموازنة في المغرب ليصل إلى 7.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 مقابل 3.7 في المائة للعجز المتوقع في قانون المالية[102]. كذلك من المتوقع ارتفاع عجز الموازنة العامة في ليبيا خلال الربع الثاني من عام 2020 ليمثل نحو 9.6 في المائة مقارنة مع عجز بحدود 4 في المائة في الربع الأول من نفس العام[103].

كذلك يتوقع وفق بيانات وزارة المالية المصرية أن يرتفع عجز الموازنة إلى 7.8 في المائة مقارنة بنحو 6.3 في المائة في السيناريو الأساسي لمستهدفات موازنة 2020 - 2021، وقد يصل الدين كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 88 في المائة مقارنة بنحو 83 في المائة في السيناريو الأساسي للموازنة، وذلك في حال استمرار تداعيات انتشار فيروس كورونا المستجد، حتى نهاية عام 2020.

في ظل التحديات التي تواجه أوضاع المالية العامة، يهدف الجزء التالي إلى تحليل حيز السياسات المتاح لدعم التعافي على صعيد السياسة المالية.

(1) تكثيف وتيرة الإصلاح الضريبي[104]

تشير الإحصاءات إلى ضعف مستويات الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة حيث تُقدر نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي بنحو 10 في المائة في عام 2019، مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغ 15 في المائة، وفق بيانات البنك الدولي .

[101] وزارة المالية، (2020). "التقرير الربعي لأداء الميزانية العامة للدولة 2020 هـ (1441/1442)، الربع الثاني من السنة المالية".

[102] صندوق النقد العربي، (2020). "الإصدار الثاني عشر من تقرير آفاق الاقتصاد العربي".

[103] صندوق النقد العربي، (2020). "الإصدار الثاني عشر من تقرير آفاق الاقتصاد العربي".

[104] صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: الإصلاح الضريبي"، الإصدار الثالث.

في هذا الإطار، تشير الإحصاءات إلى تواضع العبء الضريبي ممثلاً بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدد من الدول العالم لتنخفض دون المستوى المسجل على مستوى العالم (15 في المائة) لا سيما في الدول النفطية. كما تعتبر كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية متواضعة خاصةً في الدول النفطية منها، حيث بلغت في المتوسط 54 في المائة، مقارنة بنسبة 41 في المائة في الدول النفطية و65 في المائة في الدول غير النفطية. يرجع ضعف الجهد الضريبي في الدول العربية إلى عدد من الأسباب من بينها محدودية القاعدة الضريبية، وانخفاض كفاءة التحصيل الضريبي لاسيما من حيث استخدام التقنيات الحديثة، وانخفاض مستويات تنوع مصادر الإيرادات وتذبذبها في عدد من الدول العربية .

بناءً على ما سبق، تتعدد دوافع الإصلاح الضريبي في الدول العربية مع اختلافها بحسب الهياكل الاقتصادية لهذه الدول وأنظمتها الضريبية. بشكل عام تهدف الإصلاحات الضريبية إلى زيادة مستويات تنويع مصادر الإيرادات الضريبية وضمان استدامتها، مما يقلل من اعتماد الحكومات على التمويل الخارجي سواءً في شكل ديون أو مساعدات إنمائية وكذلك التقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية التي تتسم بقدر كبير من التذبذب. كذلك يركز جانب مهم من الإصلاحات الضريبية في الدول العربية على توسيع القاعدة الضريبية، ومحاربة التهرب الضريبي، وزيادة الامتثال والتحصيل الضريبي، وتحسين مستويات كفاءة وعدالة النظم الضريبية. علاوةً على توجه الإصلاحات الضريبية مؤخراً نحو رقمنة الضرائب وشمولية المنظومة الضريبية للمنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي.

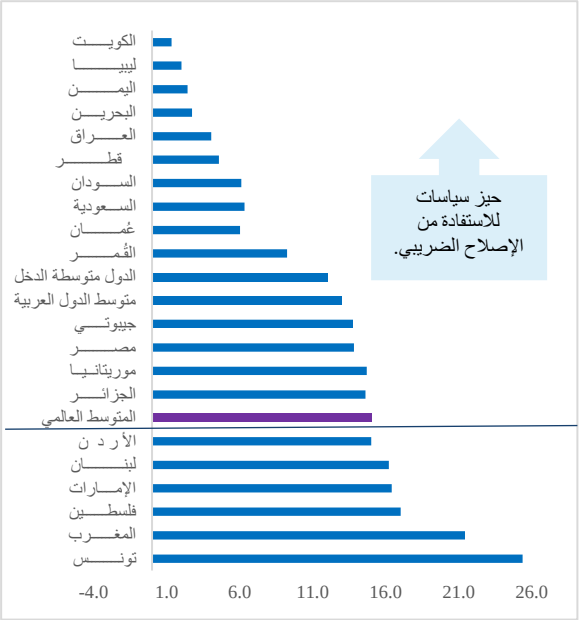
في ضوء الضغوطات التي تفرضها جائحة كورونا على أوضاع الموازنات العربية، تبدو أهمية إعادة النظر في السياسة الضريبية بهدف تحقيق المزيد من الكفاءة من خلال إعادة النظر في الإعفاءات الضريبية ومقاربتها مع المكاسب الاقتصادية الناتجة عنها، وكذلك مراجعة التشريعات الضريبية لشمولية القاعدة الضريبية، وتحسين مستويات كفاءة التحصيل من خلال تبسيط الإجراءات وإنشاء مراكز ضريبية لخدمة كبار الممولين. إضافة إلى ذلك، بالإمكان مراجعة المعدلات الضريبية المفروضة على بعض القطاعات المستفيدة من الأزمة ومن بينها -على سبيل المثال- قطاع الاتصالات وتقنيات المعلومات، وشركات الأدوية والمستلزمات الطبية، والسلع الأساسية، وغيرها من القطاعات التي استفادت من الجائحة.

يُشار إلى أن بعض الدول العربية قد اتجهت في ظل الجائحة إلى رفع معدلات بعض أنواع الضرائب، فعلى سبيل المثال، تم رفع ضريبة القيمة المضافة في السعودية بثلاثة أضعاف قيمتها المفروضة قبل الجائحة لترتفع من 5 إلى 15 في المائة لتعزيز حصيلة الإيرادات العامة[105]. كما تم في مصر رفع الضريبة على خدمات الهاتف النقال.

شكل رقم(8)

الهامش المتاح للاستفادة من سياسات الإصلاح الضريبي لتعزيز الإيرادات الضريبية في الدول العربية

نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020) "قاعدة البيانات الاقتصادية"، والبنك الدولي (2020) "قاعدة بيانات أداء الأعمال".

في هذا السياق، وعلى وجه الخصوص هناك حيز للسياسات للاستفادة من الإصلاح الضريبي في كل من الكويت، والبحرين، والعراق، وقطر، والسودان، والسعودية، وعُمان، والقُمر، وجيبوتي، ومصر، وموريتانيا، والجزائر، ، حيث ينخفض العبء الضريبي في هذه الدول دون المعدلات العالمية، شكل رقم (8).

(2) التحول الرقمي نحو الامتثال والتحصيل الإلكتروني

أحد الدروس المستفادة من الأزمة الحالية يتمثل في أهمية الإسراع نحو التحول الرقمي. على صعيد المالية العامة، تمثل رقمنة المالية فرصة واعدة لزيادة مستويات التحصيل

[105] باستثناء الإعفاءات الأخيرة التي شملت كافة التوريدات العقارية التي تتم بالبيع من ضريبة القيمة المضافة بنسبة 15%، وفرض ضريبة التصرفات العقارية بنسبة 5%.

الضريبي ومن ثم الإيرادات الضريبية. فعلى مستوى عدد من الدول العربية، لا تزال هناك حاجة لتكثيف الجهود لتبسيط عملية الامتثال والتحصيل الضريبي من خلال رقمنة هذه العمليات بما يُساعد على تسهيل وتحسين بيئة الأعمال ورفع مستوى التحصيل والإيرادات الضريبية.

مؤخراً هناك بعض التجارب العربية الرائدة في هذا المجال، حيث يتم تقديم كافة الإقرارات الضريبية بشكل إلكتروني، كما في الإمارات والسعودية. كما تم مؤخراً في المغرب تقديم حوافز للأداء الضريبي عبر الهاتف النقال. فوفق قانون المالية لعام 2020، نصت مقتضيات القانون على تخفيض نسبته 25 في المائة من الأساس المفروضة عليه الضريبة، المطابق لرقم المعاملات المحقق من طرف الأشخاص المنصوص عليهم في حالة سداد الضرائب بواسطة الهاتف النقال [106].

بحسب مؤشر سهولة الأداء الضريبي الصادر عن البنك الدولي لعام 2020، يلاحظ التقدم المُحقق من قبل عدد من الدول العربية في هذا الإطار. فعلى سبيل المثال، تتصدر البحرين دول العالم وتأتي في المرتبة الأولى من حيث سهولة الأداء الضريبي، يليها في المرتبة الثالثة والسادسة قطر والكويت. في المقابل، يرتفع الحيز المتاح للاستفادة من رقمنة الأداء الضريبي وغيره من الإجراءات التي تساعد على تسهيل الأداء الضريبي في كل من الصومال، والقُمر، والسودان، والجزائر، ومصر، وجيبوتي، والعراق، شكل رقم (9).

شكل رقم (9)
الهامش المتاح من خلال تحسين الإدارة الضريبية
مؤشر سهولة الأداء الضريبي (نقطة)

Source: World Bank, (2020). "Doing Business", Region Profile: Arab World.

(3) فرض ضرائب الثروة والممتلكات

مع مرور الدول بظروف اقتصادية ضاغطة، تتجه بعض الدول إلى فرض ضرائب على الثروة والممتلكات بهدف توفير إيرادات مالية تُمكنها من إعادة تخصيص الموارد على نحو تخفف من أثر الأزمات الاقتصادية على الفئات المتضررة والهشة.

في هذا الإطار، وعلى الرغم من أن ضرائب الثروة والممتلكات توجد في عدد قليل من الدول العربية وتدر إيرادات أقل بكثير في العادة من متوسط دول الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، فإنها تعتبر من بين البدائل المطروحة لتعزيز حيز السياسات لدعم التعافي الاقتصادي في بعض الدول العربية في ظل جائحة فيروس كورونا لاسيما في ظل ارتفاع حجم الممتلكات العقارية في هذه الدول [107].

إضافة إلى ما سبق، فإن استحداث ضرائب الممتلكات، وضرائب الثروة الأخرى (مثل الضرائب على التركات والهبات) -مع إعفاء أصحاب الممتلكات من ذوي الدخل المحدود- والمكوس على سلع كمالية معينة، يُمكن أن يُساعد على تعزيز الإيرادات الضريبية وتحسين تصاعدية الضريبة، وتقليل مستويات التفاوت في توزيع الثروة، بالتالي يعد أحد خيارات الإصلاح الضريبة المطروحة في عدد من الدول العربية[108]. يُشار إلى أن تطبيق هذا النوع من الضرائب يتطلب وجود سجلات عقارية وبنية إدارية متطورة.

لجأ عدد من الدول العربية مؤخراً لفرض ضرائب على الثروة والممتلكات، ففي الجزائر [109] -مثلاً- ثمة استراتيجية للإصلاح الضريبي تسعى إلى تحقيق عدالة في توزيع العبء الضريبي على المواطنين بحيث يلتزم كافة المكلفين بدفع الأعباء الضريبية حسب قدراتهم المادية. بناءً عليه، شمل قانون المالية لعامي 2018 و2019 إجراءات للحد من التهرب الضريبي والكشف عن الثروة والممتلكات العقارية.

(4) ترشيد الانفاق العام ورفع مستويات كفاءته

في جانب الإنفاق العام، هناك عدد من الخيارات المطروحة لتعزيز حيز السياسات من خلال خفض مستويات الانفاق العام لاسيما الإنفاق الجاري بما يساعد على توفير موارد مالية تُخصص لدعم التعافي الاقتصادي وضمان استدامة المالية العامة عند أوضاع مقبولة في الأجل المتوسط

106 وزارة المالية، المغرب، (2020). "مشروع قانون المالية المُعدل لسنة 2020".

107 أندرو جويل وآخرون، (2015). " العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، صندوق النقد الدولي، مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي.

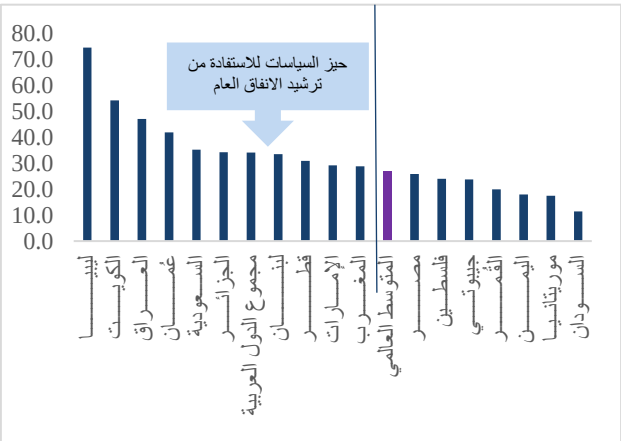
108 أندرو جويل وآخرون، (2015). " العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، صندوق النقد الدولي، مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي.

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

والطويل. فمع انتشار الجائحة، قام عدد من الحكومات العربية بخفض الإنفاق الجاري بنسب تراوحت ما بين 10 و30 في المائة من خلال العديد من التدابير التي تشمل وقف التعيينات الجديدة، وتشجيع الوزارات والهيئات الحكومية على خفض نفقاتها بما لا يقل عن عشرة في المائة، وخفض مرتبات العاملين في الجهاز الإداري للدولة، إضافة إلى وقف كافة الحفلات والفعاليات غير الضرورية وغيرها من التدابير الأخرى التي تستهدف تعزيز وضع الموازنة. فعلى سبيل المثال، تم خفض النفقات العامة في السعودية بنحو 50 مليار ريال بما يشمل البنود ذات الأثر الأقل اجتماعياً واقتصادياً، فيما مكنَّ خفض الإنفاق في سلطنة عُمان من تقليل مستوى عجز الموازنة المُسجل في الربع الأول من عام 2020 بنسبة 91 في المائة[110].

من واقع مقاربة نسبة الانفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية مع المتوسط العالمي البالغ 27 في المائة، يتضح وجود حيز للسياسات لترشيد الإنفاق العام في إحدى عشرة دولة عربية على وجه الخصوص، لا سيما في كل من لبنان، والجزائر، والسعودية، والعراق، والكويت، وليبيا، شكل رقم (10).

شكل رقم (10)
الهامش المتاح على صعيد خفض الانفاق العام
نسبة الانفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (2019)



المصدر: صندوق النقد العربي (2020) "قاعدة البيانات الاقتصادية"، والبنك الدولي (2020) قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية".

إضافة إلى ما سبق، يمكن تقوية حيز السياسات المتاح على صعيد السياسة المالية من خلال زيادة مستويات كفاءة الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق الجاري. فبالرجوع إلى ترتيب الدول العربية في مؤشر كفاءة الإنفاق العام نجد أن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تتصدر دول العالم في هذا المجال، بينما تتاح فرص كبيرة لباقي الدول العربية لتبني سياسات ترمي إلى زيادة كفاءة الإنفاق العام لزيادة قدرتها على تحرير موارد مالية يمكن توجيهها لدعم التعافي الاقتصادي، جدول رقم (10).

جدول رقم (10)
ترتيب الدول العربية في مؤشر كفاءة الانفاق الحكومي

الدولة	المرتبة عالمياً	قيمة المؤشر
الإمارات	1	6.2
قطر	4	5.4
السعودية	7	5.3
عُمان	10	5.1
البحرين	22	4.3
المغرب	52	3.6
الأردن	56	3.4
الكويت	59	3.4
مصر	63	3.3
تونس	71	3.2
الجزائر	75	3.1
موريتانيا	111	2.5
اليمن	116	2.4
لبنان	130	1.8

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي (2019)، تقرير التنافسية العالمية.

ففي هذا الإطار، سرّعت الإمارات -على سبيل المثال- من خططها لإجراء عملية إعادة هيكلة مؤسسية تم الاضطلاع بها مؤخراً، وكان أحد أهدافها ضمان السرعة والمرونة في التكيف مع الوضع الجديد الذي فرضه انتشار جائحة كورونا بما يشمل إعادة الهيكلة دمج الوزارات والجهات لتقليل الإنفاق الحكومي وزيادة كفاءة الانفاق العام. يشمل الهيكل الجديد إغلاق 50 في المائة من مراكز الخدمة الحكومية وتحويلها إلى منصات رقمية في غضون عامين،

110 المركز الوطني للإحصاء، (2020).

فضلاً عن دمج حوالي 50 في المائة من الجهات الاتحادية مع هيئات أو وزارات أخرى[111].

(5) الإنفاق على البنية التحتية

كما هو معروف، يعتبر الانفاق على البنية الأساسية من أهم المحفزات للنشاط الاقتصادي في حالات الركود نظراً لطبيعة مشروعات البنية التحتية كثيفة الاستخدام للعمالة. منذ إعلان جائحة كورونا شملت حزمة السياسات المتبناة من قبل العديد من الحكومات تدابير للإنفاق على مشروعات البنية التحتية لدعم التعافي الاقتصادي.

تشير التقديرات في هذا الصدد إلى أن صناديق الاستثمار الدولية تسعى إلى توجيه نحو 220 مليار دولار من رأس المال لدعم مشروعات البنية التحتية على مستوى العالم في المستقبل، فيما يتم حالياً توجيه استثمارات بقيمة 200 مليار دولار لتطوير مشروعات للبنية التحتية بقيمة 1 تريليون دولار وفق هياكل تشاركية للتمويل تجمع ما بين الملكية والاقتراض[112].

من المتوقع وفق معدلات التنفيذ الحالية أن يستغرق تنفيذ هذه المشروعات فترة تتراوح ما بين سبع إلى ثماني سنوات، ومن ثم فإن الإنفاق على البنية التحتية على مستوى العالم سيبقى من أهم الآليات الداعمة للتعافي الاقتصادي من جائحة كورونا[113]. رغم وجود فرص استثمارية مطروحة من قبل الحكومات في مجال البنية التحتية، فإن التحدي الأهم يتمثل في موائمة هذه الفرص مع متطلبات المستثمرين وبالتالي ضمان وجود موارد مالية كافية لتنفيذ هذه المشروعات.

في هذا السياق، يُلاحظ أن دول المنطقة العربية استثمرت في المتوسط حوالي 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي في البنية التحتية. تتباين مستويات الإنفاق على البنية التحتية ما بين الدول العربية حيث تسجل أعلى مستوى لها في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لتصل إلى 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 5 في المائة في المتوسط للدول العربية الأخرى[114].

تحتاج الدول العربية إلى المزيد من الاستثمار في مشروعات البنية التحتية خلال السنوات المقبلة، حيث تشير تقديرات البنك الدولي إلى فجوة في مستويات الانفاق على البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية الحيوية بقيمة 100 مليار دولار سنوياً على مدى السنوات الخمس إلى العشر القادمة[115].

بالنظر إلى هذه الاحتياجات التمويلية والحيز المالي المحدود لدى العديد من الحكومات العربية، يتعين التركيز بشكل كبير على تنفيذ عدد كبير من هذه المشروعات من خلال أطر الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص (PPP) ولاسيما في المشروعات التي تهدف الى التغلب على الاختناقات التي تواجه بيئة الاستثمار والأعمال بهدف توفير فرص لنمو أنشطة القطاع الخاص. كما ثمة مفهوم جديد في إطار الشراكة بدأ يتسع حالياً، وهو "الانسان أولاً" (first PPP People)، الذي يستهدف ضمان أن يقدم المشروع قيمة مضافة عالية لأفراد المجتمع وخاصة الشرائح المستهدفة في إطار أهداف التنمية المستدامة، كالفقراء، والعاطلين، وقضايا المساواة، وغيرها[116].

بناءً عليه، يتطرق الجزء التالي إلى أطر الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص كأحد الآليات لتشجيع التعافي الاقتصادي في الدول العربية.

(6) اعتماد أطر فعالة للشراكة ما بين القطاعين العام والخاص

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص أحد أهم الآليات التي يُنصح بتفعيلها لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة كورونا وتعبئة التمويل من القطاع الخاص وتوجيهه إلى المشروعات الاقتصادية ومشروعات البنية التحتية التي من شأنها إعطاء دفعة للنشاط الاقتصادي لا سيما في ظل الضغوطات التي تواجهها الموازنات العامة.

تواجه المشروعات الحالية للشراكة ما بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية تحديات ناتجة عن الجائحة لاسيما فيما يتعلق بتأثير الجائحة على معدلات تنفيذ هذه المشروعات ومدى سيولتها وربحيتها في المدى القصير والمتوسط، وكذلك انعكاسات الجائحة على الأداء المالي وقدرة هذه المشروعات على الحصول على التمويل اللازم.

في هذا السياق، ينصح البنك الدولي الحكومات بإعادة مراجعة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

---

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

[112] Rics, (2020). "Unlocking infrastructure spending during COVID-19 recovery", May.

[113] Rics, (2020). "Unlocking infrastructure spending during COVID-19 recovery", May.

[114] صندوق النقد العربي، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

[115] World Bank, (2020). "Jordan: A pioneer in investing in its PPP capacity", April.

[116] UNECE "Promoting People-first PPPs for sustainable development", available at: https://www.unecepppp-icoe.org/people-first-ppps/what-are-people-first-ppps/

وتقييم مستوى المخاطر المالية والتحديات التي تواجه هذه المشروعات في ظل انتشار جائحة كورونا، ذلك بهدف تحديد خيارات لضمان تنفيذ المشروعات ذات الأولوية سواءً من خلال استخدام المرونة التعاقدية المتاحة، وإعادة الهيكلة المالية، علاوة على دعم سيولة هذه المشروعات في المدى القصير والمتوسط وأدوات ملائمة لتحسين مخاطر الائتمان، وإعادة تدوير الأصول، أو تسييل أصول قائمة[117].

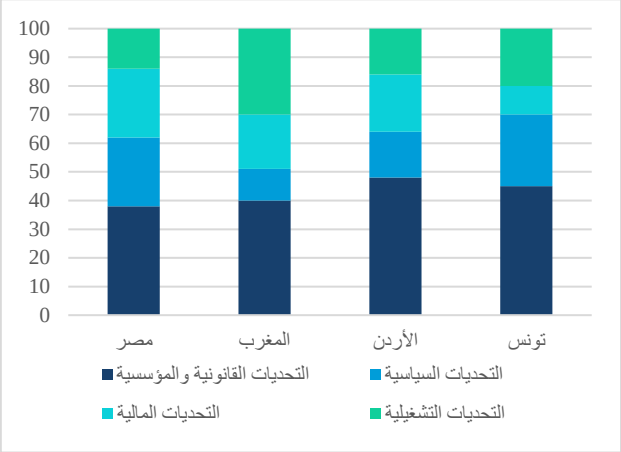
يُشار إلى أن البنك الدولي قد دشن بالتعاون مع بنوك التنمية متعددة الأطراف "المرفق الاستشاري للبنية التحتية المشتركة بين القطاعين العام والخاص" لتقديم الدعم للحكومات فيما يتعلق بتقييم أثر الجائحة على محافظ الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص، وإجراء اختبارات التحمل لهياكل الشراكة، ومراجعة التعاقدات وتوفير المشورة الفنية وفق أفضل الممارسات العالمية لضمان عدم تعطل تنفيذ هذه المشاريع.

من جانب آخر، يُشار إلى أن عدداً من الحكومات العربية كان قد أعلن عن الاتجاه إلى خصخصة المشروعات الحكومية خلال السنوات المقبلة بهدف زيادة مستويات كفاءة هذه المشروعات وتسييرها وفق أسس اقتصادية تضمن الكفاءة والتنافسية، إضافة إلى تكثيف التوجه نحو تنفيذ عدد متزايد من مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص خاصة في مشروعات البنية التحتية مثل مشروعات المطارات والمياه والطرق والكباري والموانئ وغيرها من المشروعات المهمة لدعم النشاط الاقتصادي وتجاوز الاختناقات في جانب العرض لعدد من السلع والخدمات العامة.

علاوة على ما سبق، وبحسب خصوصية التحديات التي تواجه دول المنطقة، يتعين بذل المزيد من الجهود للتغلب على عدد من التحديات التي تواجه تنفيذ مثل هذه المشروعات لا سيما تلك المرتبطة بالتحديات القانونية والمؤسسية التي تعتبر بحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) من أهم التحديات التي تواجه دول المنطقة في جذب القطاع الخاص لهذه النوعية من المشروعات، الشكل رقم (11).

شكل رقم (11)

التوزيع النسبي لأهم التحديات التي تواجه تنفيذ مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب دورية تكرارها



Source: OECD, "Public-Private Partnerships in the Middle

East and North Africa A Handbook for Policy Makers", Private Sector Development Handbook.

فعلى صعيد التحديات القانونية والسياسية، تظل مخاطر الطرف المقابل من أهم المخاطر التي تواجه هذه المشروعات والتي يتطلب تجاوزها تقديم ضمانات سيادية والتأمين ضد المخاطر السياسية وإطار قانوني وتنظيمي واضح بما في ذلك أحكام قوية لتسوية المنازعات.

أما على صعيد المخاطر المالية، فيتمثل أهمها في إحجام العديد من البنوك التجارية عن إقراض مشروعات الشراكة نظراً لطول فترتها والتي تستغرق أكثر من ثلاثين عاماً الأمر الذي يخلق مخاطر إعادة التمويل (refinancing risks) التي يصعب معالجتها، إضافة الى مشكلة "عدم التطابق" (Mismatch) ما بين اقتراض البنوك نفسها قصير الأمد، واقراضها لمشاريع الشراكة طويلة الأمد. كما تعتبر مخاطر الصرف الأجنبي والفائدة من أهم المخاطر القائمة في هذا الصدد. ناهيك عن المخاطر المرتبطة ببناء القدرات في القطاع الحكومي حيث تفتقر السلطات المختصة في بعض الأحيان إلى الخبرة الكافية في تخطيط وتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتفاوض مع الشريك الخاص. لذا من الأهمية بمكان إنشاء وحدات مركزية مختصة في مشاريع الشراكة (PPP

[117] فاخوري، عماد. (2020). " كيف ينظر البنك الدولي إلى جائحة كورونا والشراكات بين القطاعين العام والخاص حاليا وفيما بعد الأزمة"، مدونات البنك الدولي.

Units) ذات صلاحيات في سلطات المناقصات وفق أطر ومعايير دولية للحوكمة[118].

(7) تطوير أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية

يعتبر تطوير أسواق إصدارات الدين بالعملة المحلية أحد أهم الآليات لتمويل الإنفاق الحكومي الموجه إلى تنشيط الطلب الكلي وتمويل العجوزات في الموازنات العامة بدون ضغوطات تضخمية.

من جانب آخر، فإن تطوير أسواق الدين بالعملة المحلية سواءً فيما يتعلق بأسواق الإصدارات الأولية أو الثانوية وزيادة مستويات عمقها ونشاطها، يساعد على تنشيط سوق إصدارات الدين الخاصة من خلال توفير التسعير المرجعي لإصدارات الدين بآجالها المختلفة. كما من شأن وجود مثل هذه الأسواق أن يساعد على توجيه السيولة المصرفية المتواجدة في عدد من الدول العربية نحو المشروعات الاقتصادية التي من شأنها زيادة فرص التعافي الاقتصادي من جائحة كورونا والإبقاء على الوظائف وخلق المزيد من فرص العمل.

بناءً عليه، اتجهت عدد من الدول العربية مؤخراً إلى سن قوانين للدين العام وإنشاء إدارات مختصة في الدين العام ضمن وزارات المالية، وتبني استراتيجيات متوسطة الأجل للدين العام بهدف تنشيط سوق الإصدارات الأولية والثانوية لإصدارات الدين بالعملة المحلية وتوفير المتطلبات التشريعية والمؤسسية والتنظيمية التي تساعد على رواج ونشاط هذه السوق وذلك على غرار التطورات التي شهدتها مؤخراً الإمارات والسعودية وعُمان والأردن وغيرها من الدول العربية.

(8) التمويل من خلال إصدار السندات الدولية

على الرغم من أن جائحة كوفيد-19 قد أثرت على ظروف التمويل في الأسواق المالية الدولية وهو ما فرض تحديات على الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة عكسه تدفق رؤوس أموال أجنبية إلى الخارج بما يزيد عن مائة مليار دولار من هذه الأسواق خلال الفترة من فبراير وحتى شهر يونيو من عام 2020 وفق تقديرات معهد التمويل الدولي[119]، إلاّ أن عدداً من هذه الدول التي تتسم بصلابة أسس الاستقرار الاقتصادي وتتمتع بتصنيف ائتماني مرتفع، قد نجحت في الاقتراض من الأسواق الدولية في الربع الثاني من العام لدعم التعافي الاقتصادي.

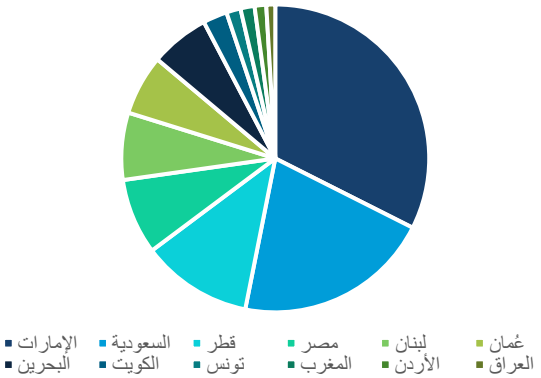
شملت هذه الدول عدد من الدول العربية من بينها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومصر من خلال إصدارات سندات دولية حظيت باهتمام كبير من قبل المستثمرين وتم تغطية بعضها بأكثر من سبعة أضعاف قيمتها المطروحة، وبكلفة للتمويل تعتبر الأقل مقارنة بإصدارات أخرى للأسواق الناشئة.

في هذا السياق، تشير إحصاءات بنك التسويات الدولية إلى ارتفاع قيمة إصدارات السندات الدولية المُصدرة من قبل اثنتي عشرة دولة عربية إلى نحو 514 مليار دولار حتى منتصف شهر سبتمبر 2020، تشكل من بينها إصدارات السندات الدولية من أربع دول عربية هي الإمارات، والسعودية، وقطر، ومصر نحو 73 في المائة، شكل رقم (12).

من جهة أخرى، ورغم كون جائحة كوفيد-19 قد انعكست على إصدارات الدين المتوافقة مع الشريعة الإسلامية (الصكوك) على مستوى العالم خلال النصف الأول من عام 2020، إلاّ أنها في المقابل قد سجلت نمواً ملحوظاً في عدد من دول المنطقة العربية لاسيما في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على ضوء الارتفاع المسجل في عجوزات الموازنات العامة وفجوات التمويل القائمة في ظل التراجع الكبير الذي عرفته الأسعار العالمية للنفط.

فالتقديرات الأولية تشير إلى ارتفاع إصدارات الصكوك في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بنسبة 36 في المائة خلال النصف الأول من عام 2020 مقارنة بنفس الفترة من العام الماضي، وفقاً لوكالة موديز.

شكل رقم (12)
إجمالي رصيد الإصدارات الدولية المُستحقة
(نهاية الربع الثاني 2020)



Source: BIS, (2020). "Debt securities statistics", Sep.

[118] OECD, "Public-Private Partnerships in the Middle East and North Africa A Handbook for Policy Makers", Private Sector Development Handbook.

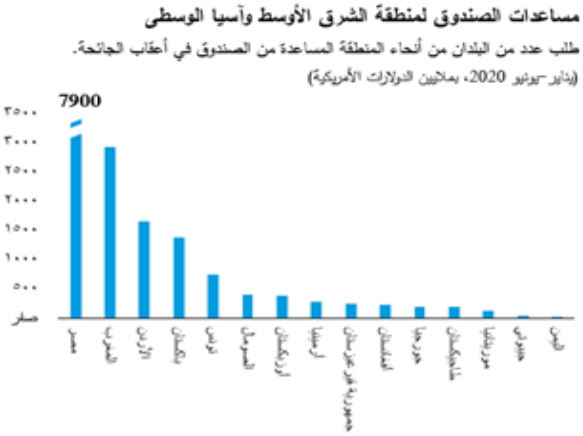
[119] IIF, (2020). "Capital Flows Tracker".

(9) الاقتراض الخارجي من مؤسسات التمويل الإقليمية والدولية

لجأت العديد من الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة إلى الاقتراض من المؤسسات الإقليمية والدولية للحصول على موارد إقراضية تمكنها من دعم الإنفاق على قطاع الصحة وتمويل حزم التحفيز والتخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة. من جانبها، اتجهت المؤسسات الإقليمية والدولية إلى تبني أطر تتسم بالاستجابة السريعة احتياجات التمويل وإلى استحداث تسهيلات جديدة لتوسيع نطاق الموارد الإقراضية الممنوحة. بالنسبة لتسهيلات التمويل من خلال المؤسسات الدولية ومن أهمها صندوق النقد الدولي. بالنظر إلى تأثير الجائحة على التوازنات الداخلية والخارجية لمعظم دول العالم، سارع الصندوق بتقديم تسهيلات إقراضية بقيمة 26 مليار دولار منذ بداية العام لثمان دول عربية[120] بما يساهم في إنقاذ الأرواح وبناء الاقتصادات، شكل رقم (13).

شكل رقم (13)

التسهيلات الإقراضية المُقدمة من قبل صندوق النقد الدولي إلى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفغانستان وباكستان



المصدر: صندوق النقد الدولي، (2020). " خمسة رسوم بيانية توضح تأثير جائحة كوفيد-19 على الشرق الأوسط وآسيا الوسطى"، بلدان في دائرة الضوء، يوليو.

أما بالنسبة لصندوق النقد العربي، فيوفر الصندوق لبلدانه الأعضاء التسهيلات المدعومة بموارده سواءً فيما يتعلق بالقروض التلقائية أو بتسهيل الإصلاح الهيكلي لمالية الحكومة أو تسهيل إصلاح القطاع المالي والمصرفي، حيث يتضمن هذين التسهيلين عدداً من التدابير والسياسات التي من شأنها مساندة جهود الحكومات العربية لتبني الإصلاحات المالية والنقدية اللازمة لتجاوز الأزمة الراهنة. علاوة على ما سبق، تستفيد الدول العربية من تسهيلات تمويل التجارة المُقدمة من قبل برنامج تمويل التجارة العربية من خلال الوكالات الوطنية المُعتمدة .

في هذا الإطار، وفّر صندوق النقد العربي موارد مالية لعدد من دوله الأعضاء في شكل قروض جديدة، أو سحب على القروض القائمة، لمواجهة التداعيات الاقتصادية والمالية الناتجة عن تفشي جائحة كوفيد-19 ودعم جهود الإصلاح في دوله الأعضاء، حيث طبّق الصندوق إطار الإجراءات السريعة بما مكّن دوله الأعضاء المقترضة من الاستفادة من هذه الموارد بأسرع ما يمكن.

بلغ حجم الموارد التي استفادت منها الدول العربية حوالي 304.2 مليون دينار عربي حسابي (د.ع.ح.)، ما يعادل حوالي 1.3 مليار دولار أمريكي.

كما استفادت الدول العربية من خطوط الائتمان التي يقدمها برنامج تمويل التجارة العربية التابع لصندوق النقد العربي بحوالي 184.5 مليون دينار عربي حسابي، ما يعادل 763 مليون دولار امريكي، بذلك يصل إجمالي التمويل الذي قدمه الصندوق إلى دوله الأعضاء حوالي 2.02 مليار دولار أمريكي، ذلك منذ بداية عام 2020 وحتى تاريخه.

رابعاً: هامش السياسات المتاح من خلال التنويع الاقتصادي والإصلاحات الهيكلية والمؤسسية

يستلزم التعامل مع الجائحة التركيز على السياسات ذات القدرة على تحفيز جانب الطلب الكلي في الأجل القصير ومن ثم ينصب تركيز صناع القرارات على أدوات السياسة النقدية والمالية والاحترازية الكلية. رغم ذلك فإن لجوء صناع السياسات إلى تبني عدد من الإصلاحات الاقتصادية التي يتم تنفيذها على المدى المتوسط التي تستهدف جانب العرض وعلى رأسها الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية التي من شأنها زيادة مستويات مرونة ومنعة الاقتصاد وقدرته على مواجهة الصدمات، أمراً على جانب كبير من الأهمية في المرحلة الحالية، ذلك على النحو التالي.

(1) تمويل مشروعات التنويع الاقتصادي لدعم التعافي

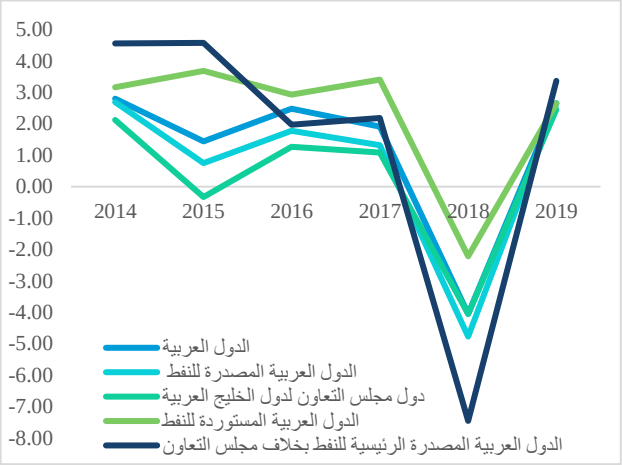
بشكل عام ورغم أن الجائحة كان لها أثراً غير مسبوق على مستويات الناتج المحلي الإجمالي في العديد من دول العالم المتقدم والنامي على حد سواء، إلاّ أن تأثيرها كان أكبر بالنسبة للدول ذات المستويات المنخفضة من التنويع الاقتصادي مقارنة بالاقتصادات الأكثر تنوعاً التي أظهرت

[120] Kristalina Georgieva, (2020). "IMF approves USD 26 billion to 8 Arab countries in 2020", Enhancing Access to opportunities in the Arab countries, G20 High level Meeting, Sep.

مرونة أعلى نسبياً على صعيد التجاوب مع الأزمة. فعلى سبيل المثال، في حين من المتوقع انكماش اقتصادات الدول العربية المصدرة للنفط بنحو 4.7 في المائة خلال عام 2020، يقابله انكماش متوقع بنحو 2 في المائة في الدول العربية ذات الاقتصادات المتنوعة، شكل رقم (14). بالتالي فإن أحد السياسات المقترحة لتجاوز التداعيات الاقتصادية السلبية لجائحة كوفيد-19 تتمثل في الاستثمار في زيادة مستويات تنويع الهياكل الإنتاجية والتصديرية.

شكل رقم (14)

توقعات معدل تغير الناتج المحلي الإجمالي لمجموعات الدول العربية (2021-2020)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، الإصدار الثاني عشر، أغسطس.

من جانب آخر، أظهرت الجائحة خطورة انخفاض مستويات الاكتفاء الذاتي من السلع الغذائية وتزايد الاعتماد على الخارج فيما يتعلق باستيراد المواد الأولية والاحتياجات الأساسية والمعدات والتجهيزات الطبية. بناءً عليه، اتجهت دول العالم ومن بينها العديد من الدول العربية إلى الاستثمار في دعم قطاعات الزراعة والصناعة والصحة والأدوية والتجهيزات الطبية وتشجيع المنتج المحلي في هذه القطاعات.

لعبت الصناديق السيادية العربية دوراً مهماً في توفير التمويل اللازم لدعم التعافي الاقتصادي وزيادة مستويات التنويع الاقتصادي وهو ما ظهر واضحاً من توجه الدول التي تمتلك صناديق سيادية إلى الاستثمار في تملك مشروعات جديدة وحصص استثمارية مهمة في شركات تعمل في مجالات الأغذية والزراعة والصناعة والدواء في الداخل والخارج خاصة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بهدف دعم النشاط الاقتصادي وتقليل مستويات التأثر بالاضطرابات الناتجة عن الجائحة على سلاسل التوريد والقيمة على مستوى العالم.

(2) الإصلاحات الهيكلية (أسواق العمل وأسواق المنتجات)

تُشير التجارب الدولية إلى الدور المهم للإصلاحات الهيكلية في دعم النمو الاقتصادي في العديد من البلدان. تضم تلك الإصلاحات حزمة من السياسات التي تؤثر بالأساس على جانب العرض في الاقتصاد. تشتمل الإصلاحات الهيكلية على أكثر من نوع، منها تدابير التحرير الاقتصادي والخصخصة والانفتاح الخارجي وتحرير التجارة وإصلاحات تطوير أسواق المال وإصلاحات أسواق العمل[121] وأسواق المنتجات وغيرها من التدابير الهيكلية الأخرى[122]. تؤثر هذه الإصلاحات بشكل رئيسي على مستويات الانتاجية التي تعد بدورها أهم قناة ينتقل بموجبها تأثير هذه الإصلاحات للقطاع الحقيقي بالتالي تعد من بين أهم السياسات التي يمكن التعويل عليها خلال المرحلة المقبلة لدعم التعافي الاقتصادي[123] [124].

تشير الدراسات إلى أن الإصلاحات الهيكلية لها دورُ كبيرُ في رفع كفاءة السياسات التي تستهدف جانب الطلب مثل السياسات النقدية والمالية عن طريق إزالة التشوهات والاختناقات الهيكلية. فوجود مثل هذه التشوهات والاختناقات في جانب العرض وعدم كمال الأسواق يحول دون التوزيع الكفء للموارد الاقتصادية ويضعف من مستويات قدرة الاقتصاد على مواجهة الصدمات الخارجية[125].

أما الإصلاحات المؤسسية فقد زادت أهميتها في إطار ما يُعرف بالجيل الثاني من سياسات الإصلاح والتي تركز على تحسين البيئة المؤسسية وتفعيل دورها في حفز آليات السوق بما في ذلك سياسات حماية الملكية الفكرية والمنافسة ومنع الاحتكار وتحسين المقومات الإدارية للحكومة العامة. ترتبط الإصلاحات المؤسسية بكافة

[121] Melolinna, M. (2014). "The Need for and Impacts of Structural Policy in the Euro Area", Bank of Finland Bulletin, 4.

[122] Melolinna, M. (2014). Ibid.

[123] Babecky, j. and Campos N. (2011). "Does reform work? An econometric survey of the reform–growth puzzle", Journal of Comparative Economics", Volume 39, Issue 2, June, Pages 140–158.

[124] Gomes, S. – Jacquinot, P. – Mohr, M. – Pisani, M. (2011) "Structural reforms and macroeconomic performance in the euro area countries: a model-based assessment". ECB Working Paper No. 1323.

[125] International Monetary Fund. (2015). "Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Consideration for the Fund", Staff Report, Oct.

المجالات التي من شأنها خفض تكلفة المعاملات وزيادة مستويات الشفافية والنزاهة والحوكمة.

تشتمل الإصلاحات المؤسسية مجموعة من الإصلاحات الفرعية التي تستهدف خفض تكلفة المعاملات وتيسير إجراءات ممارسة الأعمال وتصفية المشروعات المتعثرة وحماية الملكية الفكرية وضمان حقوق المستثمرين وتوفير الائتمان وإنفاذ العقود وحل النزاعات وضمان حقوق المتعاملين بشكل عام وتيسير وتبسيط المعاملات مع الجهاز الحكومي.

على مستوى الدول العربية خلصت دراسة تطرقت إلى دور الإصلاحات الاقتصادية المختلفة بما يشمل إصلاحات الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية والمؤسسية إلى الأثر الإيجابي للإصلاحات الهيكلية والمؤسسية في دعم النمو الاقتصادي خلال العقدين الماضيين، ذلك بما يشمل إصلاحات الانفتاح التجاري وإصلاحات أسواق العمل والمنتجات وإصلاحات حفز الابتكار والتمويل[126].

قائمة المصادر باللغة العربية:

- أندرو جويل وآخرون، (2015). " العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، صندوق النقد الدولي، مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 18-18 لعام 2018 يتضمن قانون المالية لعام 2019.
- المركز الوطني للإحصاء، السعودية، (2020).
- صندوق النقد العربي، (2020). "الإصدار الثاني عشر من تقرير آفاق الاقتصاد العربي".
- صندوق النقد العربي، (2020). "تداعيات أثر فيروس كورونا على الاستقرار المالي".
- صندوق النقد العربي، (2020). "المبادئ الارشادية العامة حول كيفية تعامل المصارف المركزية مع تداعيات أثر فيروس كورونا المستجد على الاستقرار المالي".
- صندوق النقد العربي، (2020). "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: الإصلاح الضريبي"، الإصدار الثالث.
- فاخوري، عماد. (2020). " كيف ينظر البنك الدولي إلى جائحة كورونا والشراكات بين القطاعين العام والخاص حاليا وفيما بعد الأزمة"، مدونات البنك الدولي.
- محمد إسماعيل وهبة عبد المنعم، (2018). " دور الإصلاحات الاقتصادية في دعم النمو في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، دراسات اقتصادية.
- مؤسسة النقد العربي السعودي، (2020). " تقرير التطورات النقدية والمصرفية"، الربع الثاني.
- وزارة المالية، (2020). "التقرير الربعي لأداء الميزانية العامة للدولة 2020 هـ (1441/1442)، الربع الثاني من السنة المالية".
- وزارة المالية، المغرب، (2020). "مشروع قانون المالية المُعدل لسنة 2020".

قائمة المصادر باللغة الإنجليزية:

- Bentour, B. (2020). “Assessing job losses due to the Coronavirus (COVID-19) Crisis and the minimum required economic growth for jobs creation in the Arab labour markets”, Arab Monetary Fund, Economic Studies, Sep.
- Babecky, j. and Campos N. (2011). “Does reform work? An econometric survey of the reform–growth puzzle”, Journal of Comparative Economics”, Volume 39, Issue 2, June, Pages 140–158.
- Gomes, S. – Jacquinot, P. – Mohr, M. – Pisani, M. (2011) “Structural reforms and macroeconomic performance in the euro area countries: a model-based assessment”. ECB Working Paper No. 1323.
- IMF, (2020). “Covid-19 Policy Tracker”.
- IMF, (2020). “Arab Republic of Egypt: Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument-Press
- Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt”, IMF Staff Country Reports, Sep.
- IIF, (2020).
- International Monetary Fund. (2015). “Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Consideration for the Fund”, Staff Report, Oct.
- Kristalina Georgieva, (2020). “IMF approves USD 26 billion to 8 Arab countries in 2020”, Enhancing Access to opportunities in the Arab countries, G20 High level Meeting, Sep.
- Khoori, Y. (2020). “MoF: Government spending efficiency is key to mitigate the economic repercussions of COVID-19”, Ministry of Finance, UAE.
- Melolinna, M. (2014). “The Need for and Impacts of Structural Policy in the Euro Area”, Bank of Finland Bulletin, 4.
- OECD, (2014). “Public Private Partnership in the Middle East & North Africa”, a handbook from policy makers.
- Rics, (2020). “Unlocking infrastructure spending during COVID-19 recovery”, May.

[126] محمد إسماعيل وهبة عبد المنعم، (2018). " دور الإصلاحات الاقتصادية في دعم النمو في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.

- UNECE, “Promoting People-first PPPs for sustainable development”, available at: https://www.uneceppp-icoe.org/people-first-ppps/what-are-people-first-ppps/

موجز سياسات: العدد السابع عشر
ديسمبر 2020

إعداد:

د. الوليد طلحة صبري الفران

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

الشمول المالي الرقمي

- حسب التقديرات الدولية، يساهم الشمول المالي الرقمي في نفاذ 1.7 مليار شخص للخدمات المالية الرسمية ويساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- تزايد الاهتمام بالشمول المالي الرقمي في ظل جائحة كوفيد-19 لضمان نفاذ آمن ومستدام لكافة شرائح السكان إلى الخدمات المالية.
- تركيز الخطط والرؤى الاستراتيجية للدول العربية على دعم الشمول المالي الرقمي لتيسير نفاذ 63 في المائة من الأفراد البالغين إلى الخدمات المالية.
- أهمية الشمول المالي الرقمي لتمكين الشباب والمرأة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية من النفاذ إلى التمويل.
- الشمول المالي الرقمي يُمكن من تقليل الاعتماد على الخدمات المالية التقليدية، ويغطي نطاق جغرافي أوسع، ويساعد على تقديم هذه الخدمات بصورة أسرع وأكثر كفاءة بأقل كلفة.
- تبني صندوق النقد العربي لعدد من المبادرات لمساندة جهود الدول الأعضاء لزيادة الشمول المالي ودعم التحول الرقمي في تقديم الخدمات المالية.

تمهيد

ساعد التطور الكبير، لوسائل الاتصال عبر الإنترنت، والتقنيات الحديثة في إطار الثورة الصناعية الرابعة مثل الذكاء الاصطناعي، والبيانات الضخمة، والحوسبة السحابية على تمكين المؤسسات المالية من توسيع نطاق الوصول بخدماتها المالية إلى الفئات غير المشمولة مالياً سواءً من الأفراد أو المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وهو ما ساعد على خفض تكلفة تقديم الخدمات المالية وتحسين مستويات كفاءتها.

يشير مصطلح الشمول المالي الرقمي إلى القدرة على الوصول الرقمي للخدمات المالية الرسمية واستخدامها من قبل السكان غير المشمولين مالياً، بحيث تكون هذه الخدمات مناسبة لاحتياجات العملاء، وتقدم بطريقة مسؤولة ومستدامة وبكلفة مقبولة ضمن إطار تشريعي وقانوني ملائم [127]. كما يجب أن تمتثل تلك الخدمات المالية الرقمية للمتطلبات التنظيمية المعمول بها، بما يشمل مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب وحماية المستهلك، والأمن السيبراني، وحماية الخصوصية [128].

يُمكّن الشمول المالي الرقمي من تقليل الاعتماد على طرق التمويل والخدمات المالية التقليدية، كما أنه يغطي نطاقاً جغرافياً أوسع، بما يساعد على تقديم الخدمات المالية بصورة أسرع وأكثر كفاءة، وبتكلفة منخفضة، بالتالي يزيد من فرص النفاذ إلى التمويل من خلال تغطية الخدمات والمنتجات المالية لاحتياجات الفئات غير المشمولة مالياً.

من جانب آخر، يساعد الشمول المالي الرقمي الحكومات على ضمان وصول مدفوعات الضمان الاجتماعي للمستفيدين، وهو ما تظهر أهميته بشكل خاص في الظروف الاستثنائية، كتلك التي شهدها العالم بسبب جائحة كوفيد-19. جدير بالذكر أن الجهود المبذولة لتعزيز الشمول المالي الرقمي تساعد كذلك على تحقيق العديد من أهداف التنمية

[127] C GAP (2015), "Digital Financial Inclusion", Timothy Lyman, March. Available at: https://www.cgap.org/research/publication/digital-financial-inclusion .

[128] OECD (2020), Advancing the Digital Financial Inclusion of Youth. Available at: www.oecd.org/daf/fin/financial-education/advancing-the-digital-financial-inclusion-of-youth.htm

المستدامة لاسيما تلك المتعلقة بخفض الفقر ودعم النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل وتمكين المرأة.

تتمثل آلية عمل الشمول المالي الرقمي في قيام المؤسسات المالية بإطلاق منصات للمعاملات الرقمية يتم من خلالها تقديم مجموعة واسعة من الخدمات المالية مثل خدمات المدخرات والائتمان والتأمين والمنتجات الاستثمارية.

تعمل نماذج الأعمال المالية الرقمية على تمكين المؤسسات المالية من استخدام البيانات الضخمة بالإضافة إلى تقنيات المعلومات الحديثة الأخرى من جمع وتحليل كمية هائلة من بيانات العملاء، مما يمكنها من تصميم وتوفير منتجات وخدمات مالية منخفضة التكلفة وسهلة الوصول للعملاء، وبالتالي تقليل تكاليف التشغيل، وتحسين القدرة على خدمة المزيد من العملاء بكفاءة أكبر، إضافة إلى توسيع قاعدة العملاء من خلال اكتساب عملاء جدد.

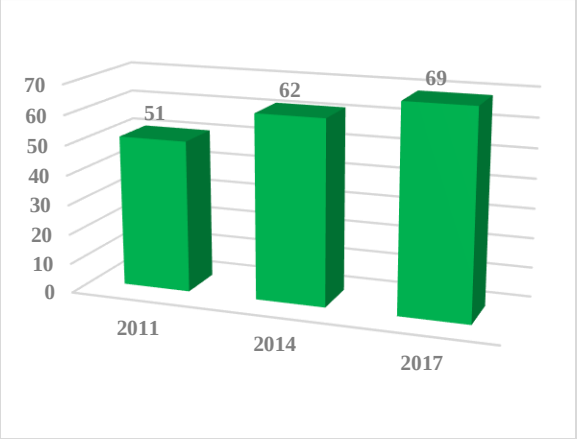
الشمول المالي الرقمي: نظرة عالمية

هناك حوالي 1.7 مليار شخص بالغ حول العالم لا يملكون حسابات مصرفية، من بينهم 1.1 مليار لديهم هواتف محمولة[129]، وهو ما يمثل فرصةً خاصة بالنسبة للبلدان النامية للاستفادة من التوسع في استخدام الهاتف المحمول في النفاذ إلى الخدمات المالية بما يُمكن الأشخاص غير المشمولين مالياً في السابق من الادخار وإجراء المعاملات المصرفية ومن ثم إدارة تدفقاتهم النقدية غير المنتظمة، وهو ما يُشكل منعة لهم من الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية ويساعدهم على التخطيط المستقبلي.

بناءً على ما سبق، تقوم المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية بتقديم خدمات مالية رقمية للسكان المستبعدين مالياً الذين يعانون من نقص الخدمات، حيث تم في أكثر من 80 دولة حول العالم إطلاق خدمات مالية رقمية.

تشير العديد من الدراسات إلى العلاقة الموجبة بين الشمول المالي الرقمي والأداء الاقتصادي[130]. على سبيل المثال، يُمكن أن يساعد الشمول المالي الرقمي على تعزيز الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة 6 في المائة وتحقيق مكاسب يبلغ مجموعها 3.7 تريليون بحلول عام 2025 وتوفير الخدمات المالية لحوالي 1.7 مليار على مستوى العالم، لا يتعاملون مع البنوك كما سبق الإشارة، أكثر من نصفهم من النساء وفقًا لبعض التقديرات[131]. كما تشير دراسات أخرى إلى وجود علاقة قوية بين عدد من مستخدمي الهاتف المحمول وبين تحسين مستوى الدخل الفردي، حيث تؤدى كل زيادة بنسبه 1 في المائة في عدد السكان الذين يستخدمون الهاتف المحمول في معاملاتهم المصرفية إلى تحسين الدخل الفردي بحوالي 0.3 في المائة[132].

شكل (1): تطور نسبة الأشخاص البالغين المشمولين مالياً حول العالم من إجمالي الأفراد البالغين (2011، 2014، 2017) (%)



المصدر: البنك الدولي https://ufa.worldbank.org.

على مستوى المناطق الجغرافية، تتميز كل من قارتي أفريقيا وآسيا بلعب دور ريادي في مجال الشمول المالي الرقمي مع الأخذ في الاعتبار التغيرات الاقتصادية والديمغرافية والجغرافية.

في أفريقيا على سبيل المثال، تتصدر كل من غانا وكينيا وأوغندا السعي لتحقيق الشمول المالي الرقمي في القارة، فيما لايزال استخدام الشمول المالي الرقمي في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأمريكا اللاتينية محدوداً مقارنة بالقارات الأخرى، كما هو الحال في شيلي التي تقدم الخدمات المالية التقليدية من خلال البنوك التجارية فقط[133].

129 ITU (2019), "Digital financial inclusion", February. Available at: https://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-financial-inclusion.aspx

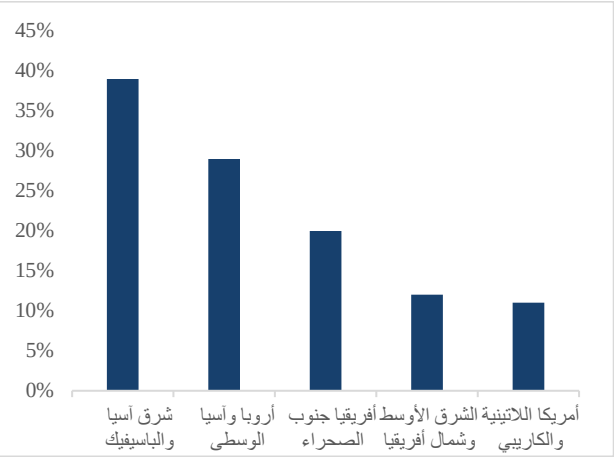
130- صندوق النقد الدولي (2020)،" الشمول المالي الرقمي في حقبة كوفيد-19" أولريك إيركسون فون أولمن، وبورفا كيرا، وسوميكو أوغاوا، وراتنا ساهاي. يوليو. متاح من خلال الرابط: https://www.imf.org/ar/News/Articles/2020/07/01/blog-digital-financial-inclusion-in-the-times-of-covid-19

131 McKinsey&Co. (2016). "Digital Finance For All: Powering Inclusive Growth In Emerging Economies", McKinsey global Institute, Sep.

132 McKinsey&Co. (2016).Ibid.

133 Saibal Ghosh (2016), "How important is mobile telephone for economic growth? Evidence from MENA countries", May. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/info-12-2015-0058/full/html.

شكل (2): نسبة السكان البالغين المستخدمين للهاتف المحمول والانترنت للنفاذ إلى حساباتهم المصرفية بحسب الأقاليم المختلفة (%)



المصدر: البنك الدولي (2017) قاعدة بيانات الشمول المالي.

كما سبق الإشارة، يُساعد انتشار خدمات الهاتف النقال والانترنت على زيادة مستويات الشمول المالي الرقمي. وفقاً للشكل (2) يستخدم حوالي 12 في المائة من السكان البالغين في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هواتفهم المحمولة والإنترنت للنفاذ الى حساباتهم المصرفية، حيث تحتل منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا المركز الخامس في الترتيب بعد أفريقيا جنوب الصحراء (20 في المائة)، وأمريكا اللاتينية (11 في المائة). وتعتبر الدول مرتفعة الدخل الأعلى استخداماً للهاتف النقال والانترنت للنفاذ الى الحسابات المصرفية.

مبادئ الشمول المالي الرقمي

تحرص دول مجموعة العشرين على تحقيق النمو الاقتصادي العالمي الشامل من خلال تعزيز الخدمات المالية الرقمية لما لها من دور فعال في سد الفجوات المختلفة مثل فجوة النوع والفجوة الرقمية وفجوة توزيع الدخل[134].

في هذا الإطار، تبنت دول مجموعة العشرين في عام 2016، مبادئ إرشادية للتمويل الرقمي تتطرق إلى الإجراءات الواجب العمل عليها لتسريع رقمنة الشمول المالي، تؤكد الحاجة إلى استخدام التقنيات الرقمية لتوفير منتجات مالية ذات جودة عالية ومناسبة للسكان المستبعدين مالياً.

واستكمالاً لمساعيها في هذا الإطار وفي سياق الرئاسة السعودية لمجموعة العشرين خلال عام 2020، أصدرت المجموعة المبادئ التوجيهية رفيعة المستوى بشأن سياسات الشمول المالي الرقمي للشباب والنساء والشركات الصغيرة والمتوسطة، تتوزع المبادئ الثمانية على أربع مجموعات رئيسة، كالآتي[135]:

1- ضمان بنية تحتية مالية رقمية مرنة ومسؤولة

- **المبدأ الأول**: دعم تطوير بنية تحتية رقمية آمنة ومسؤولة يسهل الوصول إليها على نطاق واسع ونظام دفع قابل للتشغيل البيني، وضمان تنافسية المؤسسات المالية.
- **المبدأ الثاني**: تشجيع توفير المنتجات المالية الرقمية الملائمة للاحتياجات وذات الكلفة المقبولة مع ضمان تقديم هذه الخدمات بما يتماشى مع المتطلبات الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وإجراءات العناية الواجبة للعملاء ونظام الهوية الرقمية.

2- تعزيز صنع السياسات المسؤولة والشاملة

- **المبدأ الثالث**: تحسين توافر ودقة البيانات فيما يتعلق بالنفاذ إلى المنتجات والخدمات المالية الرقمية واستخداماتها.
- **المبدأ الرابع**: دعم تبني السياسات والمبادرات التي تستهدف زيادة مستويات الشمول المالي الرقمي في الاستراتيجيات الوطنية.

3- تعزيز النمو الشامل من خلال إطار تنظيمي ممكّن للخدمات المالية الرقمية

- **المبدأ الخامس**: دعم الإصلاحات التنظيمية والقانونية التي تحد من عدم المساواة في الوصول إلى الخدمات المالية الرقمية، التي ينتج عنها عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية .
- **المبدأ السادس**: النظر في تطوير إطار تنظيمي يدعم الابتكار الرقمي في القطاعين العام والخاص.

4- تعزيز المعرفة الرقمية والمالية وبناء القدرات ودعم المتعاملين وحماية البيانات ضد المخاطر المحتملة

- **المبدأ السابع**: تعزيز الثقافة المالية والتجارية والرقمية وبناء القدرات من خلال التدخلات التي تستهدف دعم الشمول المالي الرقمي بالاستفادة من انتشار التقنيات.

134 G20 / GPFI (2016) ، G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion.

135 GPFI (2020), "G20 2020 Financial Inclusion Action Plan", Global Partnership and Financial Inclusion, October 2020.

– **المبدأ الثامن**: دعم إجراءات حماية العملاء المالية، بما في ذلك حماية البيانات، بما يُلبي احتياجات الشباب والنساء والشركات الصغيرة والمتوسطة.

أبرز التجارب الدولية

هناك أمثلة كثيرة لتجارب ناجحة لعدد من الدول النامية التي استطاعت مؤخراً تحقيق زيادةً كبيرةً في مستويات الشمول المالي الرقمي لاسيما في ظل إدراك عدد منها لأهمية الشمول المالي في دعم النمو والتنمية المستدامة.

تعتبر التجربة **الهندية** وفقاً للعديد من المؤسسات الدولية- من بين أنجح التجارب العالمية على صعيد زيادة مستويات الشمول المالي الرقمي، حيث أحرزت الحكومة الهندية خلال الفترة (2011-2018) تقدماً باتجاه تعزيز فرص نفاذ غالبية المواطنين إلى الخدمات المصرفية والمالية بالتعويل على تكاتف الجهود بين الحكومة، والمستثمرين، ومقدمي الخدمات المالية.

في هذا الإطار، تمكنت الهند بناءً على الانتشار الكبير لاستخدام أجهزة الهاتف المحمول، وتطور التقنيات المالية، وأنظمة الدفع الإلكتروني الاقتراب من تحقيق الشمول المالي الكامل في المستقبل القريب في ظل ارتفاع نسبة الشمول المالي من 35 في المائة فقط من البالغين في عام 2018 إلى ما يفوق 80 في المائة في عام 2019.

تجدر الإشارة إلى أن نجاح التجربة الهندية يُعزى بشكل كبير إلى اتجاه الحكومة في عام 2009 إلى تبني مشروع الهوية البيو مترية الوطني المعروف باسم (AADHAAR) ، وهو أكبر مشروع للهوية الوطنية على مستوى العالم من خلال البصمة البيومترية التي توفر إثباتًا آمنًا وفريدًا للهوية، بإجمالي عدد مسجلين في النظام يبلغ 1.2 مليار مواطن (99 في المائة من سكان الهند، يشكلون نحو 15 في المائة من سكان العالم)[136]. تم تبني هذا النظام بشكل أساسي بهدف دعم مستويات الشمول المالي، وزيادة عدد الحسابات المصرفية التي ارتفعت بنحو 240 مليون حساباً مصرفياً في أشهر قليلة من تدشين النظام.

إضافة إلى ما سبق، نجحت العديد من الدول الأفريقية في زيادة مستويات الشمول المالي بالاستفادة من انتشار استخدام الهاتف النقال، والتقنيات المالية الحديثة وخاصة فيما يتعلق بأنظمة المدفوعات والتحويلات المالية عبر الحدود. في هذا الصدد، أظهرت الدراسات أن الخدمات المالية عبر الهاتف المحمول تشهد ازدهاراً وتوسعاً ملحوظين في **كينيا** مع تضاعف عدد الذين يستخدمون الهاتف النقال في النفاذ إلى الخدمات المالية الرسمية من 27 في المائة عام 2006 إلى 75 في المائة عام 2015. كما أدت الخدمات المالية الرقمية إلى زيادة المدخرات الأسرية، وساهم الشمول المالي الرقمي في رفع ما نسبته 2 في المائة من الأسر في البلاد فوق خط الفقر (1.90 دولار في اليوم)[137]. كما ارتفع حجم القروض الرقمية من حوالي 5.9 في المائة عام 2016 الى حوالي 9.5 في المائة عام 2019[138].

في هذا السياق، يتضح جلياً من خلال الجهود المبذولة من قبل الحكومات وصناع السياسات أن هناك اتفاق على أهمية رقمنه الخدمات المالية على مستوى العالم لتوسيع الشمول المالي، وأن عدد الدول التي تتبني استراتيجيات وطنية للشمول المالي تعطي حيزاً لاستخدام التقنيات المالية الرقمية.

على سبيل المثال، ركزت إستراتيجية الشمول المالي الرقمي في **باكستان**، على توظيف المدفوعات الرقمية في تعزيز الشمول المالي من خلال النفاذ الكامل للحسابات المصرفية الرسمية، وألا تقتصر الخدمات المالية الرقمية على حسابات الادخار التقليدية والحسابات الجارية فحسب، بل تشمل أيضاً حسابات المعاملات الرقمية (Digital Transactions Account).

كذلك في **تنزانيا**، ركزت استراتيجية الشمول المالي على ضرورة توفر نظام قوي ومنصة للمدفوعات الرقمية وبنية تحتية متينة لمعلومات الأفراد والشركات الإلكترونية. كما تبنت **الصين** في إطار خطة تعزيز الشمول المالي التي تم إطلاقها في نهاية عام 2015 برنامج عمل طموح لتحسين توفر المنتجات والخدمات المالية وضمان جودتها، مع التركيز الواضح على التحولات الرقمية.

كما تشجع الخطة الابتكار في المنتجات والخدمات المالية الرقمية، واستخدام التقنيات الحديثة (مثل البيانات الضخمة والحوسبة السحابية) في المؤسسات المالية، واستخدام الإنترنت كأداة رئيسة لتحقيق إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية والقدرة على تحمل تكاليفها.

في **المكسيك**، تستهدف السياسة الوطنية للشمول المالي تسخير التقنيات لزيادة مستويات شمول الأفراد ذوي الدخل

136 الوليد طلحة (2020)، دور الهوية الرقمية في تعزيز الشمول المالي"، صندوق النقد العربي، 2019.

137 ITU (2019), "Digital Financial inclusion", Feb.2019 Available at: https://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-financial-inclusion.aspx.

138 FSD Kenya (2019), "The 2019 Fin-Access household survey", April.

المنخفض من خلال إطار تنظيمي يسمح بالابتكار ويعزز سلامة واستقرار النظام المالي. في هذا الصدد، تحدد السياسة مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى استخدام الابتكارات التقنية لتعزيز الشمول المالي الرقمي، وتعزيز الآليات التي تقلل استخدام النقد، وتزيد من استخدام المنتجات والخدمات المالية الرقمية، وتعزز الترابط بين الخدمات المالية الرقمية.

لعبت التحولات الرقمية دوراً كبيراً في تغيير المشهد الكلي للقطاع المالي خلال جائحة كورونا حيث خلقت فرصاً جديدة للخدمات المالية الرقمية لتسريع وتعزيز الشمول المالي الرقمي وسط التدابير الاحترازية للتباعد الاجتماعي.

تشير الدراسات إلى أن أزمة جائحة كورونا حفزت التحوُّل نحو الأسواق الرقمية والتمويل الرقمي. حيث تتيح أساليب الدفع الرقمية أيضاً سبيلاً للوصول إلى الشمول المالي للنساء، وثمة شواهد قوية على تأثير المدفوعات الحكومية على النساء. حتى قبل ظهور جائحة كورونا، كانت المدفوعات الحكومية (مثل أجور القطاع العام، ومعاشات التقاعد، وتحويلات شبكات الأمان) هي السبب في حفز نحو 140 مليون امرأة حول العالم على فتح حساب مصرفي. في **الأرجنتين**، على سبيل المثال، ووفقا للمؤشر العالمي للشمول المالي 2017، بلغ عدد النساء اللاتي يملكن حساباً مصرفياً نحو 20 في المائة وهو أول حساب لهن مخصص لتلقِّي المدفوعات الحكومية الرقمية [139] .

واقع الشمول المالي الرقمي في الدول العربية

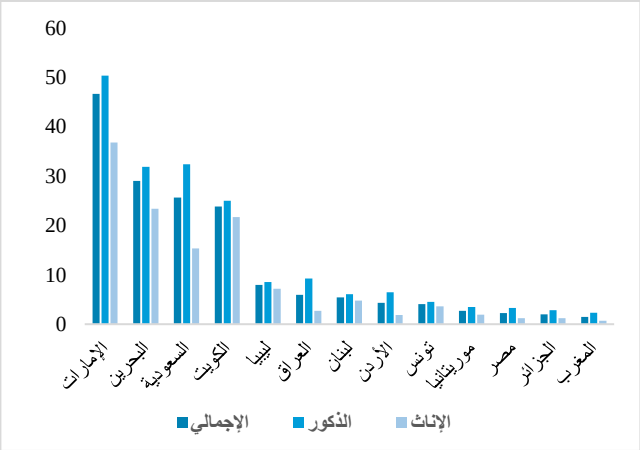
تعول الدول العربية على الشمول المالي الرقمي لتسهيل نفاذ 63 في المائة من السكان البالغين إلى الخدمات المالية، لا سيما من فئات الإناث والشباب والمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، حيث تبلغ نسبة الإناث المشمولات مالياً 26 في المائة من إجمالي الإناث البالغات، فيما تبلغ نسبة الشباب المشمولين مالياً إلى 22 في المائة، ولا تتوفر إلا لنحو 9 في المائة من المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة فرص النفاذ للتسهيلات الائتمانية البنكية [140].

كذلك، يوفر حجم تدفقات تحويلات العاملين في المنطقة العربية، الذي وصل إلى نحو 60 مليار دولار في عام 2019، فرصه كبيرة للاستفادة من هذه التحويلات في تعزيز الوصول الرقمي للخدمات المالية الرسمية [141].

تركز حكومات الدول العربية على الاستفادة مما تتيحه التقنيات الحديثة من فرص لزيادة الشمول المالي لاسيما من خلال التوسع في تقديم الخدمات المصرفية والمالية عبر الإنترنت والهاتف النقال في ضوء التنامي العالمي لأهمية التقنيات المالية الحديثة ودورها في دعم الخدمات المالية وزيادة الشمول المالي.

يشير الشكل (3) إلى نسبة السكان البالغين المستخدمين للإنترنت والهاتف المحمول في النفاذ المالي إلى إجمالي السكان البالغين، حيث حققت أربع دول عربية معدلات مرتفعة في استخدام الإنترنت والهاتف النقال في المعاملات المالية والمصرفية وهي: الإمارات (46.6 في المائة)، والبحرين (29.0 في المائة)، والكويت (23.8 في المائة)، والسعودية (25.7 في المائة)، في حين تراوحت نسبة المستخدمين في الدول العربية الأخرى ما بين 1.5 في المائة في المغرب و7.9 في المائة في ليبيا.

الشكل (3): نسبة السكان البالغين المستخدمين للإنترنت والهاتف المحمول في النفاذ المالي إلى إجمالي السكان البالغين (2017)



المصدر: البنك الدولي، (2017)، قاعدة بيانات المؤشر العالمي للشمول المالي.

كما يرتبط الشمول المالي الرقمي في المنطقة العربية بالتوسع في أنظمة الدفع الإلكتروني واتجاهاتها المتعددة مثل استخدام المحافظ الرقمية، والدفع الإلكتروني في

139 البنك الدولي (2020)، " كيف يُمكِن أن تساعد الخدمات المالية الرقمية عالَما يواجه جائحة فيروس كورونا؟" مارغريت ميلر ليورا كلابر غادة طعيمة ماثيو جامسر، أغسطس.

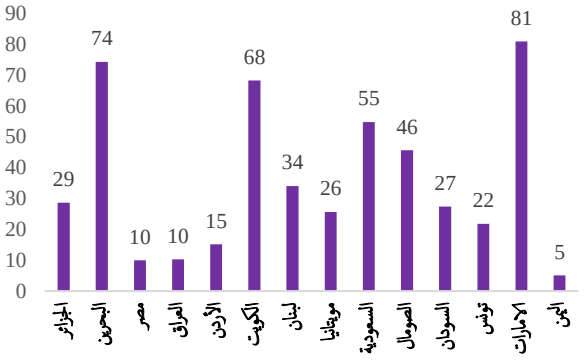
https://blogs.worldbank.org/ar/voices/kyf-yumkin-tsad-alkhdmat-almalyt-alrqmyt-alama-ywajh-jayht-fyrws-kwrwna

140 البنك الدولي (2017). " قاعدة بيانات الشمول المالي"، وصندوق النقد العربي، (2019). "كتاب حول النهوض بالمؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.

141 حبيب عطية (2020)، " الشمول المالي في عصر العولمة المرتكزة على التقنيات: المدفوعات الصغيرة العابرة للحدود وآفاقها في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، ابريل.

التجارة الالكترونية، وإيجاد حلول جديدة من أجل دعم الدفع الإلكتروني وتحقيق الشمول المالي.

شكل (4): نسبة البالغين الذين يستخدمون أدوات الدفع الالكتروني في معاملاتهم اليومية (%)



المصدر: البنك الدولي (2017) قاعدة بيانات الشمول المالي.

الشمول المالي الرقمي: التجارب العربية

تتبنى الدول العربية وبخلاف الخطط الاستراتيجية القومية خططاً على المستوى القطاعي والمؤسسي تتضمن رؤى خاصة ببعض القطاعات الاقتصادية أو الجهات العاملة في الدولة. على مستوى البنوك المركزية تتمثل أولويات التحول الرقمي في مواكبة التطورات في مجال التقنيات المالية الحديثة، وتعزيز الأمن السيبراني بهدف التخطيط الاستراتيجي في تعزيز الشمول المالي، وتوفير الحماية اللازمة لمستخدمي التقنيات المصرفية، وبناء الثقة بينهم وبين مقدمي الخدمات المالية الرقمية والحفاظ على سلامة وكفاءة نظام المدفوعات الوطني، وتعزيز حماية المستهلك المالي وتعميق الثقافة المالية والمصرفية، ودعم الحوكمة الإلكترونية والاقتصاد الرقمي [142].

تحرص غالبية الدول العربية على دعم الشمول المالي الرقمي في سياق الاستراتيجيات المتبناة للتحول الرقمي، على غرار **المغرب** (استراتيجية المغرب الرقمي 2020). شهد قطاع الاتصالات في المغرب عدد من الإصلاحات الخاصة بفتح باب المنافسة للقطاع الخاص، إضافة إلى بعض التعديلات التشريعية بما يواكب ضمان التغيرات الرقمية العالمية بالاستفادة من استراتيجية المغرب الرقمي 2020، أما على المستوى المؤسسي، فقد أنشأ المغرب وكالة التنمية الرقمية بغرض نجاح الاستراتيجية. في هذا الإطار، تهدف **استراتيجية المغرب الرقمي** [143] إلى جعل المغرب مركزاً إقليمياً لتقنية المعلومات والاتصال، بما يساعد على زيادة مستويات الشمول المالي الرقمي.

في **الصومال**[144]: بدأت الخدمات المالية القائمة على الهواتف المحمولة في شهر فبراير عام 2010 مع تطوير منصة للدفع عبر الهاتف المحمول، ساهمت في زيادة الشمول المالي وازدهار سوق الخدمات المالية القائمة على الهواتف المحمولة بشكل ملحوظ خلال العقد الماضي.

فحسب تقرير صادر عن البنك المركزي الصومالي في عام 2018، فقد بلغ عدد المعاملات عن طريق استخدام النقود عبر الهاتف المحمول حوالي 155 مليون وبلغ متوسطها نحو 2.7 مليار دولار أمريكي شهرياً. هذه التحويلات متوفرة بالأساس بالدولار الأمريكي ويستخدم 73 في المائة من السكان الذين تزيد أعمارهم عن 16 سنة الخدمات المالية عبر الهاتف النقال، بنسبة انتشار بلغت 83 في المائة من سكان المناطق الحضرية و72 في المائة في المناطق الريفية.

إضافة إلى ما سبق، تسعى الاستراتيجية الرقمية **لجزر القُمر** إلى ترسيخ الإطار القانوني والمؤسسي لاستخدام تقنية المعلومات والاتصالات في تعزيز الشمول المالي الرقمي.

كما يعتبر عدد من الدول العربية ذات تجارب رائدة في عملية التحول الرقمي وتوظيفه لصالح تعزيز الشمول المالي والتنمية المستدامة. ففي إطار مبادرة النقود الإلكترونية التي يتبناها البنك المركزي الأردني، حصلت **الأردن** على منحة لتمويل مشروع أتمتة عمليات الدفع للمستفيدين من المؤسسة العسكرية الاستهلاكية من عاملين ومتقاعدين البالغ عددهم (300 - 500) ألف مستفيد بواسطة المحافظ الإلكترونية، وتزويد كافة فروع المؤسسة الاستهلاكية العسكرية بأجهزة نقاط بيع حديثة تمكنهم من الدفع بواسطة المحافظ الإلكترونية عبر تقنية (QR) وتمكين المؤسسة من إيداع حوافز مادية وتقديم خصومات عبر تلك المحافظ. إضافة إلى توقيع اتفاقية أخرى لتطوير نظام إلكتروني لقبول دفعات منتفعي برنامج الغذاء العالمي، الأردنيين واللاجئين، لدى شبكة التجار الخاصة بالبرنامج، بالتعاون والشراكة مع شركة (MEPs) عن طريق المحافظ الإلكترونية [145].

في **السودان:** تبذل السلطات جهوداً مقدرةً لتعزيز الشمول المالي الرقمي من خلال توسيع خدمات الدفع الإلكتروني عبر نقاط البيع وبطاقات الصراف الآلي، حيث وضع البنك المركزي ضوابط محددة للمصارف التجارية لاقتناء وطرح نقاط البيع التي من المتوقع أن ترتفع من 70 ألف نقطة تعمل

142 الوليد طلحة (2020)، "كتاب التخطيط الاستراتيجي في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، الامارات العربية المتحدة، أبوظبي.

144 الوليد طلحة، وسفيان قعلول (2020)،"الاقتصاد الرقمي في الدول العربية: الواقع والتحديات"، صندوق النقد العربي، أكتوبر.

145 البنك المركزي الأردني (2020) https://www.cbj.gov.jo/DetailsPage/CBJAR/News Details.aspx?ID=299 .

حالياً إلى 100 ألف نقطة كما سيتم إطلاق عدد من تطبيقات الدفع عبر الهاتف المحمول بحلول العام 2022 [146].

شكل (5): نسبة البالغين المشمولين مالياً ويستخدمون أدوات الدفع الالكتروني في معاملاتهم اليومية (%)

المصدر: البنك الدولي (2017) قاعدة بيانات الشمول المالي.

رابعاً: دور نظم الدفع الالكتروني في زيادة مستويات الشمول المالي في الدول العربية [147].

هناك عدد من المؤشرات التي يمكن الرجوع إليها لقياس مستوى نجاح شركات التقنيات المالية في مجال الدفع الإلكتروني بالتجزئة في دعم مستويات الشمول المالي الرقمي من خلال زيادة نسب نفاذ الأفراد والمشروعات للخدمات المالية، علاوةً على دورها في تعزيز التحول الرقمي في مجال الخدمات المالية (زيادة نسبة المدفوعات الإلكترونية إلى إجمالي المدفوعات).

في **الأردن**: ساهمت شركات التقنيات المالية في مجال الدفع الإلكتروني بالتجزئة في دعم مستويات الشمول المالي من خلال منح الموافقات الخاصة لشركات الصرافة بالعمل كوكلاء لمقدمي خدمات الدفع بواسطة الهاتف النقال وكوكلاء لمقدمي عرض وتحصيل الفواتير إلكترونياً.

كما شهدت مستويات الشمول المالي تحسناً ملحوظاً في البحرين كجزء من مبادرات **مصرف البحرين المركزي** المستمرة نحو التحول الرقمي المالي والتطورات في الخدمات المالية الرقمية والعمل مع شركات التقنيات المالية في مجال الدفع الإلكتروني بالتجزئة، حيث بلغ عدد الحسابات المصرفية حوالي 1.9 مليون حساب في بلد يبلغ عدد سكانه 1.5 مليون نسمة.

كما تتمثل مؤشرات نجاح التقنيات المالية في مجال الدفع الإلكتروني بالتجزئة **في الجزائر**، في ارتفاع عدد البطاقات البنكية، وآليات الدفع عن طريق الإنترنت، إضافة إلى عدد الموزعات الآلية ومحطات الدفع الإلكتروني.

في **السعودية**: حرصت الدولة مؤخراً على تسهيل دخول المؤسسات المبتكرة كشركات التقنيات المالية في مجال الدفع الإلكتروني بالتجزئة للتوسع في قنوات التسليم ذات التكلفة المناسبة بما يمكن من زيادة وجودة وملائمة كلفة الخدمات المالية ويساهم في تعزيز مستويات الشمول الرقمي.

في **لبنان**: تظهر الدراسات مساهمة شركات الدفع الإلكتروني في خفض تكلفة المعاملات المالية مقارنة بالمدفوعات النقدية، كما ساعدت على خفض الكثير من الوقت. في هذا السياق، تظهر أرقام البنك الدولي أن نحو 47 في المائة من اللبنانيين لديهم حساب فردي أو مشترك في مؤسسة مالية، ومرد ذلك انتشار المصارف اللبنانية على كافة الأراضي اللبنانية بشبكة فروع بلغت 1063 فرعاً في لبنان ومواقع إلكترونية تؤمن خدمات مصرفية عبر شبكة الإنترنت.

في **المغرب**: يتوقع أن تساهم التقنيات المالية في دعم مستويات الشمول المالي نظراً لسهولة استخدامها وبساطتها. كذلك من المتوقع أن يسهم انتشار مثل هذه التقنيات في زيادة نسبة لجوء المستهلك إلى اعتماد التعاملات الإلكترونية في مجال الخدمات المالية.

من جهة أخرى، تعمل شركات التقنيات المالية في **موريتانيا** على زيادة كفاءة المعاملات المالية من خلال تحسين كفاءة المعاملات وتقريبها من المستخدمين، كما تعمل على دعم مستويات الشمول المالي بشكل كبير، إضافة إلى مساهمتها الفعالة في التحول الرقمي في مجال الخدمات المالية.

تنامي الشمول المالي الرقمي في الدول العربية في ظل جائحة كوفيد 19

تزايد الاهتمام بالشمول المالي الرقمي في ظل جائحة كوفيد-19 لضمان نفاذ آمن ومستدام لكافة شرائح السكان إلى الخدمات المالية. تمثلت جهود الدول العربية في إطار الشمول المالي الرقمي خلال جائحة كورونا في الآتي[148]:

في **الأردن** على سبيل المثال تعمل السلطات على مواصلة تشغيل أنظمة الدفع والتسويات عن بعد، خلال فترة الحجر الصحي، ذلك لضمان تدفق الأموال بين حسابات الأفراد والشركات في القطاع المصرفي، وتمكين العملاء من إجراء الدفعات والحوالات المختلفة. في **البحرين** شملت الإجراءات زيادة حجم الصفقات عن طريق معاملات الاتصال اللاتلامسي على نقاط البيع إلى 50 دينار بحريني، ووضح حد أقصى بنسبة

146 بنك السودان المركزي (2020)

147 صندوق النقد العربي (2020)، "مرصد التقنيات المالية الحديثة"، أبوظبي.

148 صندوق النقد العربي (2020)،"رصد ومتابعة وتحليل التطورات والانعكاسات الاقتصادية للجائحة ورصد تدخلات الدول الأعضاء". متوفر في: https://www.amf.org.ae/ar/covid-19

0.8 في المائة على رسوم التحصيل على معاملات بطاقات الخصم. كما تم وضع حد أقصى للرسوم على بطاقات السحب الآلي، والطلب من المصارف تأجيل السداد لمدة ستة أشهر دون فائدة أو غرامة والامتناع عن تجميد حسابات العملاء إذا فقد العميل عمله. وتشجع السلطات الجزائرية المزيد من الاندماج المالي عن طريق التركيز على الرقمنة والمنتجات المبتكرة .

في **السعودية**، أطلق البنك المركزي السعودي "ساما" برنامج دعم رسوم عمليات نقاط البيع والتجارة الإلكترونية لجميع المتاجر ومنشآت القطاع الخاص، ذلك في إطار دورها لتمكين القطاع المالي من دعم القطاع الخاص في المملكة، للتخفيف من الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة عليه في ظل الظروف الحالية. في **السودان**، أصدر بنك السودان عدد من الضوابط مثل إجراء تسويات نقاط البيع بصورة يومية وفق ملف التسوية الوارد من شركة الخدمات المصرفية الإلكترونية، وتمديد صلاحية البطاقات المصرفية التي امتدت صلاحياتها إلى نهاية العام بدلاً عن 30 يونيو 2020.

في **العراق**، تشجيع البنوك على استخدام المدفوعات الإلكترونية لاحتواء انتقال الفيروس، وإصدار تعليمات للبائعين بإلغاء العمولات على هذه المدفوعات حتى نهاية العام 2020. وتعزيزاً لمبادئ الشمول الرقمي، وفي إطار جهود بورصة **قطر**[149] واهتمامها بتحقيق معايير النفاذ الرقمي على موقعها الإلكتروني، أعلنت البورصة عن حصولها على شهادة اعتماد من مركز "مدى" للتكنولوجيا المساعدة، ذلك لتميز الموقع الإلكتروني لبورصة قطر على شبكة الإنترنت بحصوله على اعتماد "مدى" للنفاذ الرقمي الذي يتم منحه للمؤسسات التي تعمل على تطبيق معايير النفاذ الرقمي العالمية على منصاتها الرقمية. بهذا أصبح بالإمكان لذوي الإعاقة والمتقدمين في السن سهولة تصفح الموقع الإلكتروني لبورصة قطر والاستفادة من خدماته، لاسيما صفحة الأسعار الفورية، وقد تم وضع شارة الاعتماد من مركز "مدى" على موقع البورصة بعد اجتياز التقييم الفني والتأكد من استيفاء الموقع للمعايير العالمية للنفاذ الرقمي إلى محتوى الموقع.

في **فلسطين**، التزمت المصارف بإعفاء الخدمات المصرفية الإلكترونية وخدمات الصراف الآلي من العمولات والرسوم للأشهر الست القادمة قابلة للتمديد. في **قطر**، تم إطلاق العديد من الحاضنات ومشاريع تسريع التكنولوجيا المالية. أصبحت هذه البرامج جزءًا مهمًا من النظام البيئي التقني المالي. تساعد البرامج أيضًا الشركات الناشئة والشركات في المرحلة المبكرة من خلال تزويدهم أو مساعدتهم على تأمين الموارد التي يحتاجونها لتوسيع عملياتهم التجارية. كما تعمل شركات التقنيات المالية التي تتخذ من قطر مقراً لها بشكل تعاوني مع الجامعات المحلية والمؤسسات المالية والهيئات التنظيمية.

في **المغرب**، يمهد برنامج تمويل سياسات التنمية من أجل الشمول المالي والرقمي الطريق أيضا لبرنامج "إنطلاقة" لريادة الأعمال من خلال مساعدة الإصلاحات المؤدية إلى تطور الشركات الناشئة وخلق فئات جديدة من الأصول لتمويل المراحل المبكرة للمشاريع المبتكرة. كما يدعم البرنامج مشاركة الأنشطة الصغيرة في المشتريات الحكومية كعامل مساعد في الشمول المالي والتعافي[150]. في **الكويت**، اتخذ بنك الكويت المركزي عدد من الإجراءات لتشجيع استخدام وسائل الدفع الإلكترونية وتعقيم الفروع المصرفية واتباع مزيد من الإجراءات الصحية الوقائية وبث رسائل التوعية عبر منصات البنوك . في **ليبيا**، يتم التشجيع على استخدام طرق الدفع الإلكترونية.

في **مصر**، تبنى البنك المركزي المصري في شهر مايو من عام 2020، مبادرة ضخمة للسداد الإلكتروني، في إطار الإجراءات الاحترازية لمواجهة فيروس كورونا المُستجد وتعظيم مساهمة القطاع المصرفي في تنفيذ خطط الدولة للتعامل مع التداعيات المحتملة للفيروس. تأتي المبادرة في إطار أهمية إتاحة الخدمات المالية للمواطنين بصورة عادلة وآمنة وسهلة وبتكلفة مناسبة.

جهود صندوق النقد العربي لتعزيز الشمول المالي الرقمي

انطلاقاً من دوره كأمانة فنية لمجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، يتبنى صندوق النقد العربي العديد من المبادرات لدعم الشمول المالي في المنطقة العربية.

في هذا السياق، تم تأسيس "فريق العمل الإقليمي لتعزيز الشمول المالي" في عام 2013 بهدف تعزيز الشمول المالي في الدول العربية من خلال المساهمة في تطوير السياسات والإجراءات لزيادة النفاذ للخدمات المالية، وتعزيز التعاون بين مختلف المؤسسات والجهات الوطنية المعنية، وزيادة مستويات التثقيف المالي، وحماية مستهلكي الخدمات المالية.

كما أطلق صندوق النقد العربي في عام 2017 "المبادرة الإقليمية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية" بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية، بهدف توسيع فرص الوصول إلى الخدمات المالية خاصة منها المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والشباب والمرأة ورواد الأعمال.

في عام 2016، استحدث صندوق النقد العربي "تسهيل البيئة المواتية لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة" لدعم الإصلاحات الحكومية الرامية إلى تهيئة البيئة المواتية لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول الأعضاء من

149 صندوق النقد العربي (2020)، "النشرة الأسبوعية أداء الأسواق المالية العربية" ، العدد رقم 16.

150 ابتسام علوي، ونيت رولينجز، "الاستفادة من التحولات الرقمية من أجل الشمول الاقتصادي والاجتماعي"، البنك الدولي، واشنطن، 2020.

خلال عدد من الآليات من بينها ضمان نفاذ هذه الفئة إلى التمويل الملائم لأنشطتها.

مواكبة للتطورات في مجال التقنيات المالية ودورها في زيادة مستويات الشمول المالي وكفاءة الخدمات المالية، أنشأ الصندوق في عام 2018 مجموعة عمل التقنيات المالية الحديثة لمتابعة تطبيقات التقنيات المالية وتطورها، إدراكاً لتزايد أهمية استخدامات التقنيات المالية الحديثة في القطاع المالي والمصرفي، ودورها الكبير في زيادة مستويات الشمول المالي الرقمي في الدول العربية.

استكمالاً لجهود صندوق النقد العربي لإرساء مقومات التكامل الاقتصادي العربي، باشر الصندوق في عام 2018 مرحلة تنفيذ نظام المقاصة العربية، التي أسفرت عن إطلاق منصة "بُنَّى" لتسوية المدفوعات العربية في عام 2020 بهدف تسهيل عملية تسوية المدفوعات العربية البينية، بما يساعد على خفض الوقت والكلفة الناجمة عن تسوية المعاملات المالية العربية ويساعد على زيادة مستويات الشمول المالي وتعزيز الاستثمارات والتجارة العربية البينية.

يحرص الصندوق على دعم عملية التحولات الرقمية في الدول العربية في إطار تحقيق هدف الشمول المالي، حيث قام في هذا الصدد بإصدار وثيقة التحول المالي الرقمي، التي تناول متطلبات وخطوات التحول المالي الرقمي في الدول العربية كأداة لمساعدة السلطات الإشرافية على تبني البرامج والسياسات المناسبة، حيث تقدم رؤية متكاملة للانتقال إلى الخدمات المالية الرقمية والمتطلبات من السياسات والتقنيات لبناء البيئة المشجعة لتطور الخدمات المالية الرقمية في الدول العربية. كما تمثل الوثيقة إطاراً للتعاون مع المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية للمساعدة على دعم الانتقال إلى التحول المالي الرقمي في الدول العربية[151].

الانعكاسات على صعيد السياسات

مما سبق يتضح الدور الكبير المأمول للشمول المالي الرقمي في دعم نفاذ الجميع إلى الفرص وتمكين الحكومات من التحرك باتجاه النمو الشامل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. في هذا الإطار تبذل الدول العربية مجهودات متواصلة للاستفادة من الفرص التي يوفرها التحول الرقمي في مجال تقديم الخدمات المالية. في هذا الإطار هناك بعض الانعكاسات على صعيد السياسات التي يتعين التركيز عليها لضمان مستويات أكبر من الشمول المالي الرقمي المسؤول والمستدام ذلك على النحو التالي:

دعم البنية التحتية الرقمية والمالية:

يتطلب ذلك المزيد من الجهود لتطوير كل من البنية التحتية الرقمية والمالية في الدول العربية ذلك من خلال الاستمرار في تحديث وتطوير شبكات الاتصالات وترقية أنظمة الدفع الوطنية، بالتحول نحو أنظمة التسويات الفورية للتعاملات بما يساعد على إنجاز المعاملات المالية بشكل أسرع وأقل كلفة. كما يتعين في هذا الإطار على السلطات التنظيمية التركيز على ضمان قابلية التشغيل البيني للأنظمة المالية الرقمية بهدف ضمان مستويات أوسع للشمول المالي الرقمي وقدرة أكبر على تعزيز مستويات التنافسية ما بين مزودي الخدمات المالية.

دمج الشمول المالي الرقمي في الاستراتيجيات والرؤى الوطنية

تشترك الدول العربية في حرص صناع السياسات على دعم مستويات الشمول المالي الرقمي، ذلك بهدف شمولية السكان المستبعدين وغير المشمولية بشكل كامل، وهو ما يستوجب العمل على دمج مبادرات الشمول المالي الرقمي في سياق الرؤى الاستراتيجية والخطط المستقبلية للدول العربية. هذه المبادرات لابد وأن تقوم على تحليل دقيق لجانب الطلب على الخدمات المالية من كافة شرائح المجتمع ومن ثم حصر الفئات المستبعدة وغير المغطاة بشكل كامل وتحديد طبيعة التحديات التي تواجه هذه الفئات، ومن ثم تركيز الخطط الوطنية على تشجيع مزودي الخدمات المالية على توفير خدمات ملائمة لطبيعة هذه الفئات والتغلب على التحديات القائمة في هذا الصدد.

تبني إطار تنظيمي ورقابي داعم للشمول المالي الرقمي

يتطلب هذا الأمر التركيز في المرحلة المقبلة على تبني الأطر التنظيمية والرقابية المحفزة للشمول المالي الرقمي، ذلك بهدف ضمان التنظيم الكفؤ لعمل مزودي الخدمات المالية الرقمية، وحماية مستخدمي الخدمات المالية الرقمية وضمان التزام هذه المؤسسات المالية وخدماتها مع المعايير الدولية.

الموازنة بين الابتكار والمخاطر لتحقيق الشمول المالي الرقمي

لما كانت الخدمات المالية الرقمية تقوم بشكل كبير على الابتكار المالي، فمن الأهمية بمكان أن تركز جهود السلطات الإشرافية على الموازنة ما بين جهود تحفيز الابتكار المالي والتحوط لما قد ينتج عن هذه الخدمات المالية الرقمية من مخاطر، وهو ما يتطلب ضرورة امتثال هذه الخدمات للمتطلبات الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحماية سرية بيانات العملاء وضمان أمن الفضاء السيبراني

[151] AMF (2020), "Approach for Digital financial Transformation in Arab Region", September.

مع التركيز على وضع ممارسات مالية رقمية مسؤولة لحماية المستهلكين.

تبني بيئة مشجعة لمزودي الخدمات المالية الرقمية

يستلزم تحقيق تحول نوعي على صعيد الشمول المالي ضمان بيئة مواتية ومشجعة لمزودي الخدمات المالية الرقمية وهو ما يمكن العمل عليه من خلال عدد من الآليات من بينها الدور الملموس للبيئات الرقابية الاختبارية التي تتبناها العديد من السطات الإشرافية في الدول العربية لتشجيع وتقديم الدعم لشركات التقنيات المالية الحديثة. علاوة على تبني حوافز لتقديم الدعم على المستوى الوطني لمزودي الخدمات المالية الرقمية من خلال تسهيل نفاذهم للتمويل وتبني أنظمة الهوية الرقمية وأعرف عميلك الإلكترونية، بما يساعد بشكل كبير على تمكين هذه الشركات من تقديم خدماتها لطيف واسع من المستهلكين.

التركيز على زيادة مستويات الثقافة المالية

يعتبر انخفاض مستويات التثقيف المالي من أهم التحديات التي تواجه العديد من الدول العربية على صعيد تحقيق الشمول المالي المسؤول والمستدام. في هذا الإطار، يتطلب استخدام الخدمات المالية الرقمية جهوداً من السلطات الإشرافية لتعزيز الوعي والثقافة المالية ما بين كافة شرائح المجتمع لاسيما الأطفال والشباب والنساء وكبار السن وسكان المناطق النائية وأصحاب الهمم. يتطلب ذلك صياغة برامج داعمة للتثقيف المالي بالتنسيق مع كافة الجهات المعنية تستهدف الجهات السابق الإشارة إليها، من خلال عدد من قنوات الاتصال المرئي والمسموع.

متابعة التقدم على صعيد الشمول المالي الرقمي

يتطلب تحقيق المزيد من التقدم على صعيد الشمول المالي الرقمي توفر إحصاءات دقيقة عما تم تحقيقه للوفاء باحتياجات السكان من الخدمات المالية الرقمية ومن الفجوات التي لا تزال قائمةً على صعيد الطلب على الخدمات المالية وتطورها عبر الزمن بما يساهم في رصد التحديات وتحديد التقدم المُحرز في هذا الإطار. يتطلب هذا الأمر المزيد من اهتمام الجهات المعنية وعلى رأسها البنوك المركزية ومكاتب الإحصاء الوطنية بإحصاءات الشمول المالي بشكل عام والرقمي بشكل خاص بهدف دعم صناع السياسات في هذا المجال بإحصاءات دقيقة سواء على المستوى القومي أو بحسب النوع أو الفئات العمرية تغطي كافة المناطق الجغرافية.

المصادر:

- صندوق النقد العربي (2020)، "النشرة الأسبوعية أداء الأسواق المالية العربية" ، العدد رقم 16.
- صندوق النقد العربي (2020)، دور الهوية الرقمية في تعزيز الشمول المالي"، الوليد طلحة، 2019.
- صندوق النقد العربي (2020)، "كتاب التخطيط الاستراتيجي في الدول العربية"، الوليد طلحة ، الامارات العربية المتحدة، أبوظبي.
- صندوق النقد العربي (2020)،"الاقتصاد الرقمي في الدول العربية: الواقع والتحديات"، الوليد طلحة، وسفيان قعلول، أكتوبر.
- صندوق النقد العربي (2020)، " الشمول المالي في عصر العولمة المرتكزة على التقنيات: المدفوعات الصغيرة العابرة للحدود وآفاقها في الدول العربية"، حبيب عطية، ابريل.
- البنك المركزي الأردني (2020).
- بنك السودان المركزي (2020).
- صندوق النقد الدولي (2020)،" الشمول المالي الرقمي في حقبة كوفيد-19" أولريك إيركسون فون أولمن، وبورفا كيرا، وسوميكو أوغاوا، وراتنا ساهاي. يوليو
- البنك الدولي (2020)، " كيف يُمكِن أن تساعد الخدمات المالية الرقمية عالَما يواجه جائحة فيروس كورونا؟" مارغريت ميلر ليورا كلابر غادة طعيمة ماثيو جامسر، أغسطس.https://blogs.worldbank.org/ar/voices/kyf-yumkin-tsad-alkhdmat-almalyt-alrqmyt-alama-ywajh-jayht-fyrws-kwrwna

البنك الدولي، واشنطن (2020) ، "الاستفادة من التحولات الرقمية من أجل الشمول الاقتصادي والاجتماعي"، ابتسام علوي، ونيت رولينجز.

قائمة المصادر باللغة الإنجليزية

- CGAP (2015), “Digital Financial Inclusion”, Timothy Lyman, March. Available at: https://www.cgap.org/research/publication/digital-financial-inclusion

https://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-financial-inclusion.aspx

- OECD (2020), Advancing the Digital Financial Inclusion of Youth. Available at: www.oecd.org/daf/fin/financial-education/advancing-the-digital-financial-inclusion-of-youth.htm
- Saibal Ghosh (2016), "How important is mobile telephone for economic growth? Evidence from MENA countries", May.
- GPFI (2016) ، G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion.
- ITU (2019), "Digital financial inclusion", February. Available at: https://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-financial-inclusion.aspx
- ITU (2019), "Digital Financial inclusión", February. Available at: