صـــندوق النقـــد الـــدولي
إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

الفرصة للجميع:
تشجيع النمو والشمول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

كاتريونا برفيلد، وهارالد فينغر، وكارين أونغلي، وبنيديكت بادويل، وكارولينا كاسليلانوس، وغيل بيير، وفاهرام ستيبانيان، وإريك روس

رقم 18/11

سلسلة دراسات إدارات الصندوق

الفرصة للجميع:
تشجيع النمو والشمول
في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

كاتريونا برفيلد، وهارالد فينغر، وكارين أونغلي، وبنيديكت بادويل،
وكارولينا كاسليلانوس، وغيل بيير، وفاهرام ستيبانيان، وإريك روس

صندوق النقد الدولي

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Cataloging-in-Publication Data

IMF Library

الأسماء: Purfield, Catriona. | Finger, Harald. | Ongley, Karen. | Baduel, Bénédicte. | Castellanos, Carolina. | Pierre, Gaëlle. | Stepanyan, Vahram. | Roos, Erik. | International Monetary Fund.

العنوان: Opportunity for all : promoting growth and inclusiveness in the Middle East and North Africa / an IMF team led by Catriona Purfield with Harald Finger, Karen Ongley, Bénédicte Baduel, Carolina Castellanos, Gaëlle Pierre, Vahram Stepanyan, and Erik Roos (Arabic).

الفرصة للجميع: تشجيع النمو والشمول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا/إعداد فريق من خبراء الصندوق بقيادة كاتريونا برفيلد، وهارالد فينغر، وكارين أونغلي، وبنيديكت بادويل، وكارولينا كاسليلانوس، وغيل بيير، وفاهرام ستيبانيان، وإريك روس (الطبعة العربية).

عناوين أخرى: Promoting growth and inclusiveness in the Middle East and North Africa

تشجيع النمو والشمول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

الوصف: Washington, DC: صندوق النقد الدولي، [٢٠١٨] | | تتضمن ثبت المراجع

Identifiers: ISBN 978-1-48436-117-7 (English paper)
ISBN 978-1-48436-265-5 (Arabic paper)

رؤوس الموضوعات في مكتبة الكونغرس (LCSH): Economic development--Middle Eas t. | Economic development—Africa, North. | Middle East—Economic conditions. | Africa, North—Economic conditions.

Arabic Translation Of Opportunity for all: promoting growth and inclusiveness in the Middle East and North Africa

الترجمة العربية لدراسة «الفرصة للجميع: تشجيع النمو والشمول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»

Classification: LCC HC415.15.O663 2018

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المحتويات

شكر وتقدير ..... ز
المجموعات والمختصرات ..... ط
ملخص وافٍ ..... ك
الفصل ١: مقدمة ١
الفصل ٢: مسار النمو الأعلى والأشمل ٩
الفصل ٣: خلق فرص العمل للملايين ١٧
الفصل ٤: كيف يتم إدماج المستبعدين؟ ٤٣
الفصل ٥: كيف تستطيع الحكومات تمكين النمو الاحتوائي الأعلى؟ ٧٣
الفصل ٦: خاتمة ٩٧
المراجع ١٠٣

الأشكال البيانية

الشكل البياني ١–١: نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٢
الشكل البياني ١–٢: معامل جيني لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٢
الشكل البياني ١–٣: نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ٢
الشكل البياني ١–٤: السكان الذين يعيشون في فقر متعدد الأبعاد ٣
الشكل البياني ١–٥: توقعات النمو ٣
الشكل البياني ٢–١: تفكيك عناصر نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ٢٠٠٠–٢٠١٤ ..... ١٠
الشكل البياني ٢–٢: بلدان تعمل على إيجاد حيز مالي من خلال إعادة توجيه الإنفاق ١١
الشكل البياني ٢–٣: بلدان تعمل على إيجاد حيز مالي من خلال زيادة الإيرادات ١١
الشكل البياني ٢–٤: بلدان تشجع تنمية القطاع الخاص وتدعم سياسات سوق العمل لخلق وظائف في القطاع الخاص وإشراك الشباب والنساء ١٢
الشكل البياني ٢–٥: السيطرة على الفساد ١٣
الشكل البياني ٣–١: السكان في سن العمل وتوقعات قوة العمل ١٩
الشكل البياني ٣–٢: تقسيم السكان في سن ١٥ فما فوق في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠١٦ ..... ٢٠
الشكل البياني ٣–٣: المشاركة في قوة العمل ٢١
الشكل البياني ٣–٤: معدل البطالة ٢١
الشكل البياني ٣–٥: نسبة التوظيف إلى السكان ٢٢
الشكل البياني ٣–٦: الأجور بين القطاعين العام والخاص ٢٤
الشكل البياني ٣–٧: المستوى التعليمي للعاطلين الشباب ٢٤
الشكل البياني ٣–٨: تقسيم القوة العاملة حسب مستوى المهارة ٢٦
الشكل البياني ٣–٩: شركات القطاع الخاص الرسمية حسب حجمها ٢٧
الشكل البياني ٣–١٠: نمو التوظيف السنوي، حسب حجم الشركات ٢٧
الشكل البياني ٣–١١: النسبة من مجموع صافي فرص العمل الجديدة ٢٧
الشكل البياني ٣–١٢: إنتاجية العمالة ٢٨
الشكل البياني ٣–١٣: الاستثمار الأجنبي المباشر ٣٠

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣–١٤: ركائز التنافسية ٣٢
الشكل البياني ٣–١٥: العلاقة الائتمانية بين الشركات والقطاع المالي ٣٣
الشكل البياني ٣–١٦: قيود ممارسة أنشطة الأعمال، بالنسبة للبلدان المقارن بها ٣٥
الشكل البياني ٣–١٧: القواعد التنظيمية لأسواق العمل ٣٧
الشكل البياني ٣–١٨: المستويات التعليمية ودرجات الاختبارات ٣٨
الشكل البياني ٤–١: مستويات عدم المساواة في الدخل مواتية مقارنة بالبلدان الأخرى ٤٥
الشكل البياني ٤–٢: استمرار تراجع مستويات الفقر ٤٥
الشكل البياني ٤–٣: أعداد الفقراء لا تزال ضخمة ٤٥
الشكل البياني ٤–٤: مستويات الفقر متعدد الأبعاد لا تزال مرتفعة للغاية ٤٥
الشكل البياني ٤–٥: التصورات بشأن العدالة الاقتصادية والرخاء المستقبلي ٤٦
الشكل البياني ٤–٦: نسبة الانتفاع من شبكات الأمان الاجتماعي ونطاق تغطيتها ٤٧
الشكل البياني ٤–٧: أهمية الواسطة في الحصول على الوظائف ٤٩
الشكل البياني ٤–٨: عدم كفاية نطاق تغطية الخدمات المالية ٥٠
الشكل البياني ٤–٩: الاقتراض من المؤسسات المالية منخفض ٥٠
الشكل البياني ٤–١٠: ارتفاع حاد في معدل البطالة بين الشباب ٥١
الشكل البياني ٤–١١: التحصيل الدراسي ٥٢
الشكل البياني ٤–١٢: المشاركة في القوة العاملة حسب نوع الجنس ٥٣
الشكل البياني ٤–١٣: معدل البطالة حسب نوع الجنس ٥٣
الشكل البياني ٤–١٤: البلدان التي تفتقر إلى المساواة بين المرأة المتزوجة والرجل في اتخاذ إجراءات مختلفة ٥٤
الشكل البياني ٤–١٥: اللاجئون في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حسب موطنهم ٥٦
الشكل البياني ٤–١٦: عدد اللاجئين حسب بلد الموطن وفي البلدان المضيفة ٥٧
الشكل البياني ٤–١٧: أصول الصيرفة الإسلامية على مستوى العالم ٦١
الشكل البياني ٤–١٨: مجموع أصول التمويل متناهي الصغر في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP) ٦١
الشكل البياني ٤–١٩: استخدام الهاتف المحمول وصيرفة الهاتف المحمول ٦٢
الشكل البياني ٤–٢٠: نسبة مشاركة الإناث في وظائف القطاع العام ٦٩
الشكل البياني ٤–٢١: تمثيل المرأة في الحكومة ٧٠
الشكل البياني ٥–١: التصورات بشأن الاحتوائية ٧٥
الشكل البياني ٥–٢: التأييد الشعبي لإعادة توزيع الدخل ٧٥
الشكل البياني ٥–٣: أرصدة المالية العامة والدين الحكومي ٧٥
الشكل البياني ٥–٤: الإنفاق الاجتماعي حسب المنطقة ٧٧
الشكل البياني ٥–٥: الإنفاق على الحماية الاجتماعية، شريحة أدنى ٤٠٪ ٧٨
الشكل البياني ٥–٦: السكان الحاصلون على أقل من أربع سنوات من التعليم، في سن ٢٠–٢٤ ..... ٧٨
الشكل البياني ٥–٧: الاستثمار العام ٧٩
الشكل البياني ٥–٨: دعم أسعار الديزل والبنزين ٨٠
الشكل البياني ٥–٩: أداء الطلاب مقارنة بالإنفاق على التعليم ٨١
الشكل البياني ٥–١٠: الإنفاق على الصحة ٨٢
الشكل البياني ٥–١١: الإيرادات الضريبية ٨٤
الشكل البياني ٥–١٢: أبعاد ذات دلالة للمجتمع المدني في بيانات الموازنة ٨٦

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–١٣: حداثة إبلاغ بيانات إحصاءات مالية الحكومة إلى إدارة الإحصاءات في الصندوق:
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٨٧
الشكل البياني ٥–١٤: أثر تراجع عدم المساواة التعليمية على عدم المساواة في الدخل، ١٩٩٠–٢٠٠٥ ..... ٨٨
الشكل البياني ٥–١٥: المكاسب في متوسط العمر المتوقع نتيجة القضاء على عدم المساواة في التغطية الصحية ٨٨
الشكل البياني ٥–١٦: مؤشرات الحوكمة وتصنيفات الائتمان السيادي ٩٣

الرسوم التوضيحية

الرسم التوضيحي ١: دعوة إلى تعجيل تنفيذ الإصلاحات لتشجيع النمو الاحتوائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٥
الرسم التوضيحي ٢: على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلق فرص العمل لملايين الداخلين الجدد إلى سوق العمل ١٧
الرسم التوضيحي ٣: أداء سوق العمل ضعيف ١٩
الرسم التوضيحي ٤: المرأة معرضة للغبن بصفة خاصة ٢٣
الرسم التوضيحي ٥: نسبة العمالة الفقيرة كبيرة ٢٥
الرسم التوضيحي ٦: انتشار العمل غير الرسمي ٢٥
الرسم التوضيحي ٧: المنطقة تخسر إلى حد كبير الفرص التي تتيحها التطورات التكنولوجية الجديدة ٢٩
الرسم التوضيحي ٨: المستثمرون الأجانب عازفون عن المشاركة ٢٩
الرسم التوضيحي ٩: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متأخرة عن اللحاق بركب نظرائها في الانفتاح التجاري ٣٠
الرسم التوضيحي ١٠: تشجيع خلق فرص العمل يتطلب اتخاذ إجراءات في عدة مجالات على مستوى السياسات ٣١
الرسم التوضيحي ١١: تقليص الفجوة في التنافسية سيساهم في نمو الانتاجية ٣٣
الرسم التوضيحي ١٢: الحصول على التمويل يمثل قيدا رئيسيا على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة ٣٤
الرسم التوضيحي ١٣: تضافر الجهود على مستوى السياسات ضروري لخلق الفرص الاقتصادية للفئات المحرومة ٤٤
الرسم التوضيحي ١٤: الفقر له آثار مترابطة على الرفاهية ومستويات المعيشة ٤٧
الرسم التوضيحي ١٥: شبكات الأمان الاجتماعي غير موجهة للفئات الأكثر فقرا ٤٨
الرسم التوضيحي ١٦: الفساد يعوق تطور القطاع الخاص ٤٩
الرسم التوضيحي ١٧: أعداد كبيرة من المواطنين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مستبعدة ماليا ٥٠
الرسم التوضيحي ١٨: أعداد كبيرة من الشباب مستبعدة ٥١
الرسم التوضيحي ١٩: المرأة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعاني من شدة عدم المساواة ٥٤
الرسم التوضيحي ٢٠: مستوى الفقر في المناطق الريفية أعلى كثيرا ٥٥
الرسم التوضيحي ٢١: آثار الصراع المسلح في سوريا لا تزال حادة ٥٦
الرسم التوضيحي ٢٢: السياسات التي يمكن تطبيقها لتعزيز الإدماج في الفرص الاقتصادية ٥٨
الرسم التوضيحي ٢٣: كفاءة الإنفاق يمكن أن توفر مزيدا من الموارد لشبكات الأمان الاجتماعي ٦٥
الرسم التوضيحي ٢٤: سياسات المالية العامة في الشرق الأوسط تسعى جاهدة لتحقيق نمو أعلى وأكثر احتواء للجميع ٧٤
الرسم التوضيحي ٢٥: الإنفاق الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منخفض ٧٦
الرسم التوضيحي ٢٦: . . . ولا يركز بالقدر الكافي على محدودي الدخل ٧٧
الرسم التوضيحي ٢٧: مستوى عدم المساواة في التعليم مرتفع نسبيا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٧٨
الرسم التوضيحي ٢٨: إنفاق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على دعم أسعار الوقود ٨٠

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٢٩: إنفاق الحكومات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الأجور ٨٠
الرسم التوضيحي ٣٠: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لديها حيز كبير لرفع كفاءة الإنفاق على الصحة ٨٢
الرسم التوضيحي ٣١: الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٨٣
الرسم التوضيحي ٣٢: الحوكمة وشفافية الموازنات العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٨٦
الرسم التوضيحي ٣٣: إصلاح نظم دعم الطاقة يمكن أن يساعد على تحفيز النمو وخلق فرص العمل ٨٩
الرسم التوضيحي ٣٤: بناء قواعد ضريبية أوسع نطاقا وأكثر عدالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٩٢

الجداول

الجدول ٥–١: معدلات ضريبة الدخل الشخصي، ٢٠١٤ ..... ٨٥
الجدول ٥–٢: ضرائب القيمة المضافة: معدلاتها ومساهماتها في الإيرادات ٨٥

الأطر

الإطار ١: استراتيجيات النمو الاحتوائي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ١٥
الإطار ٢: كيفية إصلاح بيئة الأعمال ٣٦
الإطار ٣: خلق فرص العمل من خلال التجارة: حالة مجمعات صناعة السيارات ٤٠
الإطار ٤: الفقر الريفي في المغرب ٥٥
الإطار ٥: قانون مكافحة الفساد في تونس ٥٨
الإطار ٦: تعزيز الاحتواء المالي: أمثلة قطرية من المنطقة والعالم ٦٠
الإطار ٧: صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن ٦٤
الإطار ٨: تحسين شبكات الأمان الاجتماعي: حالة باكستان ٦٥
الإطار ٩: تونس: احتواء فاتورة الأجور بغرض توفير الحيز اللازم للاستثمار ٦٦
الإطار ١٠: إعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي: التأكد من أن ثمار الإنفاق العام تشمل فئة الفتيات والنساء المستبعدة ٨٩
الإطار ١١: كيفية إيجاد الحيز المالي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال إصلاحات دعم الطاقة ٩٠
الإطار ١٢: توسيع القواعد الضريبية مع حماية محدودي الدخل ٩١
الإطار ١٣: عُمان: منهج تشاركي لتصميم السياسات ٩٤
الإطار ١٤: تجارب بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تنفيذ إصلاحات النمو الاحتوائي ٩٥
الإطار ١٥: آراء منظمات المجتمع المدني ٩٩

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير بتوجيه عام من جهاد أزعور، وبإشراف عاصم حسين. وتولى قيادة فريق العمل كاتريونا برفيلد، مع هارالد فينغر وكارين أونغلي، وتألف أعضاؤه من بنيديكت بادويل، وكارولينا كاسليلانوس، وغيل بيير، وفاهرام ستيبانيان، وإريك روس (وكلهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى بصندوق النقد الدولي). وساهم في المحتوى كل من هورهيه دي ليون ميراندا، وألكسي كيرييف، ومغالي بينات (وكلهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). ويود الفريق توجيه الشكر أيضا إلى باتريشيا تامباريللو، وأندرو كيتيلي، ونورياكي كينوشيتا (وكلهم من إدارة الإحصاءات بصندوق النقد الدولي) على مساهماتهم في المحتوى المتعلق بحالة إعداد تقارير إحصاءات مالية الحكومة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويعرب المؤلفون عن امتنانهم للمساعدات التي قدمها كل من إستير جورج، وأوليفييه لامي، وماريا أوريهويلا–كينتانيلا في إنتاج هذا العمل، وكوبر آلن في الجانب التحريري (وكلهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وجو بروكوبيو (من إدارة التواصل) في إعداد النص للطباعة والإشراف على عملية النشر. وقامت بتصميم أعمال الإنفوغرافيك إيريكا مالوتسي.

كذلك يود الفريق توجيه الشكر إلى دانييلا غريساني، وعدنان مزارعي، وبيتر كونزيل (وكلهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، ونجوى رياض (من إدارة التواصل) على ما قدموه من تعليقات ومشورة ورؤى مفيدة طوال إعداد هذا العمل. ونتوجه بالشكر أيضا إلى كبار الخبراء في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى على ما قدموه من مساهمات في مختلف المنابر التي تضمنت مناقشات مائدة مستديرة في هذا الصدد. ونود التوجه بشكر خاص إلى فرق خبراء الصندوق المختصين بالبلدان المعنية في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى على تعليقاتهم المستفيضة ومراجعتهم للمسودات، وعلى مساهمتهم في المسوح التي أجريت على مستوى البلدان بشأن سياسات النمو الاحتوائي.

كذلك أُثريت الدراسة بالتعليقات والاقتراحات الممتازة من الزملاء في إدارة التواصل بالصندوق (نجوى رياض، ورندا النجار، وأنغام الشامي، وهدى برادة، ووفاء عمرو، وسابينا باتيا، وكريستوف روزنبرغ)، وإدارة شؤون المالية العامة (ديفيد كودي، وكاثي باتيلو، وشادي عبد الله، وأولوشيغون أيوديل أكانبي، وكميل ديبتشاك، وتشابا فهر، وماورا فرانشيزي، ومرسيدس

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

غارسيا–إسكريبانو، وجواو جاليه، ودلفين جولييت برادي، وجوهان سيوولد، وباوبينغ شانغ، وساجي توماس)، وإدارة تنمية القدرات (نوبرت فونكا، وديميتري روزكوف، ويونس زوهار)، وإدارة البحوث (كريس باباجورجيو، وهوانشينغ دو، وزيدونغ آن) وإدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة (ستيفانيا فابريزيو، وفيتالي كرامارينكو، وآنا تير–مارتيروسيان، ومارينا منديز تافاريس، سانجايا بانت، وداريا زاخاروفا). ويتقدم الفريق بالشكر لكل من تريستان ووكر وسوزان مارشال من مختبر الابتكار بالصندوق على دعمهما الممتاز لمختبرات الابتكار التي أقيمت في إطار هذا المشروع.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المجموعات والمختصرات

في كل أجزاء هذا التقرير، تشير عبارة «الشرق الأوسط وشمال إفريقيا» إلى «الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان».

وتقسم بلدان المنطقة إلى مجموعات تبعا لمستويات الدخل المستخدمة في تقرير «آفاق الاقتصاد العالمي» للاقتصادات المتقدمة والأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل، وذلك على النحو التالي:

الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA AD): البحرين (BHR)، الكويت (KWT)، عُمان (OMN)، قطر (QAT)، المملكة العربية السعودية (SAU)، الإمارات العربية المتحدة (ARE).

الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA EM): الجزائر (DZA)، مصر (EGY)، إيران (IRN)، العراق (IRQ)، الأردن (JOR)، لبنان (LBN)، ليبيا (LBY)، المغرب (MAR)، باكستان (PAK)، تونس (TUN)، الضفة الغربية وغزة (WBG).

البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA LIC): أفغانستان (AFG)، جيبوتي (DJI)، موريتانيا (MRT)، السودان (SDN)، الصومال (SOM)، اليمن (YMN). وتم استبعاد سوريا (SYR) في كثير من الحالات نظرا لعدم توافر بيانات موثوقة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

This page intentionally left blank

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ملخص وافٍ

في ظل استمرار نمو الاقتصاد العالمي، يقف صناع السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) عند منعطف حرج. فلا يزال النمو الإقليمي غير متوازن منذ الأزمة المالية العالمية بسبب مجموعة من العوامل، مما أسفر عن ثبات مستويات الدخل وعدم كفاية فرص العمل (وخاصة للشباب والنساء) واستمرار الإحباطات بشأن مستوى جودة الخدمات العامة ومدى إتاحتها.

وقد أصبح جدول أعمال النمو الاحتوائي وخلق فرص العمل في صدارة الحوارات الوطنية في السنوات الأخيرة. وبرهنت دراسة Ostry et al (2014) على أن عدم المساواة وعدم القدرة على استمرار النمو الاقتصادي غالبا ما يمثلان وجهين لعملة واحدة، وأن جعل النمو أكثر احتواءً لكل شرائح المجتمع يمكن أن يجعله أكثر استدامة أيضا. لكن يظل هناك الكثير من العمل في سياق تحرك البلدان نحو تنفيذ سياسات داعمة للنمو الاحتوائي من شأنها أن تكون بالغة الأهمية في النجاح الاقتصادي للمنطقة. وقد أرسى مؤتمر عُقد في عمَّان عام ٢٠١٤ – استضافته الحكومة الأردنية بالاشتراك مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وصندوق النقد الدولي – الأساس لمناقشة بشأن السياسات في العالم العربي، ركزت على العدالة والشمول. وبعدها بأربع سنوات، في يناير ٢٠١٨، اجتمع في مراكش ممثلون وخبراء من أكثر من ٢٠ بلدا في المنطقة لمناقشة تجاربهم في اتباع سياسات تهدف إلى تشجيع «الفرصة للجميع» والتأكد من أنه لا أحد يتخلف عن الركب.

وتسعى هذه الدراسة إلى تمهيد الطريق أمام مزيد من التفعيل لجدول أعمال النمو الاحتوائي عن طريق استكشاف القضايا الأساسية التي تواجهها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في إطار جهودها من أجل تعزيز هذا النمو. ونظرا لأن كثيرا من الإصلاحات جارٍ بالفعل في المنطقة وأن الدراسة تستهدف رسم مسار مستقبلي للسياسات من أجل تعزيز النمو الاحتوائي، فقد عمدت إلى التركيز على مجالات رئيسية تحتاج إلى تقدم أسرع وأعمق. كذلك تؤكد الدراسة الحاجة إلى سياسات يتم تصميمها حسب ظروف كل بلد، لأنه لا توجد سياسات موحدة تصلح للجميع، وخاصة في منطقة بكل التنوع الذي تتميز به منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وتطرح هذه الدراسة أهم الحقائق اللازمة لفهم التحديات الأساسية التي يتعين على بلدان المنطقة مواجهتها حتى تتمكن من خلق الوظائف، ورفع النمو، وإدخال الجميع تحت مظلته. وفي هذا السياق، تبرز الدراسة المعوقات المختلفة، مثل عدم كفاية خلق الوظائف في القطاع الخاص، وصغر حجم القطاع الخاص، والعقبات الجسيمة التي تواجه العدد الكبير من الشباب والنساء في المنطقة في سعيهم للحصول على فرص عمل. وتطرح الدراسة الأسباب الداعية لتركيز السياسات على ثلاث أولويات أساسية — وهي إرساء بيئة تنظيمية تكفل المساواة في معاملة الجميع حتى تتمكن الشركات الخاصة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة من النمو وخلق الوظائف الضرورية لتشغيل شباب المنطقة وقتما يفقد القطاع العام قدرته على القيام بدور الملاذ الأول لطالبي الوظائف؛ وتسخير التجارة والتكنولوجيا لإقامة سوق إقليمية داخلية كبيرة تمتلك إمكانات أفضل للمنافسة الدولية في ظل التقدم التكنولوجي السريع الذي يُحدِث تغيرات جوهرية في الأسواق؛ واعتماد سياسات شاملة لتحسين المهارات وتعزيز المرونة وإكساب العمالة قدرات تؤهلهم للحصول على وظائف في ظل مظاهر التقدم التكنولوجي (مثل الذكاء الاصطناعي) التي بدأت تغير طبيعة عملهم.

وتنظر الدراسة أيضا في كيف يمكن لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على وجه التحديد أن تجعل النمو أكثر احتواءً لشرائح المجتمع المختلفة. ففي الوقت الراهن، كثيرا ما تَفرِض عوامل مثل الظروف الأسرية أو نوع الجنس أو السن أو المكان عقبات أمام كثير من المواطنين الذين يسعون للحصول على الخدمات العامة الضرورية أو الاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي، وهي مشكلة يزيد من تفاقمها الفساد. وتقترح الدراسة عدة أولويات للسياسات تهدف إلى التوسع في إتاحة الفرصة أمام المواطنين. ويتضمن هذا إجراء تحسينات في الحوكمة، والتوسع في إتاحة التمويل، وتوسيع تغطية شبكات الأمان الاجتماعي وزيادة سخائها في دعم المستفيدين، وخاصة الفقراء، واتباع سياسات موجهة لفئات مستبعدة بعينها، كالشباب والنساء واللاجئين وسكان المناطق الريفية، حتى يستطيعوا التغلب على ما يواجهونه من عقبات.

وأخيرا، يتم بحث القضايا المتعلقة بأداء الحكومة ومسؤوليتها على نحو أشد عمقاً. فالدراسة توثق لما يشعر به الكثيرون في العالم العربي من تشكك وعدم رضا كبيرين إزاء ما تقدمه الحكومات من خدمات عامة وكيفية معالجتها لقضايا مثل عدم المساواة في توزيع الدخل. ولا ينشأ هذا التشكك من فراغ في كثير من الحالات، إذ إن كثيرا من الخدمات الضرورية تقدَّم على نحو يفتقر إلى الكفاءة وبجودة منخفضة؛ حتى أن تحصيل الضرائب غالبا ما يكون ضعيفا إلى درجة لا تتيح التمويل الكافي للاحتياجات الاجتماعية ومتطلبات البنية التحتية وغيرها من أولويات النمو الاحتوائي؛ كما أن الإنفاق كثيرا ما يعود بالنفع على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع أكثر مما يفيد الفقراء. وعلى ذلك، تطرح الدراسة الأسباب الداعية إلى خلق حيز مالي لزيادة الإنفاق على البنية التحتية والاحتياجات الاجتماعية من خلال توجيه الإنفاق بعيدا عن الدعم المعمم، ومعالجة مشكلات الإهدار والفساد، وتوسيع القواعد الضريبية وجعلها أكثر إنصافا.

ورغم هذه التحديات الكبيرة، هناك ما يبعث على التفاؤل. ذلك أن بدء التحرك والالتزام بالمبادئ والإصلاحات التي تمخضت عن مؤتمري عمَّان ومراكش يتيحان لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استثمار الفرص التي يوفرها انتعاش الاقتصاد العالمي، وتهيئة مستقبل أفضل وأكثر إنصافا وازدهارا لمواطنيها. فشباب المنطقة الذين يتميزون بارتفاع المستوى التعليمي والبراعة في الأمور التقنية (تشير دراسة Poushter 2016 إلى أن أكثر من نصف الذين تبلغ أعمارهم

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

١٨–٣٤ سنة يملكون هاتفا ذكيا في كثير من البلدان) لديهم إمكانات هائلة لدفع عجلة النمو إذا أتيحت لهم الفرص والوظائف اللازمة. وتعتبر نساء المنطقة مصدرا آخر للإمكانات الهائلة غير المستغلة. فلو أن الفجوة الحالية بين الجنسين فيما يتعلق بالانضمام إلى سوق العمل قد تم تخفيضها إلى ضِعف المتوسط السائد في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية (بدلا من كونها ثلاثة أضعاف هذا المتوسط)، لكان نمو إجمالي الناتج المحلي قد ارتفع بمقدار الضِّعف على مدار العشر سنوات الماضية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – وهو ما يعادل زيادة في الناتج التراكمي بمقدار تريليون دولار أمريكي. وتشير هذه التقديرات إلى إمكانية إطلاق مستقبل زاهر مشرق بإجراء إصلاحات في السياسات تدعم تحقيق نمو أعلى يشترك في ثماره الجميع.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

This page intentionally left blank

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

١ مقدمة

رغم فترة النمو القوي في منتصف العقد الأول من الألفية، شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نموا باهتا في معظم سنوات العِقد الماضي. فقد تلقى النمو ضربة قاسية من جراء الأزمة المالية العالمية وتأثر بسلسلة من العوامل السلبية: تباطؤ النمو لدى الشركاء التجاريين، وهبوط أسعار النفط منذ عام ٢٠١٤، وطول أمد الصراعات الإقليمية، بالإضافة إلى ركود الإنتاجية أو تراجعها فيما شكل اتجاها عاما أطول أجلا في مختلف بلدان المنطقة.

وفي السنوات الأخيرة، وبالتأكيد منذ عام ٢٠١١، أصبح خلق فرص العمل والنمو الاحتوائي على رأس جدول الأعمال الإصلاحي في مختلف بلدان المنطقة. وتم تحقيق تقدم في هذا الصدد — وإن لم يكن كافيا. فرغم بعض التحسن في نمو إجمالي الناتج المحلي الإقليمي عام ٢٠١٦، نجد أن معدل النمو المتوسط منذ عام ٢٠٠٩ أصبح أبطأ من متوسط الفترة ٢٠٠٠–٢٠٠٨ بمقدار الثلث، وأقل من نصف مستوى الذروة الذي وصل إليه في عام ٢٠٠٣ (الشكل البياني ١–١).

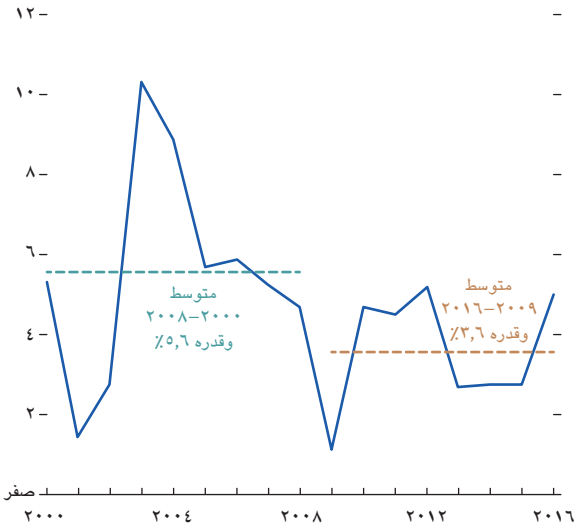
وتبدو المؤشرات الإقليمية للفقر وعدم المساواة متواضعة للوهلة الأولى. فعدم المساواة في توزيع الدخل — قياسا على مؤشر جيني — يتراوح بين درجة منخفضة قدرها ٠,٢٨ في الجزائر ودرجة مرتفعة من المنظور الإقليمي قدرها ٠,٤٤ في جيبوتي، وهو ما يقل عموما عن المستويات السائدة في البلدان المناظرة (الشكل البياني ١–٢). وتمثل الطبقة المتوسطة نسبة كبيرة من السكان، ولكن البيانات المتاحة تشير إلى أنها تتوسع ببطء مقارنةً بالطبقة المتوسطة في المناطق الأخرى (دراسة IMF 2014). وتشير التقارير إلى معدل منخفض للفقر المدقع (وهو ما يعني العيش على ١,٩٠ دولارا يوميا) (الفصل الرابع).

غير أن دخل الفرد يكاد يكون راكدا بسبب الضعف المزمن في النمو، كما أن فجوة الدخل تزداد اتساعا بين المنطقة والمناطق الأخرى. فقد ارتفع متوسط دخل الفرد بنسبة لم تتجاوز ٠,٨٪ سنويا منذ الفترة ٢٠١٣–٢٠١٦، مما فاقم مشكلة عدم المساواة في توزيع الدخل التي ظهرت مع البلدان المناظرة في العقد السابق (الشكل البياني ١–٣). وفي الوقت نفسه، نجد أن نقص الوظائف، وعدم توافر الخدمات العامة ذات الجودة بأسعار في المتناول، وعدم إتاحة التمويل والتكنولوجيا،

إعداد كاتريونا برفيلد، بمساهمة من بنيديكت بادويل (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى).

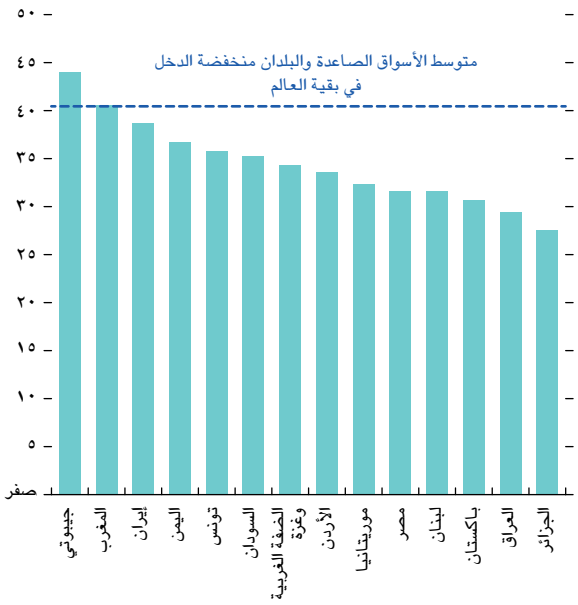
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ١-١: نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
(التغير ٪)



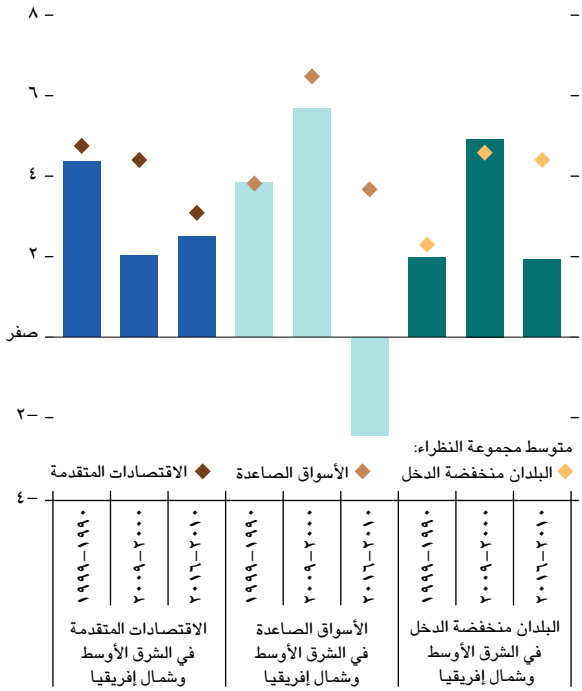
المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: متوسط المنطقة مرجح بإجمالي الناتج المحلي المعدل على أساس تعادل القوى الشرائية.

الشكل البياني ١-٢: معامل جيني لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
(٪، أحدث قيمة متاحة)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ١-٣: نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي
(التغير ٪، بسعر الدولار الدولي الثابت في ٢٠١١)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

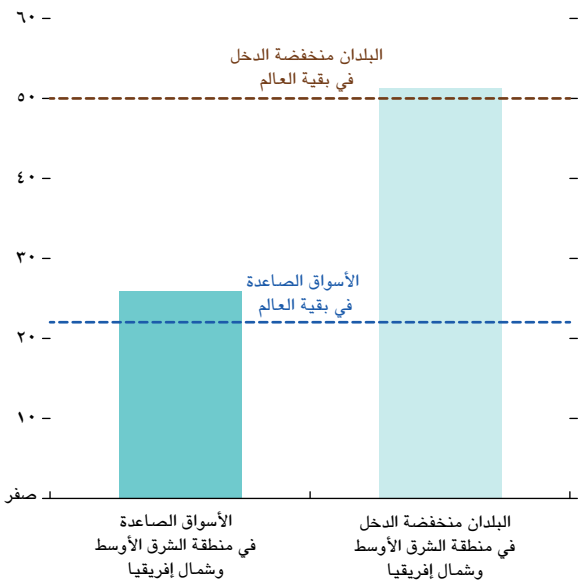
كلها عوامل تعوق الحصول على الفرصة الاقتصادية وتمنع استفادة الجميع من النمو. فعلى سبيل المثال، يكشف استطلاع رأي الشباب العربي لعام ٢٠١٧ (أصداء بيرسون–مارستيلر، ٢٠١٧) أن ٣٥٪ من الشباب العربي يعتبرون البطالة أكبر عقبة أمام الشرق الأوسط. ويشير مسح الباروميتر العربي في ٢٠١٤ إلى أن ٧٠٪ من المواطنين يرون أن «أداء الحكومة سيئ أو سيئ جدا في تضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.» وبالإضافة إلى ذلك، يرى ٦٠٪ أن «ما تقوم به حكومتهم لا يكفي لتحسين الخدمات الصحية الأساسية».

ولم تصل ثمار النمو إلى الجميع حتى الآن. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يشير إلى أن نسبة تتراوح بين ٢٦٪ و ٥١٪ من سكان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يعانون من الفقر، وذلك قياساً على أبعاد متعددة (الشكل البياني ١–٤). ويلاحَظ أن الفقر في المناطق الريفية والمحرومة أعلى منه في غيرها (الفصل الرابع)، وهي المناطق التي يعيش فيها قرابة ٦٠٪ من الفقراء في الجزائر ومصر والمغرب والسودان والضفة الغربية وغزة (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٧). ويسجل الفقر ارتفاعا حادا ومستمرا في البلدان الواقعة تحت طائلة الصراعات، وهي العراق وليبيا وسوريا واليمن.

والخبر السار هو أن ازدياد قوة الاقتصاد العالمي يتيح فرصة للإصلاحات. وتشير توقعات النمو إلى أن الاقتصاد العالمي بلغ أعلى مستوياته مقارنة بالعشر سنوات الماضية، إذ سجل ٣,٧٪ في ٢٠١٧ ومن المتوقع أن يتسارع مجددا في ٢٠١٨ و٢٠١٩ (الشكل البياني ١–٥). ومن المتوقع أن يحقق النمو تحسنا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أيضا. لكن ما تشير إليه التنبؤات من

الشكل البياني ١–٤: السكان الذين يعيشون في فقر متعدد الأبعاد

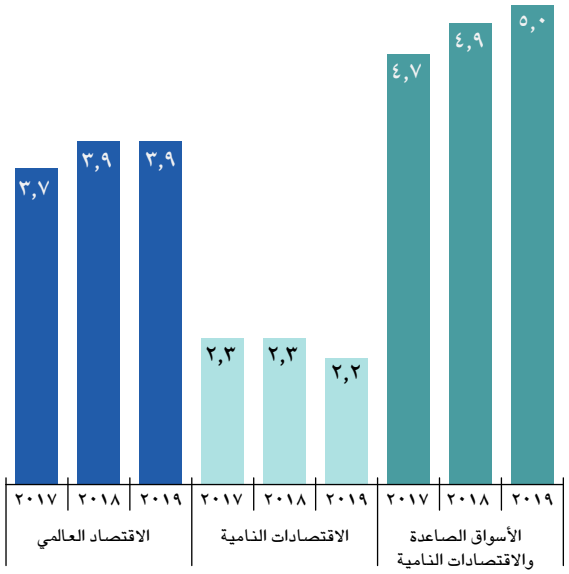
(المتوسط المرجح للسكان، آخر البيانات المتاحة، ٪)



المصادر: مؤشر الفقر متعدد الأبعاد الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
ملحوظة: تم استبعاد الاقتصادات المتقدمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بسبب مسألة توافر البيانات.

الشكل البياني ١–٥: توقعات النمو

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: تقرير مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، يناير ٢٠١٨.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

نمو بمعدل ٣,٥٪ في ٢٠١٨ و٢٠١٩ هو أقل بكثير من مستوى الفترة ٢٠٠٠–٢٠٠٨ الذي بلغ ٥,٦٪ في المتوسط.

ويواجه صناع السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديا في سعيهم لدفع عجلة الإصلاحات بعد سنوات من النمو المنخفض والمشقة، ناهيك عن الصراع في بعض البلدان. والسؤال المركزي أمام بلدان المنطقة هو كيف يمكن التعجيل بتنفيذ الإصلاحات لتحسين سبل كسب الرزق ورفع المستويات المعيشية – وكيف يمكن القيام بذلك على نحو مستدام. وبتعبير أشمل: كيف يمكن للمنطقة تحقيق طموحات شبابها، وبث الأمل في المستقبل، وزيادة ثقة المواطنين في تقديم الحكومة للخدمات ومسؤوليتها عنه؟

وفي يناير ٢٠١٨، اجتمع في مراكش ممثلون وخبراء من أكثر من ٢٠ بلدا في المنطقة لمناقشة هذه الأسئلة. وكان مؤتمر «الازدهار للجميع: تعزيز الوظائف والنمو الشامل في العالم العربي» الذي استضافته الحكومة المغربية بالاشتراك مع صندوق النقد الدولي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، منبرا للمسؤولين الرسميين وممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني حيث تبادلوا الآراء بشأن النمو المنخفض وعدم المساواة ومسؤولية الحكومة والفساد. وأتاح المؤتمر للمشاركين مناقشة تجاربهم في التغلب على العقبات للتعجيل بتنفيذ سياسات النمو الاحتوائي وكيف يمكن للقطاع الخاص والمجتمع المدني دعم هذا الهدف.

وتحدث ممثلو الحكومات عن التغييرات الجارية لإعادة توجيه الموارد العامة نحو الإنفاق الاجتماعي وعن الحاجة الماسة للوظائف، وخاصة للشباب. وأكدوا أهمية مشاركة القطاع الخاص في إتاحة الفرصة الاقتصادية والخدمات المالية للشباب والنساء. ودعا الحضور في المؤتمر إلى اتخاذ إجراءات حاسمة لمعالجة الفساد، ليس لتحسين مناخ الأعمال للشركات الخاصة فحسب بل ولزيادة إجمالي اعتمادات الموارد العامة وتشجيع تأييد الإصلاحات. وسمع الحضور عن صلابة وديناميكية رواد الأعمال الشباب من المنطقة الذين أوجدوا فرصهم بأنفسهم رغم صعوبة البيئة المحيطة. وقد شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا زيادة بمقدار سبعة أضعاف في المشروعات البادئة المتعلقة بالتكنولوجيا المالية منذ عام ٢٠٠٩، وظهرت منصات إلكترونية جديدة مثل إي فواتيركم في الأردن حققت توسعا في إتاحة الخدمات المالية لملايين المستخدمين، ونشأت محلياً مشروعات تكنولوجية جديدة عملاقة مثل شركة النقل كريم، والموقع الإلكتروني *Glowork* المخصص لتوظيف النساء، كل ذلك يدلل على قدرة التكنولوجيا والقطاعات الجديدة على دفع النمو وخلق فرص العمل مع المساعدة على تحقيق المساواة في إتاحة الفرص للجميع.

وخلص المؤتمر إلى أن المضي قدما في تشجيع النمو الأعلى والأشمل لكل شرائح المجتمع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتطلب التوصل إلى توافق سياسي جديد يسعى إلى كسب تأييد الأطراف المتوقع أن تخسر على المدى القصير في الوقت الذي يختار فيه صناع السياسات بين بدائل صعبة لضمان فرصة أكبر للجميع على المدى الأطول. وقد تمخضت المناقشات عن أولويات للسياسات يمكن تلخيصها في كلمتي "ACT NOW" أو «تحرك الآن» (الرسم التوضيحي ١)، وهي دعوة لإجراء إصلاحات عبر بلدان المنطقة لدعم المقومات الأساسية التالية:

المسؤولية (Accountability): زيادة الشفافية وتقوية المؤسسات للسيطرة على الفساد وضمان المسؤولية المشتركة عن تطبيق سياسات احتوائية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١: دعوة إلى تعجيل تنفيذ الإصلاحات لتشجيع النمو الاحتوائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

المنافسة (Competition): تشجيع القطاع الخاص من خلال تحسين القواعد التنظيمية لبناء اقتصاد نشط.

التكنولوجيا والتجارة (Technology and trade): تسخير التكنولوجيا والابتكار، وتعزيز التجارة، وجذب الاستثمار الأجنبي لتنويع مصادر النمو وخلق فرص العمل وتطوير مصادر جديدة.

لا أحد يتخلف عن الركب (No one left behind): بناء شبكات أمان قوية وتمكين الفئات المحرومة، بما فيها الشباب والنساء وسكان المناطق الريفية واللاجئون.

الفرصة (Opportunity): خلق بيئة يتساوى فيها الجميع من خلال الإنفاق الحكومي المنصف والداعم للنمو، والضرائب العادلة، والإصلاح الهيكلي.

العمل (Work): الاستثمار في الموارد البشرية وتسليح العمالة بالمهارات المطلوبة في الاقتصاد الجديد من خلال التعليم، للدفع نحو مزيد من المساواة والرخاء.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وستكون المسؤولية مشتركة عن المضي قدما في جدول أعمال النمو الاحتوائي المذكور. ويجب على المؤسسات المالية الدولية أن تساعد البلدان بصورة أفضل، لكن على الشركات والمجتمع المدني القيام بدورهما أيضا. وهذه المسؤولية المشتركة أمر ضروري لأنه لا يوجد طرف من الأطراف المعنية يمتلك وحده سعة الرؤية أو الخبرة الفنية أو التجربة الكافية لمعالجة كل الجوانب التي يشملها جدول أعمال النمو الاحتوائي. وسيكون التعاون والشراكة عاملين أساسيين لتصميم حلول فعالة على مستوى السياسات تتلاءم مع الظروف السائدة في كل بلد. فالمشاورات الفعالة التي تجريها الحكومات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص يمكن أن تسهم في تحسين هذه الحلول على مستوى السياسات والسماح لتلك القطاعات بتأييد الإصلاحات من خلال تقديم آرائها التقييمية حول كيفية تنفيذ السياسات على أرض الواقع.

ولتحقيق تقدم في هذا الحوار وتقديم معلومات يمكن الاسترشاد بها في تنفيذ السياسات، تعرض هذه الدراسة العمل التحليلي الذي يغطي كلا من المجالات المطلوبة للعمل والتي تمخض عنها مؤتمر مراكش. ونظرا لأن كثيرا من الإصلاحات الواعدة قيد التنفيذ بالفعل في المنطقة (الفصل الثالث) ولما تستهدفه هذه الدراسة من رسم مسار مستقبلي لتعزيز سياسات النمو الاحتوائي، فقد عمدت إلى التركيز على المجالات الأساسية الي تحتاج إلى تقدم أسرع وأعمق لضمان إتاحة الفرصة الاقتصادية للجميع.

وفي الفصل الثالث، نركز على مكون أساسي من مكونات التحدي الاقتصادي الذي يواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهو كيفية بناء قطاع خاص أنشط يشجع زيادة النمو وخلق فرص العمل. ولتحقيق هذا الهدف، يتعين الابتعاد عن النموذج الذي تقوم فيه الدولة بدور الملاذ الأول لطالبي التوظيف ويُترَك فيه النساء والشباب وراء الركب.

ويناقش الفصل الرابع كيف يمكن لصناع السياسات تشجيع النمو الاحتوائي بصورة أفضل من خلال العمل على تقوية المؤسسات وزيادة الشفافية. ومع التوسع في إتاحة الخدمات المالية وضمان الحماية الكافية للفئات الفقيرة والضعيفة من خلال شبكات الأمان الاجتماعي، سيتمكن الأقل ثراءً من المشاركة بصورة أفضل في تحقيق النمو والاستفادة من ثماره. ويوضح الفصل أيضا دواعي القيام بتدخلات موجهة لمعالجة العقبات التي تعترض الشباب والنساء والمجتمعات الريفية واللاجئين، كما يركز على الحاجة لتحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمجتمعات الريفية.

ويتساءل الفصل الخامس عن كيفية استخدام الحكومات لسياسة المالية العامة من أجل تحسين الاستثمار في الموارد البشرية والبنية التحتية. وتعتبر سياسة المالية العامة هي أداة الحكومات الأساسية لضمان توزيع ثمار النمو على نطاق أوسع، ولكن الإنفاق الاجتماعي الحالي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يبلغ أقل من ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي. وهناك احتياجات كبيرة أيضا على صعيد البنية التحتية. فكيف يمكن للحكومات أن تزيد الإنفاق على البنية التحتية والاحتياجات الاجتماعية وغيرها من أولويات النمو الاحتوائي إذا كانت الموازنات العامة بهذا الحجم المحدود؟ الواقع أن من أهم الأولويات في هذا الصدد بناء قواعد ضريبية أوسع وأكثر إنصافا وتعديل أولويات الإنفاق الحكومي في اتجاه البنية التحتية والاحتياجات الاجتماعية ذات الأولوية، مثل شبكات الأمان الاجتماعي، وخدمات التعليم والصحة، مع تحسين فعالية الحكومات من خلال التصدي لأوجه عدم الكفاءة والفساد.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وهناك مكاسب كبيرة تحققها الإصلاحات الداعمة للنمو الاحتوائي. وفيما يلي بعض الأمثلة:

- يتمتع شباب المنطقة بإمكانات هائلة لتحفيز النمو إذا أتيحت لهم الفرص الكافية. فإذا استطاعت المنطقة زيادة التوظيف بمقدار ٠,٥ نقطة مئوية إضافية سنويا، يمكن أن يتسارع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى ٥,٥٪ سنويا ويرتفع دخل الفرد الحقيقي بمقدار ٣,٨٪ سنويا. ودون هذا التغيير، يمكن أن تصل البطالة إلى ١٤٪ بحلول عام ٢٠٣٠ مع بقاء المشاركة في سوق العمل على وضعها القائم.

- كان يمكن مضاعفة النمو في إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مدار العقد الماضي – أي زيادة الناتج التراكمي بما يعادل تريليون دولار أمريكي – لو تم تضييق الفجوة بين الجنسين من حيث المشاركة في سوق العمل لتصل إلى ضِعف المتوسط المسجل في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية (بدلاً من كونها ثلاثة أضعاف هذا المتوسط).

- يمكن رفع نمو الإنتاجية بمقدار ١,٤ نقطة مئوية من خلال إصلاحات مناخ الأعمال التي تحقق زيادة قدرها نقطة مئوية واحدة حسب مؤشر التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهو ما يمكن أن يعيد الإنتاجية إلى معدلات موجبة بعد أن سجلت انخفاضا بمتوسط ١,١٪ في الفترة ٢٠٠٧–٢٠١٢.

- رفع التحصيل الضريبي إلى المستوى المتوسط السائد في الأسواق الصاعدة من شأنه خلق موارد تزيد على ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أجل تمويل أولويات الإنفاق على الاحتياجات الاجتماعية والبنية التحتية.

- تستطيع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا زيادة إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمقدار نقطتين مئويتين على مدار الست سنوات القادمة وخلق ٠,٥ مليون وظيفة جديدة إذا حولت جزءا من إنفاقها على دعم الطاقة بما يعادل نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي إلى الإنفاق على البنية التحتية. وهناك خيار آخر أيضا، فمن خلال إلغاء الدعم المعمم للوقود، يمكن لحكومات المنطقة تمويل زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بنسبة ٤٠٪ ليصل متوسط الإنفاق الإقليمي على الحماية الاجتماعية إلى ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي.

- يمكن توفير أكثر من ٣٠٠ مليار دولار أمريكي لزيادة استثمارات القطاع الخاص في المنطقة من خلال زيادة التمويل المتاح للمشروعات الصغيرة والمتوسطة حتى يصل إلى المستوى المتوسط في الأسواق الصاعدة.

- زيادة شفافية البيانات يمكن أن تخفض علاوات المخاطر السيادية بنسبة ١٥٪ تقريبا لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – على أساس التزام البلدان بمعايير البيانات التي وضعها الصندوق.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

This page intentionally left blank

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

٢ مسار النمو الأعلى والأشمل

يتعين القيام بإصلاحات جريئة لتعزيز النمو الاحتوائي، ويعد انتعاش النمو العالمي حالياً أفضل فرصة سنحت منذ سنوات لتحقيق تقدم على هذا المسار. ولاغتنام هذه الفرصة السانحة، تحتاج المنطقة إلى إجراءات ترفع بها كفاءة الاستثمار الرأسمالي وتحسن الإنتاجية. ومن شأن هذا أن يرفع عن كاهل النمو عبء التوظيف المنخفض والاستثمارات غير الكافية والإنتاجية المنخفضة (أي الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج) الذي أثر عليه في العقد الأخير (الشكل البياني ٢–١).

ولحسن الحظ فقد شرعت المنطقة في كثير من الإصلاحات بعد أن قامت الحكومات في بلدانها المختلفة بوضع النمو الاحتوائي وخلق فرص العمل في قلب استراتيجياتها التنموية. وبدأت الحكومات في تنفيذ هذه السياسات بالفعل (الإطار ١)، ولكن التحدي القائم هو كيفية التعجيل بالإصلاحات وتوسيع نطاقها حتى تتحول الدفة في مسيرة النمو الاحتوائي من مرحلة التأييد إلى مرحلة التنفيذ الفعلي ويتسنى تحقيق تحسينات ملموسة في آفاق التوظيف ومستويات المعيشة.

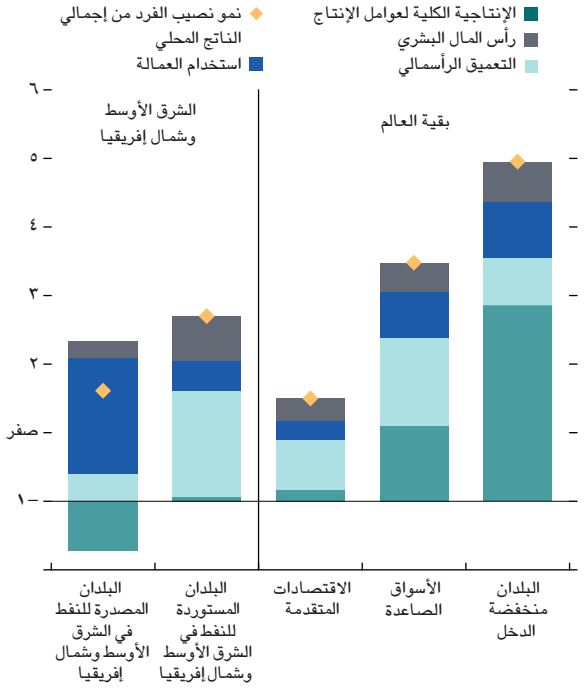
وقد بدأت البلدان تفسح حيزا لزيادة الإنفاق الاجتماعي والاستثماري وتحسين فعاليته. فعلى صعيد المالية العامة، هناك جهود تُبذل للتوسع في الإنفاق الاجتماعي (أو الحفاظ عليه إذا كان الضبط المالي مطلوبا) ورفع كفاءته، وخاصة فيما يتعلق بالتعليم والصحة حتى يمكن توجيه الإنفاق بصورة أفضل نحو الفئات الضعيفة وتحسين النتائج النهائية. وهناك إجراءات قيد التنفيذ أيضا لرفع كفاءة الاستثمار العام. وتقوم أفغانستان والمغرب بتنفيذ نظام الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي؛ وتخطط مصر لتنفيذها في ٢٠١٨/٢٠١٩. ولكن الإنفاق الاجتماعي في المنطقة (١١٪ من إجمالي الناتج المحلي) لا يزال منخفضا مقارنة بالنظراء (الفصل الخامس)، ويتعين تحقيق تقدم أكبر من ذلك بكثير لتحسين جودة الخدمات العامة وإتاحتها على نطاق أوسع.

وتعمل البلدان أيضا على إيجاد حيز في ميزانياتها العامة لزيادة الإنفاق على النمو الاحتوائي من خلال إعادة توجيه الموارد دون تجاوز اعتمادات الميزانية التي غالبا ما تكون محدودة (الشكل البياني ٢–٢). ويقوم كثير من البلدان بإلغاء الدعم المعمم على الوقود تدريجيا من أجل تحرير الموارد ووضع/أو زيادة برامج التحويلات النقدية التي تتسم بفعالية أكبر في حماية الفقراء وتحقيق النفع

أعدها بنيديكت بادويل (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). وقدم إريك روس المساعدة البحثية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢–١: تفكيك عناصر نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ٢٠٠٠–٢٠١٤
(المتوسط السنوي، ٪)



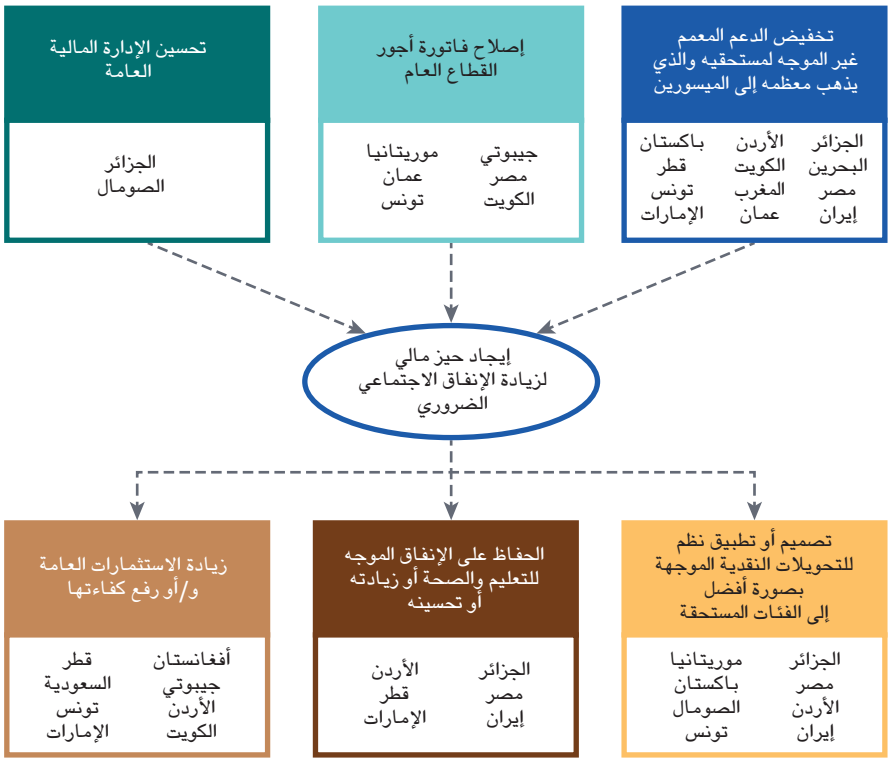
المصدر: دراسة Dabla-Norris et al., 2013.
ملحوظة: البلدان المصدرة للنفط هي الجزائر والبحرين وإيران والعراق والكويت وليبيا وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن. والبلدان المستوردة للنفط هي أفغانستان وجيبوتي ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان والصومال والسودان وسوريا وتونس.

لهم. وتعمل البلدان أيضا على زيادة المصروفات الاجتماعية الأخرى لتحسين حماية الفئات الأشد احتياجا. وهناك ١٢ بلدا في المنطقة بدأت إصلاحات دعم الوقود أو انتهت منها، مما خفض دعم الوقود إلى النصف حتى بلغ ٢,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٦ مقارنة بمستوى هذا الدعم في ٢٠١٠. وتعمل مصر على توسيع تغطية التحويلات النقدية الموجهة لتشمل مليوني أسرة (ما يعادل ٨ ملايين فرد حسب التقديرات) في ٢٠١٧–٢٠١٨ بعد أن كانت تغطي ١٦٠ ألف أسرة منذ عامين.

وتتخذ البلدان خطوات أيضا نحو زيادة الإيرادات لتمويل احتياجاتها الاجتماعية والاستثمارية (الشكل البياني ٢–٣). فقد طبقت مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة ضريبة القيمة المضافة، لتنضم إلى ١٤٠ بلدا تطبق هذه الضريبة حول العالم. وبتطبيق ضرائب استهلاك مثل ضريبة القيمة المضافة، تسعى البلدان إلى حماية الأسر الأقل دخلا عن طريق استبعاد المواد الغذائية الأساسية وتعيين حد التسجيل للضريبة على نحو يستبعد الأعمال التجارية الصغيرة. كذلك تسعى بعض البلدان لفرض الضرائب بصورة أفضل على الأثرياء عن طريق التوسع في ضريبة الأرباح الرأسمالية على العقارات (جيبوتي) لتحسين تصاعدية ضرائب الدخل من خلال إعفاء أصحاب الدخول الدنيا منها (تونس وجيبوتي). ومع ذلك، نجد أن الإيرادات الضريبية تمثل أقل من ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة، وهي نسبة لا تزال منخفضة (الفصل الخامس)، وهناك مجال لتعبئة مزيد من الإيرادات بصورة أكثر إنصافا لتمويل الإصلاحات اللازمة لتحقيق النمو الاحتوائي في كثير من البلدان.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢-٢: بلدان تعمل على إيجاد حيز مالي من خلال إعادة توجيه الإنفاق



المصدر: مسوح لموظفي الصندوق من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الشكل البياني ٢-٣: بلدان تعمل على إيجاد حيز مالي من خلال زيادة الإيرادات

المصدر: مسوح لموظفي الصندوق من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢–٤: بلدان تشجع تنمية القطاع الخاص وتدعم سياسات سوق العمل لخلق وظائف في القطاع الخاص وإشراك الشباب والنساء

المصدر: مسوح لموظفي الصندوق من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وتقوم البلدان حاليا بتحسين بيئة الأعمال للمساهمة في تنمية القطاع الخاص وصولاً إلى خلق الوظائف في نهاية المطاف (الشكل البياني ٢–٤). فتنمية القطاع الخاص — الذي يعتبر قاطرة خلق الوظائف بالنظر إلى ضيق الحيز المالي ولأن الحكومات لم تعد قادرة على القيام بدور الملاذ الأول للتوظيف — هو أولوية أساسية لتحقيق النمو الاحتوائي. وفي البحرين وجيبوتي ومصر والأردن والكويت وموريتانيا والمغرب وباكستان وقطر والمملكة العربية السعودية وتونس والإمارات العربية المتحدة، يجري تنفيذ سياسات لتقليص الوقت والتكلفة اللازمين لبدء أنشطة الأعمال، واستحداث نافذة موحدة للتسجيل، فضلاً على استخدام تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية في بعض الحالات. وقد قامت تونس والمملكة العربية السعودية والسودان بتبسيط الإجراءات الجمركية؛ كما أقرت عدة بلدان قوانين جديدة تستهدف المشروعات الصغيرة والمتوسطة (SMEs) (الجزائر)، أو أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الجزائر والكويت وقطر)، أو الإفلاس (الإمارات العربية المتحدة). واتخذت الكويت والمملكة العربية السعودية إجراءات لتيسير الاستثمار الأجنبي المباشر.

ونتيجة للتقدم الذي حققته بلدان مثل جيبوتي وموريتانيا والمغرب والإمارات العربية المتحدة، تحسن الترتيب المتوسط للمنطقة على مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

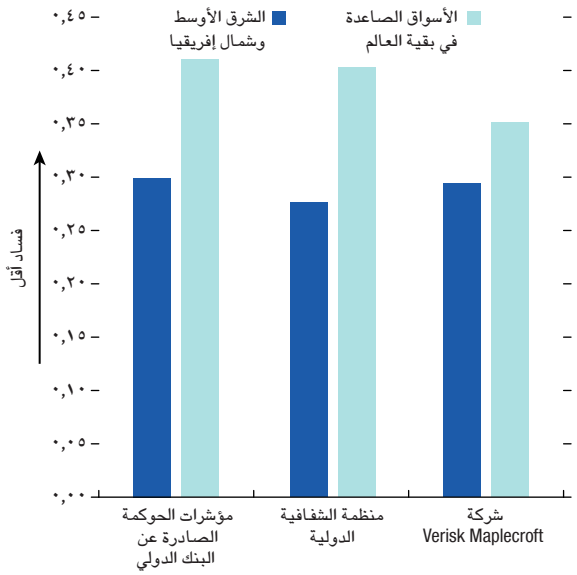
الدولي إلى أقل من مستوى أفضل البلدان أداء في العالم بنسبة ٤٧٪ في عام ٢٠١٨. ولا يزال المجال واسعا لمزيد من التحسن، وخاصة بالنظر إلى الاختلافات الكبيرة بين بلدان المنطقة فيما يتعلق ببيئة الأعمال.

وتظل عدم كفاية الفرص المتاحة للحصول على التمويل هي أكبر قيد يفرضه مناخ الأعمال على تنمية القطاع الخاص (الفصل الثالث)، وهو تحد أساسي أمام المشروعات الصغيرة والمتوسطة. ذلك أن نسبة القروض إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي الأدنى على مستوى العالم (٢٪ من إجمالي الناتج المحلي)، رغم أن هذه المشروعات تساهم في التوظيف بنسبة ٦٠٪. ويعمل كثير من البلدان على زيادة فرص التمويل المتاحة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة (الجزائر وجيبوتي ومصر ومجلس التعاون الخليجي والأردن والمغرب وإيران وأفغانستان) والمرأة (الأردن وباكستان والصومال)، والتوسع في خدمات الصيرفة على الأجهزة المحمولة (جيبوتي والأردن والمغرب وباكستان والصومال)، وتنمية التمويل الإسلامي (جيبوتي وموريتانيا والمغرب وباكستان).

وتقوم البلدان أيضا بتنفيذ إجراءات لتحسين مهارات العاملين ورفع الطلب على العمالة في القطاع الخاص. ويجري اتباع سياسات سوق العمل النشطة لصالح النساء والشباب في مصر والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية. وبعد تأمين مستويات عالية نسبيا من إتاحة فرص التعليم (٨٠ ٪ بالنسبة للتعليم الأولي)، تسعى البلدان لتحسين جودته وكفاءته نظرا لضعف أداء المنطقة في الاختبارات الدولية.

وأخيرا، هناك عدة بلدان طبقت سياسات للتصدي للفساد ورفع درجة المساءلة في استخدام الأموال العامة ولكن لا يزال هناك الكثير جدا مما ينبغي عمله (الشكل البياني ٢–٥). ويجري

الشكل البياني ٢–٥: السيطرة على الفساد
(المتوسط، درجة معيارية مطبَّعة)



المصادر: البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية وشركة Verisk Maplecroft وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تم توحيد معايير جميع مؤشرات الفساد الثلاثة بحيث تتراوح بين صفر و١.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

حاليا اتخاذ إجراءات لتعزيز الإدارة المالية العامة (مصر والمغرب وتونس وعمان وقطر)، بما في ذلك حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة في بعض الحالات. فقد استحدثت عمان والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة مؤشرات أداء أساسية. وفي كثير من الحالات، تمثل الحكومة الإلكترونية مقوما مهما في هذه الإصلاحات؛ وقد حصلت البحرين والإمارات العربية المتحدة على أعلى مرتبة للأداء في مؤشر الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية.

كل هذه الإنجازات بارزة، ولكن الكثير من العمل لا يزال مطلوبا. وفي الفصول التالية، تبحث هذه الدراسة أهم المعوقات أمام إتاحة الفرصة للجميع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وما الخطوات التي تحتاج البلدان لاتخاذها حتى تتغلب عليها.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١: استراتيجيات النمو الاحتوائي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أفغانستان	أصدرت أفغانستان الإطار الوطني للسلام والتنمية في عام ٢٠١٦ بهدف تحقيق نمو احتوائي واسع النطاق وخلق وظائف جديدة. ويركز هذا الإطار على السياسات اللازمة لتعزيز سيادة القانون والتصدي للفساد.
الجزائر	في عام ٢٠١٦، اعتمدت السلطات استراتيجية واسعة النطاق بهدف الانتقال إلى نموذج للنمو بقيادة القطاع الخاص والحد من الاعتماد على المواد الهيدروكربونية. وتدعو خطة عمل الحكومة التي تولت مهامها مؤخرا إلى إجراء إصلاحات لتحسين الحوكمة الاقتصادية وزيادة الشفافية. وستجري الحكومة مشاورات واسعة النطاق لإعطاء دفعة لإصلاحات الدعم والانتقال بالتدريج إلى اعتماد سياسة للتحويلات الاجتماعية.
البحرين	قدم صندوق العمل البحريني وبنك البحرين للتنمية الدعم للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال دعم إدارة الأعمال وتقديم قروض مدعمة. وتشجع رؤية البحرين ٢٠٣٠ دور القطاع الخاص كما تعمل على زيادة تنوع النشاط الاقتصادي.
جيبوتي	رؤية ٢٠٣٥ هي خطة طموحة الغرض منها تحويل البلاد إلى اقتصاد متوسط الدخل في غضون العشرين عاما القادمة عن طريق رفع معدلات النمو على المدى المتوسط وجعله أكثر احتواءً لكل شرائح المجتمع والحد من البطالة.
مصر	تتضمن رؤية ٢٠٣٠ أهدافا لتحقيق النمو الاحتوائي، بما في ذلك الحد من الفقر، وزيادة نسب مشاركة النساء في سوق العمل، وتضييق الفجوة بين الجنسين وتحسين بيئة الأعمال.
إيران	تهدف خطة التنمية الوطنية السادسة إلى تنمية القطاع الخاص والحد من الاعتماد على النفط. وكجزء من هذه الخطة، وضعت السلطات أهدافا محددة بغرض دمج النساء بصورة أفضل في القوى العاملة.
الأردن	رؤية ٢٠٢٥ هي إطار مدته عشر سنوات يتضمن سياسات اقتصادية واجتماعية ويهدف إلى إحراز مزيد من التقدم في ضبط أوضاع المالية العامة وتنفيذ إصلاحات هيكلية واسعة النطاق لتحسين الظروف المؤدية إلى نمو أكثر احتواءً للجميع.
الكويت	وضعت الحكومة استراتيجية للإصلاح تقوم على ست ركائز وتهدف إلى تعزيز الضبط المالي التدريجي وتشجيع نمو القطاع الخاص وزيادة تنوع النشاط الاقتصادي، وذلك بطرق تشمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص وعمليات الخصخصة وإصلاحات سوق العمل ومناخ الأعمال. كذلك أنشأت السلطات صندوقا لتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة من أجل معالجة مشكلة التمويل التي تواجه هذه المشروعات.
موريتانيا	تتمثل الركيزة الأولى التي تقوم عليها «استراتيجية النمو المتسارع والرفاهة المشتركة للفترة ٢٠١٦–٢٠٣٠» في تحقيق نمو أعلى وأكثر استمرارية واحتواءً للجميع وخلق المزيد من فرص العمل.
المغرب	وضعت السلطات خططا متنوعة لمعالجة قضايا النمو الاحتوائي، بما في ذلك استراتيجية التشغيل الوطنية للفترة ٢٠١٥–٢٠٢٥، ورؤية التعليم للفترة ٢٠١٥–٢٠٣٠، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
عُمان	تهدف خطة التنمية الخمسية التاسعة (٢٠٢٠–٢٠١٦) إلى خلق فرص عمل منتجة للمواطنين العمانيين وتحسين قدراتهم ومهاراتهم من خلال تنويع النشاط الاقتصادي، وذلك بطرق تشمل الاستثمار في البنية التحتية وزيادة دور القطاع الخاص وتشجيع ريادة الأعمال والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١: استراتيجيات النمو الاحتوائي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تتمة)

باكستان	تستهدف رؤية باكستان ٢٠٢٥ واستراتيجية الشمول المالي الوطنية لعام ٢٠١٥، والاستراتيجية الوطنية لإصلاح ممارسة الأعمال لعام ٢٠١٦ مختلف الجوانب التي تتألف منها التحديات المعوقة للنمو الاحتوائي.
قطر	تعكف وزارة التخطيط التنموي والإحصاء على وضع استراتيجيتها الثانية للتنمية الوطنية للفترة ٢٠١٧–٢٠٢٢، والتي تركز على تحسين جودة التعليم، وإدارة المالية العامة، والإطار المؤسسي لتسيير سياسة المالية العامة بما يفسح المجال أمام مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد. ويمثل ذلك جزءا مكملا لرؤية قطر الوطنية ٢٠٣٠ التي تم إطلاقها عام ٢٠٠٨ بهدف «تحويل قطر بحلول عام ٢٠٣٠ إلى دولة متقدمة قادرة على تحقيق التنمية المستدامة».
المملكة العربية السعودية	تتوخى استراتيجية رؤية ٢٠٣٠ و«برنامج التحول الوطني» تحقيق تنوع طموح في النشاط الاقتصادي وخلق فرص عمل جديدة للشباب، كما يهدفان إلى تعزيز دور القطاع الخاص وزيادة مشاركة الإناث في سوق العمل ورفع نسبة تملك المساكن وتحويل المملكة إلى مركز تجاري ومالي.
الصومال	حدد السلطات في «خطة التنمية الوطنية» استراتيجيتها للتنمية على المديين المتوسط والطويل، بما في ذلك إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي، ومشاركة الشباب والنساء، وتنمية القطاع الخاص، وإتاحة فرص الحصول على التمويل.
تونس	تهدف الرؤية الاقتصادية الخمسية التي وضعتها السلطات للفترة ٢٠١٦–٢٠٢٠ إلى تحقيق نمو أقوى وأكثر احتواءً للجميع.
الإمارات العربية المتحدة	تهدف رؤية ٢٠٢١ إلى خلق اقتصاد أكثر تنوعا يقوم على المعرفة.
الضفة الغربية وغزة	تؤكد أجندة السياسات الوطنية للفترة ٢٠١٧–٢٠٢٢ على أهمية العدالة الاجتماعية والتعليم والرعاية الصحية وبناء مجتمعات قوية.

المصدر: الفِرق القُطْرية في صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

٣ خلق فرص العمل للملايين

ليس هناك تحد أكبر من خلق فرص العمل يواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في ظل جهودها لبناء مستقبل على أساس النمو الاحتوائي. فأسواق العمل في المنطقة تعاني من ضغوط متصاعدة. وعلى مدار الأعوام الخمسة الماضية، زاد تعداد السكان في سن العمل بالمنطقة بواقع ٥٠,٢ مليون نسمة وانضم إلى القوة العاملة ٢٧,٦ مليون شخص.[١] مع ذلك، لم تسجل فرص العمل سوى زيادة قدرها ٢٥,٤ مليون وظيفة. وتشير التوقعات السكانية في الوقت الحالي إلى دخول قرابة ٥,٥ مليون عامل جديد إلى سوق العمل سنويا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مدار السنوات الخمس القادمة — منهم أكثر من ٢٧ مليونا من الشباب (الرسم التوضيحي ٢).[٢] والتحدي

الرسم التوضيحي ٢: على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلق فرص العمل لملايين الداخلين الجدد إلى سوق العمل

[١] تقديرات منظمة العمل الدولية، مع معدلات مشاركة غير متغيرة.

إعداد غيل بيير (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، بمساهمة من كارولينا كاستيلانوس. وقدم المساعدة البحثية إريك روس.

[١] جميع الأشكال البيانية والأرقام تستند إلى تقديرات منظمة العمل الدولية ما لم يذكر خلاف ذلك.

[٢] منهم ٠,٥ مليون في الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و٣,٨ ملايين في الأسواق الصاعدة بالمنطقة، و١,٢ مليون في البلدان منخفضة الدخل. وتشمل هذه الارقام باكستان وأفغانستان، وإذا استعرضنا المنطقة بدون هذين البلدين نجد أن عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل يبلغ ٣,٤ ملايين.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

والتحدي الرئيسي الذي يواجه المنطقة على المدى المتوسط هو إيجاد فرص عمل لهذه الملايين. وتوضح استطلاعات الرأي أهمية خلق فرص العمل، حيث يشير أحدها مؤخرا إلى أن ٣٥٪ من الشباب يعتبرون البطالة أكبر عقبة حاليا أمام الشرق الأوسط.[٣]

وقد تعذر على النمو توليد فرص العمل الكافية، حيث تسجل المنطقة واحدا من أدنى معدلات التوظيف على مستوى العالم. فهناك أقل من واحد من كل اثنين بالغين لديه وظيفة، مما يرجع إلى حد كبير لانخفاض نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل، فاحتمالات دخولها سوق العمل تقل ثلاث مرات عن الرجل كما أن احتمالات بطالة المرأة تزيد بنحو الضعف عن الرجل. فكل نقطة مئوية من النمو في المنطقة أثمرت عن زيادة في توظيف العمالة قدرها ٠,٢٥ نقطة مئوية في بلدان المنطقة المصدرة للنفط و٠,٣٩ نقطة مئوية في البلدان المستوردة للنفط، على نحو يتماشى مع الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل الأخرى ولكنها أقل كثيرا من المستويات اللازمة لتوظيف الأعداد المتزايدة من الشباب (دراسة Crivelli and others, 2012).

غير أن التطورات الديمغرافية في المنطقة — لا سيما زيادة سكانها من الشباب والأعداد الكبيرة من النساء المتعلمات — توفر لها فرصة هائلة. وتشغل المنطقة كذلك موقعا مركزيا كما أنها تتمتع بالثراء التاريخي، وهما ميزتان يمكن الاستفادة منهما في التجارة والسياحة. ومن شأن تنفيذ مجموعة من السياسات التي تيسر النمو والتوظيف اللذين يقودهما القطاع الخاص أن يؤدي إلى تحسين دخل الفرد.

ومن شأن وضع مزيد من الناس على مسار العمل أن يعزز الطلب ويمكن أن يؤدي إلى تحقيق نمو إضافي وخلق المزيد من فرص العمل. فزيادة النمو الاقتصادي بنسبة ١,٧ نقطة مئوية سنويا (من معدل تاريخي للنمو بلغ ٣,٨٪ إلى ٥,٥٪) يمكن أن تؤدي إلى زيادة التوظيف بمقدار ٠,٥نقطة مئوية إضافية سنويا، في المتوسط، وخفض معدل البطالة بمقدار ٦ نقاط مئوية بحلول عام ٢٠٣٠.[٤]

أربع حقائق مبسطة عن أسواق العمل في المنطقة

الحقيقة الأولى: المنطقة تتميز بأعداد السكان المتنامية من الشباب في سن العمل – الذي ظل مهمشا حتى الآن – وهو ما ينطبق بصفة خاصة على النساء.

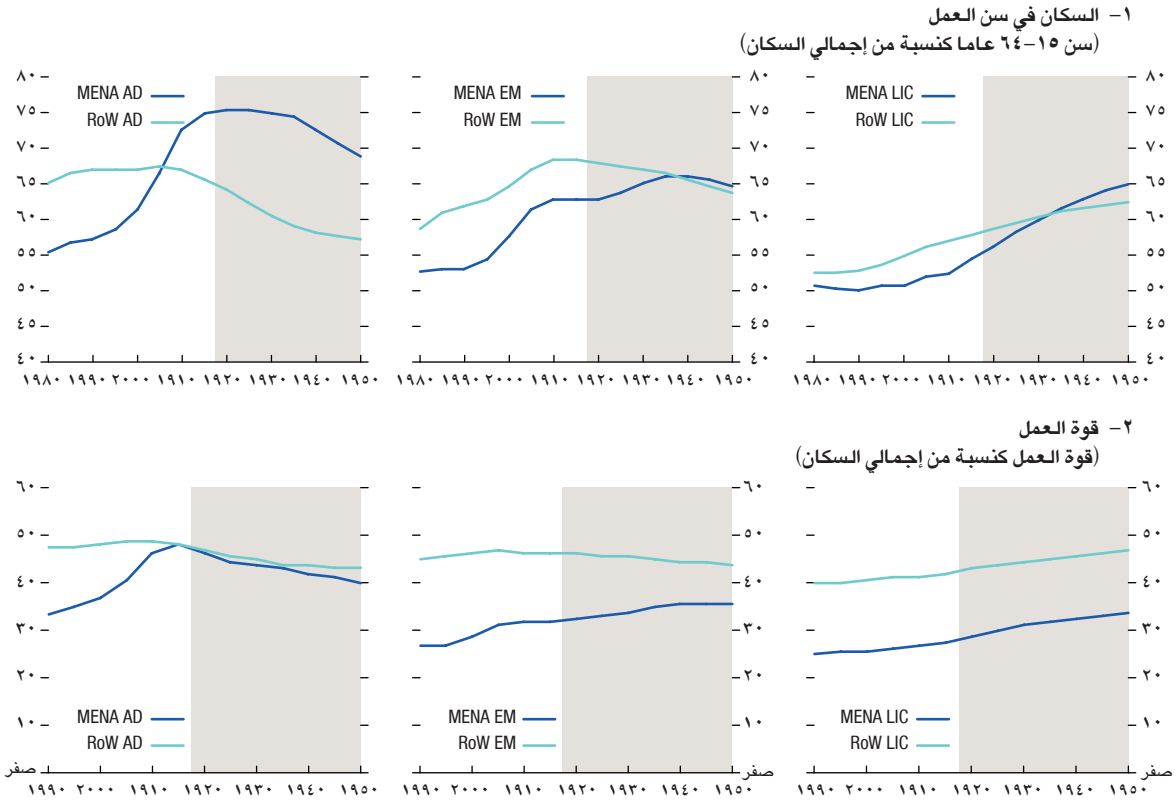
تحتل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المرتبة الثانية عالميا بعد إفريقيا جنوب الصحراء من حيث التركيبة السكانية الشابة؛ إذ إن ٦٠٪ من سكانها تقل أعمارهم عن ٣٠ عاما. وعلى مدار العقود القليلة القادمة، ستنضم إلى سوق العمل أعداد كبيرة من الشباب في الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل في المنطقة. وفي مجلس التعاون الخليجي ستصل نسبة السكان في سن العمل إلى ذروتها بحلول عام ٢٠٢٠ تقريبا، لتبدأ بعد ذلك في الانخفاض (الشكل البياني ٣–١).

[٣] الغالبية العظمى من الشباب في العديد من البلدان يساورهم القلق بشأن البطالة: العراق (٦٩٪)، والجزائر (٦٤٪)، والبحرين (٦٠٪)، والضفة الغربية وغزة (٥٧٪)، ولبنان (٥٥٪). راجع استطلاع أصداء بيرسون–مارستيلر، ٢٠١٧.

[٤] يوافق معدل بطالة قدره ٨٪ مقارنة بالمعدل المتوقع في ظل الأوضاع الحالية وقدره ١٤٪.

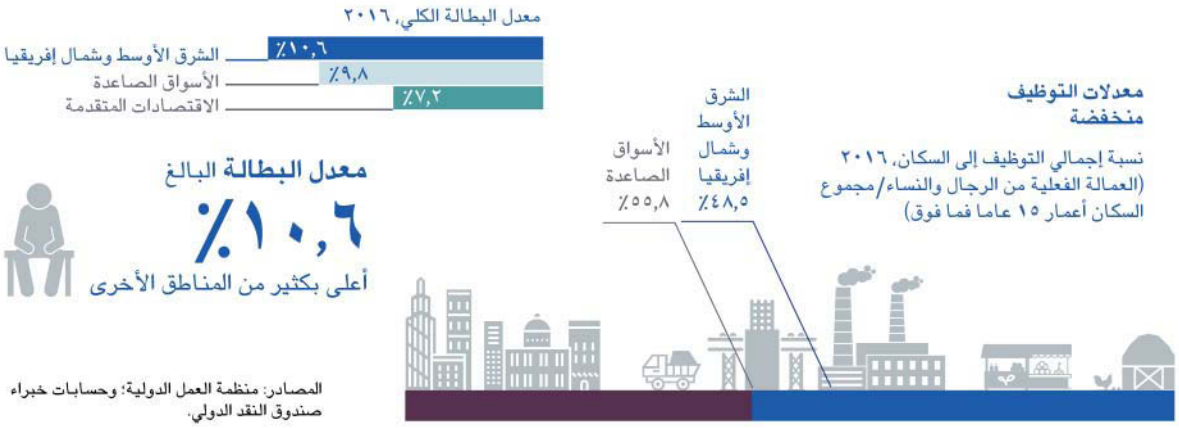
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-١: السكان في سن العمل وتوقعات قوة العمل



المصادر: شعبة السكان في الأمم المتحدة؛ تقديرات منظمة العمل الدولية؛ حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظات: تقديرات قوة العمل تشمل المواطنين وغير المواطنين. MENA LIC = البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ RoW LIC = البلدان منخفضة الدخل في بقية العالم؛ MENA EM = الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ RoW EM = الأسواق الصاعدة في بقية العالم؛ MENA AD = الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ RoW AD = الاقتصادات المتقدمة في بقية العالم.

الرسم التوضيحي ٣: أداء سوق العمل ضعيف

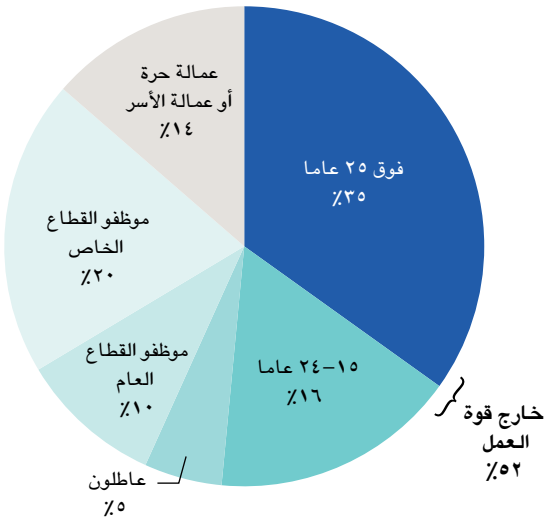


©International Monetary Fund. Not for Redistribution

والمجال يتسع لإدخال التحسينات في ظل نتائج أسواق العمل في المنطقة، نظرا لأنه لم تطرأ عليها أي تعديلات ملحوظة على مدار الأعوام الخمسة عشر الماضية (الرسم التوضيحي ٣ والأشكال البيانية ٣–٢ — ٣–٥):

- المشاركة في سوق العمل لم تحقق إلا زيادة طفيفة، من ٥١,٨٪ في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٣,٦٪ في عام ٢٠١٦.
- معدلات البطالة مرتفعة بالمعايير الدولية. فبعد أن تجاوزت معدلات البطالة في المنطقة ١١,٥٪ في أوائل العقد الأول من الألفية، وصلت في المتوسط إلى ١٠,٦٪ في عام ٢٠١٦، مقارنة بمعدل قدره ٧,٢٪ في الاقتصادات المتقدمة و٩,٨٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة.
- معدلات المشاركة في سوق العمل أعلى ومتزايدة في دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بالمنطقتين الفرعيتين الأخريين، ومعدلات البطالة الكلية أقل.[٥] وبالنسبة للأسواق الصاعدة في المنطقة، فإن أقل من نصف السكان في سن العمل يشاركون في سوق العمل (٤٦,٥٪) مقارنة بأكثر من ٦٠٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى، كما أن متوسط البطالة أعلى أيضا (١٣,٦٪). وهناك بعض الاستثناءات في هذا الخصوص، حيث تسجل المغرب وباكستان معدلات أفضل نسبيا في توظيف العمالة، والمشاركة في سوق العمل، والبطالة. أما معدلات توظيف العمالة المرتفعة ومعدلات البطالة المنخفضة المشاهدة عادة في البلدان منخفضة الدخل مقارنة بالأسواق الصاعدة فهي لا تتضح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فمعدل المشاركة في سوق العمل في البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٥٠,٧٪) متوافق أكثر مع الأسواق الصاعدة في المنطقة (٤٦,٥٪) عنه مع البلدان منخفضة الدخل الأخرى (٧١,٩٪).

الشكل البياني ٣–٢: تقسيم السكان في سن ١٥ فما فوق في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠١٦

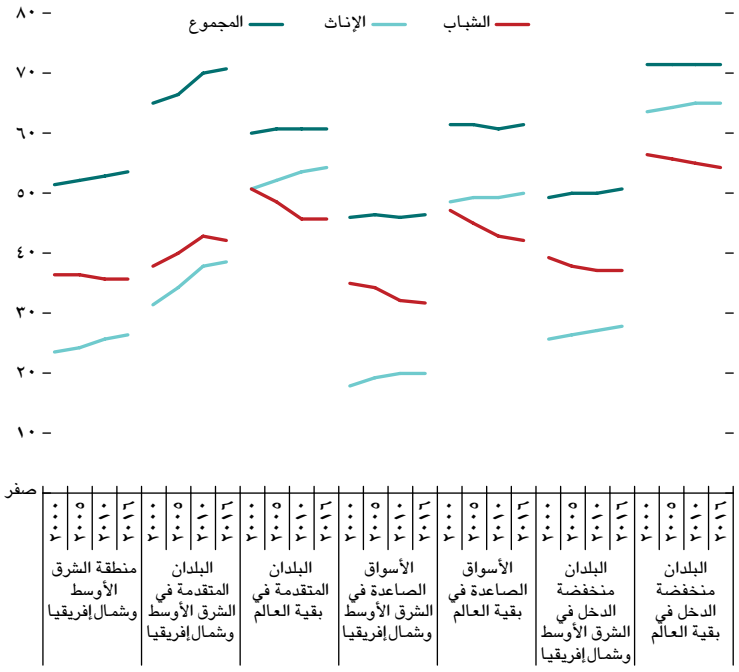


المصادر: منظمة العمل الدولية؛ السلطات الوطنية؛ تقديرات الخبراء.
ملحوظة: تشمل التغطية البلدان التالية: أفغانستان وجيبوتي والجزائر والبحرين ومصر وإيران والعراق والأردن والكويت وموريتانيا والمغرب وعُمان وقطر والسعودية وتونس.

[٥] تشير هذه النتائج إلى إجمالي تعداد السكان، ولكن الفروق الجوهرية تتمثل في نتائج العمالة على مستوى المواطنين والوافدين نظرا لأن أسواق العمل في مجلس التعاون الخليجي مجزأة بدرجة عالية بين هاتين المجموعتين.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-٣: المشاركة في قوة العمل
(٪ من السكان سن ١٥ فما فوق)



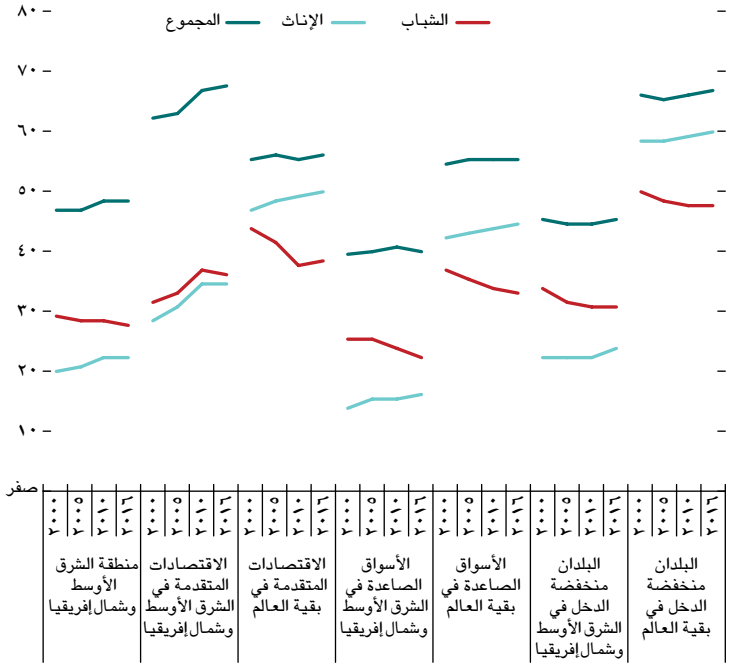
المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٣-٤: معدل البطالة
(٪ من قوة العمل)

المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-٥: نسبة التوظيف إلى السكان
(٪ من السكان سن ١٥ فما فوق)



المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

وبالتالي نجد نسبة توظيف العمالة إلى السكان أكثر انخفاضا أيضا في البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٤٥,٧٪ مقابل ٦٦,٧٪ في البلدان منخفضة الدخل الأخرى).

- الصراعات لها أثر كبير على أسواق العمل. فلا تزال البلدان المتأثرة مباشرة بالصراعات تعاني من انخفاضات كبيرة في القوى العاملة، حيث تتسبب حالات الوفيات أو الإصابة أو النزوح أو انعدام الأمن في منع الأفراد من الانتقال إلى مواقع العمل. وعلى المدى المتوسط إلى الطويل، ربما يفقد العمال مهاراتهم ويضطرون إلى قبول وظائف بأجر أقل. وقد شهدت البلدان التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين، مثل لبنان والأردن، كثافة كبيرة في معروض العمالة، ولا سيما في القطاع غير الرسمي. ففي الأردن، سجل معدل البطالة ارتفاعا قدره ٣,١ نقطة مئوية تقريبا منذ بداية الأزمة السورية واقترانها بركود النشاط الاقتصادي، وانخفضت كذلك نسبة المشاركة في سوق العمل بنحو ٢,٠ نقطة مئوية.[٦]
- المرأة لا تزال مستبعدة من النشاط الاقتصادي بدرجة كبيرة رغم تحسن مستويات التحصيل التعليمي للإناث وتقاربها عموما من مستويات الذكور (حيث توجد أدلة على تفوق البنات على البنين في الاختبارات الموحدة في بلدان عديدة). وبينما ازدادت نسبة مشاركة الإناث في سوق العمل تدريجيا منذ عام ٢٠٠٠ — فارتفعت من ٢٣,٣٪ في بداية القرن الجديد لتصل إلى ٢٦,٨٪ في عام ٢٠١٦ — فلا تزال احتمالات دخول المرأة سوق العمل تقل ثلاث مرات عن الرجل وتزيد احتمالات معاناتها من البطالة إلى الضعف تقريبا. فمنذ عام ٢٠١١، ظل معدل البطالة بين النساء ١٨٪ تقريبا، وظل في حدود ٣٦٪ بالنسبة للشابات (الرسم التوضيحي ٤).

[٦] دراسة "Appendino and others (2017)"؛ ودراسة "Rother and others (2016)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

- الفجوة بين الجنسين عامل مشترك في المناطق الفرعية الثلاث في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فالنتائج الطيبة نسبيا في مجلس التعاون الخليجي تحجب فروقا كبيرة. فمعدل البطالة بين الرجال منخفض نسبيا عند نسبة ٣,٩٪ رغم أن معدل مشاركة الذكور في سوق العمل مرتفع (٨٦,٤٪) مقارنة بالاقتصادات المتقدمة (٦٧,٤٪). غير أن احتمالات بطالة المرأة في مجلس التعاون الخليجي تزيد ثلاثة أضعاف مقارنة بالرجال كما أن معدل مشاركة الإناث في سوق العمل (٣٨,٧٪) أقل من مثيله في الاقتصادات المتقدمة (٥٤,٣٪). وبينما قد يبدو هذا أفضل مقارنةً بالمجموعات الفرعية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تجدر الإشارة إلى أن معدلات مشاركة الإناث من مواطني مجلس التعاون الخليجي في سوق العمل أقل حتى من ذلك (حوالي ٣٠٪). أما معدل المشاركة الكلي المنخفض في الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة بالبلدان النظيرة فهو انعكاس للانخفاض البالغ في معدل مشاركة الإناث في سوق العمل في هذه البلدان.

الرسم التوضيحي ٤: المرأة معرضة للغبن بصفة خاصة

عندما تبحث المرأة فعليا عن العمل، فإن احتمالات عدم حصولها على عمل تكاد تبلغ الضعف مقارنة بالرجل

المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

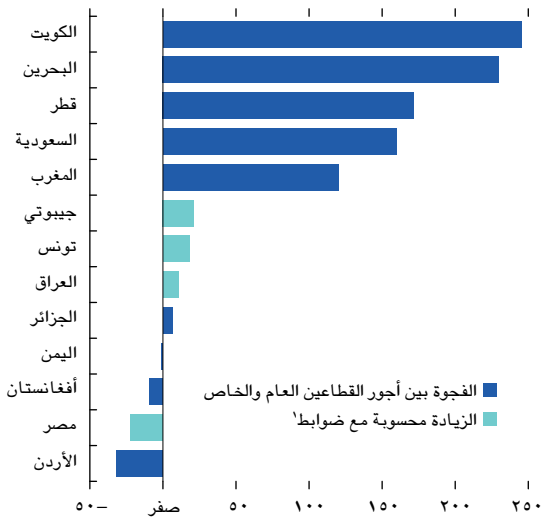
- وفي الوقت نفسه، يواجه الشباب (في سن ١٥–٢٤ عاما) فترات تحول صعبة للانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل وتزيد احتمالات البطالة بينهم أكثر من ثلاثة أضعاف احتمالات البطالة بين البالغين. فقد ساءت معدلات البطالة بين الشباب بدرجة كبيرة منذ عام ٢٠١٠، كما أن الفجوة بين الجنسين موجودة كذلك بين الشباب.

الحقيقة الثانية: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا تخلق القدر الكافي من فرص العمل عالية الجودة في القطاع الخاص.

يمثل القطاع العام، بما في ذلك المؤسسات المملوكة للدولة، أكبر جهة لتوظيف العمالة في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث يسهم في توظيف قرابة ٨٪ من السكان في سن العمل في البلدان المستوردة للنفط في المنطقة والعراق واليمن، و١٣٪ في مجلس التعاون الخليجي والجزائر. ويمكن مقارنة ذلك بنسبة قدرها ٥٪ من السكان في سن العمل الذين يعملون في القطاع العام في اقتصادات الأسواق الصاعدة والنامية.

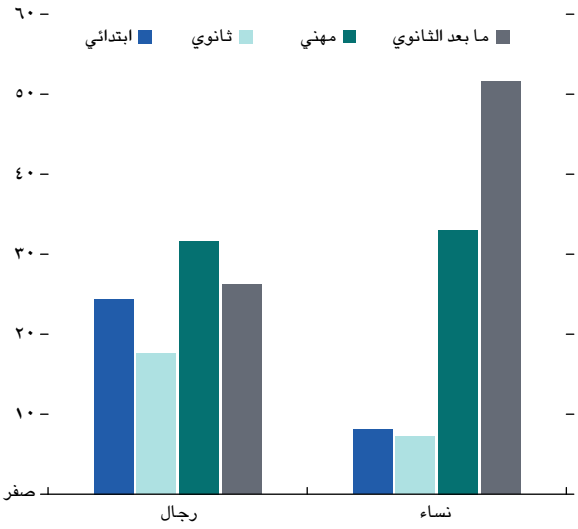
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣–٦: فجوات الأجور بين القطاعين العام والخاص[١]
(٪، آخر البيانات المتاحة)



المصادر: السلطات الوطنية؛ مسوح العمالة الوطنية؛ منظمة العمل الدولية. وبيانات المغرب من تقرير "World Bank (2011)".
[١]الأرقام تمثل تقديرات زيادات الأجور بعد الضبط لمراعاة خصائص الموظفين (تقرير "IMF 2016a").

الشكل البياني ٣–٧: المستوى التعليمي للعاطلين الشباب
(٪)



المصدر: حسابات الخبراء استنادا إلى بيانات مسح «الانتقال من الدراسة إلى العمل» من إعداد منظمة العمل الدولية.
ملحوظة: استنادا إلى مسوح أجريت في مصر والأردن ولبنان وتونس والضفة الغربية وغزة.

وتتجاوز أجور القطاع العام في العديد من بلدان المنطقة الأجور في القطاع الخاص ولا ترتبط بالإنتاجية (الشكل البياني ٣–٦). ويصدق الأمر نفسه لدى مقارنة أجور العمالة في القطاعين من الحاصلين على مستويات تعليم مماثلة.[٧] وبالنسبة للبلدان ذات الفجوات الكبيرة بين أجور القطاعين العام والخاص — غالبا ضعف أو ثلاثة أضعاف الفجوات في اقتصادات الأسواق الصاعدة والنامية — فهي تعاني من ارتفاع معدلات البطالة واستمرارها لفترات أطول. وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن القطاع العام يقدم مزايا وضمانات أكثر سخاء من القطاع الخاص، كما أنه يعمل بفاعلية في بعض البلدان على اجتذاب المواهب. وهذا يؤدي إلى ميل الباحثين عن العمل للبقاء بدون عمل في انتظار الحصول على فرصة عمل في القطاع العام (وهو ما يطلق عليه تعبير «الوقوف في طوابير العمل الحكومي»). ويفسر هذا إلى حد ما البطالة المرتفعة والأطول أجلا غالبا بين صفوف الشباب المتعلمين تعليما عاليا (الشكل البياني ٣–٧).[٨]

والعمل غير الرسمي له كذلك أهمية ملحوظة. فالأنشطة (غير الرسمية) محدودة النطاق توفر معظم الوظائف في المنطقة، حيث نجد أن مؤسسات الأعمال التي تضم خمسة موظفين أو أقل تهيمن على القطاع الخاص في كل من مصر والضفة الغربية وغزة، وتكاد تمثل ٦٠٪ من توظيف العمالة. وتتضح هذه الظاهرة بدرجة أقل كثيرا، ولكنها ملحوظة، في كل من الأردن (٤٠٪) وتونس (٣٧٪). وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تتركز معظم الأنشطة محدودة النطاق في القطاعات منخفضة الإنتاجية.[٩] وتمثل الأنشطة غير الرسمية، المعبر عنها بنسبة أصحاب الأعمال الحرة والعاملين بدون

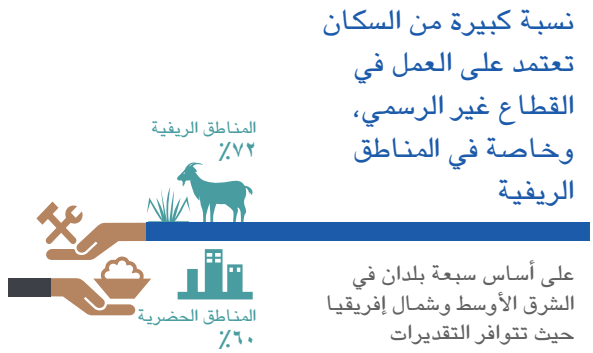
[٧]من المرجح حساب زيادات الأجور في القطاع العام بأقل من قيمتها الحقيقية نتيجة عدم إدراج العديد من المزايا والمخصصات غير المرتبطة بالأجور. ومع ندرة البيانات الموثوقة، فإن مثل هذه المزايا غالبا ما تكون أعلى في القطاع العام.
[٨]تقرير صندوق النقد الدولي "IMF (2018)"؛ وتقرير البنك الدولي "World Bank 2013a".
[٩]دراسة "Gatti and others (2014)"؛ وتقرير البنك الدولي "World Bank (2015a)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٥: نسبة العمالة الفقيرة كبيرة

المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الرسم التوضيحي ٦: انتشار العمل غير الرسمي



المصدر: دراسة "Angel-Urdinola and Tanabe (2012)".

أجر، في المتوسط، حوالي ٣٠٪ من العمالة في الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و٥٠٪ في بلدان المنطقة منخفضة الدخل، ونسبة لا تكاد تذكر في مجلس التعاون الخليجي (حوالي ٣٪). ورغم انخفاض نسبة العمالة التي تتقاضى أجرا أقل من ٣,١ دولارا يوميا (مقيسا بتعادل القوى الشرائية) من ٢٩٪ في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٢٪ في ٢٠١٦، فإنها أعلى من المتوسط المسجل في اقتصادات الأسواق الصاعدة (١١٪) (الرسم التوضيحي ٥).

وتعاني المناطق الريفية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أوضاع أكثر خطورة على مستوى توظيف العمالة، ومستويات الأنشطة غير الرسمية فيها أعلى، وخاصة في الأسواق الصاعدة بالمنطقة (الرسم التوضيحي ٦). وفي حين تعاني المناطق الحضرية غالبا من ارتفاع معدلات البطالة، تتسم المناطق الريفية غالبا بارتفاع نسبة العمالة غير الرسمية وبقطاع زراعي كبير. فعلى سبيل المثال، بلغ معدل البطالة في المناطق الريفية في باكستان ٣٪ في ٢٠١٥ مقارنة بمعدل قدره ٥٪ في المناطق الحضرية، بينما بلغت نسبة التوظيف إلى مجموع السكان في المناطق الريفية ٥٥٪ (مقابل ٤٢٪) وبلغت نسبة المشاركة في سوق العمل في المناطق الريفية ٥٦٪ (مقابل ٤٥٪).[١٠] وفي الجزائر، يعاني توظيف العمالة في المناطق الزراعية من خطورة أكبر: فالوظائف الدائمة تمثل نحو ٢٧٪ من الوظائف، في مقابل ٤٠٪ في المناطق الحضرية.[١١]

ولا تخلق المنطقة القدر الكافي من الوظائف التي تتطلب مهارات عالية، وتهيمن فيها الوظائف التي تتطلب مهارات متوسطة على توظيف العمالة.[١٢] ورغم أن الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مماثلة للمجموعات المقارن بها في هذا الخصوص، فإن دول مجلس التعاون الخليجي تسجل نسبة أعلى من الوظائف التي تتطلب مهارات متوسطة مقارنة بالاقتصادات المتقدمة (٦٢٪ مقابل ٤٨٪، على التوالي)، ونسبة أقل من العمالة ذات المهارة العالية (الشكل البياني ٣–٨). وفي الوقت نفسه، نجد أن نسبة كبيرة من العاطلين عن العمل يتمتعون بمستوى تعليمي متقدم، مقارنة بمجموعات النظراء. وقد يرجع ذلك لانتظار أصحاب المستويات التعليمية العالية الحصول على فرص العمل التي تحقق توقعاتهم و/أو نتيجة التباين الكبير بين المهارات ومتطلبات السوق، نظرا لأن الأنظمة التعليمية لا تزود الطلاب بالمهارات المناسبة للعمل في القطاع الخاص. ومن الأسباب الأخرى لهذه النتائج ضعف الطلب على العمالة المتعلمة نتيجة نقص الديناميكية والابتكار في القطاع الخاص.

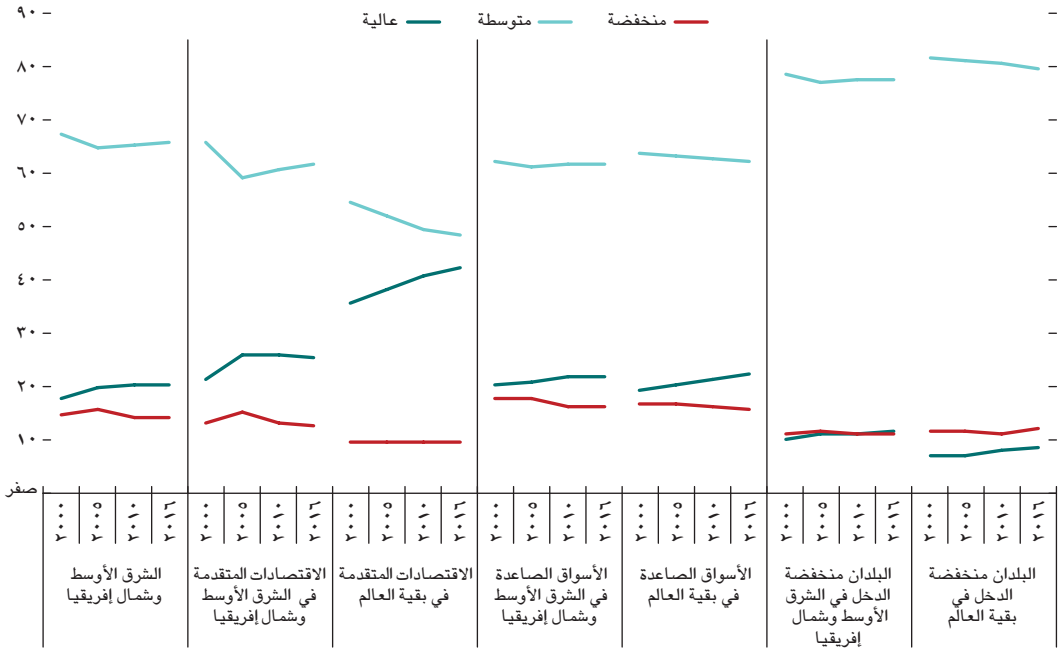
[١٠] منظمة العمل الدولية.

[١١] دراسة Pierre (2014).

[١٢] منظمة العمل الدولية تُعرِّف مستويات المهارة حسب طبيعة وظيفة العاملين: فالمهارات العالية من نصيب المديرين والمتخصصين والفنيين؛ والمهارات المتوسطة من نصيب موظفي الأعمال الكتابية والمبيعات؛ أما المهارات المنخفضة فهي من نصيب العمالة في الوظائف الأولية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣–٨: تقسيم القوة العاملة حسب مستوى المهارة
(٪ من مجموع القوة العاملة)



المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الحقيقة الثالثة: شركات القطاع الخاص أقل وأصغر من اللازم.

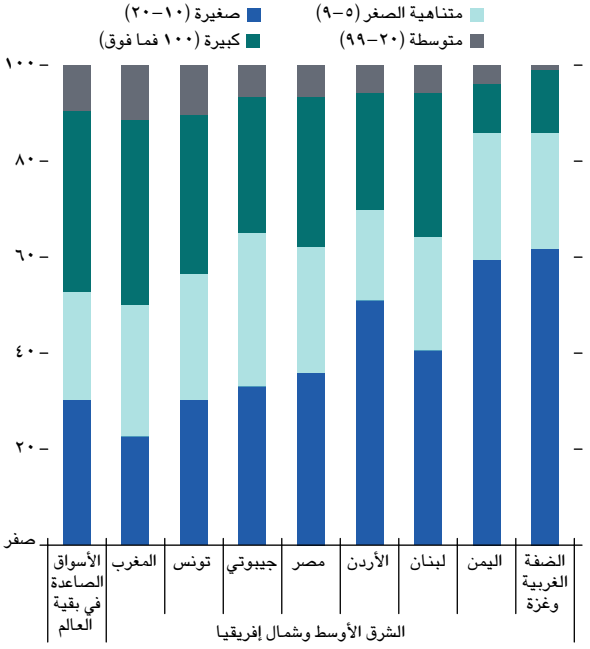
يعتبر معدل دخول شركات جديدة إلى القطاع الرسمي في المنطقة منخفضاً وفق المعايير الدولية. وتشهد بلدان المنطقة عدا مجلس التعاون الخليجي أقل عدد من الشركات ذات المسؤولية المحدودة المسجلة حديثا لكل ١٠٠٠ شخص في سن العمل من أي منطقة. ورغم أن معدل دخول الشركات إلى القطاع الرسمي في دول مجلس التعاون الخليجي أعلى من بلدان المنطقة خارج مجلس التعاون، فإنها لا تزال منخفضة نسبيا بالمقارنة الدولية. وعلى مستوى البلدان خارج مجلس التعاون الخليجي نجد أن تونس والمغرب لديهما أعلى معدلات دخول الشركات إلى القطاع الرسمي. غير أن هذه المعدلات تبدو ضئيلة عند مقارنتها بالمعدلات السائدة في اقتصادات البلدان الصاعدة سريعة النمو — مثل صربيا والبرازيل وكرواتيا وشيلي وبلغاريا — حيث سجلت معدلات أعلى بدرجة تتراوح بين ضعفين إلى ثمانية أضعاف. أما أدنى معدلات دخول الشركات إلى القطاع الرسمي فهي في الجزائر والعراق ومصر حيث بلغ عدد الشركات ذات المسؤولية المحدودة المسجلة أقل من ٠,٥ شركة لكل ١٠٠٠ شخص في سن العمل.

ولدى دخول الشركات إلى القطاع الرسمي، تظل معظمها في الغالب صغيرة وتولد فرص عمل قليلة، مما يرجع إلى تعذر حصولها على التمويل وضعف حقوقها القانونية (الشكلان البيانيان ٣–٩ و٣–١٠). وفي الفترة من ٢٠١٠–٢٠١٣، انخفض معدل التوظيف في الشركات القائمة التي يقل عدد موظفيها عن ٢٠ موظفا في سبعة من بلدان المنطقة التي شملها المسح في حين ارتفع في كل المناطق الأخرى. كذلك اتسم توليد فرص العمل بالضعف على مستوى الشركات المتوسطة مقارنة بالمناطق الأخرى، في حين جاء أداء الشركات الكبيرة جيدا في هذا الخصوص. وفي العديد من الاقتصادات الصاعدة، يلاحظ انخفاض نسبة الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي تعد مصدر معظم فرص العمل، مقارنة باقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-٩: توزيع شركات القطاع الخاص الرسمية حسب حجمها

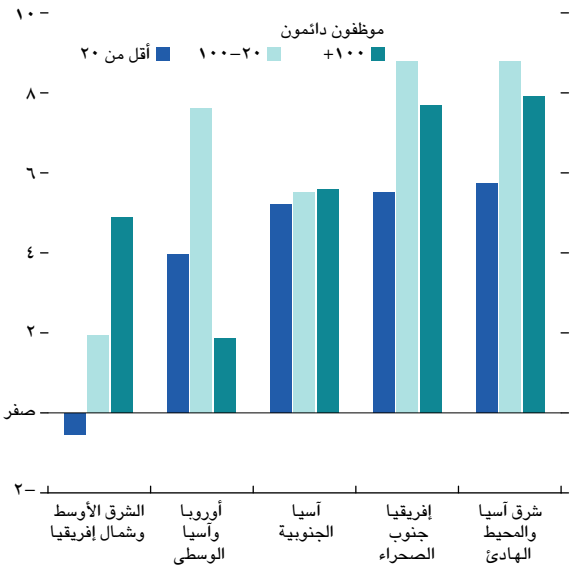
(٪ من مجموع الشركات التي تضم أكثر من خمسة موظفين)



المصادر: مسوح المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٣-١٠: نمو التوظيف السنوي، حسب حجم الشركات

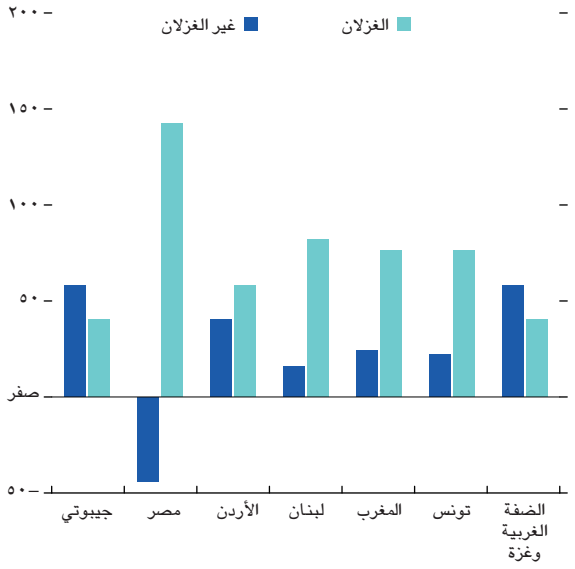
(٪، متوسط ٢٠١٠-٢٠١٣)



المصادر: مسوح المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٣-١١: النسبة من مجموع صافي فرص العمل الجديدة

(٪)



المصادر: مسوح المؤسسات الصادرة عن البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

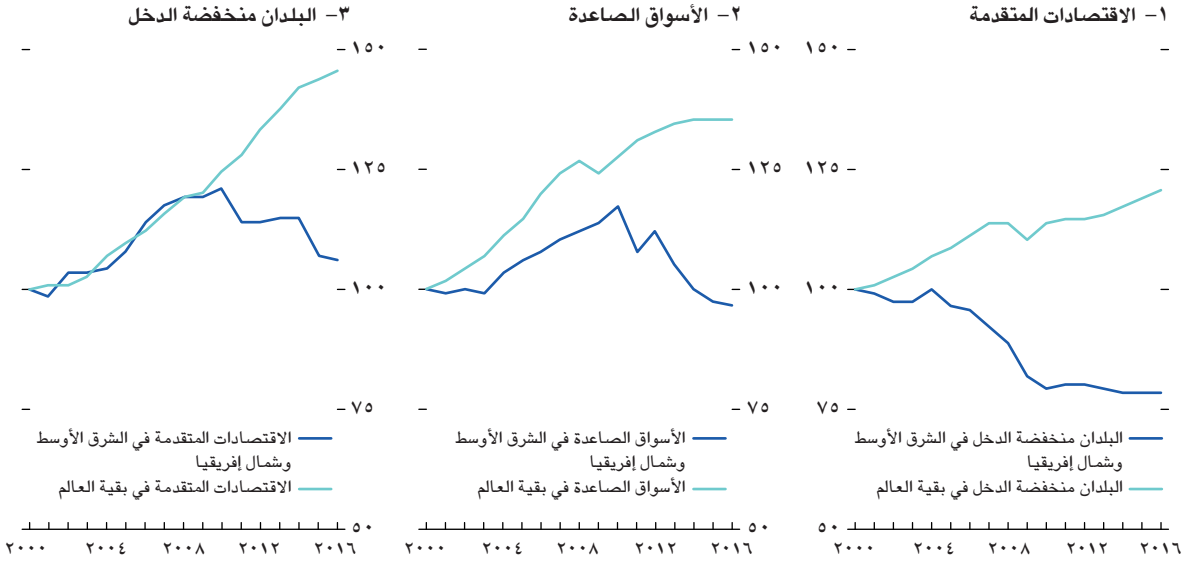
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ويسهم عدد قليل من الشركات سريعة النمو، التي يطلق عليها اسم «الغزلان» (gazelles)، بنسبة كبيرة في خلق فرص العمل بالمنطقة (الشكل البياني ٣-١١). والغزلان هي شركات تبدأ بخمسة موظفين على الأقل ويتضاعف عدد موظفيها على مدار ثلاث سنوات. وبينما تمثل الشركات الغزلان، في المتوسط، ٣,٤٪ من شركات القطاع الرسمي، فإنها تسهم في خلق ثلاثة أرباع صافي فرص العمل الكلية في البلدان التي شملها المسح. ففي مصر، نجد أن الشركات الغزلان تعوض فاقد التوظيف في الشركات الأخرى وتزيد عليه. وهذه الشركات على الأرجح هي شركات يقل عدد موظفيها عن ٢٠ موظفا وبدأت الغالبية العظمى منها (٧٥٪) العمل كشركات صغيرة. والشركات الغزلان هي على الأرجح شركات شابة وابتكرت خطوط إنتاجها بنسبة أكبر من الشركات غير المصنفة في فئة الغزلان (٣٢٪ من الشركات الغزلان ابتكرت خطوط إنتاج مقابل ١٩٪ بين الشركات غير المصنفة في فئة الغزلان).

الحقيقة الرابعة: شركات القطاع الخاص لديها فرص محدودة.

على النقيض تماما من بقية العالم، تواصل إنتاجية العمالة في المنطقة تراجعها منذ الأزمة المالية العالمية، وحتى قبل ذلك في مجلس التعاون الخليجي (الشكل البياني ٣-١٢). وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة كثافة رأس المال بين الشركات تؤدي إلى انخفاض الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (أي فعالية استخدام الشركات لعوامل الإنتاج). فالشركات الكبرى أكثر إنتاجية بوجه عام، لكنها غالبا ما تكون أكثر كثافة في استخدام رأس المال. ففي العديد من البلدان — جيبوتي ومصر ولبنان وتونس — نجد أن توليفة إنتاجية العمالة المرتفعة نسبيا وانخفاض الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج تشير إلى ضعف كفاءة استخدام الشركات لرأس المال والعمالة. ولكن هناك بعض الاستثناءات. ففي الأردن، نجد أن العمالة غالبا ما تكون أقل إنتاجية ولكن الإنتاجية الكلية مرتفعة. وفي المقابل، نجد أن إنتاجية العمالة المرتفعة نسبيا في المغرب يصاحبها ارتفاع نسبي في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، مما يشير إلى اعتماد نظام يتسم بالكفاءة نسبيا (تقرير البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير "EBRD, 2016").

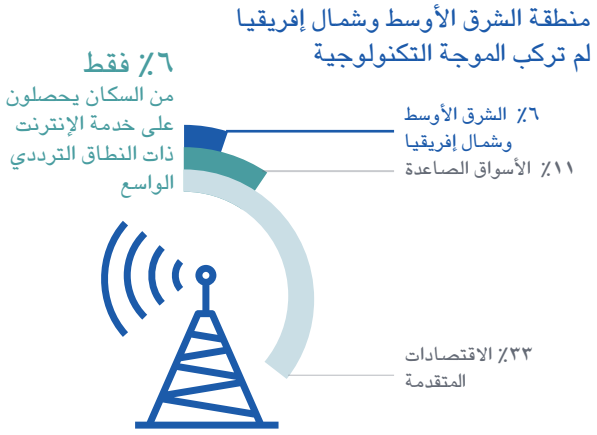
الشكل البياني ٣-١٢: إنتاجية العمالة
(المؤشر، ٢٠٠٠ إنتاج كل عامل بالدولارات حسب تعادل القوى الشرائية = ١٠٠)



المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٧: المنطقة تخسر إلى حد كبير الفرص التي تتيحها التطورات التكنولوجية الجديدة



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ولا تزال منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خارج نطاق موجة التكنولوجيا، وهو ما يتضح من الانخفاض الكبير في معدلات الحصول على خدمة الإنترنت ذات النطاق الترددي الواسع، حيث لا يحصل عليها سوى ٦٪ من السكان، وهي نسبة أقل من تلك المسجلة في الأسواق الصاعدة الأخرى وأقل كثيرا مقارنة بالاقتصادات المتقدمة (الرسم التوضيحي ٧). وفي الوقت نفسه، نجد أن بلدان المنطقة متأخرة عن نظرائها في مجال البحث والتطوير. ففي المتوسط، تنفق دول مجلس التعاون الخليجي ٠,٥٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي على البحث والتطوير، في حين يبلغ المتوسط في الاقتصادات المتقدمة ٢٪. وبخلاف مجلس التعاون الخليجي، يبلغ المتوسط في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تتوافر بيانات عنها ٠,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بنسبة قدرها ٠,٥٪ في الأسواق الصاعدة.[١٣] كذلك تعتبر بلدان المنطقة متأخرة عن نظرائها في تصدير المنتجات عالية التقنية؛ فالصادرات عالية التقنية تشكل في المتوسط نسبة قدرها ٢٪ من الصادرات المصنعة في المنطقة، في حين تشكل ١٩٪ في المتوسط من صادرات الأسواق الصاعدة.[١٤] كذلك يمكن تفسير هذا الأمر إلى حد كبير بعدم اندماج بلدان المنطقة في التجارة ذات القيمة المضافة العالية.

أدى عدم اليقين الاقتصادي والسياسي في المنطقة إلى تثبيط عزم المستثمرين الأجانب، مقيدا القدرة على الاستثمار في رأس المال والتكنولوجيا. وعلى عكس المناطق الصاعدة الأخرى، لم تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عودة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الفترة بعد الأزمة المالية العالمية. وعلى سبيل المثال، زادت التدفقات الوافدة إلى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي خلال الفترة من ٢٠١٠–٢٠١٥ بنسبة ١١٪ كما زادت بنسبة ٧٦٪ في إفريقيا جنوب الصحراء. وفي المقابل، انخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال الفترة نفسها بنسبة قدرها ٥٣٪ (الرسم التوضيحي ٨). وبالتالي، لم تحصل المنطقة، رغم التحسن المشاهد في بعض البلدان مثل مصر، إلا على حوالي ٥٪ من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة للاقتصادات النامية في عام ٢٠١٥، مقارنة بنسبة قدرها ١٢٪ في ٢٠٠٨ (الشكل البياني ٣–١٣). ولرفع مستوى تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من إجمالي الناتج المحلي للوصول إلى متوسط الأسواق الصاعدة يتعين توفير تدفقات بمبلغ ٤٠ مليار دولار (أي ١,٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي).

الرسم التوضيحي ٨: المستثمرون الأجانب عازفون عن المشاركة

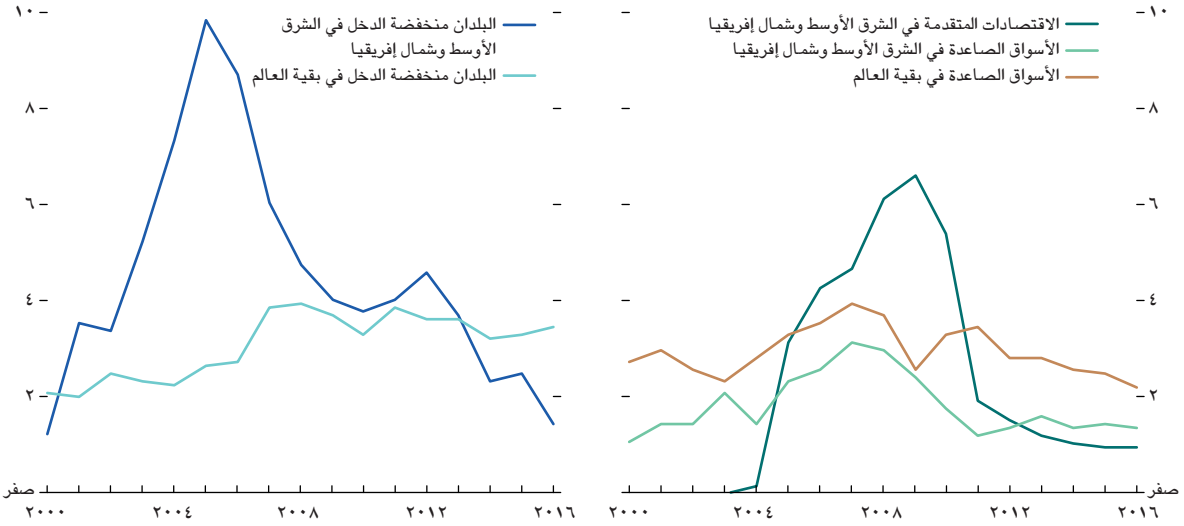
المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

[١٣] تشمل البلدان مصر وإيران والعراق والأردن وباكستان التي يتراوح فيها الإنفاق على البحث والتطوير ما بين ٠,٠٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في العراق إلى ٠,٧٢٪ في مصر (مؤشرات التنمية العالمية).

[١٤] مؤشرات التنمية العالمية.

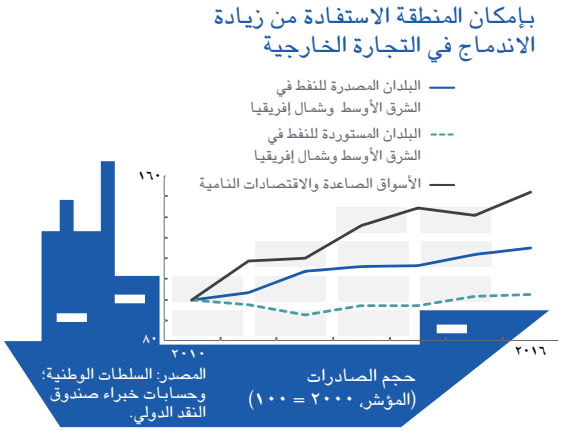
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-١٣: الاستثمار الأجنبي المباشر
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الرسم التوضيحي ٩: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متأخرة عن اللحاق بركب نظرائها في الانفتاح التجاري



يمكن لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الاستفادة من زيادة الاندماج في التجارة العالمية (الرسم التوضيحي ٩). فالنفط يهيمن على قطاعات التصدير في بلدان المنطقة المنتجة للنفط، وبوسع هذه البلدان الاستفادة من زيادة تنويع اقتصاداتها. أما البلدان غير النفطية في المنطقة فهي غالبا أكثر تنوعا وأكثر اندماجا إلى حد ما في سلاسل القيمة العالمية، حيث يلاحظ أن درجة نفاذ صادراتها إلى الأسواق مماثلة لاقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى، ولكن حجم صادراتها ظل يتراجع على مدار الخمس عشرة سنة الماضية مقارنة بنظرائها كما يمكنها الاستفادة من تحسين جودة صادرتها. ويمكن أن تستفيد معظم البلدان من تعزيز فرص النفاذ إلى أسواق الصادرات من خلال الاتفاقات التجارية واستغلال فرص التكامل الجديدة مثل «مبادرة الحزام والطريق» الصينية، و«الميثاق العالمي مع إفريقيا» (تقرير صندوق النقد الدولي "IMF, 2017a").

تصميم استراتيجيات شاملة لخلق فرص العمل

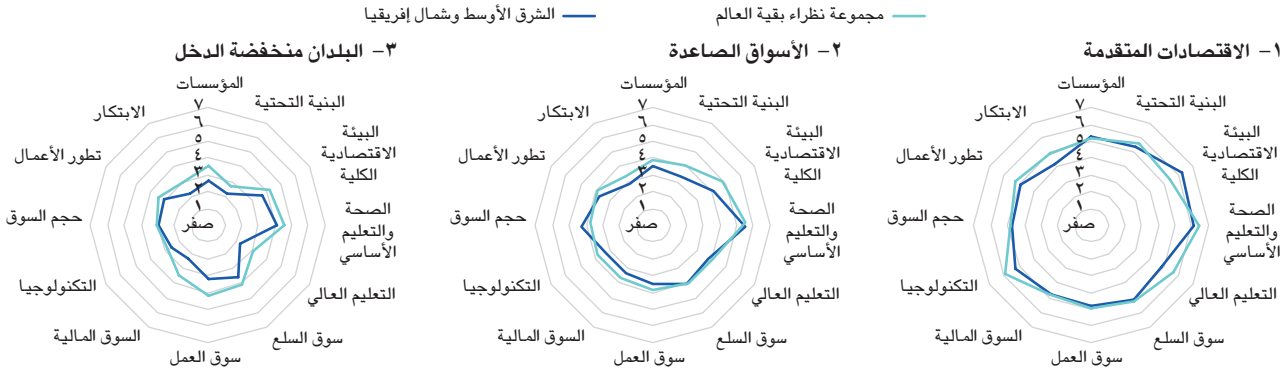
يقتضي تشجيع التوسع في نشاط القطاع الخاص وتعزيز قدرته على خلق فرص العمل تنفيذ مجموعة كبيرة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية (الرسم التوضيحي ١٠). وينبغي أن يكون جدول أعمال السياسات ملائما لكل بلدان المنطقة، حيث تسعى البلدان المصدرة للنفط إلى تنويع اقتصاداتها وتسعى البلدان الأخرى لتعزيز قدرة القطاع الخاص على خلق فرص العمل لاستيعاب العمالة المتنامية. ولكن، كما هو الحال دائما، ينبغي أن تكون السياسات المتبناة مصممة وفق ظروف كل بلد على حدة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١٠: تشجيع خلق فرص العمل يتطلب اتخاذ إجراءات في عدة مجالات على مستوى السياسات

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-١٤: ركائز التنافسية
(درجات، مقياس من ١-٧، القيم الأعلى = زيادة التنافسية)



المصادر: المنتدى الاقتصادي العالمي؛ وتحديد المراتب من جانب خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا توجد بيانات متاحة إلا عن أفغانستان وموريتانيا.

الأولوية الأولى: إرساء بيئة تنظيمية تكفل تكافؤ الفرص بين الجميع حتى تصبح الشركات الخاصة هي المحرك الأساسي لخلق فرص العمل

من شأن تحسين مناخ الأعمال في المنطقة المساهمة في تعزيز نمو الإنتاجية والسماح بتوسع القطاع الخاص. فمن الممكن تحسين الإنتاجية بدرجة كبيرة عن طريق توفير الخدمات الأساسية ذات الكفاءة العالية، وتعزيز سيادة القانون، وضمان تحقيق المنافسة العادلة، وتقليص هيمنة الشركات المملوكة للدولة، والحد من الفساد، وتبسيط قواعد تنظيم الأعمال. فتنفيذ الإصلاحات الكفيلة بارتقاء بلد ما درجة للأعلى على مؤشر التنافسية العالمية الكلي[١٥] (حيث ١ يمثل أدنى درجة و٧ أعلى درجة (الشكل البياني ٣-١٤)) يمكن أن يؤدي إلى زيادة نمو الإنتاجية بمقدار ١,٤ نقطة مئوية (الرسم التوضيحي ١١) (دراسة "Mitra and others, 2016").

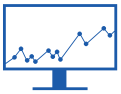
زيادة فرص الحصول على التمويل، وخاصة للشركات الصغيرة والمتوسطة: رغم أن المنطقة تتميز بالقطاعات المالية الكبيرة نسبيا وحصة الائتمان الخاص المعقولة في إجمالي الناتج المحلي مقارنة بالمناطق الأخرى، فإن الائتمان يبدو مائلا إلى التركز في الشركات الكبرى (تقرير البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير "EBRD, 2016"). وتسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل درجة من تركز القروض المقدمة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على مستوى جميع المناطق (فهي تمثل ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي) (الرسم التوضيحي ١٢). يمكن أن تؤدي زيادة بمقدار ستة أضعاف (أو ٣١١ مليار دولار) أن تصل بالمنطقة إلى متوسط الأسواق الصاعدة. وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن فرص الشركات غير الرسمية، وهي السائدة في المنطقة، في الحصول على الائتمان محدودة. وهناك نسبة كبيرة من الشركات منفصلة عن النظام المالي الرسمي وتعتمد بدلا من ذلك على رؤوس أموالها الخاصة (الشكل البياني ٣-١٥). ومن المحتمل في هذه الحالة أن تفقد هذه الشركات فرص تحقيق النمو.

يمكن للحكومات تعزيز فرص الحصول على التمويل المصرفي، وخاصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بتطوير نظم الاستعلام الائتماني وتعزيز الترتيبات الضمانية. وقد وضعت بعض

[١٥] يتولى المنتدى الاقتصادي العالمي إعداد هذا المؤشر سنويا ويتم نشره في تقرير التنافسية العالمية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١١: تقليص الفجوة في التنافسية سيساهم في نمو الانتاجية

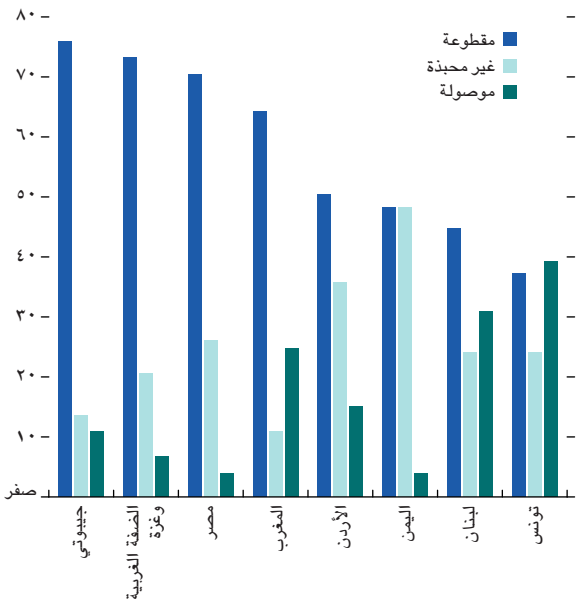


الارتقاء نقطة واحدة للأعلى في مؤشر التنافسية العالمية يمكن أن يؤدي إلى ...

زيادة نمو الإنتاجية بمقدار ١,٤ نقطة مئوية

الشكل البياني ٣-١٥: العلاقة الائتمانية بين الشركات والقطاع المالي

(نسبة الشركات ذات العلاقة المقطوعة أو غير المحبذة أو الموصولة مع التمويل)



المصادر: البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير؛ والبنك الأوروبي للاستثمار؛ والبنك الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بلدان المنطقة برامج لدعم تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، شملت التمويل والمساعدة الفنية والتدريب.[١٦] ومن الممكن تحقيق الفائدة من مثل هذه البرامج، وإن كانت هناك برامج أخرى، كالائتمان الموجه أو أسعار الفائدة المدعومة، قد تؤدي إلى نتائج عكسية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك أنواع أخرى من التمويل يمكن أن تكون أكثر ملاءمة لتشجيع ريادة الأعمال والإقدام على المخاطر في المنطقة. ومن أمثلتها الإيجار، والتخصيم، والإقراض المضمون بأصول، والإقراض على أساس السجل الائتماني للمالك، إلخ. وبينما يواصل رأس المال المخاطر تطوره في المنطقة فإنه يظل محدودا.

الرسم التوضيحي ١٢: الحصول على التمويل يمثل قيدا رئيسيا على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة

المصادر: مسح صندوق النقد الدولي الخاص بإمكانية الحصول على التمويل؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الحد من الروتين وضمان إنفاذ القواعد التنظيمية يمكن أن يوفرا الحيز اللازم لنمو القطاع الخاص، وخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: فمعالجة مسائل التراخيص وحقوق المستثمرين وأطر تسوية حالات الإعسار هي من أكثر المجالات التي تتأخر فيها المنطقة عن ركب نظرائها (الشكل البياني ٣–١٦). وقد تؤدي هذه العوامل إلى تثبيط الاستثمار وكبح فرص الدخول إلى القطاع الرسمي. ويمكن أن تؤدي القواعد التنظيمية المرهقة أيضا إلى ترك شركات القطاع الخاص والداخلين الجدد إلى السوق في وضع غير موات مقارنة بالشركات الأكبر أو ذات النفوذ أو المملوكة للدولة. وبالنسبة للأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن تبسيط إجراءات الحصول على تراخيص البناء يمكن أن يساعدها على إحراز التقدم (راجع الإطار ٢ حول كيفية إصلاح مناخ الأعمال).

الأولوية الثانية: اعتماد سياسات لتعزيز كفاءة أسواق العمل

حماية العمالة وليس الوظائف: إن القواعد المنظمة للعمل مفيدة لضمان حماية العمالة، ولكن لا ينبغي أن تكون مفرطة في الصرامة أو التراخي.[١٧] وينبغي أن تكون القواعد المنظمة لسوق العمل مراعية للاعتبارات ذات الخصوصية بالنسبة لكل بلد على حدة، مسترشدة بالمبدأ العام الذي يقضي بأن العمالة، وليس الوظائف، هي ما ينبغي حمايته. وهذا هو الأمر الأكثر الأهمية في ظل سرعة التقدم التكنولوجي وتزايد استخدام الذكاء الاصطناعي والروبوت في أماكن العمل. وتتطلب حماية العمالة وضع قواعد تنظيمية للعمل تكون أقل إرهاقا بحيث تسهل حركية العمالة، وسياسات اجتماعية تسمح بسلاسة انتقال العمالة إلى وظائف جديدة، مثل إعانات البطالة و«سياسات سوق العمل النشطة» (Active Labor Market Policies). وعلى وجه التحديد، يتسع المجال في العديد من بلدان المنطقة لتخفيض مدفوعات إنهاء الخدمة، التي لا توفر الحماية

[١٦] راجع دراسة Rodriguez and Ananthakrishnan (2015)، بشأن الكويت.

[١٧] تقرير البنك الدولي "World Bank (2013b)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-١٦: قيود ممارسة أنشطة الأعمال، بالنسبة للبلدان المقارن بها
(المقياس صفر – ١٠٠، ١٠٠ هو أفضل أداء)

المصادر: مؤشرات المسافة إلى الحد الأعلى للأداء في مؤشر البنك الدولي لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تم ترتيب القيود من أفضل أداء مقابل البلدان المقارن بها إلى أسوأ أداء.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٢: كيفية إصلاح بيئة الأعمال

تعمل إصلاحات بيئة الأعمال على عدة مستويات وتشمل مجموعة كبيرة من الأطراف المعنية. وهي حتما عملية سياسية. ومن شأن اعتماد استراتيجية قوية للتواصل أن يساعد في هذه العملية. ويمكن الاستفادة أيضا من بناء التأييد اللازم والتواصل مع الراغبين في الإبقاء على الوضع القائم. ويمكن أن تكون عملية الإصلاح معبرة عن مدخلات ومشاركات جميع الأطراف المعنية، بما فيها رجال السياسة والمسؤولون وممثلو القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي وممثلو المجتمع المدني. ومن الضروري وضع آلية للتشاور تسمح للأطراف المعنية بتقديم آرائهم التقييمية للقائمين على الإصلاح لأخذها في الاعتبار. وكأنها تعزيز لقدرات الأطراف المعنية.

ففي الإمارات العربية المتحدة، تم دمج المناقشات مع الأطراف المعنية ذات الصلة في صياغة مسودة قانون الاستثمار الأجنبي. وتم التواصل بين الحكومة والحكومة (G2G) (على سبيل المثال التواصل بين وزارة وأخرى أو فيما بين إدارات الوزارة الواحدة)؛ وبين الحكومة ومؤسسة الأعمال/الحكومة والقطاع الخاص (G2B/G2P)؛ والحكومة والمواطن/المقيم (G2C). واستخدمت السلطات عدة أدوات للتواصل، بما فيها المنشورات والمطبوعات، والمقالات الصحفية، والاجتماعات الدورية مع غرف التجارة والصناعة، ولافتات الشوارع، وخط الهاتف الساخن لتلقي الشكاوى من المستهلكين، وظهور كبار المسؤولين على شاشات التليفزيون.

وينبغي ترتيب تسلسل الإصلاحات وتعديلها حسب ظروف كل بلد على حدة. وبينما يمكن لجني «المكاسب السريعة» أن يعطي زخما للإصلاحات فمن الضروري أيضا أن يكون هناك منظور طويل الأجل لضمان قابلية استمرارها. وعلى سبيل المثال، بدأت الإمارات في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ بإصلاحات يسيرة نسبيا: فقد تم إصدار عدة حدود قصوى للإيجارات على مستوى الإمارات ككل بهدف معالجة زيادات الإيجارات في الأجل القصير إلى المتوسط؛ وتمرير قانون حقوق المستهلك في أواخر ٢٠٠٦ لتخفيض أسعار بعض السلع الأساسية؛ والإعلان في عام ٢٠٠٧ عن استراتيجية الإمارات الوطنية للتنمية. واستغرقت الإمارات وقتا إضافيا لتغيير القواعد التنظيمية الأكثر تعقيدا، مثل وضع قانون تنظيم المنافسة الذي يكافح الممارسات الاحتكارية وإساءة استغلال الأوضاع المهيمنة؛ وقانون الاستثمار الأجنبي الذي يعزز منافسة القطاع الخاص؛ وإنشاء المركز الوطني للإحصاء.

وينبغي للقائمين على الإصلاحات استيعاب ومعالجة فجوة التنفيذ التي تنشأ عادة بين اعتماد القواعد التنظيمية أو المبادئ من جهة وتغيير الممارسات وإنفاذ القواعد التنظيمية على أرض الواقع من جهة أخرى.

وينبغي أن تحرص الهيئات الإنمائية كذلك على وضع نظم للتنسيق بين الجهات المانحة وتحمل المسؤولية بشأن جودة المشورة التي تقدمها واتساقها. وينبغي أن تضمن مشاركة جميع الأطراف المعنية.

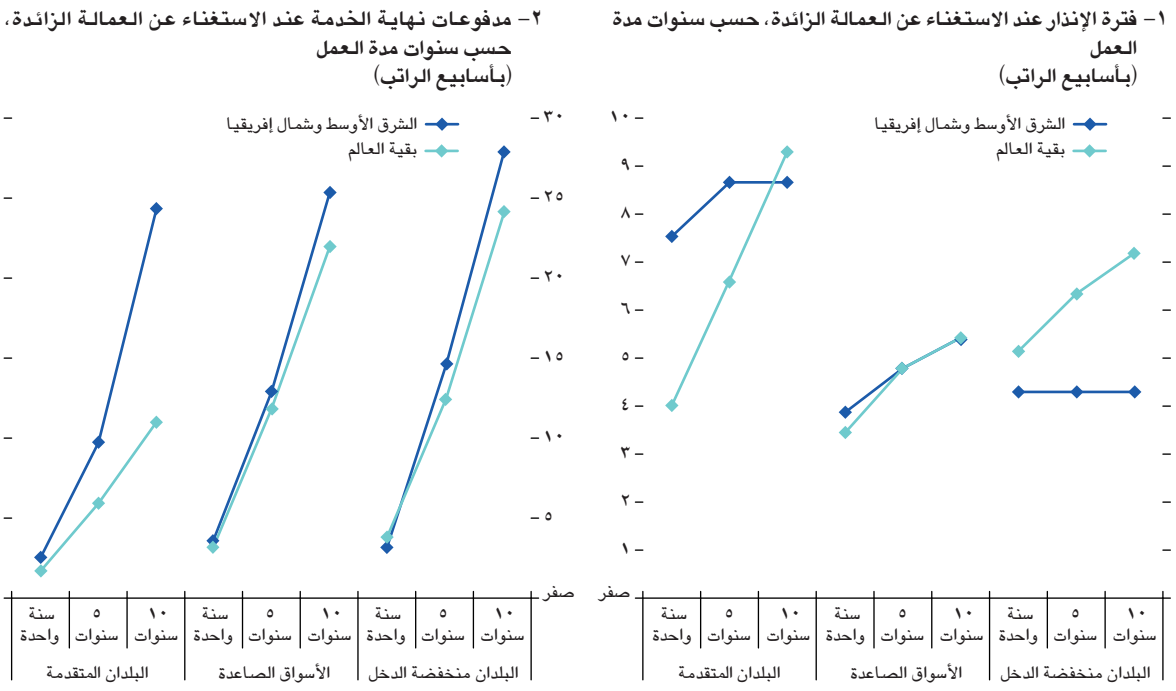
المصادر: دراسة "Al Farra (2007)"؛ وتقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "OECD (2008)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفعالة ولا العادلة للعمالة، إلى جانب وضع نظم أكثر كفاءة للحماية/التأمين ضد البطالة (الشكل البياني ٣–١٧).

إلغاء القواعد التنظيمية التي تؤدي إلى التمييز ضد المرأة والشباب واللاجئين: لا ينبغي أن تؤدي قواعد العمل التنظيمية إلى استبعاد فئات معينة من سوق العمل. وهناك عدة أمثلة على السياسات التي قد تكون لها آثار غير مقصودة على فئات معينة: ففرض حد أدنى موحد للأجور قد يؤدي إلى استبعاد العمالة الشابة وغير الماهرة من سوق العمل؛ كما أن فرض قيود على ساعات عمل المرأة قد يحول دون توظيفها أو أن تصبح رائدة أعمال؛ وقد تؤدي القواعد التنظيمية التي تفرض أعباء أكبر على العمالة لفترات قصيرة إلى تقييد التعيينات الجديدة. وبشكل أعم، فإن تصميم قواعد العمل التنظيمية التي تُطبق على الجميع ويتم تنفيذها على نحو يتسم بالعدالة والإنصاف سيحول دون حدوث تشوهات وتجزؤ سوق العمل. وفي البلدان التي تواجه فيها المرأة والشباب معوقات نتيجة قلة الخبرة العملية أو تواجه عقبات أخرى أمام الحصول على فرص العمل، يمكن النظر في تنفيذ سياسات توفر الحوافز للشركات لتعيين هذه الفئات (فعلى سبيل المثال، اختبرت بعض البلدان تخفيض ضرائب أرباب العمل أو مساهمات الضمان الاجتماعي بصفة مؤقتة لتشجيع الشركات على تعيين العمالة التي تفتقر إلى الخبرة). وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون من المفيد مراجعة السياسات الاجتماعية التي تثبِّط قدرة النساء والشباب على المشاركة في قوى العمل، مثل احتمال فقدان الأسرة مزايا المساعدات الاجتماعية عند دخول أفراد الأسرة من الإناث إلى سوق العمل. وأخيرا، يواجه اللاجئون غالبا صعوبات معينة تتمثل في إمكانية التمتع بالوضع القانوني في البلدان المضيفة الذ يسمح لهم بالعمل بصفة رسمية. فإيجاد الطرق الكفيلة بسرعة إدراجهم في سوق العمل بالبلدان المضيفة سيمكنهم من المساهمة في النشاط

الشكل البياني ٣–١٧: القواعد التنظيمية لأسواق العمل



المصادر: مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

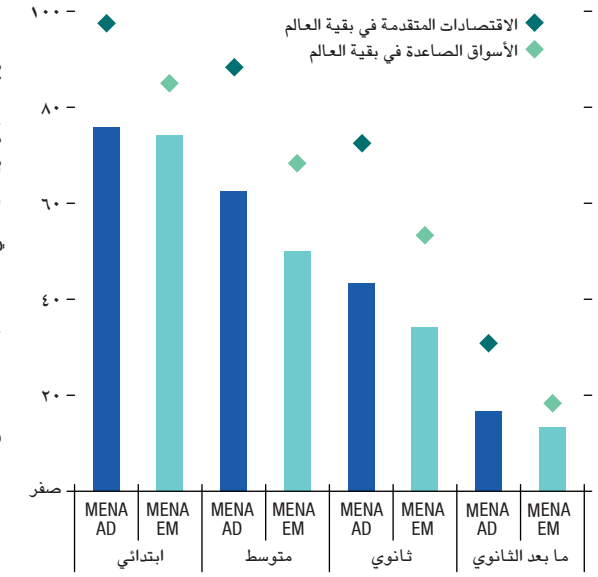
الاقتصادي، بما في ذلك تبسيط إجراءات استخراج تصاريح العمل، وإتاحة مشاركتهم في برامج سوق العمل الفعالة المناسبة، مثل التدريب.

القضاء على التشوهات الناشئة عن ارتفاع معدلات التوظيف وزيادات الأجور في القطاع العام: يتعين على كثير من البلدان مراجعة كيفية إدارتها لفواتير أجور القطاع العام ومن ثم إعادة التركيز على الهدف الأساسي المتمثل في تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية، بدلا من استخدام وظائف وأجور القطاع العام لتحقيق أهداف اجتماعية–اقتصادية متعددة، مثل توفير فرص العمل أو إعادة توزيع الثروة النفطية. ويمكن للإصلاحات الهيكلية أن تسهم في بناء نظام حديث للخدمة المدنية موجه نحو الخدمات (تقرير صندوق النقد الدولي "IMF, 2018"). ويعد هذا الأمر ضروريا لأنه سيتعين على القطاع الخاص، في عصر يتسم بالقيود على الموازنات العامة والتغير التكنولوجي السريع، أن يصبح في نهاية المطاف الجهة الأساسية لتوفير فرص العمل.

إصلاح العملية التعليمية لإعداد العمالة على نحو أفضل للالتحاق بالقطاع الخاص والتأكد من قدرتهم على التكيف في ظل التغيرات التكنولوجية: يتمثل الهدف من إصلاح التعليم في تجهيز العمالة، وخاصة أجيال المستقبل، بالمهارات المناسبة التي تجعلهم أكثر إنتاجية وقدرة على التكيف. فإلى جنب سد الفجوات المتبقية في التحصيل الدراسي وتحسين نتائج الاختبارات (الشكل البياني ٣–١٨)، ينبغي التحول في المناهج الدراسية بعيدا عن أسلوب التلقين وزيادة تركيزها على المهارات التكنولوجية وكذلك على المهارات الشخصية، مثل حل المشكلات والتفكير النقدي والعمل الجماعي. ولتحسين التعلم وتعميق فهم الطلبة لأسلوب عمل القطاع الخاص وريادة الأعمال، لا بد أن تتكيف الأنظمة التعليمية مع التقدم التكنولوجي لتلبية الطلب

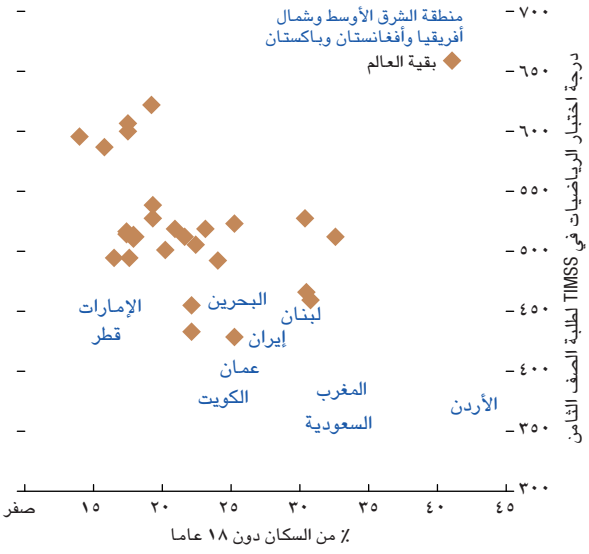
الشكل البياني ٣–١٨: المستويات التعليمية ودرجات الاختبارات

١– التحصيل الدراسي حسب المستوى
(٪ من السكان في سن ٢٥ فما فوق، آخر البيانات المتاحة)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: MENA AD = الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ MENA EM = الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

٢– درجات اختبار الرياضيات في «الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم» (TIMSS)، مقابل السكان الشباب



المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ ومنظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجديد. كذلك يجب أن تتواصل مع الأطراف الفاعلة الخارجية، بما في ذلك القطاع الخاص (تقرير البنك الدولي "World Bank, 2017a"). وعلى مستوى المنطقة، نجد أن الإمارات العربية المتحدة، التي تحقق نتائج تعليمية منخفضة جدا رغم تجاوز إنفاقها على التعليم نظرائها من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تقوم بتنفيذ إصلاحات لرفع كفاءة الإنفاق على التعليم وضمان تحقيق نتائج أكثر إنصافا بين السكان على اختلاف مستويات الدخل (دراسة "Garcia Martinez and Soto, 2017"). وبالإضافة إلى ذلك، فإن إقامة مجمعات صناعية ذات أغراض محددة ولها روابط مع الجامعات بحيث تستثمر في تطوير المهارات والبنية التحتية يمكن أن تكون نقطة بداية جيدة لتحفيز النشاط الاقتصادي، مثلما يتضح في حالة المغرب (الإطار ٣).

إعداد سياسات سوق العمل النشطة الموجهة من أجل تيسير البحث عن فرص العمل:

- يمكن لسياسات سوق العمل النشطة أن تسهم في تعزيز الشمول في أسواق العمل ومساعدة الفئات التي تواجه صعوبات معينة — لا سيما الشباب الذين يفتقرون غالبا للخبرة العملية — في الحصول على العمل، وخاصة في الحالات التي تؤدي فيها التكنولوجيا إلى تقادم بعض الوظائف التي تتطلب مهارات منخفضة. وفي الأجل القصير، يمكن أن تنجح خدمات التوظيف العامة في مساعدة الباحثين عن العمل في العثور على فرص العمل المنشودة، في حين تقدم برامج التدريب المساعدة للمستفيدين على المدى الطويل. وفي حصر أجري مؤخرا لمبادرات تدريب الشباب وتيسير البحث عن العمل في المنطقة يتضح أن ثُلُث البرامج تقريبا التي تمت مراجعتها أدت إلى تعزيز فرص توظيف الشباب أو زيادة دخولهم. فدعم الأجور المؤقت (أو تخفيضات ضرائب أرباب العمل أو مساهمات الضمان الاجتماعي) بالنسبة للفئات منخفضة الإنتاجية أو التي تفتقر للخبرة العملية، كالشباب، يمكن أن يحفز الطلب على العمالة ويساعد هذه الفئات في اكتساب الخبرة العملية المناسبة وبلوغ مستويات إنتاجية مرضية. وفي البلدان التي تطبق نظم التأمين ضد البطالة، نجد أن المشاركة في «سياسات سوق العمل النشطة» يصبح عاملا مكملا لمدفوعات الإعانة.
- وعلى المستوى الكلي، غالبا ما تقترن زيادة الإنفاق على سياسات سوق العمل النشطة بانخفاض البطالة الدورية وطويلة الأجل.[١٨] ورغم التباين الكبير حول الأدلة على حجم تأثيرها، فإن برامج الشباب *(Jovenes)* في أمريكا اللاتينية تعد مثالا جيدا. ففي كولومبيا، على سبيل المثال، ترك البرنامج تأثيرا إيجابيا على الأجور والتوظيف، وخاصة في ظل ارتفاع دخل المرأة من الرواتب بنسبة تناهز ٢٠٪ (دراسة "Attanasio and others, 2011").
- ويعد تصميم هذه البرامج عنصرا بالغ الأهمية. فالأدلة الدولية تبين أن «سياسات سوق العمل النشطة» تسجل أعلى مستويات أدائها لدى اقترانها بسياسات أخرى تستجيب لاحتياجات المشاركين المختلفة. ونظرا لأن سياسات سوق العمل النشطة تتطلب قدرات مؤسسية كبيرة، فإن خفض سقف أهدافها قد يسمح بسهولة التعامل مع تلك البرامج. كذلك يمكن لبرامج المتابعة والتقييم أن تساعد في تحسين سياسات سوق العمل النشطة وصقلها.

وضع سياسات لسوق العمل موجهة للنازحين واللاجئين والمجتمعات التي تستضيفهم: إن دمج اللاجئين والمهاجرين الاقتصاديين في أسواق العمل المحلية هو الأسلوب الأمثل لإشراكهم في

[١٨] دراسة "Card and others, 2017"؛ ودراسة "Kluve and others, 2016"؛ ودراسة "McKenzie, 2017".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣: خلق فرص العمل من خلال التجارة: حالة مجمعات صناعة السيارات

تقدم مجمعات صناعة السيارات في المغرب مثالا على كيفية إتاحة الحكومة الفرصة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر لخلق فرص العمل. فقد سعت الحكومة إلى دمج الاقتصاد المغربي في الأسواق الدولية عن طريق تطوير صناعة الصادرات لإعطاء دفعة للنمو الاقتصادي والحد من اعتماده على الإنتاج الزراعي وسوق العقارات.

وتتركز مجمعات صناعة السيارات في منطقة الدار البيضاء الصناعية والمناطق الحرة في طنجة والقنيطرة، وتعد شركة «رينو» العامل الفاعل الرئيسي فيها، حيث تمتلك ٨٠٪ من مصنع سيارات الدار البيضاء كما أنها شركة التصنيع الوحيدة العاملة في طنجة. غير أن عمليات هذه المجمعات الصناعية تتسم بالتنوع وتضم ٣٠ نشاطا مختلفا في مجالات الأغذية الزراعية، وصناعة النسيج والجلد، وصناعات المعادن والآليات والإلكترونيات والكيماويات والتقنية العالية.

وتستفيد هذه المجمعات الصناعية من موقعها الجغرافي القريب من كبرى الأسواق الاستهلاكية الأوروبية وإمكانية تحولها إلى بوابة للأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتستفيد هذه المجمعات أيضا من اتفاقيات التجارة الحرة التي وقعتها المغرب، ولا سيما مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وتركيا وبعض الدول العربية.

وعلى الرغم من البيئة الاقتصادية العالمية المليئة بالتحديات، فقد تمكنت هذه المجمعات الصناعية من التطور وتحقيق الربح، وخاصة مع استهدافها الطرف الأدنى من سوق السيارات، الذي لم يتأثر كثيرا بانخفاض الطلب. فقد شهدت زيادة مطردة منذ نشأتها، وفي عام ٢٠١٣ بلغ إنتاجها من السيارات ١٦٧ ألف سيارة، وبلغت قيمة صادراتها ٢,٨ مليار يورو، كما بلغ عدد شركاتها ٢٠٠ شركة وعدد موظفيها ٨٥ ألفا. وقد أثرت هذه المجمعات إيجابيا أيضا على الاقتصاد المحلي، حيث يقوم الموردون المحليون بتوفير ٤٣٪ من قطع السيارات اللازمة للتصنيع.

وقامت الحكومة بدور ريادي في تيسير عمل هذه المجمعات الصناعية. فالشركات تتمتع بنظام خاص بمقتضى القانون: فالبضائع الداخلة إلى المنطقة الحرة في طنجة والخارجة منها لا تخضع للتشريعات الوطنية بشأن النقد الأجنبي والأنشطة التجارية والصناعية. وتتمتع الخدمات في المنطقة الحرة بطنجة والمقدمة من الشركات الأجنبية للتصدير إلى الأسواق الخارجية بالحرية الكاملة في مجال الصرف الأجنبي بغض النظر عن جنسية القائمين بها أو محل إقامتهم. وتقدم المناطق الاقتصادية القائمة فيها هذه المجمعات الصناعية حوافز على مستوى المالية العامة كما توفر بنية تحتية قوية (شبكة طرق حديثة وموانئ على أعلى درجة من التطور).

وحتى يمكن التغلب على فجوة المهارات في القوة العاملة المحلية، أنشئت المعاهد التعليمية لتدريب القوة العاملة وتأهيلها بالمهارات المناسبة في مجال صناعة السيارات. وتوفر الحكومة كذلك إعانات دعم لتدريب العمال والفنيين والمديرين. وفي الوقت نفسه، تعمل معاهد التعاون على وضع وتنفيذ استراتيجية للتعاون بين مختلف الأطراف ونشر المعرفة والممارسات المثلى المعتمدة في هذه الصناعة.

ولا يزال هناك المزيد من التحسينات التي يمكن إدخالها، وخاصة من حيث زيادة توافر العمالة الماهرة؛ وزيادة التركيز على البحث والتطوير حتى يمكن إضافة قيمة أكبر؛ وتقليص الاعتماد المفرط على جهة واحدة لتصنيع السيارات؛ وجذب مزيد من المورِّدين، وخاصة بالنسبة للمنتجات غير المتوفرة على المستوى المحلي؛ والتوسع نحو أسواق جديدة للصادرات؛ ودعم معاهد التعاون.

المصادر: دراسة "Benabdejlil and others (2016)"؛ ودراسة "Maturana and others (2015)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

النشاط الاقتصادي. غير أن ظروف البلدان المضيفة هي ما يحدد طبيعة هذا الدمج ووتيرته، وخاصة حيثما تكون أسواق العمل ضعيفة.[١٩] ومن شأن منح اللاجئين حق العمل أن يمكنهم من الالتحاق بالقطاع الرسمي. ومن خلال إتاحة فرص الحصول على الخدمات العامة أو الاستفادة من البرامج الاجتماعية أو برامج سوق العمل النشطة يمكن تيسير اندماج هذه الفئة في الحياة الاجتماعية والحد من احتمالات تدهور رأس المال البشري. كذلك يمكن للسياسات التي تستهدف اللاجئين والمجتمعات المضيفة على السواء أن تساعد في المحافظة على التماسك الاجتماعي. وسوف يكون التأييد الدولي ضروريا في مساعدة البلدان المضيفة على تحقيق هذا الصالح العام العالمي. (دراسة "Rother and others, 2016").

إشراك جميع الأطراف المعنية من خلال التواصل والحوار المجتمعي: تتسم مراجعات وإصلاحات قواعد تنظيم سوق العمل بطبيعتها الحساسة بصفة خاصة، ولا سيما في سياق متطلبات الإصلاح الاقتصادي واسعة النطاق والتوترات الاجتماعية. ولتأمين زخم الإصلاحات واستمرارها ينبغي ضمان كسب تأييد كل الأطراف المعنية، بما فيها ممثلو العمال وأرباب العمل (يتناول الفصل الخامس مناقشة حالة تونس). ولكن المشاورات الشاملة لجميع الأطراف لا تضمن دائما التأييد للإصلاحات الحساسة. ومع ذلك، فإن إشراك الأطراف الأكثر تأثرا مباشرة بالإصلاحات من شأنه، بمرور الوقت، أن يعزز الثقة، وخاصة في الالتزامات المقطوعة للحد من تكلفة الإصلاحات، وفي نهاية المطاف، تعزيز استدامة هذه الإصلاحات ونجاحها.

الأولوية الثالثة: تعزيز زيادة التجارة والاستثمار والابتكار واستخدام التكنولوجيا

التوسع في التجارة: بمقدور بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التي يمكنها الوصول بالانفتاح التجاري إلى مستوى يضاهي أفضل مستويات التحسن المشاهدة تاريخيا في المنطقة على أساس سنوي مقارن، بمقدورها زيادة توقعاتها لنمو إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من ٢٠١٨–٢٠٢٢ بمقدار نقطة مئوية إضافية. وباقتران زيادة الانفتاح التجاري بجهود لتعزيز تنويع الصادرات وتحسين جودتها، وزيادة المشاركة الفعالة في سلاسل القيمة العالمية، وتحسين تنافسية أسعار الصرف يمكن تحقيق مكاسب في النمو بنسبة تتراوح بين ٢,٠ إلى ٢,٥ نقطة مئوية. والتوسع التجاري مرتبط أيضا بمكاسب الإنتاجية.[٢٠] غير أنه قد تكون هناك تكاليف انتقالية كبيرة، بما في ذلك ما يصاحب الانفتاح التجاري من فقدان الوظائف (دراسة "Helpman, 2016"). ومن الممكن أن تسهم السياسات في الحد من هذه التكاليف بتشجيع التنويع في القطاعات ذات القدرات العالية على خلق فرص العمل وتيسير حركية العمالة، ووضع سياسات سوق العمل النشطة بغية إعادة تطوير المهارات، وتوفير برامج التأمين ضد البطالة وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية (تقرير صندوق النقد الدولي "IMF, 2017a").

جذب الاستثمار الأجنبي: من شأن وضع سياسات سليمة تعمل على تحسين أطر الاقتصاد الكلي والأعمال والتمويل أن تساعد على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الخاص، في عدة مجالات منها البنية التحتية والطاقة الخضراء.[٢١] وتمثل الإصلاحات الرامية إلى تحسين مناخ الأعمال

[١٩] راجع على سبيل المثال دراسة "Tiffin (2017)" للاطلاع على حالة لبنان.

[٢٠] دراسة "Ahn and others (2016)".

[٢١] دراسة "Estache and others (2013)"، وتقرير صندوق النقد الدولي "IMF (2013d, 2016a)"، ودراسة "IMF and others (2016)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وأداء سوق العمل مطلبا ضروريا أيضا. وتلجأ بعض البلدان إلى إقامة مناطق اقتصادية خاصة لتجربة أسلوب العمل بالقواعد المبسطة لتنظيم الأعمال على نحو محكم. غير أنه يتعين على البلدان التي تفعل ذلك التركيز على كيفية تحفيز هذه المناطق لإدخال تحسينات دائمة على الاقتصاد ككل (راجع الإطار ٣ عن المغرب).[٢٢]

تشجيع الابتكار واستخدام التكنولوجيا: يمكن لتعزيز التكنولوجيا أن يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة وتحسين الإنتاجية، وبإمكانه كذلك تدعيم الشمول والتماسك الاجتماعي.[٢٣] غير أن ذلك سيقتضي على الأرجح إجراء تعديلات، وخاصة إذا كانت التكنولوجيا ستضع نهاية للوظائف التي تتطلب مهارات منخفضة. ومن الممكن الحد من هذه التكلفة عن طريق السياسات التي تيسر للراغبين البحث عن العمل، وزيادة فرص الحصول على الأفكار والوصول إلى الأسواق الجديدة، وتعين على خلق فرص عمل في قطاعات جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، من خلال إتاحة طرق عمل تتسم بالمرونة يمكن للتكنولوجيا أن تساعد فئات ما كان بوسعها العمل بدونها (كالنساء والعمال الذين يعانون من صعوبة المواصلات إلى أماكن العمل وطول مدتها). ومن خلال تحسين قدرات الابتكار والقدرات البحثية والتوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن تحقيق مكاسب كبيرة، على نحو مباشر وبالاستفادة من إصلاحات أخرى، على حد سواء. فعلى سبيل المثال، ستنتفع معظم البلدان من السياسات الاستباقية التي تهدف إلى زيادة فرص الحصول على خدمات الإنترنت ذات النطاق الترددي الواسع وتحسين وسائل الاتصال بغية تخفيض تكلفة الأعمال والتجارة. وهذا يشمل توسيع نطاق الشبكات وزيادة توافرها، وتشجيع اعتماد وتطوير استخدام الشبكات على نحو أكثر فعالية؛ والحفاظ على البيئة التنافسية لضمان استمرار النمو وإعطاء دفعة للابتكار وتوفير المزايا الاستهلاكية (دراسة "Gelvanovska and others, 2014").

[٢٢] تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) "UNCTAD (2015)".

[٢٣] تقرير البنك الدولي "World Bank (2016b)"؛ وتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي "World Economic Forum (2017)".

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

٤ كيف يتم إدماج المستبعدين؟

كثيرون للغاية لا يزالون مستبعدين: ٧ حقائق أساسية

يقصد بالاحتواء الاقتصادي تكافؤ الفرص. ويؤكد هذا المفهوم على أن المواطنين ينبغي أن يكونوا قادرين على الاستفادة من الفرص الاقتصادية بغض النظر عن أي عوامل، مثل نوع الجنس أو السن أو الوضع الاجتماعي الاقتصادي أو المكان. غير أن الفقر وعدم المساواة والبطالة المزمنة وعدم القدرة على الاستفادة من الخدمات المالية جميعها تحديات جسيمة تواجهها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتتفاقم هذه التحديات بالنسبة للشباب والنساء وسكان المناطق الريفية والشعوب التي تقع تحت طائلة الصراعات (الرسم التوضيحي ١٣).

وقد أحرزت بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تقدما في مواجهة الفقر. ويستمر تراجع الاتجاهات العامة للفقر في عدد من البلدان، ولا يزال مستوى عدم المساواة في الدخل أقل منه في البلدان المقارنة أو مماثلا له (الشكلان البيانيان ٤–١ و٤–٢).

غير أنه بسبب التحديات الهيكلية والتنموية، لا تزال مستويات الفقر مرتفعة للغاية في بعض بلدان المنطقة. ففي البلدان الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل الأربعة عشر المتوافرة عنها بيانات في المنطقة، يعيش ١٤٢ مليون شخص (أي حوالي ربع السكان) على أقل من ٣,١ دولارات يوميا (الشكل البياني ٤–٣). ويعيش الكثيرون على دخول أعلى قليلا من حد الفقر، وهم معرضون للعيش دونه. كذلك فإن الفقر متعدد الأبعاد — الذي يجمع بين مقاييس الفقر التقليدية القائمة على الدخل ومقاييس الحرمان من حيث الصحة والتعليم ومستويات المعيشة — لا يزال مرتفعا

من إعداد كارولينا كاستيلانوس (من إدارة نصف الكرة الغربي، وكانت تعمل سابقا في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى سابقا)، مع مساهمات فاهرام ستيبانيان (الإطاران ٨ و٩ ومساهمات بشأن دعم الوقود ورواتب موظفي القطاع العام) وألكسي كيرييف (وكلاهما من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). وقدم إريك روس مساعدات بحثية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١٣: تضافر الجهود على مستوى السياسات ضروري لخلق الفرص الاقتصادية للفئات المحرومة

في عدة بلدان، حيث يتراوح ما بين أكثر من ٢٠٪ في جيبوتي وأكثر من ٨٠٪ في الصومال (الشكل البياني ٤–٤).[١]

وقد أصبح المواطنون أقل قبولا لعدم المساواة وسط زيادة حالة التشاؤم بشأن المستقبل. ففي المسوح التي تم إجراؤها في مصر والأردن والمغرب خلال الأعوام ٢٠٠٠ و٢٠٠٨ و٢٠١٢، أعرب المواطنون عن رغبة متنامية في زيادة المساواة بين الدخول (الشكل البياني ٤–٥). وفي الوقت نفسه، أصبحت تصورات المواطنين بشأن آفاق الحياة المستقبلية متشائمة بصورة ملحوظة (راجع World Bank, 2016c).

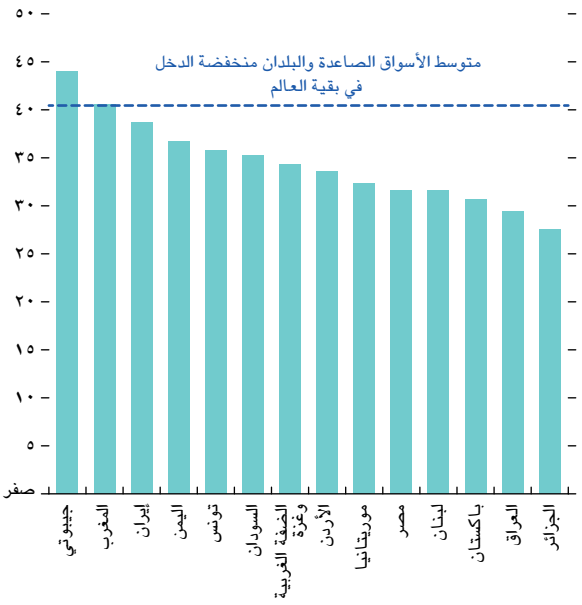
وتوجد سبع حقائق مهمة تفسر الاستبعاد وعدم القدرة على الاستفادة من الفرص الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:

[١] يقيس مؤشر الفقر متعدد الأبعاد الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدد الذين يعانون من الحرمان في ٣٣٪ أو أكثر من المؤشرات المرجحة الخاصة بالعمر المتوقع والتعليم ونصيب الفرد من الدخل.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤–١: مستويات عدم المساواة في الدخل مواتية مقارنة بالبلدان الأخرى

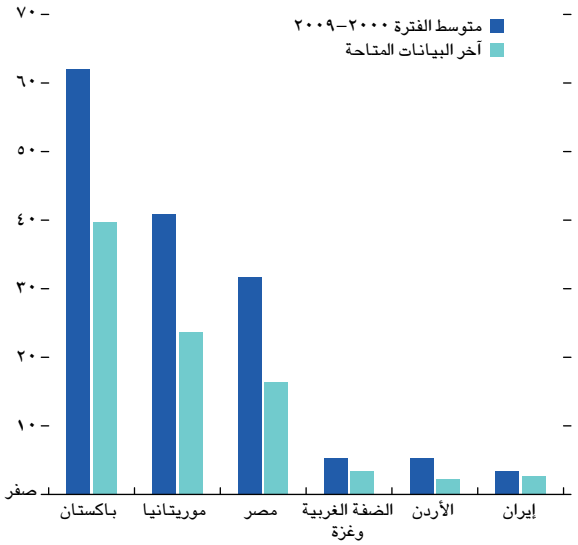
(معامل جيني لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، آخر قيمة متاحة)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤–٢: استمرار تراجع مستويات الفقر

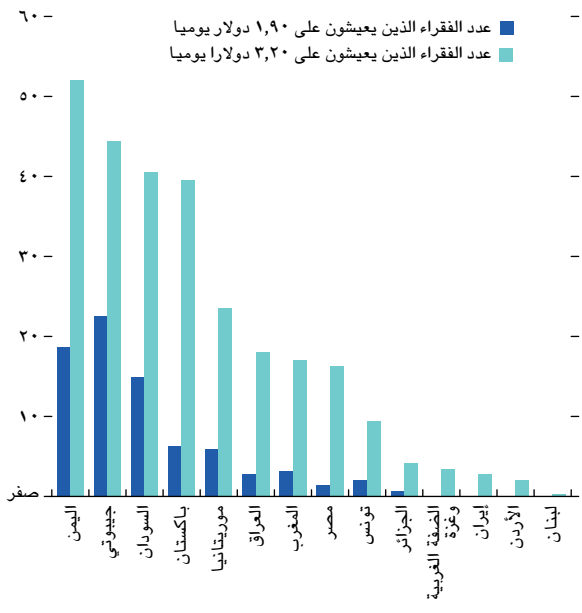
(التغير في أعداد الفقراء الذين يعيشون على ٣,٢٠ دولارا يوميا؛ تعادل القوى الشرائية في عام ٢٠١١؛ ٪ من عدد السكان)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤–٣: أعداد الفقراء لا تزال ضخمة

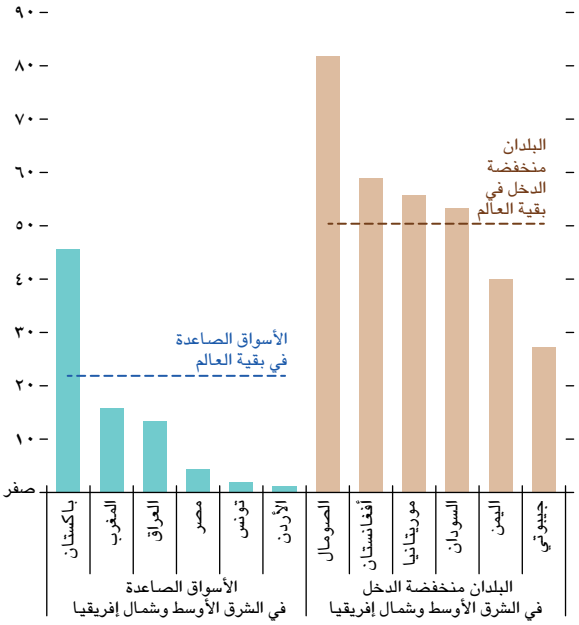
(٪ من السكان)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤–٤: مستويات الفقر متعدد الأبعاد لا تزال مرتفعة للغاية

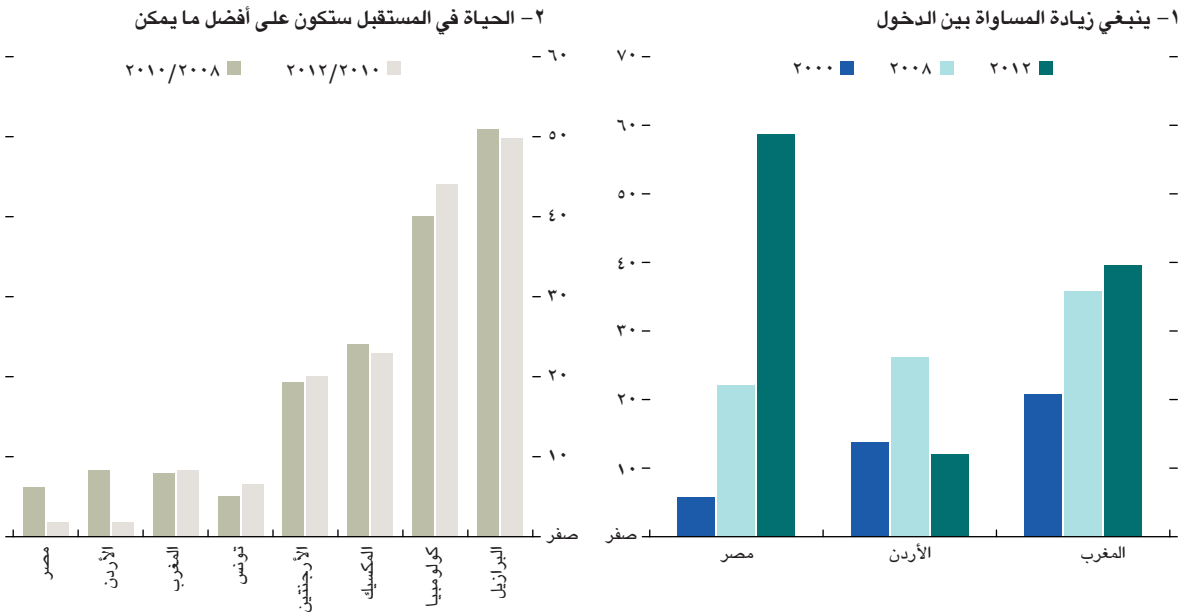
(٪ من السكان، آخر البيانات المتاحة)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-٥: التصورات بشأن العدالة الاقتصادية والرخاء المستقبلي
(نسبة المتفقين مع العبارات التالية)



المصدر: مسح القيم العالمية.

المصدر: مؤسسة Gallup.

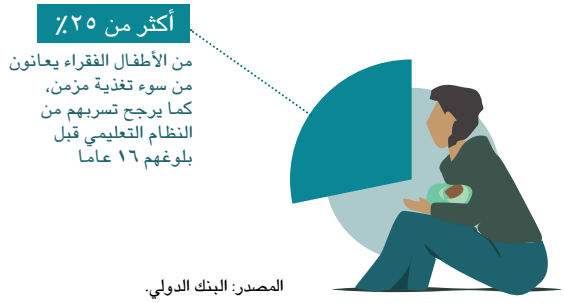
الحقيقة الأولى: في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يضع الفقر ومحدودية الدخل الكثيرين أمام صعوبات بالغة بشأن الاستفادة من الخدمات العامة الأساسية وشبكات الأمان الاجتماعي.

فالقدرة المحدودة على الاستفادة من خدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية تعوق تحقيق الاحتواء. إذ إن الاستفادة المحدودة من خدمات الصحة والتعليم تحد من قدرة الفقراء على الحفاظ على صحتهم وبناء رأس المال المادي والبشري، مما يعوق التنمية والإنتاجية والنمو في نهاية المطاف. وفي مصر والأردن وباكستان، تزيد معدلات وفيات الأطفال بأكثر من الضعف بين الأطفال المولودين في الأسر التي تقع في الشريحة الخمسية الأقل دخلا عنها في الشريحة الخمسية الأعلى دخلا. وفي مصر والمغرب واليمن وسوريا، فإن ما يزيد على ٢٥٪ من الأطفال في الشريحة الخمسية الأدنى من توزيع الدخل يعانون من سوء تغذية مزمن. وعندما يصلون إلى سن ١٦ عاما، يرجح تسربهم من نظام التعليم (راجع World Bank, 2016c) (الرسم التوضيحي ١٤). وفي الأردن، فإن الفتاة البالغة من العمر ١٠ سنوات في الشريحة الخمسية الأفقر تقل احتمالات استهلاكها لمياه معالجة بنسبة ٤٠٪ واحتمالات امتلاكها لسرير بنسبة ٥٠٪ مقارنة بفتاة في الشريحة الخمسية الأغنى (راجع World Bank, 2016c). ولا تزال الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية محددا أساسيا للقدرة على الالتحاق بنظام التعليم، لا سيما في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. ولا يزال العالم النامي بأسه تقريبا يعاني من فجوات ضخمة بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية فيما يتعلق بمعدلات الالتحاق بالتعليم في المراحل السنية المبكرة والتعليم الثانوي وما بعد الثانوي (راجع IMF, 2017b).

إن عدم الاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي يجعل الفئات الضعيفة عرضة للصدمات وغير قادرة على تحسين سبل عيشها. وترجع أهمية شبكات الأمان الاجتماعي الفعالة والحماية

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١٤: الفقر له آثار مترابطة على الرفاهية ومستويات المعيشة



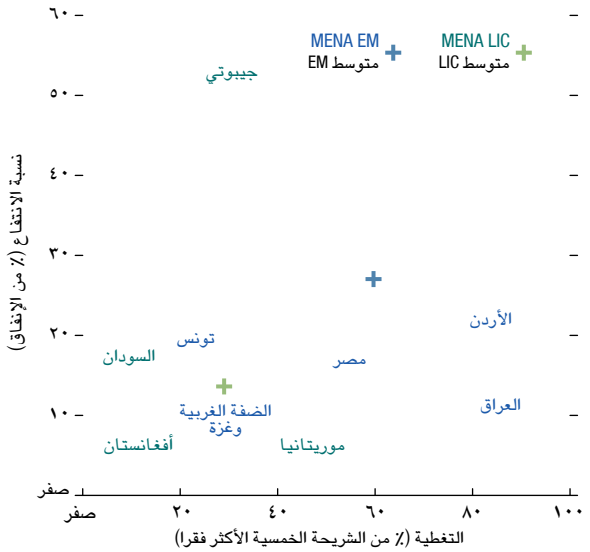
المصدر: البنك الدولي.

الاجتماعية إلى المخاوف بشأن عدم المساواة والاستقرار الاجتماعي والسياسي، وتزداد هذه الأهمية في ظل التصورات بشأن تأثير التجارة والهجرة والتقنيات الجديدة على الفئات الضعيفة (راجع Independent Evaluation Office of the IMF, 2017). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تعد شبكات الأمان الاجتماعي محدودة النطاق مقارنة بالبلدان الأخرى. فباستثناء الضفة الغربية وغزة التي تنفق ما يزيد على ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي على شبكات الأمان الاجتماعي، تنفق معظم بلدان المنطقة أقل من ١,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يقل كثيرا عن البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة. وتقتصر الاستفادة من هذه البرامج على عدد قليل فقط من المنتمين إلى تلك الفئات الضعيفة. ففي عدد من بلدان المنطقة، لا يصل إلى الشريحة الخمسية الأقل دخلا سوى ٧٪ إلى ١٤٪ من إنفاق شبكات الأمان الاجتماعي (الشكل البياني ٤–٦). وفي بعض الحالات، لا تتعدى تغطية شبكات الأمان الاجتماعي للسكان في شريحة الدخل الخمسية الأدنى ١٢٪ إلى ٢٠٪. وتعكس هذه الاتجاهات الصعوبات التي تواجهها البرامج الحالية في استهداف الفقراء، إلى جانب الوعي المحدود بوجود مثل هذه البرامج بين الفئات المستهدفة (الرسم التوضيحي ١٥).

الحقيقة الثانية: قضايا الحوكمة والسيطرة على الفساد تحد من تكافؤ الفرص.

فهناك عدة أبعاد تعوق تحقيق الاحتواء، من بينها محدودية المساءلة في جهاز الخدمة العامة، وأهمية العلاقات والروابط (الواسطة)، وعدم كفاءة الإنفاق العام وضعف الأصوات المؤثرة. ويمكن

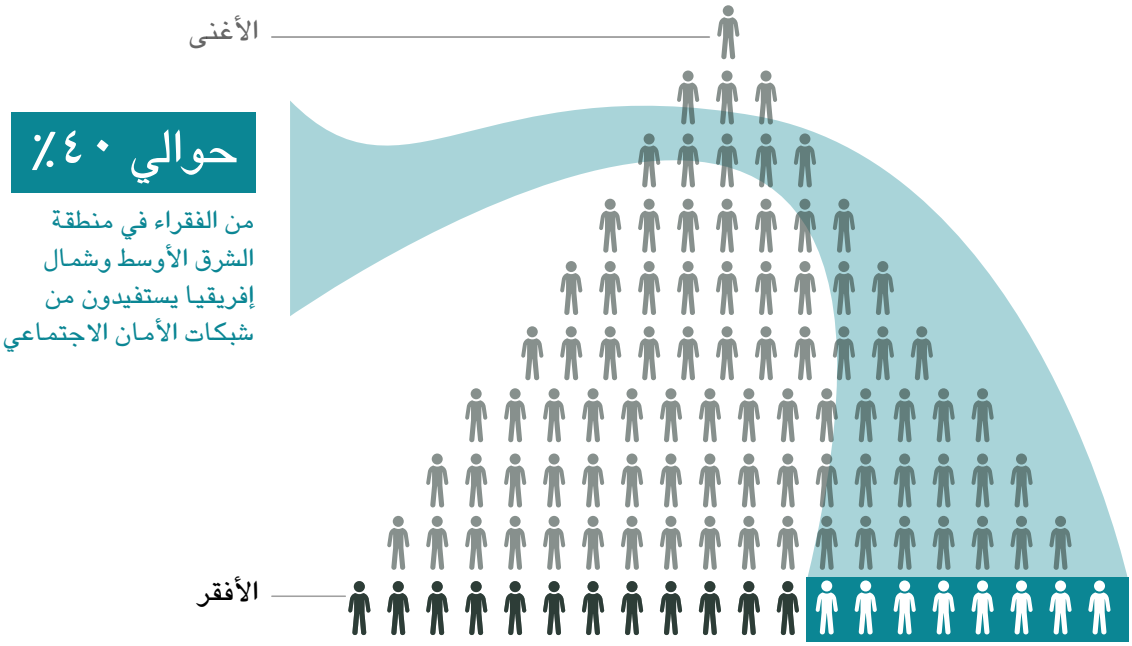
الشكل البياني ٤–٦: نسبة الانتفاع من شبكات الأمان الاجتماعي ونطاق تغطيتها
(أفقر ٢٠٪)



المصادر: قاعدة بيانات Aspire لدى البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: MENA LIC = البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ LIC = البلدان منخفضة الدخل؛ MENA EM = الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ EM = الأسواق الصاعدة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١٥: شبكات الأمان الاجتماعي غير موجهة للفئات الأكثر فقرا



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

أن يؤدي عدم شفافية الإجراءات والبيروقراطية الاستنسابية المفرطة في منح تراخيص الأعمال التجارية على سبيل المثال إلى استبعاد من ليس لديهم واسطة. وبالفعل، فإن ٦٠٪ إلى ٩٠٪ من المجيبين على مسح أجرته مؤسسة Gallup في عام ٢٠١٣ في مختلف بلدان المنطقة يعتقدون أن معرفة الأشخاص الذين يشغلون مناصب كبيرة أمر مهم للحصول على وظيفة (الشكل البياني ٤–٧).

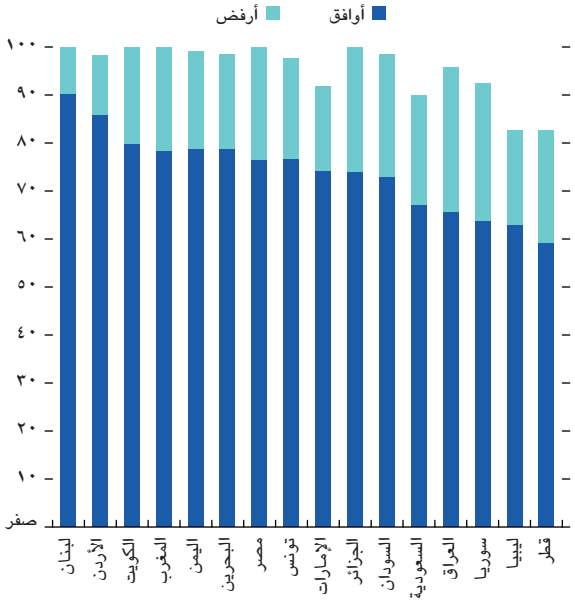
وبوجه أعم، فإن مؤشرات فعالية الحكومة وجودة القواعد التنظيمية وسيادة القانون والسيطرة على الفساد جميعها أقل مقارنةً بالبلدان الأخرى، بل ازداد تراجعها خلال العقد الماضي (راجع World Bank Worldwide Governance Indicators, 2017c). ومن بين مناطق العالم، يبلغ الفساد المتصور في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ثاني أعلى المستويات في العالم (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٧)، كما تضم المنطقة أعلى نسبة من الشركات التي تعتبر الفساد من أهم معوقات العمل التجاري (الرسم التوضيحي ١٦) (راجع World Bank Enterprise Surveys, 2017d).

ويمكن أن تؤدي أطر توظيف العمالة في القطاع العام إلى عدم الكفاءة ومشكلات في نظام الحوكمة. فغالبا ما تفتقر عملية التعيين في وظائف القطاع العام إلى الشفافية والتنافسية، وهو ما يمثل شاغلا مهما، لا سيما عندما يكون معدل توظيف العمالة في القطاع العام مرتفعا، كما ورد في الفصل الثالث. وفي بعض الحالات، يكون التعيين في وظائف القطاع العام بغرض مكافأة المؤيدين السياسيين أو كآلية حماية اجتماعية، بغض النظر عن الحاجة أو التكلفة أو الإنتاجية (راجع World Bank, 2016e). وتتم ترقية موظفي القطاع العام في الغالب على أساس الأقدمية، وليس على أساس الجدارة والأداء. وفي معظم البلدان، لا تستوجب الأطر المؤسسية المساءلة فيما يتصل بالتعيين أو الأداء، ولذلك فإن الفصل بسبب ضعف الأداء أمر غير معتاد (راجع World Bank, 2016e).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤–٧: أهمية الواسطة في الحصول على الوظائف
(٪ المتفقين | المختلفين مع العبارة التالية)

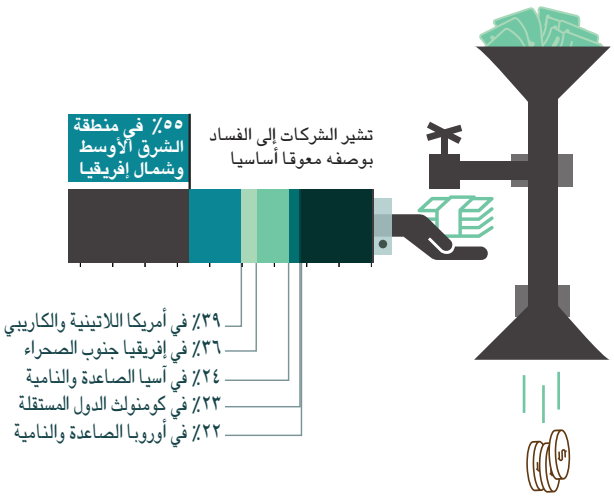
«معرفة الأشخاص الذين يشغلون مناصب كبيرة أمر مهم للحصول على وظيفة (الواسطة)»



المصدر: مسح Gallup World Poll Survey 2013.

الرسم التوضيحي ١٦: الفساد يعوق تطور القطاع الخاص

الفساد من أهم المعوقات التي تؤثر على النشاط التجاري



المصدر: مسح المؤسسات الذي يجريه البنك الدولي.

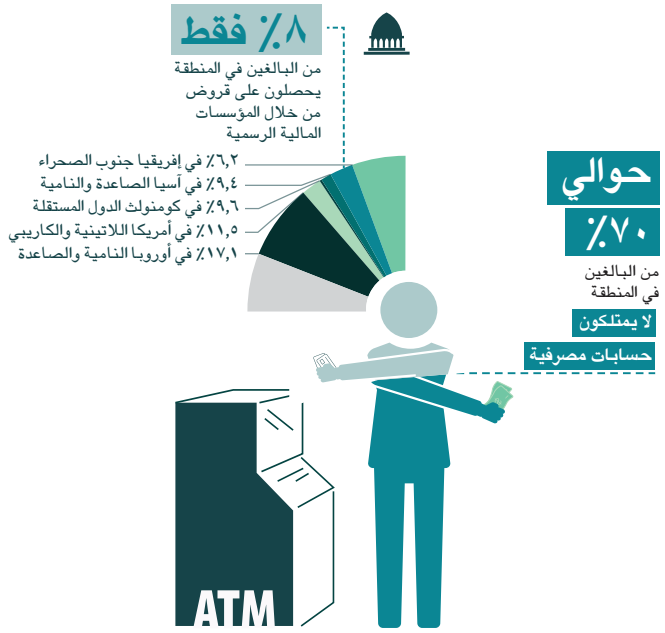
الحقيقة الثالثة: لا تزال الغالبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تفتقر إلى القدرة على الحصول على التمويل من القنوات الرسمية: حوالي ٧٠٪ من البالغين (أي حوالي ٣٣٠ مليون شخص) لا يمتلكون حسابا مصرفيا.

فالحصول على الخدمات المالية يتيح للأفراد والأسر استخدام مواردهم المالية بفعالية أكبر والاستثمار في مستقبلهم من خلال التعليم أو الصحة أو الفرص التجارية. وتقل نسبة مالكي الحسابات المصرفية للغاية عنها في المناطق المقارنة، ولا يحصل على القروض سوى ٨٪ من البالغين في المنطقة من خلال المؤسسات المالية الرسمية (الرسم التوضيحي ١٧ والشكلان البيانيان ٤–٨ و٤–٩). ويعد تغلغل خدمات التأمين محدودا للغاية، لا سيما بالنسبة للسكان منخفضي الدخل (راجع Arab Monetary Fund and others, 2017).[٢] وعدم القدرة على الاستفادة من الخدمات المالية في المنطقة ناتج عن الأنظمة المصرفية التي غالبا ما تكون موجهة بقوة نحو القطاع العام والشركات الكبيرة المعروفة، والتطور المحدود للمؤسسات المالية غير المصرفية، واختناقات البنية التحتية في القطاع المالي (عدم توافر المعلومات الائتمانية ومشكلات إنفاذ حقوق الدائنين)، والمنافسة المحدودة بين مقدمي الخدمات المالية، والوعي المالي المحدود لدى العملاء المحتملين.

[٢] تمثل شركات التأمين وصناديق الاستثمار أقل من ٥٪ من متوسط إجمالي الناتج المحلي للمنطقة (راجع World Bank, 2011).

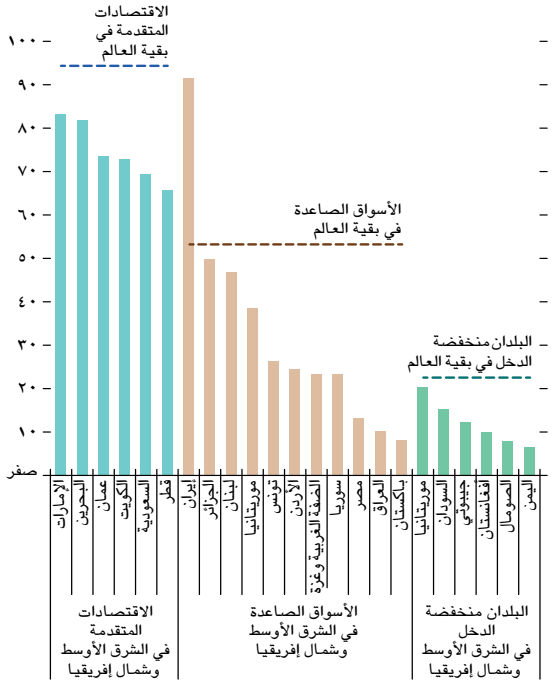
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ١٧: أعداد كبيرة من المواطنين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مستبعدة ماليا



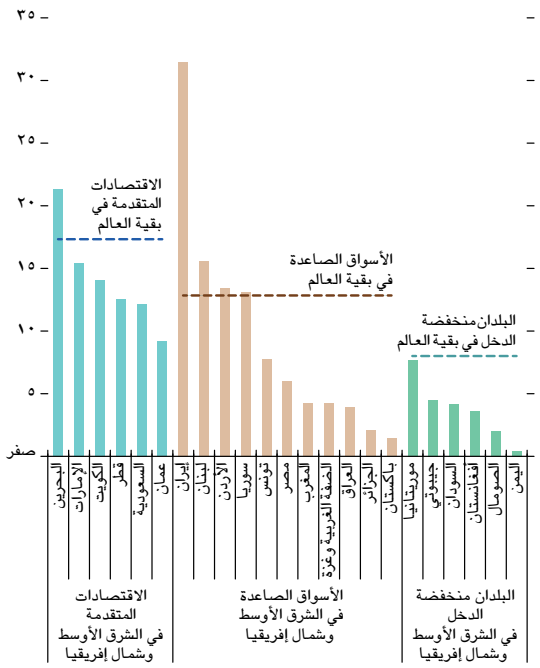
المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤-٨: عدم كفاية نطاق تغطية الخدمات المالية
(٪ السكان الذين تزيد أعمارهم على ١٥ عاما ويمتلكون حسابات مصرفية في مؤسسات مالية)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤-٩: الاقتراض من المؤسسات المالية منخفض
(٪ السكان الذين تزيد أعمارهم على ١٥ عاما وحصلوا على قروض من مؤسسات مالية)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الحقيقة الرابعة: بالرغم من مهارة الشباب في استخدام الوسائل التكنولوجية وحصولهم على مؤهلات دراسية رفيعة، نجد أنهم مستبعدون بدرجة كبيرة من الوظائف الرسمية.

تشهد المنطقة أعلى مستويات بطالة الشباب على مستوى العالم، حيث تبلغ حوالي ٢٥٪ في المتوسط، كما تجاوزت ٣٠٪ في ٨ بلدان في المنطقة، هي السعودية وليبيا والضفة الغربية وغزة والعراق وتونس والأردن ومصر واليمن (الشكل البياني ٤–١٠ والرسم التوضيحي ١٨). وتزداد كذلك نسبة الشباب الذين يحتمل ألا يكون لديهم فرص تعليم أو عمل أو تدريب في المنطقة عنها في المناطق الأخرى. وتبلغ هذه النسبة في المتوسط حوالي ٣٠٪ من شباب المنطقة. وحسب تقديرات وزارة الشباب والرياضة المغربية، فإن هذه النسبة تزيد على ٥٠٪ من جميع الشباب المغربي. وفي الضفة الغربية وغزة، تصل هذه النسبة إلى ٢٥٪ بين الشباب و٣٨٪ بين الشابات، وإلى ١٧٪ و٤١٪ في مصر.[٣]

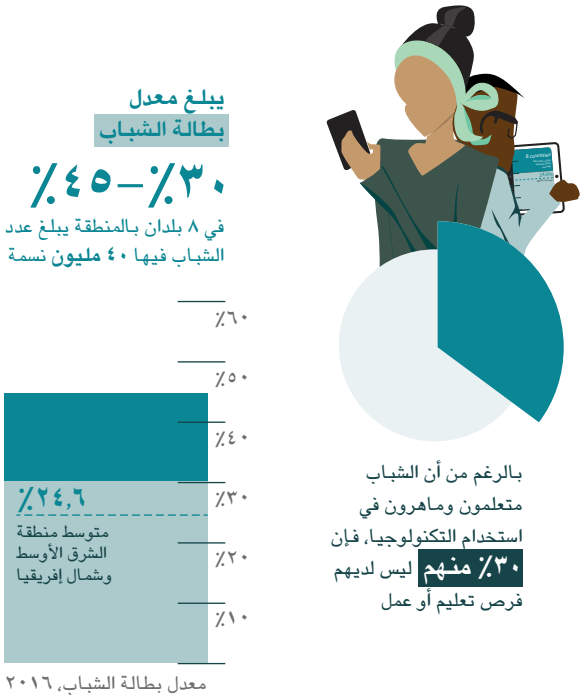
ولا يوجد اتساق بين المؤهلات الدراسية واستخدام التكنولوجيا من ناحية واحتياجات سوق العمل من الناحية الأخرى. وتصل نسبة الالتحاق بالتعليم حوالي ١٠٠٪ في المرحلة الابتدائية و٧٠٪ في المرحلة الثانوية بالمنطقة، وإن كانت بلدان عديدة في المنطقة يقل فيها مستوى التحصيل الدراسي

الشكل البياني ٤–١٠: ارتفاع حاد في معدل البطالة بين الشباب

(معدل بطالة الشباب، ٢٠١٦، ٪)

المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الرسم التوضيحي ١٨: أعداد كبيرة من الشباب مستبعدة

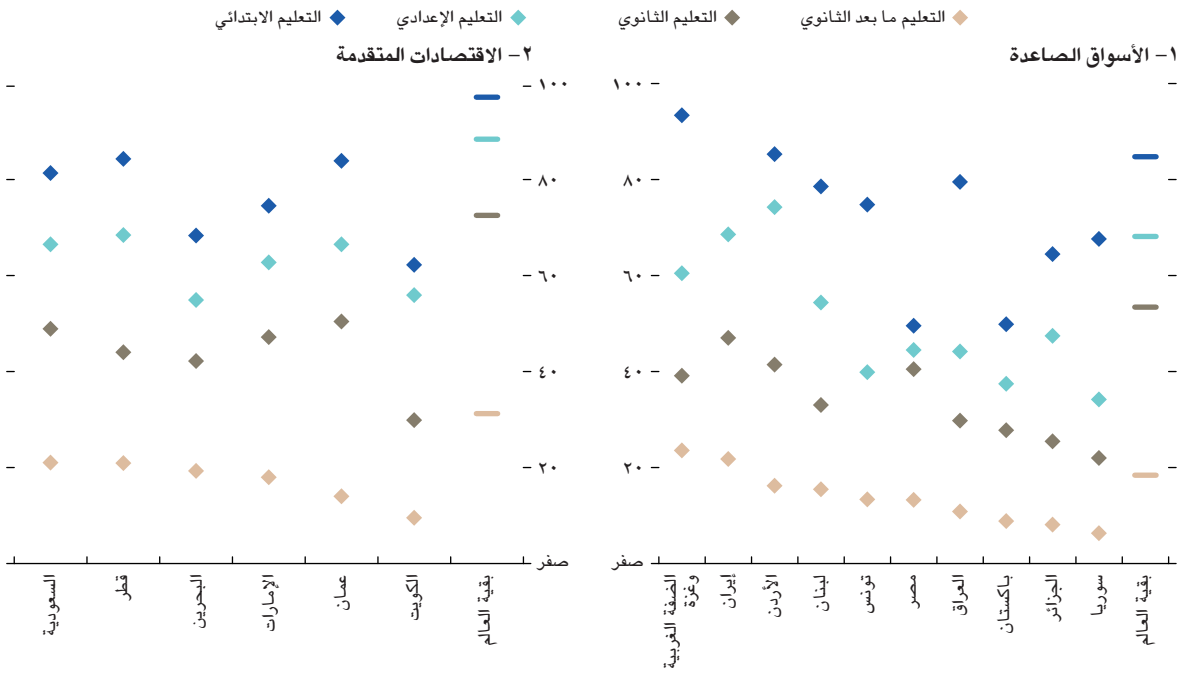


المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

[٣] البيانات مستمدة من قاعدة البيانات الإحصائية (ILOSTAT) لدى منظمة العمل الدولية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-١١: التحصيل الدراسي
(٪ السكان الذين تزيد أعمارهم على ٢٥ عاما، آخر البيانات المتاحة)



المصدر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

عن الاقتصادات النظيرة (الشكل البياني ٤-١١). وغالبا ما يتمتع شباب المنطقة بمهارة في استخدام الوسائل التكنولوجية، كما يعتمدون بدرجة كبيرة على تكنولوجيات الهاتف المحمول. ففي الأردن ولبنان والضفة الغربية وغزة وباكستان، يمتلك ٥٥٪ من المواطنين في عمر ١٨-٣٤ عاما هواتف ذكية، مقابل ٣١٪ من البالغين الذين تزيد أعمارهم على ٣٥ عاما (راجع دراسة Poushter, 2016). وبالرغم من هذه النسب، يرى الشباب أن مستواهم التعليمي ضعيف، ويعتقدون أنهم يفتقرون إلى المهارات الفنية التي يحتاجها سوق العمل (راجع دراسة Demirguc-Kunt and others, 2015).

وتعد فجوة توافر الخدمات المالية للشباب في المنطقة هي الأكبر على الإطلاق على مستوى العالم. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تقل احتمالات امتلاك الشباب لحسابات مصرفية بنسبة ٥٠٪ مقارنة بالأكبر سنا، وهي أكبر فجوة نسبية بين مختلف مناطق العالم (راجع دراسات Demirguc-Kunt and others, 2015).

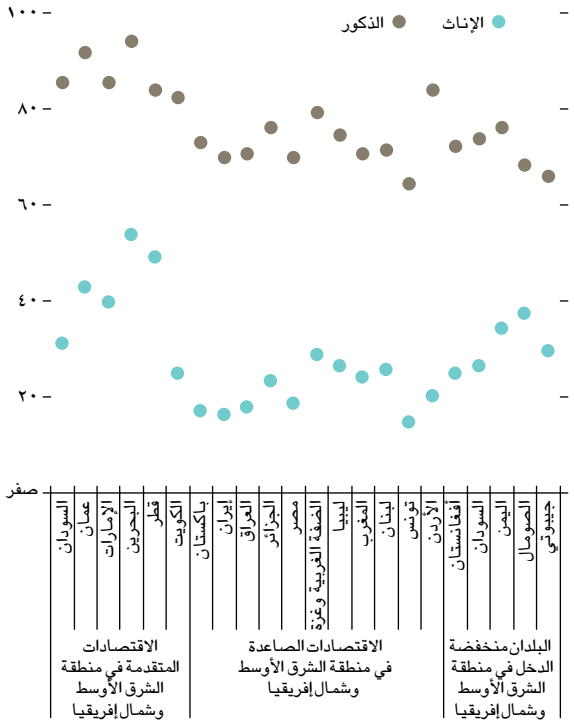
الحقيقة الخامسة: احتمالات الاستفادة من الفرص تقل بين النساء في المنطقة.

تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر فجوة على مستوى العالم بين نسب مشاركة الجنسين في القوة العاملة. ففي حين أن نسب مشاركة الذكور في القوة العاملة مساوية تقريبا لمستوياتها في الاقتصادات المتقدمة بالمناطق الأخرى، تقتصر مشاركة النساء في القوة العاملة على واحدة من كل أربع.[٤] ويوجد تفاوت كبير بين بلدان المنطقة، حيث تتراوح هذه النسبة ما بين أقل

[٤] بالرغم من أن نسبة مشاركة الذكور في القوة العاملة مرتفعة في المتوسط، تنطوي هذه النسبة على نسب مشاركة أقل بين المواطنين من الذكور في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي.

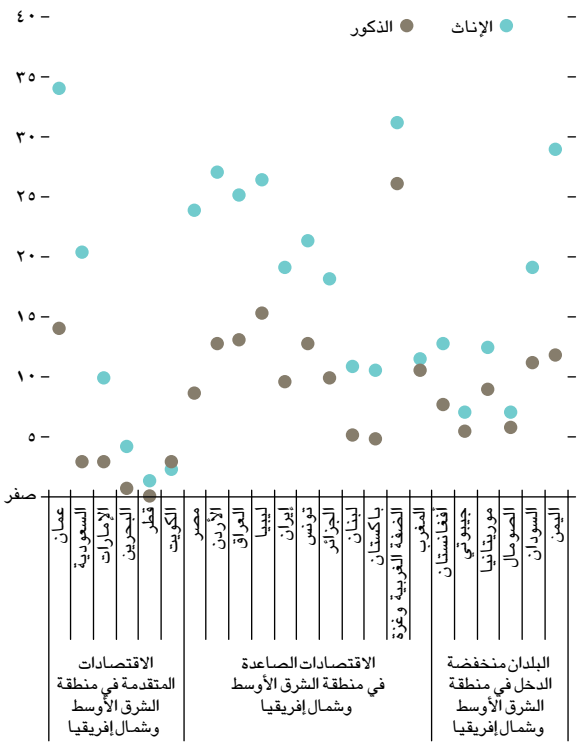
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤–١٢: المشاركة في القوة العاملة حسب نوع الجنس
(٪ السكان الذين تزيد أعمارهم على ١٥ عاما)



المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تتضمن تقديرات منظمة العمل الدولية المواطنين وغير المواطنين.

الشكل البياني ٤–١٣: معدل البطالة حسب نوع الجنس
(٪ السكان الذين تزيد أعمارهم على ١٥ عاما)



المصادر: تقديرات منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تتضمن تقديرات منظمة العمل الدولية المواطنين وغير المواطنين.

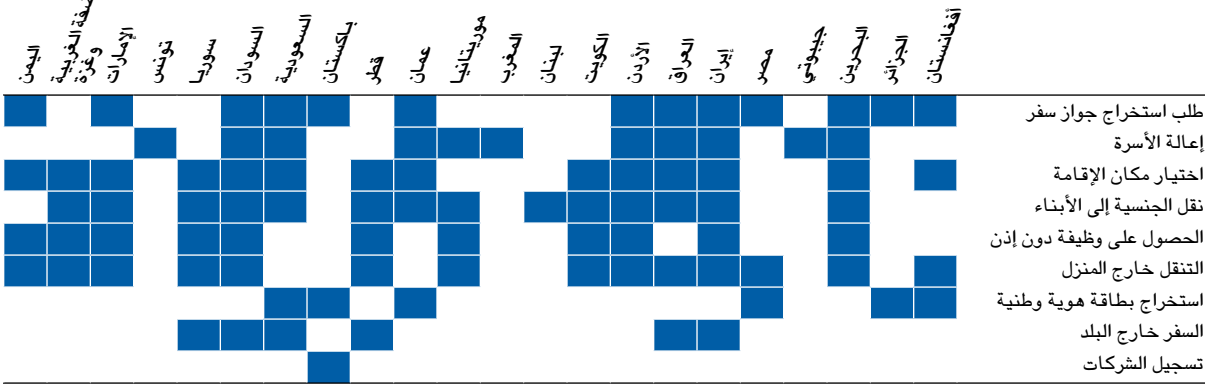
من ١٥٪ في بعض البلدان إلى حوالي ٥٠٪ أو أكثر في الكويت وقطر (الشكل البياني ٤–١٢).[٥] وبالرغم من أن مستويات التعليم المرتفعة نسبيا للإناث، فإن معدلات البطالة بينهن مرتفعة، حيث تتجاوز ٣٠٪ في بعض البلدان. وتزيد معدلات البطالة بين الشابات عن تلك النسبة، حيث تصل إلى ٦٢٪ في السعودية، و٧٠٪ في سوريا، و٦٥٪ في ليبيا والعراق (الشكل البياني ٤–١٣).[٦]

وتواجه نساء المنطقة أشكالا صارخة من عدم المساواة لا نراها في المناطق الأخرى. فالمعوقات القانونية والمؤسسية والثقافية والدينية والتمييزية تحد بدرجة كبيرة من المساواة بين الذكور الإناث. ففي بعض البلدان، لا تضمن القوانين حصول النساء على حقوق مساوية في الحياة الدستورية والإرث والملكية. وتواجه النساء المتزوجات مجموعة أكبر من المعوقات، بما في ذلك عند السفر، والحصول على بطاقات تعريف الهوية، ونقل الجنسية إلى الأبناء، والعمل بدون إذن الزوج، وتسجيل الأنشطة التجارية (راجع World Bank, 2016d). وفي العراق والمغرب وتونس، تعطي القوانين الضريبية أفضلية للرجال من خلال منحهم خصومات ضريبية صريحة أو ضمنية أو تخفيضات ضريبية لأرباب الأسر من الذكور. ويمنح العراق خصومات ضريبية إلى الأرامل أو المطلقات، ولكن في حالة المتزوجات تمنح الخصومات إلى الزوج تلقائيا (راجع World Bank, 2016d) (الشكل البياني ٤–١٤). ويوجد ٣٠ بلدا في العالم يطبق ١٠ اختلافات قانونية أو أكثر على أساس نوع الجنس، ١٨ منها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الرسم التوضيحي ١٩).

[٥] البيانات مستمدة من قاعدة البيانات الإحصائية (ILOSTAT) لدى منظمة العمل الدولية.
[٦] البيانات مستمدة من قاعدة البيانات الإحصائية (ILOSTAT) لدى منظمة العمل الدولية.

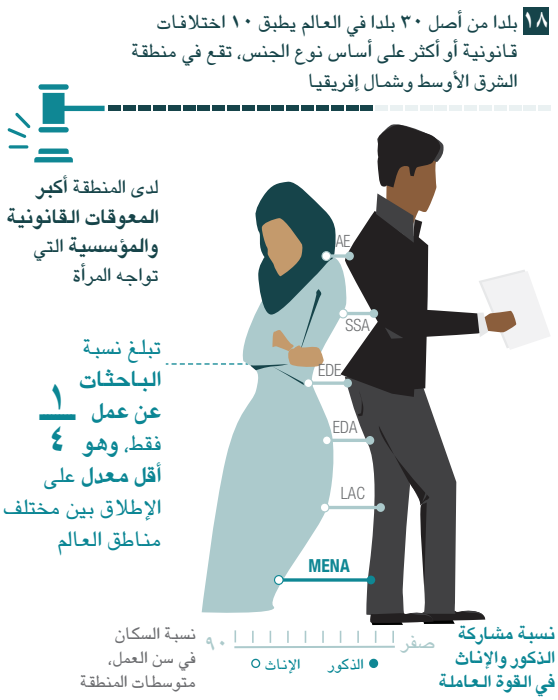
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-١٤: البلدان التي تفتقر إلى المساواة بين المرأة المتزوجة والرجل في اتخاذ إجراءات مختلفة
(تظهر الفروق باللون الأزرق)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الرسم التوضيحي ١٩: المرأة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعاني من شدة عدم المساواة



المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: AE = الاقتصادات المتقدمة؛ SSA = إفريقيا جنوب الصحراء؛ EDE = أوروبا الصاعدة والنامية؛ EDA = آسيا الصاعدة والنامية؛ LAC = أمريكا اللاتينية والكاريبي؛ MENA = منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وتقل نسب الاستفادة من الخدمات المالية بين النساء تحديدا. إذ تقل احتمالات امتلاك النساء في المنطقة لحسابات مصرفية بنسبة ٥٠٪ عن الرجال. وتفتقر ٩٣٪ من الشابات (بين ١٥ عاما و٢٥ عاما) لفرصة امتلاك حساب مصرفي في إحدى المؤسسات المالية الرسمية — وهي أعلى نسبة استبعاد في العالم (راجع World Bank, 2016f). وتفتقر النساء إلى فرص الاستفادة من الخدمات المالية الرسمية بسبب المعوقات الهيكلية والتنظيمية، وندرة المنتجات التي تستهدف النساء، وعدم القدرة على الوصول إلى قنوات توصيل الخدمات.

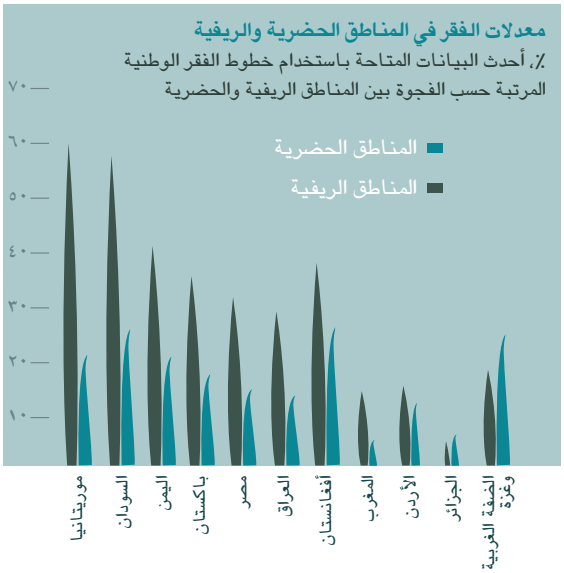
الحقيقة السادسة: ازدياد احتمالات الفقر في المجتمعات الريفية بمقدار الضعف.

في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يعيش أكثر من ٢٠٪ من السكان في المناطق الريفية. وتتجاوز هذه النسبة ٦٠٪ في أفغانستان والسودان واليمن وباكستان والصومال.[٧] وفي بعض البلدان، مثل مصر والعراق واليمن، تزداد مستويات الفقر في المناطق الريفية بمقدار الضعف عنها في المناطق الحضرية (الرسم التوضيحي ٢٠). وفي بعض الأقاليم الريفية في المغرب، يزيد معدل الفقر بمقدار ٤٠٪ عن المتوسط الوطني (الإطار ٤). وغالبا ما يتركز الفقر الريفي في المناطق الجغرافية البعيدة، حيث تكون الخدمات الصحية والتعليمية محدودة بدرجة أكبر ومؤشرات التنمية البشرية دون المتوسطات الوطنية.

[٧] البيانات مستمدة من بنك البيانات لدى البنك الدولي، وتستند التقديرات إلى تقرير آفاق التحضر في العالم الصادر عن شعبة السكان بمنظمة الأمم المتحدة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٢٠: مستوى الفقر في المناطق الريفية أعلى كثيرا



المصدر: البنك الدولي.

الإطار ٤: الفقر الريفي في المغرب

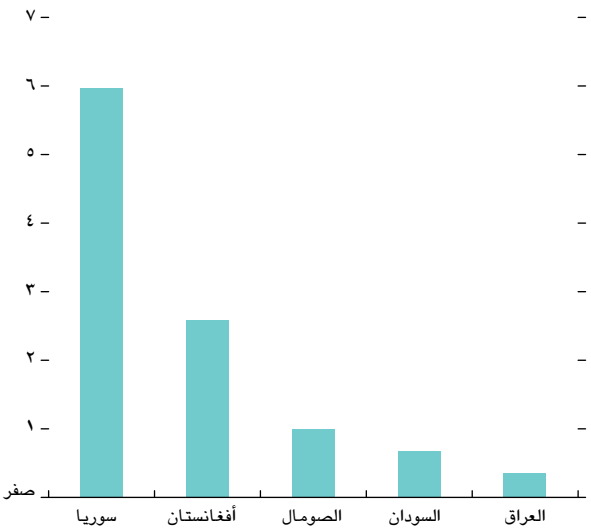
ساعدت معدلات النمو القوية في المغرب خلال العقد الماضي في القضاء على الفقر المدقع. ومع ذلك، لا تزال مستويات الفقر وعدم المساواة مرتفعة، لا سيما في المناطق الريفية. ففي عام ٢٠١٦، من بين السكان البالغ عددهم ١٤ مليون نسمة الذين عاشوا في المناطق الريفية (٣٩٪ من السكان)، كان حوالي ٣ ملايين منهم (١٩٪ من سكان الريف) يعيش على أقل من ٣,١٠ دولارات يوميا (راجع World Bank, 2014). وفي عام ٢٠١١، زاد معدل الفقر في ثلاثة أقاليم ريفية بنسبة ٤٠٪ عن المتوسط الوطني (راجع World Bank, 2015c).

ويعد الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية الأساسية الجيدة محدودا. ولا تزال مستويات الأمية مرتفعة للغاية في المناطق الريفية (حوالي ٦٠٪)، وقد تصل إلى ٩٠٪ في حالة النساء الريفيات (راجع Project Literacy, 2016). وبخلاف التعليم الابتدائي، توجد فجوات ضخمة بين المواطنين في المناطق الريفية والحضرية، وبين الذكور والإناث. إذ يبلغ صافي نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي ٧٩٪ بالنسبة للفتيان في المناطق الحضرية، و٢٦٪ فقط بالنسبة للفتيات في المناطق الريفية (راجع World Bank, 2016c). ويمكن عزو هذه الفروق إلى ندرة مؤسسات التعليم الجيدة خارج المدن والبلدات، وإلى الأعراف التقليدية (فالعديد من الأسر لا تسمح للفتيات بالذهاب بمفردهن إلى المدرسة أو العيش بعيدا عن منازلهن)، وزواج القاصرات الذي يعد رغم عدم قانونيته أمرا معتادا ويؤدي غالبا إلى تسرب الفتيات من المدارس.

وبالنسبة للصحة، أحرز المغرب تقدما ملحوظا. ففي العشرين سنة الأخيرة، تراجع معدل وفيات الأمهات بحوالي ٦٦٪، كما تراجع معدل وفيات الرضع والأطفال من ٨٤ إلى ٣٠ من كل ألف مولود حي خلال الفترة ١٩٩٢–٢٠١١. غير أن معدل وفيات الأمهات في المناطق الريفية ضعف المعدل في المناطق الحضرية (١٤٨ مقابل ٧٣ حالة وفاة من كل ١٠٠ ألف مولود حي)، كما أن معدل وفيات الأطفال أعلى بنسبة ٤٠٪ في المناطق الريفية. ويمكن عزو هذه الفروق في الجزء الأكبر منها إلى عدم المساواة في الوصول إلى مقدمي خدمات الرعاية الصحية وعدم كفاءة توزيع الموارد بين مقدمي خدمات الرعاية الصحية في المناطق الريفية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-١٥: اللاجئون في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حسب موطنهم
(بالملايين)



المصادر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الحقيقة السابعة: يعيش في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوالي نصف السكان المهجرين بسبب الصراعات الذين عادة ما يكونون أفقر من غيرهم ومهمشين بدرجة كبيرة.

يعيش في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عدد ضخم من اللاجئين والمهجرين داخليا. إذ تضم المنطقة ٤٤٪ (٢٣,٧ مليون شخص) من المهجرين بسبب الصراعات في العالم: ٥,٥ مليون لاجئ و١٨,٢ مليون مهجر داخليا (الشكل البياني ٤-١٥). كذلك تعد المنطقة مصدرا لعدد من اللاجئين يصل إلى ١٠,٣ ملايين لاجئ (أي ما يزيد على ٦٠٪ من مجموع اللاجئين في العالم، راجع UNHCR, 2016d).

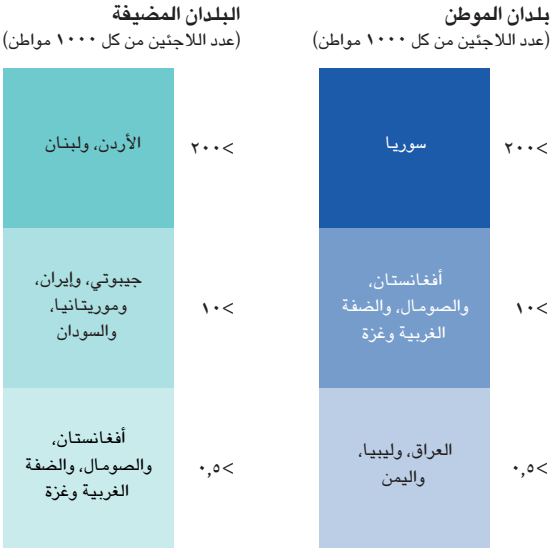
وتزداد احتمالات الفقر والتهميش الشديد في حالة اللاجئين والمهجرين داخليا. فبعد ست سنوات من الحرب الأهلية، يعيش ٦ من كل ١٠ سوريين في فقر مدقع، وتراجع العمر المتوقع من ٧٤,٤ عاما قبل الأزمة إلى ٦٩,٥ عاما في ٢٠١٦، وهو المستوى الأقل على الإطلاق

الرسم التوضيحي ٢١: آثار الصراع المسلح في سوريا لا تزال حادة

المصادر: البنك الدولي؛ Lewis and Thacker.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤–١٦: عدد اللاجئين حسب بلد الموطن وفي البلدان المضيفة



المصادر: البنك الدولي، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأونروا، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: يتضمن اللاجئين الفلسطينيين الذين تم تهجيرهم نتيجة الصراع العربي–الإسرائيلي في عام ١٩٤٨وأبناءهم وأحفادهم.

منذ ٣٠ عاما تقريبا (راجع World Bank, 2017b) (الرسم التوضيحي ٢١). وارتفع معدل الفقر في اليمن من ٤٢٪ من السكان في عام ٢٠٠٩ إلى ٥٦٪ في عام ٢٠١٥ (راجع UNCHR, 2016a). بالإضافة إلى ذلك، تشكل تدفقات اللاجئين الكبيرة تحديات جسيمة. ففي بعض البلدان، لا سيما الأردن ولبنان، يمثل اللاجئون نسبة كبيرة من سكان البلد المضيف (الشكل البياني ٤–١٦). وعادة ما يتم استبعاد اللاجئين من الفرص، بما في ذلك الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية والخدمات المالية والدخول في سوق العمل (راجع World Bank, 2016d). وقد أجبرت النزاعات المسلحة ما يزيد على ١٠ ملايين طفل على الخروج من المدرسة في المنطقة (راجع Lewis and Thacker, 2016).

نحو مزيد من الاحتواء الذي يشمل الجميع

يجب أن تركز استراتيجيات تعزيز الاحتواء الذي يشمل الجميع على مجالات متعددة على جانب السياسات. وبعض هذه الإصلاحات يمكن تنفيذها سريعا مقارنة بغيرها ويكون تأثيرها قصير المدى، والبعض الآخر قد يستلزم التخطيط على المدى الطويل، بما في ذلك تنمية القدرات الإدارية. لذلك، يجب على السلطات ترتيب الإصلاحات حسب أولويتها، وتحقيق الاتساق بين الإصلاحات والأهداف الوطنية والقدرات المؤسسية (الرسم التوضيحي ٢٢).

الأولوية الأولى: تعزيز الحوكمة

يؤدي تنفيذ الإصلاحات المؤسسية وتحسين آليات المساءلة إلى تعزيز الحوكمة. إذ يمكن تعزيز الحوكمة من خلال تحسين الأطر المؤسسية وأطر توظيف العمالة في القطاع العام، وزيادة كفاءة الإنفاق العام، والحد من فرص تحقيق الريع، والسماح بتوزيع الموارد على أساس تنافسي. وتحقيقا لهذه الغاية، تتضمن بعض الإجراءات التي يمكن اتخاذها اعتماد قوانين حديثة في مجالات الإدارة المالية العامة والشراء وشفافية المالية العامة (الفصل الخامس)؛ وضمان شفافية وتبسيط الإجراءات الإدارية؛ والانخراط في إصلاح الخدمة المدنية؛ وتعزيز الضوابط والموازنات من خلال زيادة فعالية مؤسسات المساءلة والرقابة، مثل مؤسسات التدقيق ومكافحة الفساد؛ وتعزيز شفافية الحكومة، بما في ذلك من خلال نشر الإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية في الوقت الملائم؛ وتعزيز سيادة القانون من خلال ضمان فعالية النظام القضائي واستقلاليته.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٢٢: السياسات التي يمكن تطبيقها لتعزيز الإدماج في الفرص الاقتصادية

وقد بدأت البلدان في معالجة هذه المشكلات، ولكن لا يزال يتعين إحراز مزيد من التقدم في هذا الصدد. فقد اعتمدت تونس استراتيجية مكافحة الفساد التي تتصدى لقضية الفساد على المستوى الوطني، وتتيح مزيدا من المشاركة والحريات للمجتمع المدني والصحافة، وتزيد من توافر المعلومات (الإطار ٥). كذلك اعتمد البرلمان التونسي قوانين بشأن المحاكم المالية وحصول الجمهور على المعلومات. وتطبق مصر قانونا للمشتريات العامة وقانونا لمكافحة

الإطار ٥: قانون مكافحة الفساد في تونس

تعد قضية الفساد من الشواغل العامة المهمة في تونس. فوفقا لتقديرات هيئة مراقبي الدولة، بلغ حجم الرشاوى المقدمة إلى موظفي القطاع العام ٤٥٠ مليون دينار (٢٣٠ مليون دولار أمريكي) في سنة ٢٠١٣ وحدها. ويرى معظم التونسيين أن النظام القضائي يفتقر إلى الاستقلالية، وأن الشرطة فاسدة، كما أشار أكثر من ١٠٪ من الشركات إلى تقديم رشوة واحدة على الأقل (راجع GAN Business Anti-Corruption Portal, 2017). وعلى هذه الخلفية، أعطت الحكومة أولوية لمكافحة الفساد. وفي فبراير ٢٠١٧، اعتمد البرلمان التونسي قانونا جديدا لمكافحة الفساد يتضمن إنشاء «الهيئة العليا للحوكمة الرشيدة»، وهي جهاز مستقل يختص بالإشراف على أي قضايا مرتبطة بالفساد على المستوى الوطني. يتضمن القانون أيضا تقديم مكافآت لمن يدلون على ممارسات الفساد، ويجرم الأعمال الانتقامية ضدهم، ويمنح حرية أكبر للصحافة والمجتمع المدني، وينص على توفير مزيد من المعلومات للجمهور، ويرسي إطارا قانونيا للمحاكم المالية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

غسل الأموال، كما يجرم قانونها الجنائي الرشوة، والفساد، وتقديم الهدايا بغرض التأثير على متلقيها، واستغلال المناصب، واستخدام الموارد العامة لتحقيق كسب خاص (راجع GAN Business Anti-Corruption Portal, 2012). ويلتزم مسؤولو القطاع العام بتقديم إفصاحات مالية بصفة منتظمة (راجع Transparency International, 2015). ويمنع قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة مسؤولي القطاع العام من أن يكون لهم أي مصلحة في أي من المجالات الخاضعة لسلطتهم (راجع US Department of State, 2014). كذلك تحسن تقييم الفساد المتصور في باكستان وأفغانستان، لا سيما أفغانستان التي تحسن تقييمها بمقدار الضعف تقريبا خلال الفترة ٢٠١٣–٢٠١٦ (راجع Transparency International, 2017). غير أنه لا يزال المجال متسع للتحسين بما يتيح للمنطقة اللحاق بركب البلدان النظيرة في المناطق الأخرى.

الأولوية الثانية: توسيع نطاق الاستفادة من الخدمات المالية وتعزيز الاحتواء المالي.

يسهم تعزيز الاحتواء المالي في زيادة القدرة على الاستفادة من الفرص الاقتصادية. فإلى جانب تأثير الاحتواء المالي على النمو والإنتاجية من خلال تحسين توزيع الموارد، فإنه يحد أيضا من الفقر وعدم المساواة من خلال زيادة الدخول، والحد من التعرض للصدمات، وزيادة الاستثمار في رأس المال البشري، مما يساعد أيضا في تضييق الفجوة بين الجنسين.

وينبغي أن تستند جهود توسيع نطاق الاستفادة من الخدمات المالية إلى تعزيز المنافسة بين مقدمي تلك الخدمات، وتحسين البنية التحتية المالية، وزيادة الوعي المالي. وينبغي أن تركز التدابير على: تشجيع المنافسة والوساطة في القطاع المالي، والتشجيع على استحداث منتجات مالية لمختلف الشرائح السكانية مع ضمان كفاية آليات الرقابة والتنظيم في القطاع المالي، وإنشاء نظم تقاعد وأسواق تمويل عقاري فعالة، وتحسين نظم الاستعلام الائتماني، مثل سجلات ومكاتب الائتمان، وتعزيز نظم الضمانات، وإصلاح أطر الإعسار، ودعم الشفافية المالية، ووضع برامج توعية مالية. وقد أطلقت بعض بلدان المنطقة مبادرات ناجحة لتعزيز الاحتواء المالي (الإطار ٦).

وأنشأت مصر والمغرب مكاتب استعلام ائتماني خاصة، وطورت تونس سجل الائتمان العام، واعتمدت باكستان قوانين تتيح إنفاذ الضمانات دون اللجوء إلى المحاكم. وتهدف استراتيجية الاحتواء المالي الوطنية في باكستان إلى تشجيع المعاملات الرقمية، وزيادة وتنويع منافذ الحصول على الخدمات، وتحسين قدرات مقدمي الخدمات المالية، ورفع مستوى الوعي المالي وزيادة القدرة المالية. وقد منح المغرب رخصة ممارسة العمل المصرفي إلى مكاتب البريد، مما أدى إلى فتح ٥٠٠ ألف حساب جديد خلال سنوات العمل الأولى. كذلك ألزم المغرب البنوك التجارية بتقديم منتجات مصرفية لمحدودي الدخل. ويعمل مجلس التعاون الخليجي والمغرب على زيادة التوعية المالية من خلال برامج مخصصة لهذا الغرض.

وتعمل المنظمات غير الحكومية أيضا على تعزيز الوعي المالي. فعلى سبيل المثال، تقدم منظمة إنجاز، وهي منظمة أردنية غير حكومية تعمل في قطر ومصر والسعودية والإمارات، برنامجاً

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٦: تعزيز الاحتواء المالي: أمثلة قطرية من المنطقة والعالم

مصر: إصلاح القطاع المالي. أطلقت الحكومة المصرية برنامج إصلاح القطاع المالي في سبتمبر ٢٠٠٤ بغرض تعزيز سلامة القطاع المالي. وتضمن البرنامج إصلاحات كبيرة في الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي في المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية. وكان الهدف من ذلك هو زيادة المنافسة، وتعزيز مؤسسات الوساطة الملية، وتعبئة المدخرات، وضمان سلامة النظام. وقد بدأ تنفيذ الاستراتيجية بتطوير نظم المحاسبة والتدقيق والإبلاغ في المؤسسات المالية وفق المعايير الدولية. وإلى جانب تعزيز القطاع المصرفي، وبيع حصص البنوك العامة في البنوك المشتركة، وخصخصة البنوك العامة، عمل البرنامج أيضا على إعادة هيكلة قطاع التأمين، وإنشاء سوق فعالة للتمويل العقاري، وتعزيز نظم الرقابة والتنظيم في المؤسسات غير المصرفية ومؤسسات التمويل متناهي الصغر (راجع World Bank, 2015).

باكستان: استراتيجية الاحتواء المالي الوطنية. حققت باكستان تقدما ملحوظا في توسيع نطاق الاستفادة من الخدمات المالية. ويتعاون بنك باكستان مع القطاع المصرفي للوصول إلى المناطق الريفية والحضرية من خلال برنامج التوعية المالية وبرنامج الاحتواء المالي. وقد ساهمت الصيرفة الإلكترونية في إحداث تحول في طريقة إدارة المواطنين لأصولهم، ووصل عدد منافذ تقديم خدمات الصيرفة الإلكترونية إلى ٣٦٠ ألفا مقابل ١٤٢٠٠ فرع مصرفي تقليدي (راجع IMF, 2017c).

للتوعية المالية عبر الإنترنت يستهدف الشباب. غير أن المجال لا يزال متاحا لإحراز مزيد من التقدم. فقد أنشأت بلدان عديدة سجلات ائتمانية ولكن نطاق تغطيتها لا يزال محدودا. كذلك يمكن تحسين القوانين المنظمة لمكاتب الاستعلام الائتماني في المنطقة بحيث تتسق مع أفضل الممارسات الدولية (راجع World Bank, 2018).

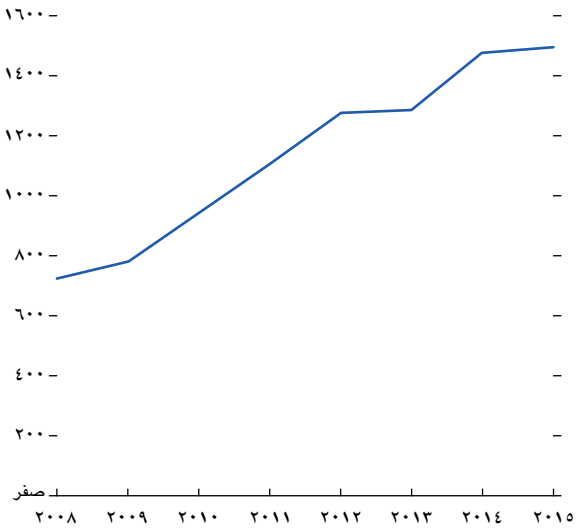
ومن شأن تطوير الصيرفة الإسلامية تعزيز الاحتواء المالي. فقد شهدت أصول التمويل الإسلامي نموا ملحوظا، من حوالي ٢٠٠ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٣ إلى حوالي ١,٩ تريليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٦ (الشكل البياني ٤-١٧). وتتجاوز نسبة تغلغل منتجات الصيرفة الإسلامية ١٥٪ في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ورغم هذا النمو، لا تزال أصول التمويل الإسلامي تتركز في بلدان مجلس التعاون الخليجي وإيران وماليزيا، كما تمثل أقل من ١٪ من الأصول المالية العالمية (راجع Kammer, A., Mohammed. N, eds., 2015). ومن شأن توسيع نطاق التمويل الإسلامي المساعدة في تعزيز الاحتواء المالي، لا سيما بين الفئات التي لا تستخدم المنتجات المصرفية التقليدية لأسباب دينية.

كذلك لا تزال الفرصة كبيرة لتوسيع نطاق تقديم خدمات التمويل متناهي الصغر. فحجم قروض التمويل متناهي الصغر في بلدان المنطقة لا يزال منخفضا، حيث يصل إلى ٠,٧٪ أو أقل من إجمالي الناتج المحلي، ويأتي الأردن في مقدمة البلدان التي تقدم هذا النوع من القروض (الشكل البياني ٤-١٨).[٨] ولكن حجم القروض بدأ بالفعل في النمو سريعا في مصر والأردن والضفة الغربية وغزة. وتتوفر إمكانات ضخمة في هذا المجال. فعلى سبيل المثال،

[٨] البيانات مستمدة من قاعدة بيانات الإحصاءات المالية لدى شبكة سنابل للتمويل متناهي الصغر.

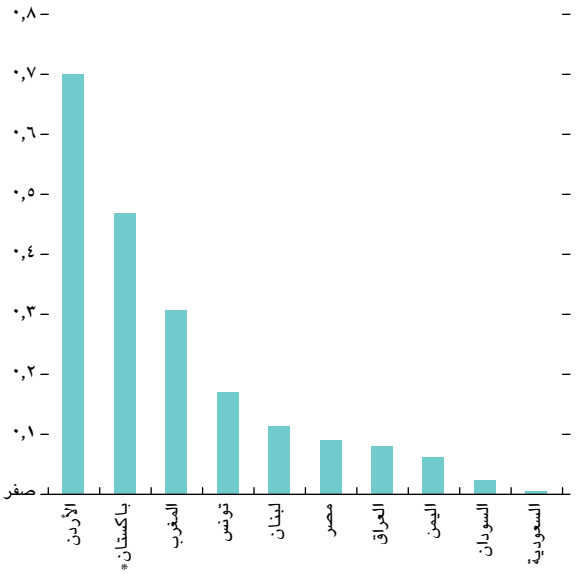
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤–١٧: أصول الصيرفة الإسلامية على مستوى العالم
(بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصادر: مجلس الخدمات المالية الإسلامية؛ والسلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٤–١٨: مجموع أصول التمويل متناهي الصغر في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP)
(بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصادر: مؤسسة سنابل؛ ومسح إمكانية الحصول على الخدمات المالية الذي أعدته السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: بيانات باكستان عن عام ٢٠١٦.

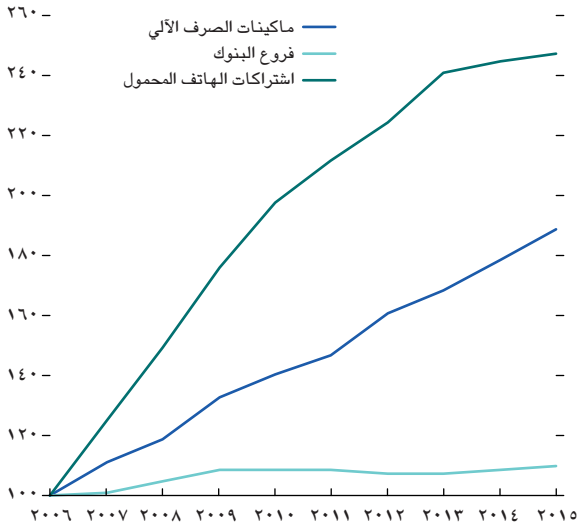
أدى توفير الائتمان لعملاء مؤسسة الأمانة لخدمات التمويل متناهي الصغر في المغرب إلى زيادة عدد أيام العمل خارج المنزل بنسبة ٥٢٪، وزيادة المدخرات والاستهلاك بنسبة ١٠٪ (راجع Duflo and others, 2014). وقد أطلقت بلدان كثيرة في المنطقة عددا من المبادرات على جانب السياسات بهدف تعزيز التمويل متناهي الصغر، مثل مصر والأردن والمغرب وسوريا وتونس والضفة الغربية وغزة واليمن. وأدخل المغرب تحديثات على قانون مؤسسات التمويل متناهي الصغر بغرض دعم مؤسسات التمويل متناهي الصغر الأقل حجما في الحد من القروض الخطرة والمخاطر المالية، ويعمل الأردن حاليا على الانتهاء من صياغة استراتيجية الاحتواء المالي التي ستسهم في توسيع نطاق استراتيجية التمويل متناهي الصغر المطبقة.

وتتيح التكنولوجيا سبلا جديدة لتعزيز النظم المالية والاحتواء المالي (الشكل البياني ٤–١٩). فالتكنولوجيات المالية، بما في ذلك صيرفة الهاتف المحمول، والصيرفة الإلكترونية، والمحافظ الإلكترونية، وتقنيات قواعد البيانات المتطورة، وتكنولوجيا المقاييس الحيوية، وتكنولوجيا دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة، أصبحت أدوات غير مكلفة نسبيا من شأنها مساعدة المهمشين في استخدام الخدمات المصرفية والمشاركة في السوق المالية. وينطبق ذلك تحديدا على المواطنين الذين يعيشون في المناطق التي ينخفض فيها انتشار فروع البنوك وماكينات الصرف الآلي ويعتبرون مستخدمين محتملين لخدمات الصيرفة عبر الهاتف المحمول أو الإنترنت. ويمكن أن تسهم التكنولوجيات المالية أيضا في تخفيض تكلفة المعاملات التي تتحملها البنوك والحكومات بفضل سهولة توافر بيانات التاريخ الائتماني والمعلومات الخاصة بالعملاء. وفي

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

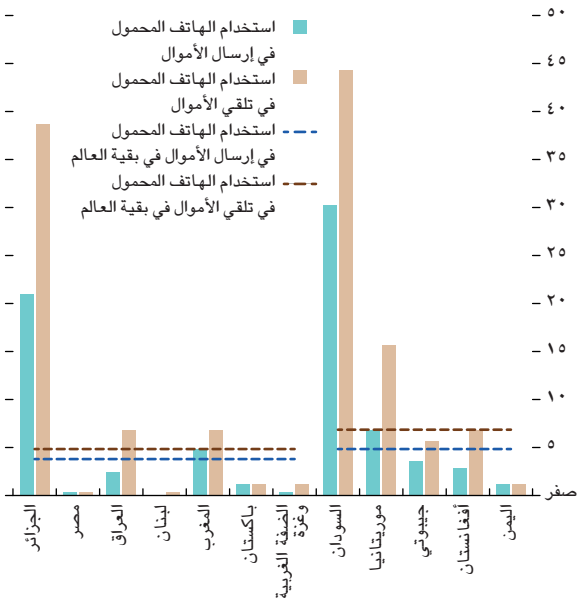
الشكل البياني ٤-١٩: استخدام الهاتف المحمول وصيرفة الهاتف المحمول

١- نمو عدد مستخدمي ماكينات الصرف الآلي وفروع البنوك والهاتف المحمول
(المؤشر، ١٠٠= ٢٠٠٦)



المصادر: البنك الدولي؛ والاتحاد الدولي للاتصالات التابع لمنظمة الأمم المتحدة؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢- تغلغل خدمات صيرفة الهاتف المحمول مرتفع في بعض البلدان
(٪ السكان الذين يستخدمون الهاتف المحمول في إرسال/تلقي الأموال)



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

حين يسهم تعزيز الوصول إلى الخدمات المالية في زيادة الاستفادة من القروض المقدمة من القطاع الخاص، فإنه قد يفرض أيضا تحديات على مؤسسات الرقابة المالية.

ويمضي إحراز التقدم قدما نحو استغلال التكنولوجيا في تعزيز الاحتواء المالي. فقد شهدت المنطقة زيادة بمقدار سبعة أضعاف في عدد شركات التكنولوجيات المالية الجديدة منذ عام ٢٠٠٩، وتتركز هذه الشركات في مصر والأردن ولبنان والإمارات العربية المتحدة. وتركز الشركات الجديدة في الأساس على حلول الدفع والتمويل. وتستثمر البنوك أيضا في التكنولوجيات الرقمية بغرض زيادة التركيز على احتياجات عملائها. وفي بعض البلدان (جيبوتي ومصر والعراق وباكستان والصومال والسودان)، يزداد عدد شركات الاتصالات التي تقدم خدمات الدفع عبر الهاتف المحمول (راجع IMF, 2017a). وفي السودان، يستخدم ما يقرب من نصف السكان خدمات الصيرفة عبر الهاتف المحمول. وفي باكستان، يرتفع عدد حسابات الهاتف المحمول بمعدلات سريعة. وكما جاء في الفصل الأول، فقد أنشأ الأردن موقع *eFawateerCom* — وهو منصة إلكترونية تتيح للمواطنين سداد الفواتير عبر الإنترنت ومن خلال ماكينات الصرف الآلي ونقاط البيع والأكشاك — وموقع *GreenWallet*، وهو منصة ائتمانية عبر الإنترنت تتيح للمستخدمين طلب قرض والحصول عليه خلال ١٥ دقيقة. وقد شهدت شركة الشرق الأوسط لخدمات الدفع نموا ملحوظا، وهي شركة تعمل في مجال التكنولوجيات المالية في الأردن والعراق والضفة الغربية وغزة. وتقدم هذه الشركة خدمات المعالجة الآمنة لمدفوعات الهاتف المحمول، وإدارة ماكينات الصرف الآلي، وإدارة مشتريات بطاقات الائتمان والخصم (راجع

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Coleman, 2016). وفي مصر، تعاونت الجامعة الأمريكية بالقاهرة مع البنك التجاري الدولي لإطلاق «حاضنة الأعمال في مجال التكنولوجيا المالية». ويهدف هذا البرنامج إلى تنمية ودعم شركات التكنولوجيات المالية المنشأة حديثا في مجالات مثل المدفوعات الرقمية ومدفوعات الهاتف المحمول، والإقراض بين النظراء، وتطوير واجهات التعامل مع العملاء، والتخطيط المالي الشخصي، وتجارة التجزئة، والاستثمار، وتحويلات العاملين بالخارج (راجع Arabnet, 2017).

الأولوية الثالثة: تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها.

يتمثل أحد أهم التحديات التي تواجه بلدان المنطقة في توسيع نطاق تغطية إنفاق شبكات الأمان الاجتماعي، وتعزيز جودته، وزيادته غالبا. وفي ظل الضغوط الكبيرة المفروضة على المالية العامة، يمكن للبلدان على المدى القصير العمل أولا على تعزيز البرامج الموجهة بغرض توسيع نطاق تغطية هذه الشبكات الاجتماعية للوصول إلى مزيد من الفقراء. ولتحسين أثر هذه الشبكات على المستفيدين، يمكن للحكومات أيضا إلغاء البرامج المكررة ومنع التشتت من خلال دمج البرامج أو المزايا المقدمة. وعلى المدى الأطول، يمكن المضي في توسيع نطاق التغطية وتمويلها على نحو قابل للاستمرار من خلال إصلاح الإنفاق على نحو يمنع إهدار الموارد (مثل إصلاحات دعم الطاقة) وعدالة تعبئة الموارد المحلية (راجع الفصل الخامس).

تستخدم الضفة الغربية وغزة برنامجا ناجحا للتحويلات النقدية يمكن توسيع نطاقه. ويتيح البرنامج لمتلقي التحويلات زيادة مشترياتهم من الغذاء والحصول على خدمات التأمين الصحي. وقد اتسع نطاق تغطية البرنامج بدرجة ملحوظة: حيث حقق زيادة بنسبة ٨٪ في عدد الأسر التي استطاعت دفع رسوم خدمات الكهرباء وإجراء الإصلاحات اللازمة، كما أشار المراهقون إلى أنهم أصبحوا يشعرون بمزيد من التفاؤل حيال المستقبل (راجع UNICEF, 2015).

ويتعين تصميم شبكات الأمان الاجتماعي على نحو يتناسب مع مستوى القدرات الإدارية لكل بلد بغرض التقليل قدر الإمكان من خطر إهدار النفقات والفساد (راجع IMF, 2017d). وفي حالة كفاءة النظم الإدارية، يمكن تخصيص بعض التحويلات النقدية لدعم الأولويات الإنمائية، مثل حضور برامج التدريب على تقديم خدمات الرعاية الصحية للأمهات، أو تنمية قدرات الأطفال، أو التعليم، أو التدريب المهني. كذلك يتعين وضع آليات ملائمة للرقابة والتقييم. وسوف يسهم ذلك في تعزيز المساءلة المجتمعية والحوكمة، كما سيتيح إعادة تصميم البرامج وإعادة توجيهها عند الضرورة. ويتعين أن تتضمن جميع أنواع البرامج باختلاف أنواعها استراتيجية تواصل لزيادة الوعي بين المستفيدين المحتملين الذين تكون معرفتهم بالبرامج محدودة غالبا.

وقد تم إحراز بعض التقدم، ولكن لا يزال من الممكن عمل المزيد. فقد أنشأ كل من الأردن وباكستان والضفة الغربية وغزة واليمن شبكات أمان اجتماعي لتقديم مزيد من المزايا للفقراء، مع تضمين هذه الشبكات عناصر لقياس الدخل أو اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي، التي تستند تقييماتها إلى العوامل المرتبطة بالفقر. وكان اليمن قبل النزاعات الحالية التي يشهدها قد تمكن من توسيع نطاق

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٧: صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن

صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن هو برنامج تحويلات نقدية يهدف إلى زيادة نسبة الأسر الفقيرة ضمن المستفيدين، والمساهمة في تكوين رأس مال بشري في مجموعة مختارة من المناطق (راجع World Bank, 2010). وفي البداية، كان لبرنامج التحويلات النقدية نطاق تغطية ضيق وتأثير محدود على دخول الفقراء. وفي عام ٢٠١٠، وفي خضم أوضاع مالية، واجتماعية واقتصادية صعبة، قرر اليمن اتخاذ تدابير لزيادة كفاءة صندوق الرعاية الاجتماعية. فقد وضعت السلطات اليمنية (بمساعدة البنك الدولي) استراتيجية لقياس مستوى الدخل الفعلي بغرض تحسين آليات تحديد الفقراء والمحتاجين، كما اتخذت في الوقت نفسه خطوات نحو تحسين إدارة البرنامج والحد من النفقات المهدرة. وتضمنت الاستراتيجية إجراء مسوح تقييم ميدانية، وتدريب الموظفين على تقديم الدعم للمستفيدين وزيادة وعيهم بالبرنامج، ومراقبة التنفيذ بصفة منتظمة إما عبر الإنترنت أو بمعرفة موظفي البرنامج. وفي عام ٢٠١٢، وصلت مزايا صندوق الرعاية الاجتماعية إلى ١,٥ مليون أسرة.

تغطية صندوق الرعاية الاجتماعية، حيث وصل إلى ١,٥ مليون أسرة في عام ٢٠١٢ (الإطار ٧). وأنشأت باكستان سجلا وطنيا للمستفيدين باستخدام آليات الاستهداف الموضوعي، يضم قاعدة بيانات تشمل ما يزيد على ١٦٧ مليون مواطن (راجع World Bank, 2015b). وتهدف تونس التي تشهد قيودا على ماليتها العامة إلى إيجاد حيز لتوسيع نطاق تغطية الفقراء من خلال شبكات الأمان الاجتماعي، لذا يُتوقع ترشيد الدعم العام الذي يقدم حاليا على منتجات الطاقة وتقديمه من خلال برامج موجهة يبدأ تطبيقها في عام ٢٠١٨ بمساعدة البنك الدولي.

وينبغي أن تستغل البلدان البيانات والمؤشرات بصورة أفضل لضمان تغطية مزيد من الفقراء وانتفاعهم بالمزايا التي تقدمها شبكات الأمان الاجتماعي. وبالنسبة لبرامج «التحويلات النقدية المشروطة» (مثل تلك المطبقة في البرازيل والمكسيك) التي تستهدف الأسر الأكثر فقرا وتقصر استخدام التحويلات على الحصول على خدمات التعليم والصحة، فمن الممكن أن تكون أداة مفيدة للمساعدة في تحفيز الفقراء على الاستفادة من البرامج الاجتماعية. ويتمثل أحد أهم التحديات التي تواجه هذه البرامج في تحديد الفقراء بدقة. ورغم أن هذه البرامج قد يصعب تنفيذها في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تفتقر إلى القدرات والبيانات اللازمة، أو قد تكون أقل أهمية في اقتصادات مجلس التعاون الخليجي التي تحقق نتائج عالية المستوى على جانب التعليم والصحة، يتضح من حالة باكستان (الإطار ٨) الإمكانات التي يمكن تحقيقها للفقراء نتيجة توسيع نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي، حتى في البلدان منخفضة الدخل التي تواجه قيودا على قدراتها. ويمكن كذلك زيادة فعالية المساعدات الاجتماعية وتوسيع نطاق تغطيتها من خلال الحد من التشتت والازدواجية في برامج المساعدات الاجتماعية.

وللمضي في توسيع نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي وزيادة المزايا التي تقدمها، يتعين على البلدان على المدى المتوسط أن توفر موارد لتمويل التوسع في نطاق التغطية على أساس قابل للاستمرار وأن تقوم بذلك على نحو عادل. ومن الخيارات المتاحة إلغاء دعم الوقود لتوفير موارد مالية إضافية بهدف تنفيذ برامج أكبر حجما في إطار شبكات الأمان الاجتماعي، أو تمويل أوجه الإنفاق الأخرى ذات الأولوية أو الاحتياجات المالية. فعلى سبيل المثال، يؤدي وقف الإنفاق على جميع أشكال دعم الوقود في المنطقة في أكثر السيناريوهات تطرفا إلى توفير موارد كافية لتحقيق زيادة بمقدار ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية، مما

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٨: تحسين شبكات الأمان الاجتماعي: حالة باكستان

عززت باكستان برامج الحماية الاجتماعية بغرض الحد من الفقر. وأحرزت الحكومة تقدما في ظل معظم البرامج الأخيرة التي يدعمها صندوق النقد الدولي، مما ساهم في الحد من عجز المالية العامة، وفي تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي وحماية التمويل المتاح لها في الوقت نفسه والذي أمكن تحقيقه في إطار البرنامج من خلال وضع حد أدنى للإنفاق على التحويلات النقدية الموجهة كجزء من برنامج بينظير لدعم الدخل.

ويقدم برنامج بينظير لدعم الدخل، وهو البرنامج الرئيسي شبكة الأمان الاجتماعي، تحويلات نقدية غير مشروطة وتحويلات نقدية دراسية للأسر الفقيرة (للأسر التي لديها أطفال في عمر ٥ إلى ١٢ عاما بغرض مساعدة الأطفال على الالتحاق بالمدارس الابتدائية والانتظام في حضورها والتخرج منها). ويستخدم البرنامج آلية استهداف تعتمد على قياس القدرة المالية بالمؤشرات البديلة وآلية توصيل تقوم على استخدام معظم المستفيدين لبطاقات خصم مخصصة لهذا الغرض. وقد ساعد البرنامج في تحرير الأسر المستهدفة من دائرة الفقر، حيث تراجعت نسبة المستفيدين الذين يعيشون تحت خط الفقر بمقدار ٢٠ نقطة مئوية تقريبا مقارنة بغير المستفيدين. غير أن صغر حجم البرنامج يحد من تأثيره. لذلك فإن تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي في باكستان يتطلب توسيع نطاق تغطية برنامج بينظير لدعم الدخل، بما في ذلك لضمان كفاية تغطية الفقراء، وزيادة التحويلات الدراسية (راجع IMF, 2017e).

سينتج عنه زيادة الإنفاق الاجتماعي الكلي بنسبة ٤٠٪. ويكفي ذلك على سبيل المثال لزيادة الإنفاق في المنطقة بحيث يصل إلى متوسط مستويات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في أمريكا اللاتينية والاقتصادات الصاعدة الأوروبية الذي يبلغ نحو ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي (الرسم التوضيحي ٢٣). غير أنه قد توجد أيضا احتياجات اجتماعية أخرى يتعين استخدام هذه المدخرات في تلبيتها. لذلك، كما يشير الفصل الخامس، يمكن أيضا توفير حيز مالي وتمويل بغرض توسيع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي، وذلك من خلال توسيع الأوعية الضريبية التي تسهم في زيادة الضرائب التصاعدية على الدخل والثروات والعقارات، وزيادة عدالتها.

الرسم التوضيحي ٢٣: كفاءة الإنفاق يمكن أن توفر مزيدا من الموارد لشبكات الأمان الاجتماعي

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

كذلك يتعين التصدي للضغوط المتزايدة على فاتورة أجور القطاع العام في المنطقة بغرض تأمين الحيز اللازم لأوجه الإنفاق الاجتماعي الداعم للنمو ذات الأولوية، بما في ذلك الإنفاق المتاح لشبكات الأمان الاجتماعي. وفي حين أن الإنفاق على الأجور أمر مهم لتوفير الخدمات الحكومية، مثل الصحة والتعليم، يحد نمو فواتير الأجور من الحيز المتاح لأوجه الإنفاق العام الأخرى (بما في ذلك شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق على البنية التحتية)، و/أو يؤدي إلى زيادة العجز والدين. وفي حين أن وقف التعيينات ونمو الأجور أو تخفيض الأجور في مختلف القطاعات من شأنه التصدي لمشكلة ارتفاع وتنامي حجم فواتير الأجور في القطاع العام على المدى القصير، فإن هذه الإجراءات عادة ما تكون غير فعالة أو قابلة للاستمرار. ويتعين بالتالي أن تحل محل هذه التدابير مجموعة من الإصلاحات المخططة بعناية في جهاز الخدمة المدنية والتي تراعي، ضمن أمور أخرى، تركيبة فاتورة أجور القطاع العام والربط بين التعويضات والأداء (الإطار ٩). ويتعين أيضا دراسة تأثير هذه الإصلاحات على عدم المساواة بين الأجور.

الإطار ٩: تونس: احتواء فاتورة الأجور بغرض توفير الحيز اللازم للاستثمار

ارتفع حجم فاتورة الأجور في تونس إلى ١٤,١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٦ (مقابل ١٠٪ في عام ٢٠١٠). ونتج هذا الارتفاع الحاد عن زيادة التعيينات خلال الفترة ٢٠١١–٢٠١٤، وعن زيادة الأجور الحقيقية مؤخرا. لذلك لم يتبق سوى موارد محدودة لتمويل الاستثمارات العامة. واقترنت زيادة عدد موظفي الحكومة بتراجع في الإنتاجية وتداعيات في القطاع الخاص. فقد انخفضت إنتاجية العمالة في جهاز الخدمة المدنية (مقيسة بالقيمة المضافة لكل عامل) بنسبة ١٠٪ خلال الفترة ٢٠١٠–٢٠١٥. ولا يزال الخريجون التونسيون يفضلون العمل بجهاز الخدمة المدنية، وعادة ما يؤدي ارتفاع أجور القبول الناتج عن ذلك إلى التأثير سلبا على مبادرات ريادة الأعمال وتراجع التنافسية الكلية وإبطاء معدل خلق الوظائف الجديدة في القطاع الخاص.

وقد اعتمدت السلطات مؤخرا استراتيجية شاملة لإصلاح جهاز الخدمة المدنية من شأنها المساعدة في احتواء فاتورة الأجور، وتعد هذه الإصلاحات جزءا من برنامج الصندوق الذي تنفذه تونس. وتركز الاستراتيجية على إصلاح عملية تحديد الأجور وآليات التعويض، وإحكام الرقابة على عملية التعيين، والحد من العمالة من خلال التسريح الطوعي والتقاعد المبكر.

وتنطوي عملية إصلاح جهاز الخدمة المدنية على عدد من التحديات. ففي ظل ارتفاع معدلات البطالة، وبطء معدلات خلق الوظائف الجديدة، والضغوط الاجتماعية الشديدة لسرعة تحسين الأوضاع المعيشية، تشكك أطراف معنية عديدة في مسوغات الحد من دور جهاز الخدمة المدنية بوصفه جهة التوظيف الأكثر استقرارا في البلاد. وقد عارضت النقابات محاولات الإصلاح السابقة التي ركزت على وقف زيادة الأجور والتعيينات. وستتطلب الإصلاحات الوشيكة في جهاز الخدمة المدنية من السلطات كسب تأييد واسع لها. ولهذا السبب، ستشدد الإصلاحات على التحسن المتوقع في جودة الخدمات العامة، والمكاسب التي سيمكن تحقيقها بفضل زيادة الاستثمارات العامة، بما في ذلك خلق وظائف جديدة في القطاع الخاص.

يستند هذا الإطار إلى تقرير IMF (2018).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الأولوية الرابعة: تمكين الشباب من الاستفادة من الفرص

إن تحسين جودة التعليم والقدرة على الحصول عليه أمر أساسي لزيادة الفرص المتاحة للشباب. ويمكن تحقيق قدر أكبر من الاتساق بين البرامج التعليمية واحتياجات سوق العمل الخاص من خلال التعاون مع القطاع الخاص في تبسيط المناهج وتعديلها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التركيز على تحسين مهارات التواصل، والتفكير المستقل، وحل المشكلات، وزيادة التركيز على مناهج العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات والمهارات الفنية الخاصة بالقطاعات المختلفة. ويمكن لقياس التقدم الدراسي وأداء المعلمين بطريقة منتظمة ومنهجية وتطبيق سياسات لمعالجة الفجوات التعليمية أن يساعد في تحسين مخرجات العملية التعليمية. كذلك فإن توفير مزيد من برامج التعليم المبكر للأطفال وتخفيض تكلفة الدراسة (من خلال توفير وجبات غذائية في المدارس أو تقديم تحويلات نقدية موجهة) قد يسهمان في تحسين نسب الالتحاق والاستمرار في المدارس (راجع World Bank, 2017a).

ويمكن أن يكون لسياسات سوق العمل النشطة والحوافز الموجهة دور كبير أيضا في هذا الصدد. فبرامج التدريب المهني والتلمذة، وبرامج التدريب الداخلي بأجر أو بدون أجر، واستشارات التوظيف، والوساطة، وخدمات التوظيف، من شأنها جميعها المساهمة في تطوير مهارات الشباب لتتناسب مع متطلبات سوق العمل. وتنفذ مصر والأردن وتونس برامج ممولة من الحكومة لدعم سوق العمل، وإن كانت لم تصل بعد إلى عدد كبير من المستفيدين (راجع IMF, 2014). وتعمل الإمارات العربية المتحدة بقوة على تشجيع برامج التدريب المهني (راجع Hamdan, 2013). وقد تتضمن السياسات البديلة الأخرى التصميم الفعال لبرامج دعم الأجور، وتقديم المزايا الضريبية، وإلزام أرباب الأعمال بتعيين نسب محددة من الشباب والفئات المحرومة. وفي إطار برنامج صندوق النقد الدولي في الأردن للفترة ٢٠١٦–٢٠١٩، تجري دراسة بعض الخيارات المطروحة لتخفيض ضرائب الأجور المفروضة على النساء والشباب بصورة مؤقتة.

الأولوية الخامسة: إزالة الفروق بين الجنسين

يتيح تعزيز احتواء الجنسين إمكانات اقتصادية ضخمة. فقد كان من الممكن أن يصل الناتج التراكمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى تريليون دولار أمريكي (أي ضعف متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي) خلال العشر سنوات الماضية لو كانت تمت زيادة نسبة مشاركة الإناث في القوة العاملة لتضييق الفجوة بين الجنسين من ثلاثة أضعاف إلى ضعفي متوسط الفجوة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى (راجع IMF, 2013d).

ويعد تعزيز الحقوق المؤسسية والقانونية أمرا ضروريا للحد من الفروق بين الجنسين. فأوجه عدم المساواة المؤسسية والقانونية من شأنها الحد من مستويات الرخاء والنمو الاقتصادي وزيادة مستويات الفقر بين الأجيال. وتظهر عدم المساواة في صور عديدة، منها المعاملة غير العادلة للنساء، وانخفاض عدد الفتيات في المدارس مقارنة بالفتيان، وانخفاض عدد النساء العاملات أو اللاتي تدرن الشركات، واتساع فجوة الأجور بين الجنسين. وينبغي أن تعمل البلدان جاهدة على إزالة المعوقات القانونية التي تحد من حقوق المرأة، بما في ذلك في المجالات التي تؤثر على حرية التنقل، وحقوق الإرث، وقبول الوظائف، وتسجيل الشركات. وينبغي بالمثل إزالة المعوقات المؤسسية، مثل القدرة على اللجوء إلى القنوات القانونية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

كذلك يتعين تقديم دعم موجه للنساء للحد من الفجوة بين الجنسين. ومن الضروري ضمان مساواة الفتيات والنساء في الحصول على التعليم بغرض تعزيز دور المرأة في الاقتصاد (راجع Kochhar et al, 2016). ويمكن النظر أيضا في تحديد مجموعة مصممة بعناية وموجهة من نسب التوظيف الإلزامية وتقديم دعم أو حوافز ضريبية للشركات القائمة بالتوظيف. وينبغي أن تتضمن التدابير الأخرى إطلاق حملات اجتماعية للتأكيد على أهمية تعليم الفتيات ومشاركة النساء في القوة العاملة؛ وتقديم خدمات رعاية الطفل للأمهات، ومنح إجازات رعاية الأطفال، وتوفير فرص التطوير المهني؛ واعتماد تدابير لتوفير مزيد من الأمان للنساء في وسائل النقل العامة.

وبالرغم من عمق الفجوة بين الجنسين فيما يتعلق بالحقوق القانونية، تم إحراز تقدم كبير في هذا الصدد. إذ يحظر المغرب أي تمييز بين الجنسين في الحصول على الخدمات المالية. واعتمد الأردن قانونا يمنع النساء من التنازل عن الإرث ويلزم بتسجيل أي ممتلكات تؤول إليهن باسمهن وقت تنفيذ الوصية (راجع World Bank, 2016d). ويتضمن الدستور المصري الجديد مادة تنص على عدم التمييز، وعلى نسبة محددة لمشاركة النساء في البرلمان (١٠٪) والمجالس المحلية (٢٥٪). كذلك طبقت مصر قانونا يجرم التحرش الجنسي في أماكن العمل وقاعات الدراسة والأماكن العامة. وفي إطار برنامجها الذي يدعمه صندوق النقد الدولي للفترة ٢٠١٦–٢٠١٩، تم إنفاق ٢٥٠ مليون جنيه مصري على تحسين إتاحة دور الحضانة العامة والمرافق الأخرى التي من شأنها تعزيز قدرة النساء على البحث النشط عن وظائف، كما يجري حاليا العمل على توفير مزيد من الأمان للنساء في وسائل النقل العامة. وقامت إيران بمد فترة الإجازة مدفوعة الأجر الممنوحة للأمهات لرعاية أطفالهن، وأجازت حصول الأب على إجازة مدفوعة الأجر لرعاية الأطفال (ولكنها تطبق في حالات محدودة إلى الآن). كذلك مد لبنان فترة الإجازة مدفوعة الأجر الممنوحة للأمهات لرعاية أطفالهن، وجرم العنف المنزلي. وينص القانون في الجزائر والمغرب وإيران وجيبوتي على المساواة في الأجر للوظائف المتساوية. وطبقت باكستان نسبة إلزامية لتعيين النساء في الحكومات المحلية (٢٢٪)، ورفعت السن القانونية للزواج إلى ١٨ عاما، وفرضت عقوبات على المخالفين. وطبقت السعودية نسبة إلزامية لمشاركة النساء في مجلس الشورى (٢٠٪)، وأصدرت قانونا يجرم

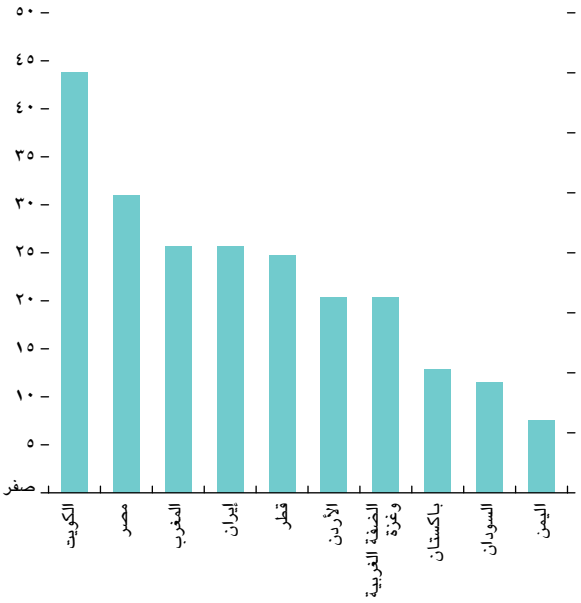
الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية (٢٠١٣–٢٠٢٢) هي استراتيجية المساواة بين الجنسين المطبقة في البحرين. وتضم الاستراتيجية خمسة نواتج للأثر: استقرار الأسرة، وتكافؤ الفرص، والتعلم مدى الحياة، وجودة الحياة، وبناء بيت الخبرة الوطنية بشأن قضايا الجنسين. وتهدف الاستراتيجية إلى تمكين المرأة وتعليمها وتوفير مزيد من الفرص المتكافئة لها. وتتضمن الاستراتيجية أهدافا محددة وإنجازات قابلة للقياس. وقد ساهمت الاستراتيجية حتى الآن في إحراز تقدم كبير بشأن تحسين وإصدار القوانين والقرارات التي تدعم المساواة بين الجنسين، وتسهم في زيادة التمويل المتاح لمبادرات التعليم والصحة الخاصة بالمرأة (راجع الخطة الوطنية لنهوض المرأة البحرينية، ٢٠١٣).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

طبقت تونس والعراق ومصر والضفة الغربية وغزة حصصا للنساء في المناصب العامة. وهذه الحصص عبارة عن حصص طوعية في الأحزاب، ومقاعد مخصصة، وقوانين تنص على حصص محددة لتعيين الرجال والنساء بغرض زيادة التمثيل السياسي للمرأة. وقد ارتفعت نسبة مشاركة الإناث في الهيئات التمثيلية على مستوى المنطقة إلى ١٣٪ في المتوسط، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ ٢٣٪. وتشارك ٨٪ من النساء في مجالس الوزراء ببلدان المنطقة. وبلغت نسبة النساء في البرلمان الجزائري ٣٠٪. وبدون تطبيق هذه الحصص، كان تحقيق المساواة بين الجنسين ليستغرق من الحكومات ٧٠ عاما، مقابل ٢٠ عاما في ظل تطبيق الحصص. وتطبق بلدان أخرى حصصا إلزامية لمشاركة النساء في البرلمان، مثل جيبوتي والأردن والمغرب (راجع OECD, CAWTAR, 2017).

العنف المنزلي (راجع World Bank, 2016d)، وسمحت للنساء مؤخرا بقيادة السيارات بدءا من يونيو ٢٠١٨، غير أن إنفاذ بعض هذه القوانين لا يزال ضعيفا، والمجال واسع أمام تعزيز الإنفاذ وتنفيذ إصلاحات قانونية إضافية.

الشكل البياني ٤–٢٠: نسبة مشاركة الإناث في وظائف القطاع العام
(٪، آخر بيانات متاحة)



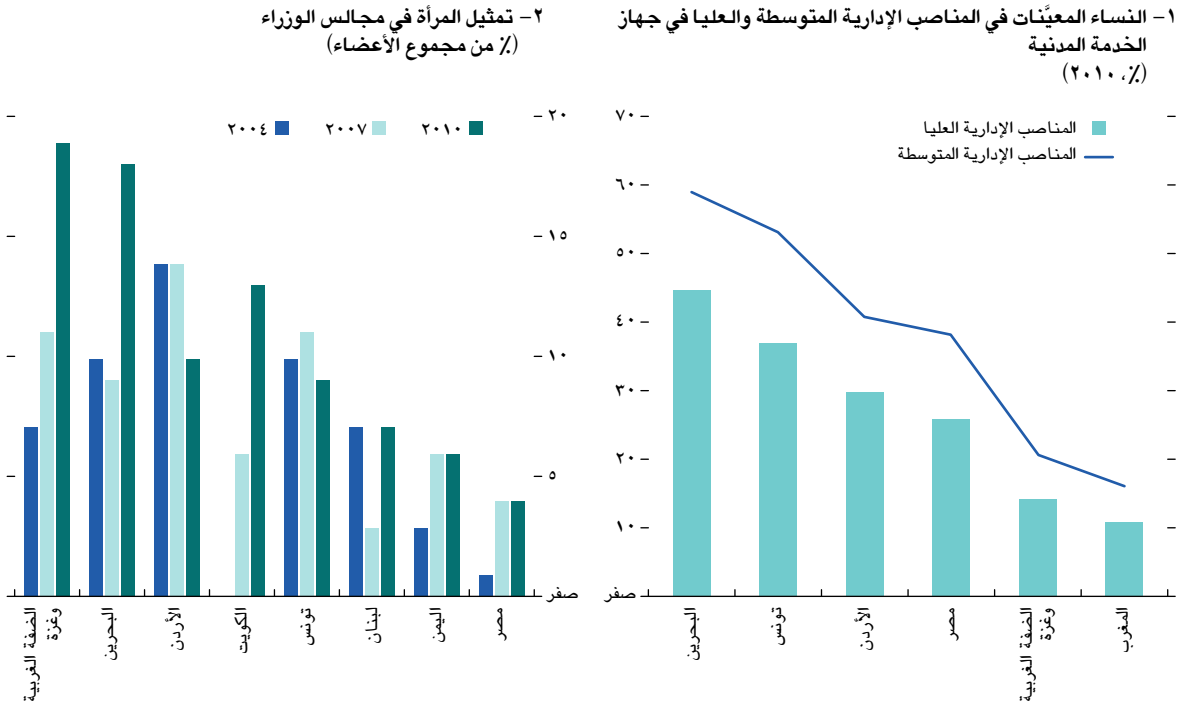
المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: بيانات الأردن عن عام ٢٠٠٤. جميع البيانات الأخرى عن عام ٢٠١٠ أو بعده.

وقد وضعت بعض البلدان استراتيجيات وطنية لتحقيق المساواة بين الجنسين. ففي البحرين ومصر والأردن والمغرب، تركز الاستراتيجيات على الموازنة بين العمل والحياة الشخصية، وفي البحرين ومصر والأردن ولبنان والمغرب والضفة الغربية وغزة تركز الاستراتيجيات كذلك على تعزيز التنوع بين الجنسين. غير أن المجال متاح لتعزيز هذه الاستراتيجيات نظرا لأنها غالبا ما تركز على حماية دور الأمومة لدى المرأة (راجع OECD, CAWTAR, 2016).

وينبغي تعيين مزيد من النساء في المناصب التنفيذية العليا (الشكلان البيانيان ٤–٢٠ و ٤–٢١). فنجد أنه في الضفة الغربية وغزة والمغرب والجزائر والأردن، تم تعيين عدد من الوزيرات، ولدى مصر والعراق والأردن والكويت والمغرب ولبنان وعمان والسلطة الفلسطينية وسوريا وتونس واليمن عدد من السفيرات بالخارج، وعينت مصر والأردن والمغرب والسلطة الفلسطينية محافِظات في عدد من المدن. ولدى إيران نائبتان لرئيس الجمهورية. ولكن لا يزال يتعين إحراز مزيد من التقدم.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-٢١: تمثيل المرأة في الحكومة
(نسبة المتفقين مع العبارات التالية)



المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الأولوية السادسة: دعم المجتمعات الريفية المحرومة

يتعين تطبيق سياسات موجهة لتعزيز فرص الحصول على الوظائف والخدمات العامة بغرض دعم المجتمعات الريفية المحرومة. ويمكن معالجة الفوارق والتهميش في المناطق الريفية من خلال التركيز على تقديم ما يكفي(من حيث الكم والجودة) من خدمات التعليم والرعاية الصحية والكهرباء والمياه والصرف الصحي والطرق، إلى جانب ضمان الاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة. ويتعين متابعة تنفيذ الإنفاق العام الموجه في هذه المجالات بغرض ضمان كفاءة استخدام الأموال العامة. فضلا عن ذلك، من شأن تعزيز شبكات الربط المادي والرقمي زيادة فرص الوصول إلى أسواق المنتجات والعمل. وقد تتضمن التدابير الأخرى على مستوى السياسات (١) استهداف الاستثمارات الريفية، و(٢) دعم الشركات الزراعية من خلال برامج التمويل متناهي الصغر والتثقيف، و(٣) تحسين مناخ الأعمال من خلال معالجة مشكلات البنية التحتية والاختناقات في سلاسل العرض، و(٤) إشراك المزارعين والقطاع الخاص في تقديم الخدمات الزراعية، مثل البحوث والإدارة والابتكار. وفي المغرب، قامت مؤسسة الكرامة للتمويل الأصغر بتمويل عدد من المشروعات الزراعية التجارية. وفي لبنان، تقدم مؤسسة مخزومي، مع مؤسسات أخرى، عددا من البرامج، بما في ذلك برامج التدريب المهني الموجهة نحو المجتمعات الريفية والمشروعات البيئية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الأولوية السابعة: مساعدة اللاجئين وإدماجهم

يتعين تطبيق استراتيجيات شاملة لحماية اللاجئين وإدماجهم في المجتمعات وتوفير الغذاء لهم. وفي حين يفرض اللاجئون تحديات مالية، واجتماعية سياسية، ومؤسسية على البلدان التي تستقبل هؤلاء اللاجئين، يتعين على جميع حكومات العالم وحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمؤسسات المالية الدولية والمجتمع المدني العمل معا على تعزيز أدوارها في مواجهة أزمة التهجير. ومن المهم للغاية حماية المهجرين من التعرض لمزيد من العنف، مع تقديم الدعم المالي واللوجيستي في الوقت نفسه للمجتمعات المضيفة لتمكينها من التعامل بفعالية مع الأعداد الكبيرة من اللاجئين دون التسبب في أي ضغوط على سكان هذه المجتمعات. وعقب تلبية الحاجة الملحة لتقديم الخدمات الأساسية، ينبغي التركيز، مع مراعاة القيود الاجتماعية والسياسية، على دمج اللاجئين في النظام التعليمي وسوق العمل من خلال توفير فرص للتدريب والمشورة وتبسيط المتطلبات المستندية. ويمكن عند الضرورة النظر في منح حوافز ضريبية أو دعم مؤقت على الأجور لجهات التوظيف. ومن جوانب الدمج المهمة مراعاة معايير العمل عند التعامل مع اللاجئين والعمالة الوطنية والعمالة الزائرة.

ويمكن دعم الاقتصاد من خلال خلق فرص عمل للاجئين. ففي الأردن على سبيل المثال، توصلت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي إلى أن توظيف اللاجئين من شأنه زيادة النمو وتعزيز رخاء اللاجئين (راجع Aiyar et al, 2016). ويعتبر اللاجئون السوريون في الأردن مواطنين أردنيين، وأحرزت الحكومة تقدما نحو إدماجهم في سوق العمل الرسمي من خلال تزويدهم بتصاريح عمل.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

This page intentionally left blank

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

٥ كيف تستطيع الحكومات تمكين النمو الاحتوائي الأعلى؟

ترى قطاعات كبيرة من العالم العربي أن الحكومات بوسعها بذل جهد أكبر لمعالجة تنامي عدم المساواة في الدخول (الرسم التوضيحي ٢٤). وهذا انعكاس لمشاعر عدم الرضا بين الكثيرين إزاء جودة الخدمات العامة – أي التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والطاقة – وسهولة الحصول عليها نظرا لأهميتها في زيادة الفرص المتاحة في المنطقة وضمان توفير مستويات معيشية مرتفعة للمواطنين. وفيما يلي بعض أبرز النتائج التي خلص إليها مسح الباروميتر العربي لعام ٢٠١٤ (الشكل البياني ٥–١):

- يرى سبعون في المئة من المستجيبين أن «أداء الحكومة سيئ» أو «سيئ جدا» في تضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.» والكويت فقط هي التي سجلت معدل عدم رضا أقل من ٥٠٪ (عند مستوى ٣٠٪).
- ويرى ستون في المئة من المستجيبين أن «أداء الحكومة سيئ» أو «سيئ جدا» في تحسين الخدمات الصحية الأساسية. وتراوحت معدلات عدم الرضا بين ٣٠٪ في الجزائر والأردن والكويت إلى أكثر من ٨٠٪ في مصر ولبنان.

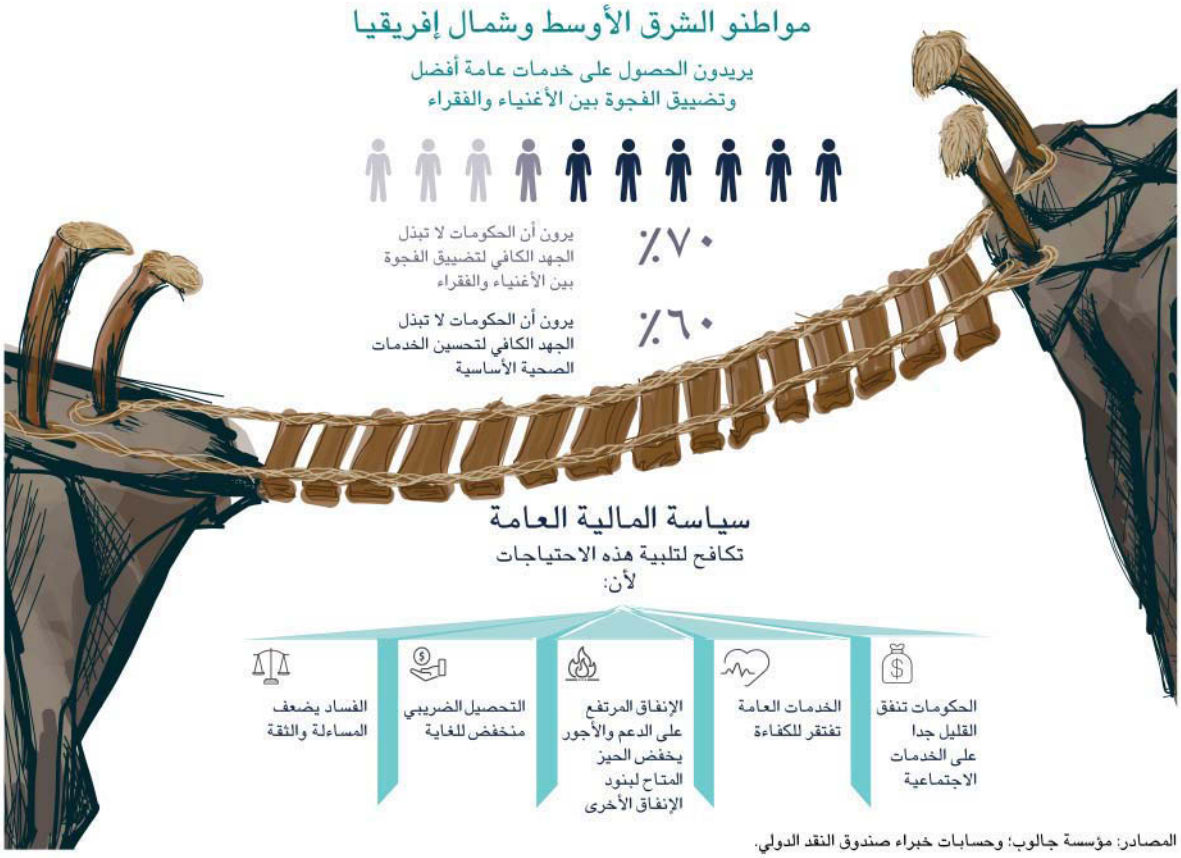
وبالإضافة إلى ذلك، يخلُص «مسح القيم العالمي» في أحدث استطلاعاته إلى أن نسبة كبيرة من مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٤٠٪) تؤيد زيادة إعادة توزيع الدخل من الأغنياء إلى الفقراء (الشكل البياني ٥–٢).

غير أن الحكومات تواجه تحديات بشأن قدرتها على تلبية مطالب تعزيز الشمول وتحقيق نمو أعلى من خلال زيادة الإنفاق على الاحتياجات الاجتماعية ومشروعات البنية التحتية ذات الأولوية، وذلك نتيجة تزايد عجوزات المالية العامة ومستويات الدين (الشكل البياني ٥–٣). فقد يتعذر على البلدان منخفضة الدخل وبلدان الصراع في المنطقة تحمل كامل تكلفة سياسات النمو الاحتوائي وقد تجد نفسها بحاجة إلى مزيد من الدعم من المجتمع الدولي.

إعداد فاهرام ستيبانيان، بمساهمة من بنيديكت بادويل (كلاهما من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وقدم إريك روس المساعدة البحثية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٢٤: سياسات المالية العامة في الشرق الأوسط تسعى جاهدة لتحقيق نمو أعلى وأكثر احتواء للجميع

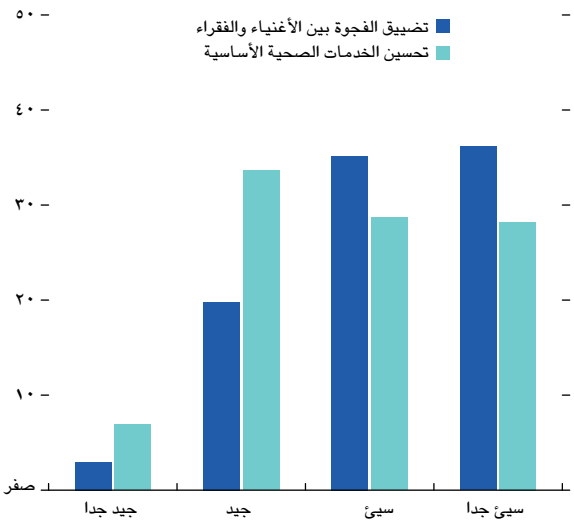


المصادر: مؤسسة جالوب؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

- سجلت مستويات العجز والدين ارتفاعا حادا في الاقتصادات الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فقد تسببت زيادات الإنفاق بعد عام ٢٠١١ في اتساع مستويات العجز والدين لتبلغ في عام ٢٠١٦ متوسطا قدره ٧٪ و٧٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي، صعودا من ٢٪ و٥٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨. وفي بعض البلدان، أدت مثل هذه الزيادات إلى زعزعة استقرار الاقتصاد الكلي — الذي يمثل أحد المتطلبات الرئيسية للنمو المستمر — واقتضت تنفيذ تخفيضات في الإنفاق أو فرض ضرائب أعلى للحد من المخاطر.
- وقد شهدت البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تدهور مستويات العجز والدين، مما يرجع غالبا لتأثير الصراعات واحتياجات التعمير. فقد بلغ متوسط العجز ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي مسجلا زيادة بأكثر من ضعف المستويات المسجلة في عام ٢٠٠٨، ويتجاوز مستوى الدين حاليا ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، هناك تراجع مستمر في مبالغ المساعدات الإنمائية الرسمية المنصرفة إلى المنطقة (تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "OECD, 2017")، كما تتصاعد تكلفة الاقتراض مع ارتفاع أسعار الفائدة العالمية.
- أما في الاقتصادات الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد أدت أسعار النفط المنخفضة إلى خفض النمو واتساع فجوة عجز الموازنة. وبينما تجاوزت الإيرادات الحكومية المصروفات في الفترة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٣ بنحو ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، فقد تحولت هذه الفوائض في الموازنات العامة تدريجيا إلى عجوزات خلال الأعوام الثلاثة التالية وبلغت في عام ٢٠١٦ متوسطا تجاوز ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي أقل من أربع سنوات زاد الدين الحكومي أكثر من ثلاثة أضعاف ليتجاوز ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي.

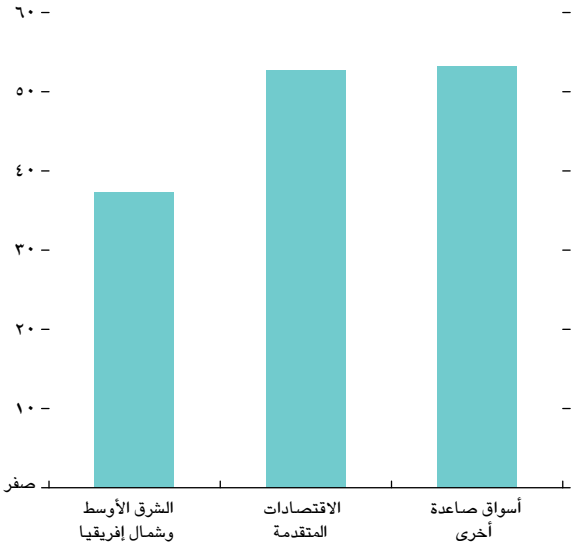
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–١: التصورات بشأن الاحتوائية
(٪ من المجيبين)



المصدر: الباروميتر العربي الموجة الثالثة.
باروميتر الديمقراطية العربية قام في الفترة من ٢٠١٢–٢٠١٤ بزيارات ميدانية إلى ١٢ بلدا، هي الجزائر ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا والمغرب والسعودية والسودان وتونس والضفة الغربية وغزة.

الشكل البياني ٥–٢: التأييد الشعبي لإعادة توزيع الدخل
(٪، ٢٠١٠–٢٠١٤)

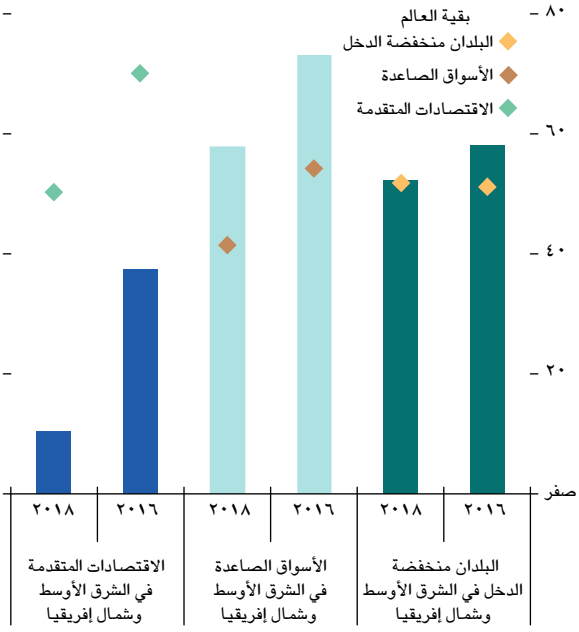


المصدر: مسح القيم العالمي.
طلب إلى المجيبين تقديم إجاباتهم على مقياس من ١–١٠ حيث ١ يعني أنهم متفقون تماما مع عبارة «ينبغي زيادة المساواة في الدخل» أو ١٠ تعني أنهم متفقون تماما مع عبارة «نحتاج إلى فروق أكبر في الدخل كحوافز للجهد الفردي». واعتبرت الإجابات من ١–٥ تعبيرا عن تأييد إعادة توزيع الدخل. منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشمل الجزائر والضفة الغربية وغزة والأردن والعراق والكويت ولبنان وليبيا والمغرب وباكستان وتونس واليمن.

الشكل البياني ٥–٣: أرصدة المالية العامة والدين الحكومي
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)

١– أرصدة المالية العامة

٢– إجمالي الدين الحكومي



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

هل سياسات المالية العامة داعمة بالقدر الكافي لتحقيق النمو الاحتوائي؟

تؤثر اختيارات الحكومات لسياسات الضرائب والإنفاق على النمو ودخل المواطنين وإمكانية الحصول على الفرص. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تشير الأدلة إلى أن بلدان المنطقة بوسعها تخصيص مزيد من الموارد لبرامج المالية العامة التي يشترك في ثمارها الجميع وتحفز النمو الأعلى. ويجب أن يوفر ما ينفق من موارد نتائج أفضل للمواطنين، وهو ما يتسع المجال لتحقيقه بتحسين جودة الخدمات المقدمة والحد من أوجه عدم الكفاءة. ولكن مستويات التحصيل الضريبي المنخفضة تقيد قدرة الحكومات على زيادة إنفاقها على الاحتياجات الاجتماعية ومشروعات البنية التحتية ذات الأولوية دون تعريض استقرار الاقتصاد الكلي للخطر.

الحقيقة الأولى: الحكومات تنفق القليل جدا على الخدمات الاجتماعية، ولا يحصل عليها كثير من المواطنين

يتسم الإنفاق الاجتماعي – الذي يُعرَّف بالمصروفات الحكومية على الحماية الاجتماعية (ومنها معاشات الضمان الاجتماعي) والصحة، والخدمات التعليمية – بانخفاضه في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الرسمان التوضيحيان ٢٥ و٢٦). فقد بلغ متوسطا قدره ١١٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي بين مختلف بلدان المنطقة وظل بدون تغيير يذكر خلال العقد

الرسم التوضيحي ٢٥: الإنفاق الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منخفض...

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنفق

١١٪ من إجمالي الناتج المحلي

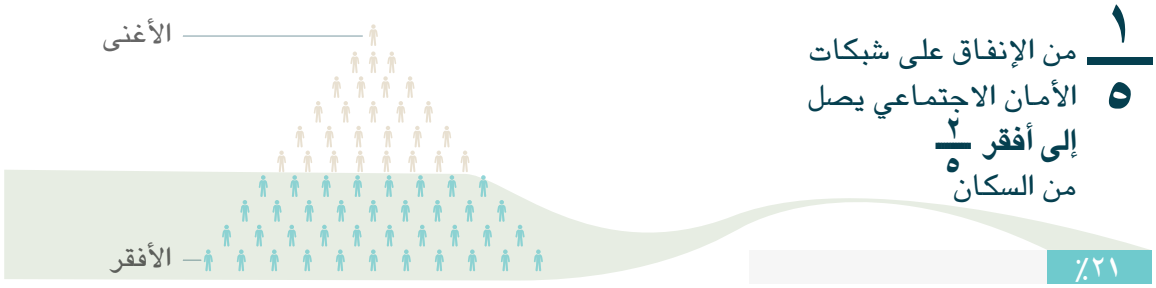
على التعليم والصحة
وشبكات الأمان الاجتماعي

١١٪
الإنفاق الاجتماعي كنسبة من إجمالي الناتج المحلي

المصدر: تقرير الراصد المالي من صندوق النقد الدولي، أكتوبر ٢٠١٧.

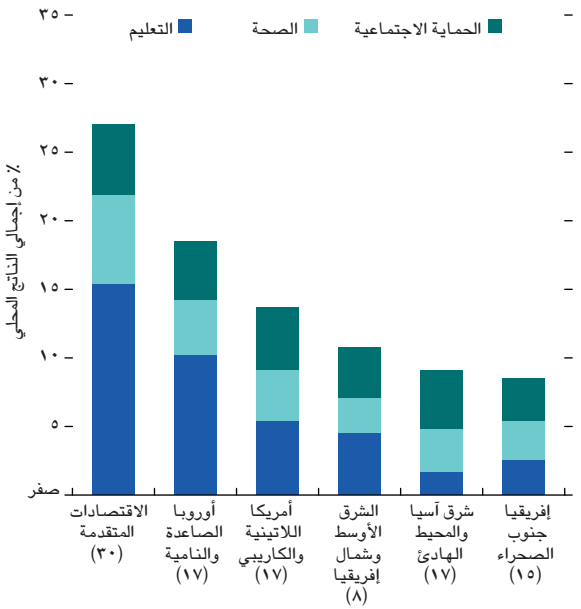
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٢٦:... ولا يركز بالقدر الكافي على محدودي الدخل



المصادر: البنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٥–٤: الإنفاق الاجتماعي حسب المنطقة
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: تقرير الراصد المالي من صندوق النقد الدولي، أكتوبر ٢٠١٧.
ملحوظة: عدد البلدان في كل مجموعة بين القوسين. منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشمل البحرين والجزائر ومصر وإيران ولبنان وباكستان وتونس واليمن.

الماضي (الشكل البياني ٥–٤). وفي المقابل، يبلغ الإنفاق الاجتماعي في أمريكا اللاتينية ١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي، ويبلغ ما يعادل ١٩٪ في بلدان أوروبا الصاعدة. وسوف يتعين على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إنفاق مبلغ إضافي قدره ٧٠ مليار دولار أمريكي (حوالي ٤,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي) للوصول بإنفاقها الاجتماعي إلى مستوى يتسق عموما مع متوسط الأسواق الصاعدة.

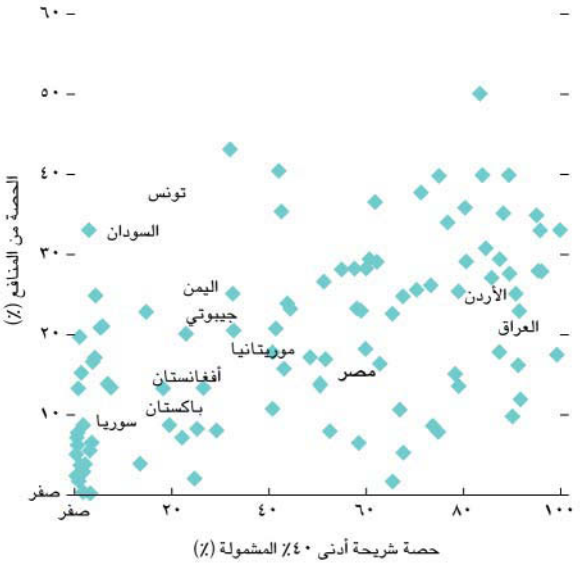
وبالنسبة لبلدان المنطقة التي تتوافر عنها بيانات، وعددها ١١ بلدا، نجد أن ٢١٪ فقط من الإنفاق على الحماية الاجتماعية (وتشمل المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي وبرامج سوق العمل) تصل إلى أفقر ٤٠٪ من السكان، وأن ٤١٪ منه تذهب إلى الشريحة العليا التي تمثل ٢٠٪ من السكان (الشكل البياني ٥–٥). وهذا يشير إلى انتفاع الفئات الأقل احتياجا بقدر أكبر من نظم الحماية الاجتماعية.

وتتسم المنطقة بارتفاع مستويات عدم المساواة التعليمية مقارنة بمعظم الأسواق الصاعدة. وحتى على الرغم من التحسن الكبير في فرص الحصول على التعليم في العقدين الماضيين (الفصل الرابع)، فلا تزال الفئات الأكثر فقرا تعاني من الانخفاض الكبير في الفرص المتاحة لها.

وعلى سبيل المثال، بالنسبة للشباب في الفئة العمرية بين ٢٠ و٢٤ عاما ضمن شريحة الخُمس الأكثر فقرا في توزيع الدخل، هناك حوالي ٦٠٪ — ٥ ملايين شاب تقريبا — يحصلون على أقل من أربع سنوات من التعليم (الرسم التوضيحي ٢٧). وتمثل هذه النسبة ستة أضعاف النسبة في الشريحة الخُمسية الأكثر ثراء حيث أقل من العُشر يحصلون على أقل من أربع سنوات من التعليم (الشكل البياني ٥–٦). وفي البلدان المتأثرة بالصراعات، نجد أن احتمالات الاستبعاد من التعليم

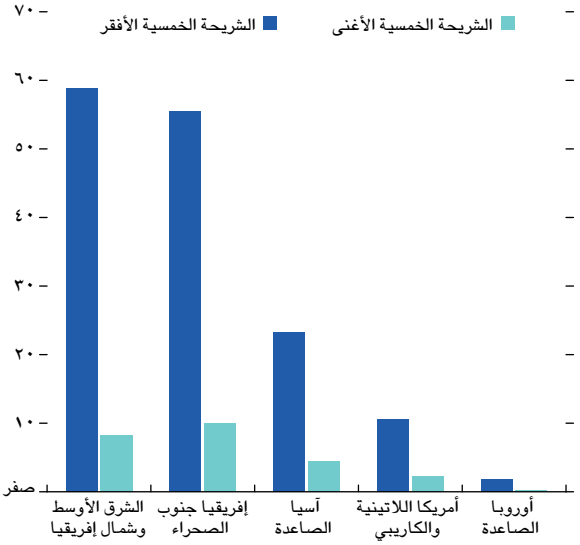
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥-٥: الإنفاق على الحماية الاجتماعية، شريحة أدنى ٤٠٪
(آخر سنة متاحة بياناتها)



المصدر: تقرير الراصد المالي من صندوق النقد الدولي، أكتوبر ٢٠١٧.

الشكل البياني ٥-٦: السكان الحاصلون على أقل من أربع سنوات من التعليم، في سن ٢٠-٢٤
(متوسط مرجح بتعداد السكان، ٪، بيانات آخر سنة متاحة)



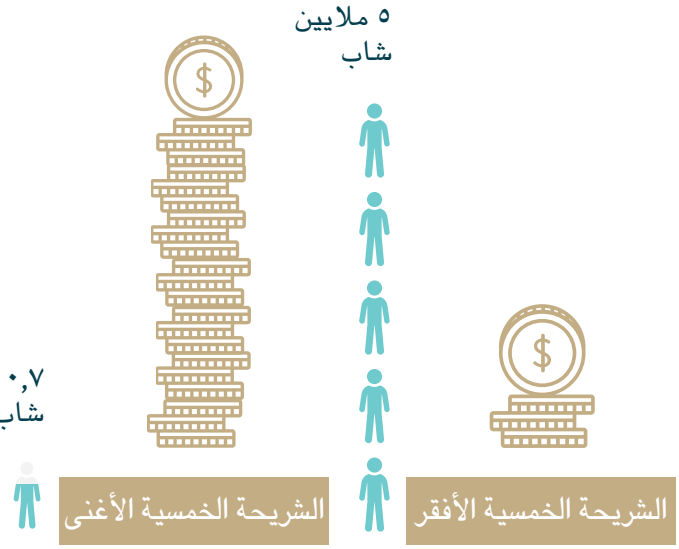
المصادر: قاعدة بيانات عدم المساواة العالمية بخصوص التعليم التابعة لمنظمة اليونسكو؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشمل أفغانستان ومصر والعراق والأردن وموريتانيا وباكستان والسودان وتونس والضفة الغربية وغزة واليمن.

الرسم التوضيحي ٢٧: مستوى عدم المساواة في التعليم مرتفع نسبيا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

٦٠٪ من الشباب الفقراء حاصلون على أقل من ٤ سنوات من التعليم

٦٠٪

من الشباب في سن ٢٠-٢٤ عاما في الشريحة الخمسية الأفقر من الحاصلين على ٤ سنوات أو أقل من التعليم

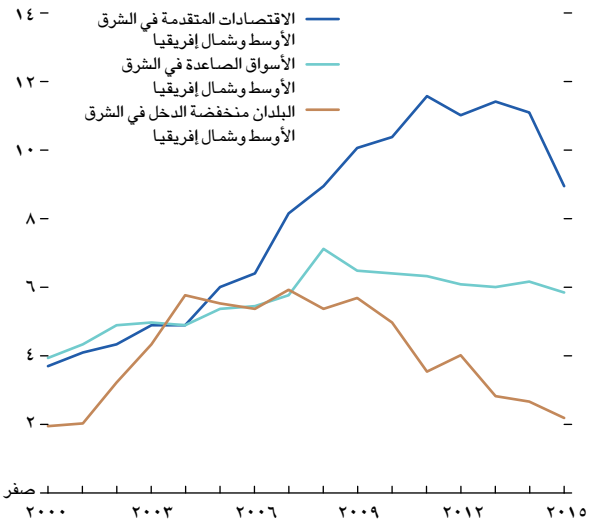


يشكل هذا ستة أضعاف عدد الشباب الأغنياء الحاصلين على أقل من أربع سنوات من التعليم

المصادر: قاعدة بيانات عدم المساواة العالمية بخصوص التعليم التابعة لمنظمة اليونسكو؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–٧: الاستثمار العام
(٪ من إجمالي الناتج المحلي، مرجحا بدولارات عام ٢٠١١ وفقا لتعادل القوى الشرائية)



المصادر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي للاستثمارات وأرصدة رأس المال؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

أكبر حتى من ذلك. فهناك طفل من كل طفلين لاجئين يحصل على فرصة الالتحاق بالتعليم الابتدائي، وتتجاوز احتمالات عدم استمرار الأطفال اللاجئين بالمدارس خمسة أضعاف الأطفال العاديين (تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين "UNHCR, 2016a").

ويتراجع الإنفاق على الاستثمارات العامة في مختلف بلدان المنطقة. فقد انخفض الإنفاق الرأسمالي في الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن مستوى الذروة الذي بلغه في عام ٢٠١١ وقدره ١١,٦٪، وإن ظل مرتفعا نسبيا في ٢٠١٥ عند مستوى ٨,٩٪ (الشكل البياني ٥–٧). وظل الإنفاق الرأسمالي في اتجاه هبوطي في الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ عام ٢٠٠٨، حيث يبلغ حاليا ٥,٩٪ مسجلا نسبة أقل من متوسط الأسواق الصاعدة وقدرها ٧,٥٪. أما معدل الإنفاق الرأسمالي في البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٢,٢٪)، فهو أقل بكثير من البلدان النظيرة (حيث يبلغ متوسط البلدان منخفضة الدخل ٥,٢٪). ويوضح تقرير «آفاق البنية التحتية العالمية»[١] مدى عدم كفاية مستويات الاستثمار الحالية لدعم النمو والرخاء في مختلف بلدان المنطقة. وتشير التقديرات إلى ارتفاع فجوات الاستثمار التراكمية في مصر والأردن والمغرب وباكستان بحلول عام ٢٠٤٠، بحيث تتراوح بين ٣٦٪ من إجمالي الناتج المحلي في المغرب وبين نسبة مرتفعة قدرها ٦٩٪ في مصر. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن الضرر الناجم عن الصراع في ليبيا وسوريا واليمن يبلغ ٣٠٠ مليار دولار.

ولكن لماذا لا تخصص بلدان المنطقة موارد أكثر للبرامج والخدمات التي بوسعها تحقيق نمو أعلى يشترك في ثماره الجميع؟ أحد الأسباب في ذلك هو أن المنطقة تنفق أكثر وتخصص نسبة أعلى كثيرا من إجمالي الإنفاق العام على الأجور وإعانات الدعم غير الموجهة للمستحقين، وهي تنازلية في الغالب. وهذا الإنفاق في العادة يزاحم الإنفاق على الاحتياجات الاجتماعية ومشروعات البنية التحتية.

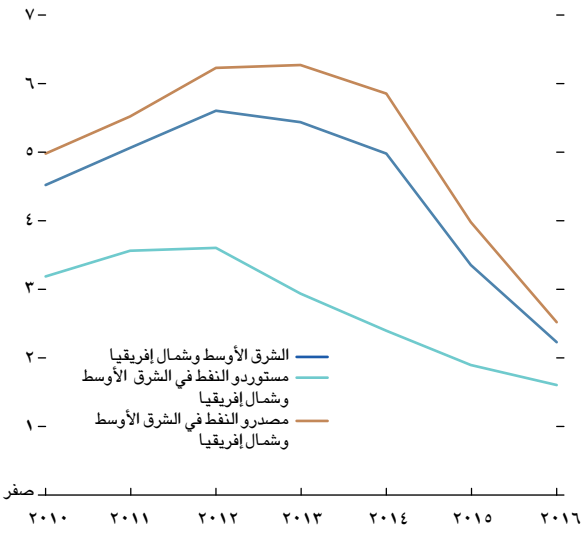
الحقيقة الثانية: مستويات الإنفاق المرتفعة على الدعم والأجور تخفض الحيز المتاح للإنفاق الاجتماعي والاستثماري

في عام ٢٠١٦، أنفقت بلدان المنطقة ٧٤ مليار دولار على دعم الوقود أو ما يعادل ٢,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي. ورغم أن هذه النسبة تعادل نصف مستوى إنفاق المنطقة في ٢٠١٠ — فلا تزال المنطقة مسؤولة عن أكثر من رُبع الإنفاق العالمي على دعم الوقود وغيره من أشكال دعم الطاقة

[١] «آفاق البنية التحتية العالمية»، الصادرة عن مبادرة مجموعة العشرين: تنبؤات احتياجات وفجوات الاستثمار في البنية التحتية.

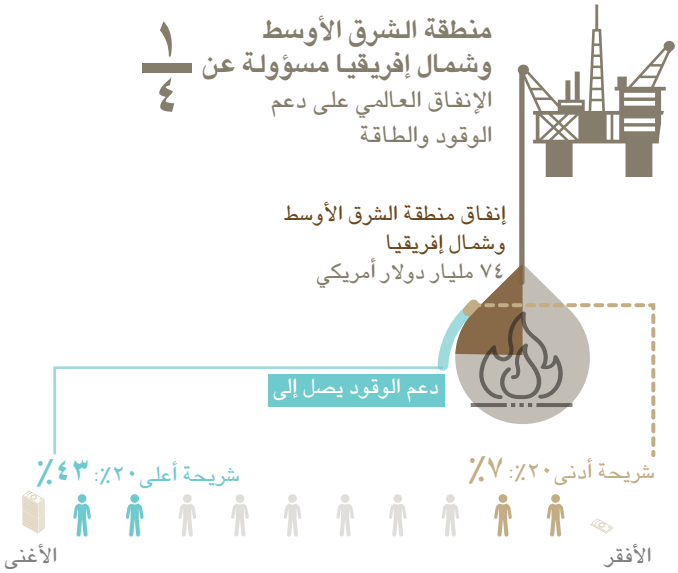
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–٨: دعم أسعار الديزل والبنزين
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: وكالة الطاقة الدولية؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والسلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

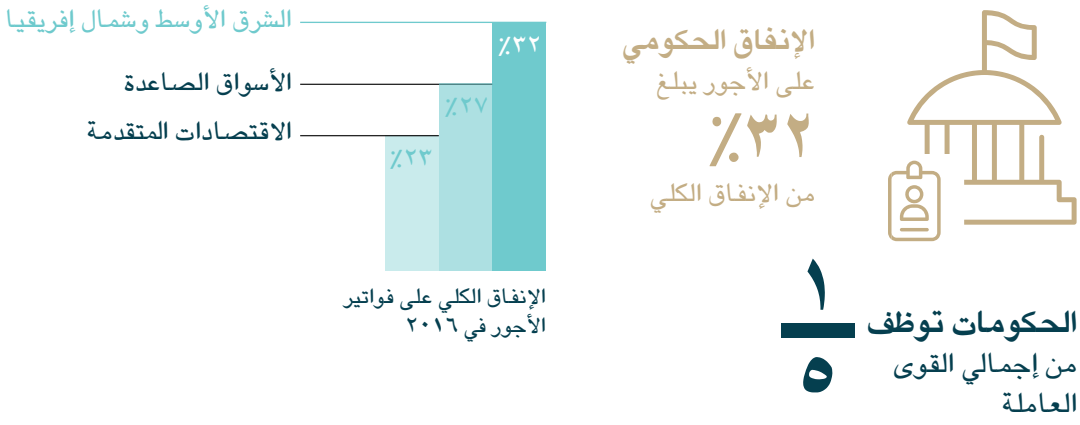
الرسم التوضيحي ٢٨: إنفاق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على دعم أسعار الوقود



المصادر: دراسة Fedelino et al., 2017؛ وتقرير IMF 2013.

(دراسة "Fedelino et al. 2017"، والشكل البياني ٥–٨). فقد ظلت إعانات الدعم المعممة الكبيرة (على أسعار الطاقة غالبا) القاطرة الرئيسية للحماية الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل في المنطقة. ولكن غالبا ما يستفيد الأغنياء من هذه الإعانات أكثر من الفقراء (الرسم التوضيحي ٢٨). وفي الواقع، تذهب نسبة قدرها ٤٣٪ من هذه الإعانات إلى أغنى ٢٠٪ من السكان لأن الفقراء أقل استهلاكا للوقود (تقرير صندوق النقد الدولي "IMF, 2013b"). وفي المقابل، نجد أن شريحة أقل ٢٠٪ في توزيع الدخل لا تحصل إلا على ٧٪ فقط من هذه الإعانات. وقد أوجدت إعانات الدعم هذه الحوافز للاستثمار في الصناعات كثيفة استخدام رأس المال والطاقة على حساب الصناعات الغنية بفرص العمل.

الرسم التوضيحي ٢٩: إنفاق الحكومات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الأجور



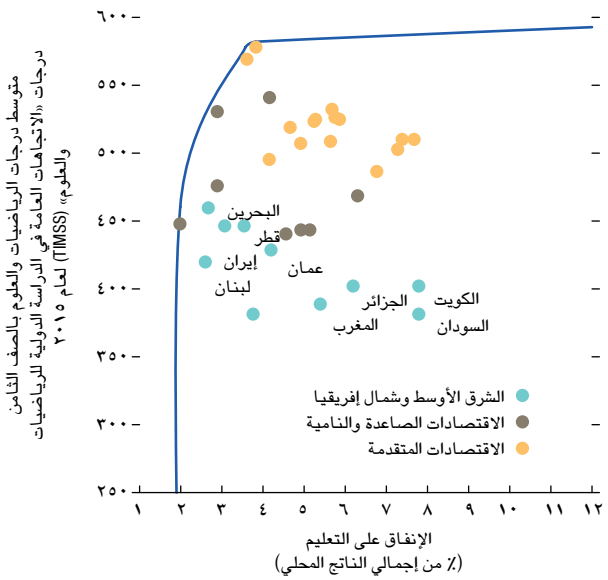
المصدر: تقرير IMF 2018.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ويستأثر الإنفاق على أجور الموظفين الحكوميين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنسبة أعلى من الإنفاق الحكومي مقارنة بنظرائها. فالمصروفات الحكومية على الأجور شكلت في المتوسط ٣٢٪ من مجموع النفقات الحكومية في عام ٢٠١٦، مقارنة بنسبة قدرها ٢٧٪ و٢٣٪ في الاقتصادات الصاعدة والمتقدمة على التوالي في المناطق الأخرى (الرسم التوضيحي ٢٩). ويتضح أن مستوى الإنفاق هذا كان مرتفعا أيضا عند قياسه كنسبة من إجمالي الناتج المحلي: فكان ١١٪ مقارنة بنسبة قدرها ٩٪ و١٠٪ في الاقتصادات الصاعدة والمتقدمة، على التوالي. كذلك هناك نسبة أكبر من قوة العمل في المنطقة تعمل في قطاع الخدمة المدنية مقارنة بالمناطق النظيرة (الفصل الثالث).

الحقيقة الثالثة: الخدمات العامة تفتقر إلى الكفاءة وتتسم بانخفاض الجودة

الشكل البياني ٥–٩: أداء الطلاب مقارنة بالإنفاق على التعليم



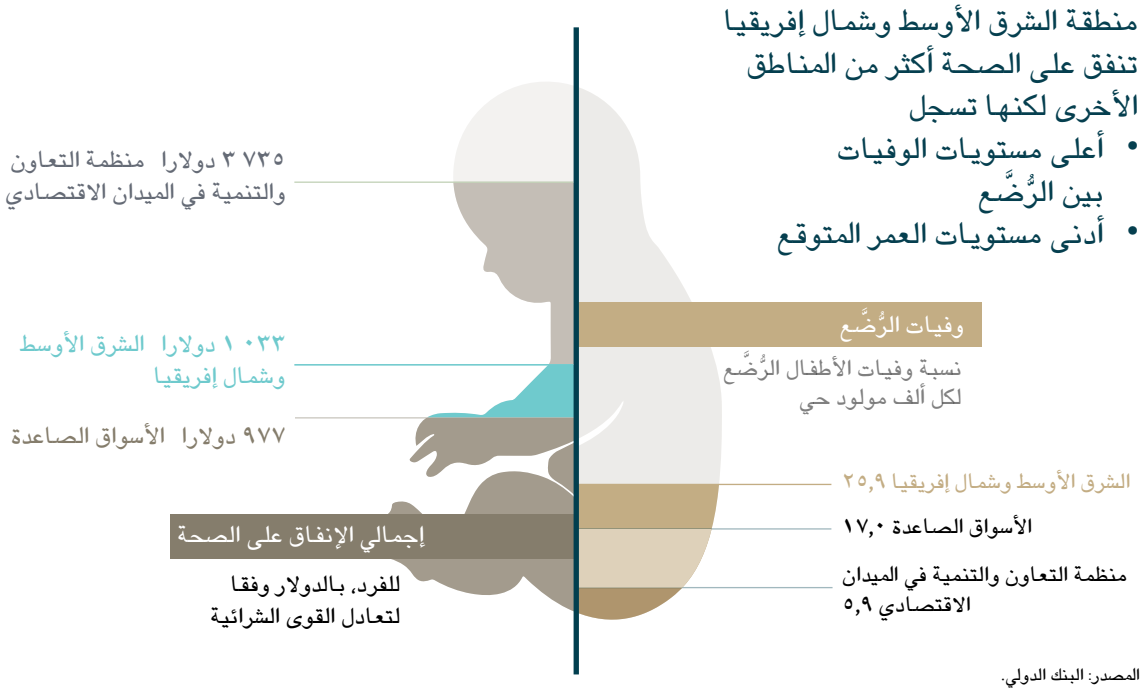
المصادر: تقييمات «الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم» (TIMSS)، و«برنامج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتقييم الطلاب دوليا» (PISA)، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: بالنسبة للجزائر والمكسيك، درجات برنامج "PISA" مرتبة حسب الدرجات المقارن بها؛ وتستند درجات "TIMSS" إلى أداء النظراء في كلا التقييمين.

لا يؤدي الإنفاق على التعليم والصحة غالبا إلى النتائج التي صمم لتحقيقها. وبينما تتميز بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالارتفاع النسبي في مستويات التحصيل العلمي، فإن نتائج التعليم أقل كثيرا منها في البلدان النظيرة المقارن بها، حتى بالرغم من تفوق بلدان المنطقة في مستوى الإنفاق (راجع الشكل البياني ٥–٩ والرسم التوضيحي ٣٠). وبالمثل، نجد أن الإنفاق على الصحة في كثير من بلدان المنطقة أقل كثيرا من حد كفاءة الخدمات الصحية التقديري (الشكل البياني ٥–١٠). وكان من الممكن تحقيق نتائج أفضل في الخدمات الصحية بنفس المبالغ التي أُنفقت (رغم احتمال وجود عوامل أخرى من خارج النظام الصحي تؤثر على النتائج). والمنطقة متأخرة أيضا عن الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات المتقدمة على السواء من حيث بعض المؤشرات، مثل وفيات الأطفال الرُّضَّع، وعدد أسِرَّة المستشفيات، وعدد الممرضات.

وغالبا ما تكون جودة الاستثمارات العامة منخفضة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فعلى سبيل المثال، تخلص دراسة "Albino-War et al. (2014)" إلى اتساع المجال لرفع كفاءة الاستثمارات العامة في بلدان المنطقة المصدرة للنفط، بما فيها بلدان مجلس التعاون الخليجي. فالمجال يتسع في المنطقة لتحسين مرحلتي تقييم واختيار مشروعات الاستثمار. وينعكس انخفاض جودة الاستثمارات العامة في كثير من بلدان المنطقة على جودة البنية التحتية فيها (وفق تقييم منظور مؤسسات الأعمال المحلية لجودة النقل البري والبحري والجوي وشبكات السكك الحديدية وشبكتي الكهرباء والاتصالات اللاسلكية) وربما يرجع جزئيا لأعمال الفساد في المشتريات العامة. ووفقا لمؤشر تصور الفساد لعام ٢٠١٦ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، لم تحرز المنطقة تقدما كبيرا في مكافحة الفساد: فقد سجلت معظم البلدان العربية هبوطا حادا في مراكزها على مؤشر تصور الفساد، مما يشير إلى ارتفاع مستوى الفساد (دراسة منظمة الشفافية الدولية "Transparency International, 2017").

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

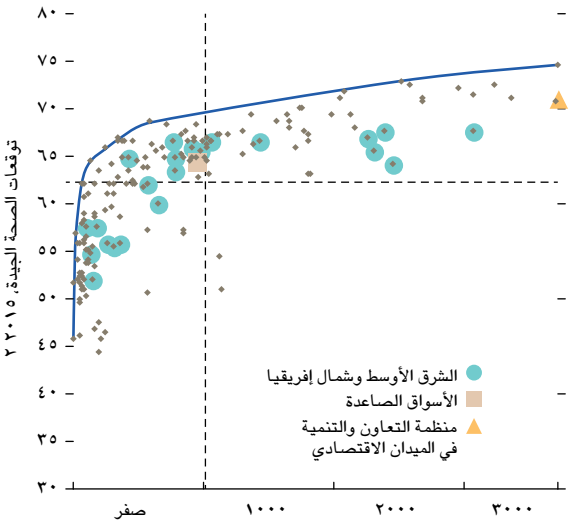
الرسم التوضيحي ٣٠: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لديها حيز كبير لرفع كفاءة الإنفاق على الصحة



المصدر: البنك الدولي.

الشكل البياني ٥-١٠: الإنفاق على الصحة

١- حد كفاءة الرعاية الصحية، أحدث قيمة متاحة[١]



٢- مؤشرات الصحة ومؤشرات خصائص نظام الرعاية الصحية، أحدث قيمة متاحة

المصادر: أداة تقييم الإنفاق (EAT) من إعداد إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي؛ والبنك الدولي؛ ومنظمة الصحة العالمية.
[١] الخطوط المتقطعة هي متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
[٢] توقعات الحياة الصحية الجيدة (HALE) هي مقياس لتوقعات الصحة الجيدة التي تطبق الأوزان الترجيحية للإعاقة على الحالة الصحية لحساب العدد المكافئ من سنوات العمر المتوقع أن يعيشها الفرد بصحة تامة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الحقيقة الرابعة: التحصيل الضريبي منخفض لدرجة لا تسمح بتمويل الإنفاق الداعم للنمو الاحتوائي الأعلى مما يعني أن هناك حيزا كبيرا لاعتماد نظم ضريبية أكثر عدالة

لم يتجاوز متوسط الإيرادات الضريبية ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٦ (وإن كان هناك تباين كبير بين مجموعات البلدان في المنطقة) (الرسم التوضيحي ٣١). فقد بلغ التحصيل الضريبي في الاقتصادات المتقدمة والأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٥٪ و١٢٪ و٧٪ من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي، مقارنة بمتوسط قدره ٢٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، و١٨٪ في الأسواق الصاعدة و١١٪ في البلدان منخفضة الدخل (الشكل البياني ٥–١١). وبالإضافة إلى ذلك، ظلت الإيرادات الضريبية ثابتة بوجه عام على مدار العقدين الماضيين، في حين أنها استمرت في الارتفاع في البلدان النظيرة. ومن العوامل التي تعوق تعبئة الإيرادات في المنطقة وتشير إلى وجود حيز كبير لتطبيق نظم ضريبية أكثر عدالة ضيق الأوعية الضريبية (التي غالبا ما تستثني العقار والثروة وغيرها من الأصول)، وانخفاض معدلات الضريبة، والإعفاءات المتعددة والسخية، وضعف الإدارة الضريبية. ففي الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث تسهم الإيرادات النفطية في تعزيز الإيرادات الحكومية الكلية، نجد أن الإيرادات غير النفطية منخفضة وضرائب الدخل الشخصي وضرائب القيمة المضافة لا تكاد تكون مطبقة فعليا (باستثناء ضريبة القيمة المضافة المستحدثة مؤخرا في

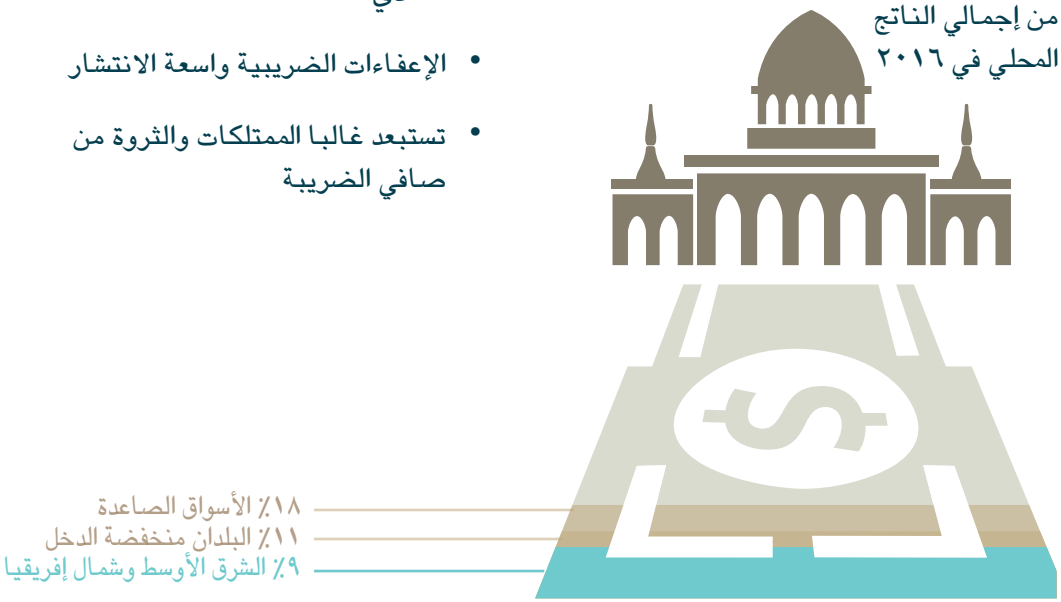
الرسم التوضيحي ٣١: الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

الإيرادات الضريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بلغت متوسطا قدره

٩٪

من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٦

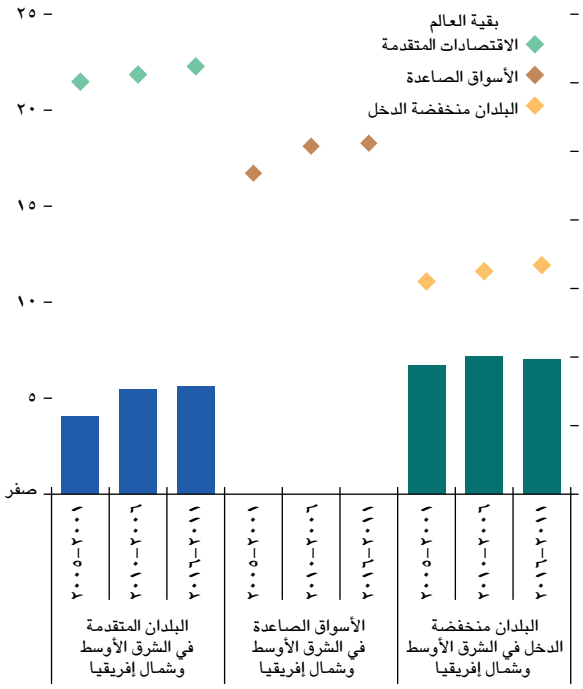
- ضرائب الدخل الشخصي ليست تصاعدية تماما: فالأغنياء يدفعون غالبا ضرائب أقل كنسبة من الدخل مقارنة بالمواطن العادي
- الإعفاءات الضريبية واسعة الانتشار
- تستبعد غالبا الممتلكات والثروة من صافي الضريبة



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–١١: الإيرادات الضريبية
(متوسط المنطقة، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة). وقد أدى هبوط أسعار النفط وما اقترن به من تراجع في النمو إلى انخفاض العائدات النفطية في الاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من ٤٠٪ إلى ٢٧٪ من إجمالي الناتج المحلي بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٦.

ولا تتسم ضرائب الدخل الشخصي بالتصاعدية الكافية. وتقيس التصاعدية نسبة ما تدفعه مختلف شرائح الدخل لصالح الضرائب من الدخل الذي تتحصل عليه. ولكن الملاحظ أن ميسوري الحال يدفعون غالبا نسبة أقل كثيرا من دخلهم للضرائب مقارنة بالأشخاص العاديين أو الفقراء. وفي بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نجد أن أعلى المعدلات الضريبية تصل إلى أدنى المستويات نسبيا (على سبيل المثال، يبلغ متوسط أعلى معدل ضريبي في البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٢٤٪ مقابل متوسط قدره ٣٠٪ في البلدان منخفضة الدخل ككل) (الجدول ٥–١). ويُطبق حد الإعفاء الضريبي (أي دخل الفرد الخاضع لضريبة صفرية) في البلدان منخفضة الدخل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مستويات دخل منخفضة للغاية (٠,٥ من متوسط الدخل مقابل متوسط البلدان منخفضة الدخل وقدره ٥ أضعاف متوسط الدخل). وفي الوقت نفسه، نجد أن متوسط الحد بالنسبة لأدنى وأعلى معدلات الضريبة (عند ٢,٣ و٩ أضعاف متوسط الدخل، على التوالي) هو أعلى في الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة بالأسواق الصاعدة الأخرى (١,٩ و٦,٢ أضعاف الدخل، على التوالي)، مما يفيد بانخفاض درجة التصاعدية إلى حد ما في الأسواق الصاعدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ونظرا لقلة البيانات المتاحة، فإن الدراسات التجريبية عن المنطقة ليست متوفرة إلا فيما ندر، ولكن يتضح من الدراسات القليلة التي أجريت أن المجال يتسع لتحسين تصاعدية ضرائب الدخل. فعلى سبيل المثال، تخلص دراسة "Sarangi et al (2015)" إلى أنه رغم زيادة المساهمة الضريبية في الأردن من جانب الشرائح العُشرية العليا في توزيع الدخل، فإن الأمر يختلف بالنسبة لأعلى شريحة عُشرية — مما يفيد بأن الأغنياء غالبا ما يدفعون ضرائب أقل من هؤلاء ضمن شرائح الدخل العُشرية المتوسطة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات من غير الأجور — كالدخل من الفوائد، والمكاسب الرأسمالية، والأرباح الموزعة — غالبا ما تستبعد من صافي الضريبة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ويستغل الأغنياء في أغلب الأحيان التخطيط الضريبي لتخفيض أعبائهم الضريبية إلى أدنى حد.

وتتسم ضرائب دخل الشركات في المنطقة باتساع نطاق الإعفاءات، التي يتم منحها غالبا بدون مراعاة الشفافية وعلى نحو استنسابي، مما يخلق مناخا غير متكافئ بين مؤسسات الأعمال (دراسة "Jewell et al, 2015"). وفي البلدان التي تطبق ضريبة القيمة المضافة، أدى تعدد معدلات الضريبة والإعفاءات إلى انخفاض حصيلة الإيرادات، وقد تصبح ضريبة القيمة المضافة تنازلية إذا فرضت على المواد الغذائية والخدمات الأساسية التي تشكل نسبة أكبر من سلة استهلاك الفقراء (الجدول ٥–٢).

وفي معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نجد أن الضرائب على دخل الاستثمار (الفوائد، والأرباح الموزعة، والمكاسب الرأسمالية التي تتراكم أساسا لدى الأثرياء) إما غير كافية أو معدومة،

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-١: معدلات ضريبة الدخل الشخصي، ٢٠١٤

	معدلات الضريبة (٪)		الشرائح الضريبية (مضروبا في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي)		
	الأدنى	الأعلى	بمعدل صفري	بأدنى معدل	بأعلى معدل
البلدان الغنية بالموارد الطبيعية					
الجزائر	٢٠	٣٥	٠,٣	٠,٦	٣,٥
ليبيا	٥	١٠	٠,١	٠,٥	٠,٨
إيران	١٠	٢٠	١,٥	٦,٧	١٢,٠
العراق	٣	١٥	٠,٦	٠,٧	٠,٩
اليمن	١٠	٢٠	٠,٤	٠,٦	٢,٩
البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية					
موريتانيا	٥	٣٣	٠,٨	١,٦	٨,١
المغرب	١٠	٣٨	١,٢	١,٦	٧,١
تونس	١٥	٣٥	٠,٢	٠,٥	٧,٦
مصر	١٠	٢٥	٠,٣	٠,٩	١٢,٨
الأردن	٧	١٤	٣,٥	٥,٢	٦,٩
لبنان	٢	٢٠	٠,٥	٠,٧	٨,٧
سوريا	٥	٢٢	٠,١	٠,١	٠,٦

المصدر: دراسة Mansour 2015.

كما أن المكاسب الرأسمالية على الممتلكات العقارية والأصول المالية معفاة عموما من ضريبة الدخل — وتستخدم بدلا منها رسوم التسجيل. وحيثما تفرض الضرائب على دخل الاستثمار فإن المشكلة الأساسية ليست معدل الضريبة بقدر ما هي الإعفاءات، والتمييز في المعدلات الضريبية، وعدم اتساق المعاملة مما يتيح لأصحاب الدخول المرتفعة فرصة التخطيط الضريبي (دراسة "Mansour, 2015").

الجدول ٥-٢ ضرائب القيمة المضافة: معدلاتها ومساهماتها في الإيرادات

	معدلات ضريبة القيمة المضافة		إيرادات ضريبة القيمة المضافة			
	المعدل الموحد (٪)	معدلات أخرى (٪)	من إجمالي ٪ الناتج المحلي	من إجمالي ٪ الضرائب	من إجمالي ٪ الناتج المحلي لكل نقطة من المعدل	كفاءة التحصيل[1]
	٢٠١٦	٢٠١٦	متوسط ٢٠١٥ – ٢٠١٦			
البلدان الغنية بالموارد الطبيعية						
الجزائر	١٩	٩	٤,٢	٣٠,٣	٠,٢٢	لا ينطبق
إيران	٩	١٢؛ ٢٠	٢,٧	٣٣,٢	٠,٢٩	٠,٤٥
اليمن (٢٠١٣)	٥	٢؛ ٣؛ ١٠	٢,٣	٣٤,٢	٠,٤٦	لا ينطبق
البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية						
موريتانيا	١٦	١٨	٦,٤	٣٧,٣	٠,٤٠	لا ينطبق
المغرب	٢٠	٧؛ ١٠؛ ١٤	١٠,٥	٤٨,٦	٠,٥٣	٠,٦٦
تونس	١٨	٦؛ ١٢	٥,٨	٢٧,٤	٠,٤٠	٠,٤٠
الأردن	١٦	صفر؛ ٤	١٠,٥	٦٤,٣	٠,٦٦	٠,٦٣
لبنان	١٠		٤,٣	٣٠,٥	٠,٤٣	٠,٣٣

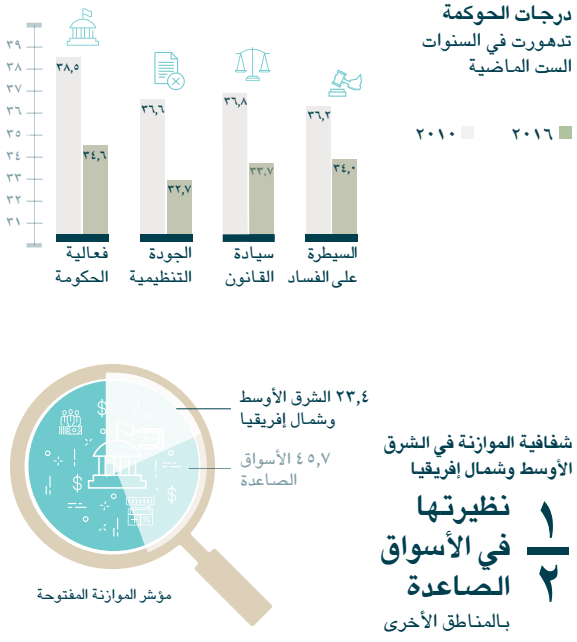
المصادر: دراسة Mansour 2015؛ وتقديرات الفِرَق القُطْرية التابعة لصندوق النقد الدولي.
[1] كفاءة التحصيل هي نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة الفعلية إلى الإيرادات المحتملة ويتم تقديرها باستخدام معدل الضريبة الموحد.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الحقيقة الخامسة: الفساد وانعدام الشفافية في كيفية تحصيل الحكومات الأموال وكيفية إنفاقها يضعفان الثقة والمساءلة

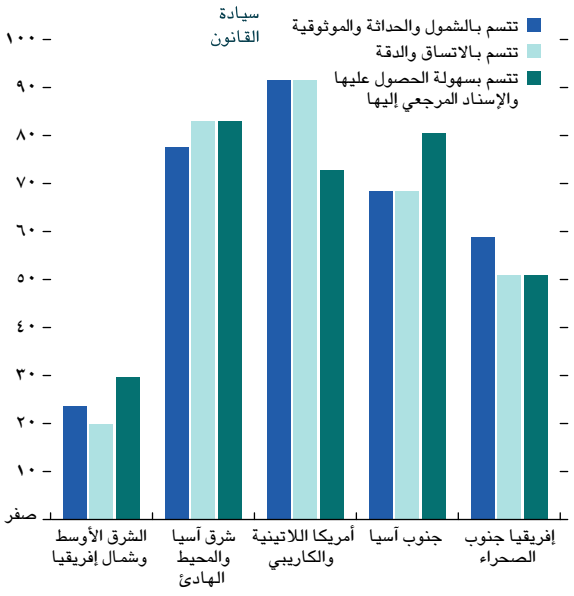
لا تشغل بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مراتب جيدة في مؤشر الحوكمة العالمي، كما تراجعت مراتبها على مدار العقد الماضي. فحصول المنطقة على ٢٣ من ١٠٠ نقطة محتملة بشأن شفافية الموازنة هو تقريبا نصف ما حصلت عليه الأسواق الصاعدة في المناطق الأخرى (بيانات «شراكة الموازنة الدولية» (IBP)) (الرسم التوضيحي ٣٢). ويرى مستخدمو بيانات الموازنات، كمنظمات المجتمع المدني، أن بيانات المالية العامة غالبا ما تُنشر في وقت متأخر ولا تشمل الأقاليم، والحكومات المحلية، ونظم معاشات التقاعد، وصناديق الثروة السيادية (الشكل البياني ٥–١٢). وقد سجلت المنطقة ٩ درجات من ١٠٠ درجة في المشاركة العامة في إعداد الموازنة وهي درجة متأخرة أيضا عن درجة الأسواق الصاعدة في المناطق الأخرى بمتوسط قدره ٢٦ درجة. وهناك تصور سائد في كثير من بلدان المنطقة أن الإدارات الضريبية تمارس قدرا كبيرا من التقدير الاستنسابي الذي يؤدي إلى عدم العدالة في معاملة دافعي الضرائب (دراسة "Jewell et al., 2015"). وقد يكون هذا التصور، إلى جانب عدم الثقة في قدرة الحكومة على إنفاق الموارد بكفاءة، من العوامل التي ساهمت في التهرب الضريبي.

الرسم التوضيحي ٣٢: الحوكمة وشفافية الموازنات العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



المصادر: مطبوعة منظمة «الشراكة الدولية للموازنات»، ٢٠١٦؛ ومؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، عامي ٢٠١٠ و٢٠١٦.

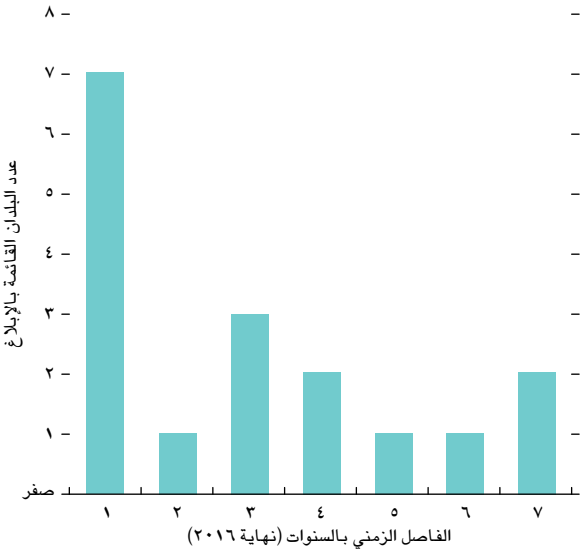
الشكل البياني ٥–١٢: أبعاد ذات دلالة للمجتمع المدني في بيانات الموازنة
(٪)



المصدر: مطبوعة منظمة «الشراكة الدولية للموازنات»، ٢٠١٦.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥–١٣: حداثة إبلاغ بيانات إحصاءات مالية الحكومة إلى إدارة الإحصاءات في الصندوق: منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



المصدر: إدارة الإحصاءات في صندوق النقد الدولي.

ومن حيث مستوى الشفافية، نجد أن المنطقة متأخرة كذلك في تطبيق معايير نشر البيانات التي وضعها صندوق النقد الدولي. فلا يوجد سوى أربعة بلدان في المنطقة مشتركة في «المعيار الخاص لنشر البيانات» (SDDS)، ولم يعتمد أي بلد «النظام العام المعزز لنشر البيانات (e-GDDS). وهناك خمسة بلدان فقط تقوم بإبلاغ بياناتها في «الكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة» على أساس الاستحقاق، و١١ بلدا على أساس نقدي. وبنهاية عام ٢٠١٦، لم يكن هناك سوى سبعة من هذه البلدان (مصر والأردن والكويت ولبنان والمغرب والإمارات العربية المتحدة وتونس) تنشر هذه البيانات في غضون سنة واحدة، مما يحد من نفعها بالنسبة لصناع السياسات (الشكل البياني ٥–١٣). ولا يقوم أي من بلدان المنطقة بإبلاغ البيانات المتعلقة بصناديق الثروة السيادية في «الكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة» أو في «وضع الاستثمار الدولي».

كيف يمكن للحكومات دعم النمو الاحتوائي بصورة أفضل من خلال سياسة المالية العامة؟

هناك مجال واسع أمام منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لحفز النمو الاحتوائي الأعلى من خلال تعزيز الكفاءة والعدالة في الإنفاق. وبالإضافة إلى ذلك، بإمكان المنطقة من خلال توسيع نطاق الضرائب تعبئة المزيد من الإيرادات على نحو يتسم بالمساواة بغية تمويل برامج النمو الاحتوائي والبنية التحتية والبرامج الاجتماعية. وتشير الحقائق المبينة أعلاه إلى بعض المبادئ لكي يسترشد بها صناع السياسات في استخدام موازناتهم العامة لدعم النمو الاحتوائي الأعلى. وقد ظلت هذه المبادئ لفترة طويلة تشكل جزءا من المناقشات بشأن السياسات في المنطقة، ويعمل حاليا كثير من البلدان على تنفيذ سياسات تتماشى معها. ورغم التحديات المحيطة بالتنفيذ في أغلب الأحيان، نستعرض فيما يلي أمثلة على كيفية اتباع بلدان المنطقة سياسات تتماشى مع هذه المبادئ.

«سياسة المالية العامة هي أقوى أدوات الحكومة لتحقيق أهدافها لتوزيع الدخل. وينبغي توخي الحصافة في تصميم السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق للحد من أي آثار عكسية على حوافز العمل والادخار والاستثمار. وعلى جانب الإيرادات، فإن ذلك ينطوي على إعداد وعاء ضريبي أوسع نطاقا وأكثر ثباتا من خلال الحد من الإعفاءات ومكافحة التهرب وتقوية الإدارة الضريبية. وعلى جانب النفقات، تشمل الأولويات زيادة فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية — مما سيعزز من المساواة في الفرص — وتحسين توجيه المنافع الاجتماعية إلى الفقراء».

كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

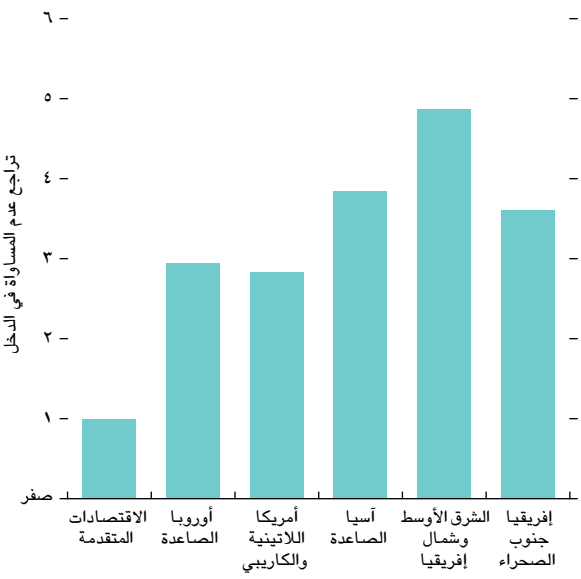
الأولوية الأولى: تحديد أولويات الإنفاق الذي يخلق الفرص للجميع

يمكن لتحسين جودة خدمات الرعاية الصحية والتعليم ورفع مستوياتهما، حيثما تكون منخفضة، تخفيض مستويات عدم المساواة وتحفيز النمو الممكن في الأجل الطويل عن طريق تنمية رأس المال البشري بين جميع فئات المواطنين. وقد ساهمت زيادة الفرص التعليمية بالفعل في تخفيض عدم المساواة في الدخل إلى حد كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فعلى مدار الأعوام الخمسة عشر الماضية أدى تحسن فرص الحصول على التعليم إلى خفض معامل جيني بقرابة ٥ نقاط، وهو ما يتجاوز الانخفاض المسجل في أي منطقة أخرى في العالم (دراسة "Coady and Dizioli, 2017"، والشكل البياني ٥–١٤). وبذلك تتضح إمكانية زيادة فرص الحصول على التعليم وتحسين جودته لتضييق الفجوة أكثر في المرحلة القادمة. ويوضح تقرير صندوق النقد الدولي (IMF (2017c)) أن القضاء على عدم المساواة في الحصول على الخدمات الصحية في المنطقة يمكن أن يحقق زيادة في متوسط العمر المتوقع قدرها ١,٦ سنة ليصل إلى ٧٣ عاما (الشكل البياني ٥–١٥). وهذا هو ثاني أعلى مردود في العالم بعد منطقة إفريقيا جنوب الصحراء. وبالتالي، ينبغي تتركز الجهود على زيادة فرص الحصول على الخدمات التعليمية والصحية عالية الجودة وضمان تحقيق نتائج أفضل. ويوضح الإطار ١٠ كيفية استخدام المغرب وباكستان لعملية إعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي للتأكد من مراعاة السياسات لتأثير سياسات المالية العامة على الفتيات والنساء.

كذلك يمكن لإعادة توجيه الإنفاق العام نحو الاستثمارات العامة المنتجة أن يساعد في تحفيز نشاط القطاع الخاص وتعزيز النمو الممكن على المدى الطويل عن طريق زيادة إنتاجية العمالة. وعندما تكون

الشكل البياني ٥–١٤: أثر تراجع عدم المساواة التعليمية على عدم المساواة في الدخل، ١٩٩٠–٢٠٠٥

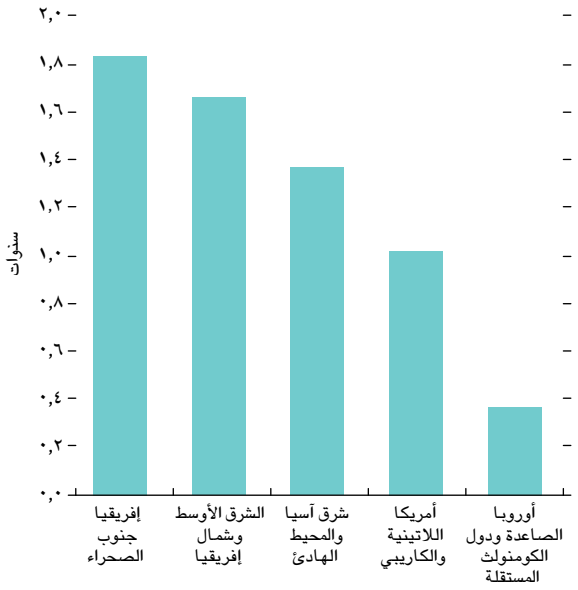
(٪)



المصدر: دراسة "Coady and Dizioli, 2017".

الشكل البياني ٥–١٥: المكاسب في متوسط العمر المتوقع نتيجة القضاء على عدم المساواة في التغطية الصحية

(استنادا إلى آخر بيانات متاحة)



المصدر: تقرير الراصد المالي من صندوق النقد الدولي، أكتوبر ٢٠١٧.
ملحوظة: عدد البلدان في إفريقيا جنوب الصحراء (٣٧)؛ وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (١٠)؛ وفي شرق آسيا والمحيط الهادئ (٩)؛ وفي أمريكا اللاتينية (١٣)؛ وفي أوروبا الصاعدة ودول الكومنولث المستقلة (١٠).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

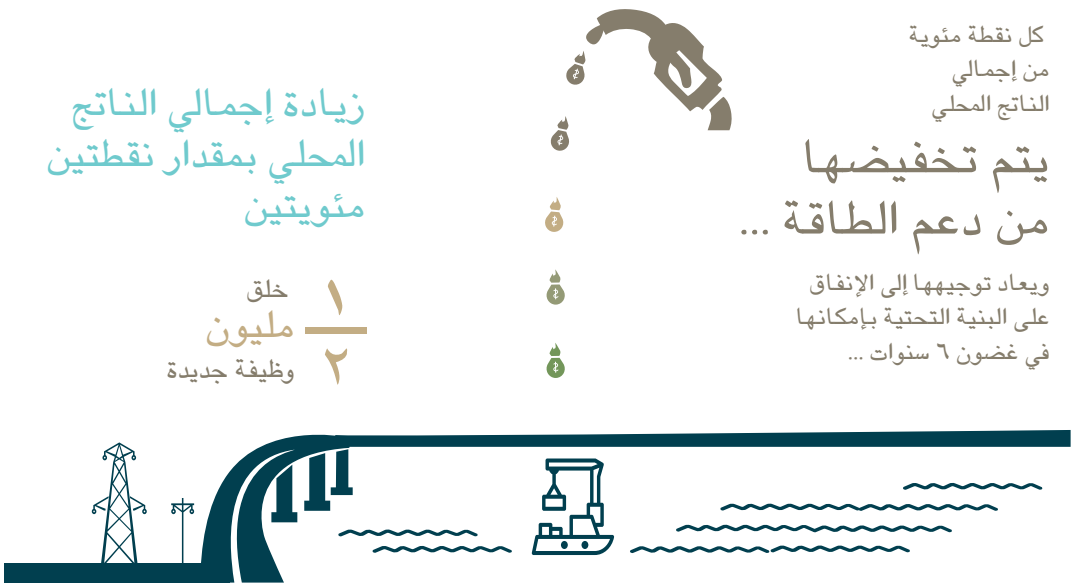
الإطار ١٠: إعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي: التأكد من أن ثمار الإنفاق العام تشمل فئة الفتيات والنساء المستبعدة

رغم التقدم المحرز مؤخرا، لا تزال عدم المساواة بين الجنسين متأصلة في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويعتبر إعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي منهجا يضمن ارتباط سياسات المالية العامة بالأهداف المتعلقة بالجنسين وأن ممارسات الإدارة المالية العامة تسمح بتفعيل هذه السياسات على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة (تقرير صندوق النقد الدولي "IMF 2017e").

وتعمل المغرب وأفغانستان حاليا على تطبيق إعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي (دراسة Kolovich and Shibuya, 2016). وتعمل البلدان على تحديد أولويات الإنفاق من الموازنة بحيث تدعم أهداف التنمية الوطنية لتحسين فرص المرأة في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم والوظائف مدفوعة الأجر. وتقوم وزارة المالية في كل من البلدين بدور أساسي لضمان قيام الوزارات التنفيذية بتطبيق السياسات المتفق عليها للحد من الفجوات بين الجنسين. ويجمع هذان البلدان كذلك بيانات مقسمة حسب النوع للاسترشاد بها في صنع قرارات المالية العامة. ورغم التقدم الذي أحرزته المغرب في أهم مؤشرات المساواة بين الجنسين، فإنها لا تزال متأخرة عن ركب نظرائها على المستوى الإقليمي. وقد أحرزت أفغانستان قدرا أكبر من التقدم في المساواة بين الجنسين وتقدم أوضاع المرأة مقابل البلدان المقارن بها على المستوى الدولي، وإن كانت قد بدأت من أساس منخفض في ظل وضعها في مرحلة ما بعد الصراع. وتمضي مصر والإمارات قدما نحو استحداث العمل بإعداد الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي.

معدلات الاستثمار الخاص منخفضة أيضا، يمكن أن تؤدي معدلات الاستثمار العام المرتفعة، ومنها في مجال البحث والتطوير، إلى رفع معدلات الاستثمار الكلي، وتحفيز الابتكار، وزيادة الإنتاجية، وفي نهاية المطاف زيادة النمو. وتشير تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي إلى أن البلدان التي تقوم بإصلاح نظام دعم الطاقة (الذي بلغ في العالم العربي في ٢٠١٦ حسب التقديرات نحو ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط، بما فيه دعم الوقود) يمكن أن تعزز الناتج بنسبة قدرها ٢ نقطة مئوية

الرسم التوضيحي ٣٣: إصلاح نظم دعم الطاقة يمكن أن يساعد على تحفيز النمو وخلق فرص العمل



©International Monetary Fund. Not for Redistribution

تقريبا على مدار ست سنوات مقابل كل تخفيض في الدعم قدره نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي إذا أعيد توجيه هذه الموارد إلى الاستثمار الإنتاجي (دراسة Fedelino et al., 2017) (الرسم التوضيحي ٣٣). ومثال على ذلك، إذا تم تخفيض الدعم إلى النصف وأعيد توجيه الوفورات إلى البنية التحتية، فإن الناتج الاقتصادي يمكن أن يرتفع بنسبة قدرها ٣٪ بعد ست سنوات، مما قد يؤدي إلى خلق مليون فرصة جديدة تقريبا في العالم العربي. وتشير هذه التقديرات إلى المكاسب المحتملة من إصلاحات دعم الطاقة الجارية في المنطقة (الإطار ١١)، رغم أن الموارد التي يتم تحريرها لن تكون كافية لتمويل كل النفقات ذات الأولوية على البنية التحتية والاحتياجات الاجتماعية.

الإطار ١١: كيفية إيجاد الحيز المالي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال إصلاحات دعم الطاقة

رفعت جميع البلدان العربية المصدرة للنفط أسعار الوقود المحلية، مع تعهد كثير منها بمواصلة الإصلاحات بغية إلغاء دعم الطاقة تدريجيا واستعواضه ببرامج موجهة بدقة أكثر إلى المستحقين. ففي إيران، على سبيل المثال، ألغت الحكومة الدعم على البنزين في ٢٠١٠ واستخدمت الإيرادات المتحققة من ذلك في تطبيق نظام شامل للتحويلات النقدية. وبذلك حصل كل مواطن على تحويل نقدي قدره ٤٥ دولارا أمريكيا، مما زاد دخل الأسر الكبيرة والفقيرة إلى الضعف وتراجع على إثره مكافئ جيني من ٠,٤١ إلى ٠,٣٧. وقد أدى هذا التحويل أيضا هبوط حاد في درجة عدم المساواة في المناطق الريفية.

وبدءا من عام ٢٠١٥، أجرت دول مجلس التعاون الخليجي تعديلات كبيرة على أسعار الوقود المحلية (المنتجات البترولية والغاز الطبيعي): فقد تم إلغاء الدعم إلى حد كبير على البنزين والديزل في الإمارات العربية المتحدة وعُمان حتى اقترب سعراهما من المستوى الدولي. ورغم تنفيذ زيادات كبيرة أيضا في الأسعار في كل من الكويت والمملكة العربية السعودية وقطر والبحرين فلا تزال أسعار الوقود فيها أقل بكثير من المستويات الدولية. ورفعت الجزائر الضرائب على البنزين والغاز في عامي ٢٠١٦ و٢٠١٧. كذلك تم تعديل تعريفة الكهرباء بالزيادة في دول مجلس التعاون الخليجي. وقامت الجزائر برفع ضريبة القيمة المضافة على الكهرباء والغاز في ٢٠١٦، ورفع العراق تعريفة الكهرباء في أوائل ٢٠١٥، وإن كانت فئات المستهلكين الأكثر فقرا قد استبعدت من هذه الزيادات في الأسعار في إطار البرنامج مع الصندوق.

كذلك شهدت الاقتصادات المستوردة للنفط تصحيحات كبيرة في أسعار الطاقة، كانت غالبا مصحوبة بتدابير تخفيفية لحماية الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل. فقد قامت مصر في ظل برنامجها الاقتصادي الذي يدعمه الصندوق برفع أسعار الوقود على نحو يتماشى مع خطة متعددة السنوات لإلغاء معظم دعم الوقود بنهاية عام ٢٠١٨. وقامت كذلك بإدخال تعديلات على أسعار الكهرباء منذ عام ٢٠١٤، وتعتزم تنفيذ زيادات أخرى على تعريفة الكهرباء في السنوات القليلة القادمة. وقد اقترن إصلاح نظام دعم الطاقة بإجراء تحول في النفقات العامة نحو الإنفاق الاجتماعي الموجه للمستحقين للمساعدة في وقاية الفقراء من أثر زيادات الأسعار. وجدير بالذكر، أن برنامج التحويلات النقدية الموجهة للمستحقين «تكافل وكرامة»، بعد أن قدم المعونة إلى ١٦٠ ألف أسرة منذ عامين فقط، سوف يصل إلى ١,٧ مليون أسرة في عام ٢٠١٨/٢٠١٧، وإن كان المجال لا يزال يتسع لتحسين تغطية هذه البرامج وتوسيع نطاقها لتوفير الحماية الكافية للأسر المصرية الفقيرة. كذلك قامت المغرب والأردن بإلغاء الدعم على الوقود بالكامل باستخدام تصحيحات الأسعار على المستوى المحلي. وقامت السودان وتونس بتنفيذ عدة تغييرات استنسابية مخصصة في الأسعار المحلية، لكنهما توقفا دون تنفيذ التأشير الكامل للأسعار العالمية. وقامت الأردن بالإلغاء التدريجي للدعم على أسعار الكهرباء والغاز الطبيعي. وقامت تونس بتطبيق زيادات على تعريفة الكهرباء في الأعوام ٢٠١٢ و٢٠١٣ و٢٠١٧.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الأولوية الثانية: بناء قواعد ضريبية أوسع وأكثر إنصافا

السياسة الضريبية المصممة على نحو أفضل هي مطلب ضروري لزيادة التحصيل الضريبي على نحو يتسم بالعدالة من أجل تمويل مستويات مرتفعة من الإنفاق الاجتماعي والإنفاق الموجه لمشروعات البنية التحتية (دراسة Jewell et al., 2015). ومن الخيارات المطروحة لتنفيذ ذلك توسيع قاعدتي ضريبة الدخل والاستهلاك عن طريق الحد من الإعفاءات والامتيازات التي غالبا ما تنتفع منها الشركات الكبيرة، والشركات متعددة الجنسيات، والمستهلكون ميسورو الحال (يعرض الإطار ١٢ أمثلة على الإصلاحات الضريبية الجاري تنفيذها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) (الرسم التوضيحي ٣٤). وينبغي إعطاء الأولوية أيضا لزيادة معدلات ضريبة الدخل عند الطرف الأعلى من سلم الدخل. وبالإضافة إلى ذلك، من شأن زيادة ضرائب العقارات والثروة والمكاسب الرأسمالية (واستحداثها في حالة كثير من البلدان) أن تؤدي إلى تحسين تصاعدية النظام الضريبي عن طريق رصد أصول الأثرياء في الشبكة الضريبية. والأمر لا يقتصر فقط على زيادة المعدلات الضريبية أو زيادة سماتها التصاعدية: فمن شأن إغلاق

الإطار ١٢: توسيع القواعد الضريبية مع حماية محدودي الدخل

الأردن: يحث الصندوق الأردن على إدخال تعديلات على قانون ضريبة الدخل لتوسيع الوعاء الضريبي وزيادة تصاعدية النظام الضريبي. وبينما لا يدفع ضريبة الدخل حوالي ٩٥٪ من السكان، فإن التعديلات على قانون ضريبة الدخل تهدف إلى (١) خفض حد التكليف بضريبة الدخل على الأفراد والأسر للوصول إلى المعايير الدولية، و(٢) زيادة الضرائب على مصادر الدخل الأخرى. وإذا ما تم تنفيذ هذه الإصلاحات فإنها ستجعل أيضا جدول معدلات ضريبة الدخل الشخصي أكثر تصاعدية، وستعمل على توحيد معدلات ضريبة دخل الشركات بالنسبة للشركات غير المصرفية، ومواءمة هذه المعدلات الموحدة مع الحد الأقصى لمعدل ضريبة الدخل الشخصي.

مصر: رفعت السلطات المصرية في ٢٠١٧ حد التكليف بضريبة الدخل واستحدثت خصومات ضريبية كبيرة للعاملين بأجر من ذوي الدخل المنخفض. واستحدثت السلطات ضريبة على القيمة المضافة لتعزيز الإيرادات الحكومية في ظل دعم القدرات من صندوق النقد الدولي. وتضمنت ضريبة القيمة المضافة الجديدة إعفاءات على المنتجات الأساسية لحماية الأسر محدودة الدخل. ومن المتوقع أن استخدام عائدات حصيلة ضريبة القيمة المضافة لخلق حيز لزيادة الإنفاق على دعم المواد الغذائية والمنافع الاجتماعية.

مجلس التعاون الخليجي: هنا تستحدث البلدان ضرائب انتقائية وضريبة القيمة المضافة لتنويع الإيرادات الحكومية والحد من اعتماد الميزانية العامة على الإيرادات الهيدروكربونية. وتستهدف الضرائب الانتقائية التبغ والمشروبات الكحولية والمشروبات المحلاة بالسكر. وقد طُبقت ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة في عام ٢٠١٨ بمعدل موحد قدره ٥٪، ويمكن لمواطني مجلس التعاون أن يحصلوا على معدل صفري وإعفاء المواد الغذائية الأساسية، والدواء، إلى جانب قطاعات وخدمات معينة. وقد تمت زيادة رسوم حكومية متنوعة، ورفعت عُمان ضريبة دخل الشركات من ١٢٪ إلى ١٥٪. ومن المتوقع استخدام الإيرادات الإضافية من هذه التدابير في تخفيض العجوزات مع حماية الإنفاق من أجل مشروعات البنية التحتية الحيوية وتمويل آليات التعويضات الموجهة للمستحقين من الفئات الضعيفة المتأثرة بالإصلاحات الموازية لنظام دعم الطاقة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الرسم التوضيحي ٣٤: بناء قواعد ضريبية أوسع نطاقا وأكثر عدالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

السبل أمام التهرب الضريبي والتخطيط الضريبي المكثف عبر القنوات المحلية والدولية يمكن أن يخلق الموارد اللازمة ويوسع نطاق الإيرادات الضريبية كما أنه قد يساهم مساهمة حيوية في إضفاء مزيد من المشروعية على الإصلاح الضريبي. وبالنسبة للضرائب الاستهلاكية، تعد ضريبة القيمة المضافة من أقلها إحداثا للتشوهات (تقرير IMF 2013c)، وتوسيع نطاقها (واعتمادها في البلدان التي لم تعتمدها بعد) يمكن أن يشكل مصدرا مهما للإيرادات للعديد من حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وخاصة إذا كانت ضرائب الدخل والثروة والعقارات التصاعدية غير كافية. وباعتماد حد للتسجيل في ضريبة القيمة المضافة بحيث يستبعد صغار التجار (تقرير IMF, 2015) ويعفي المواد الغذائية الأساسية الضرورية للفقراء من شبكات ضريبة القيمة المضافة في البلدان التي ليس لديها أدوات فعالة كافية لإعادة توزيع المنافع، يمكن التأكد من أن ضرائب القيمة المضافة لا تثقل كاهل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والفقراء على نحو يفتقر للعدالة. وبالنسبة للاقتصادات المتقدمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تعتمد إلى حد كبير على إيرادات الموارد، ينبغي أن ينصب التركيز في المدى القريب على التنفيذ الكامل لضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية على السلع، بالإضافة إلى إقامة إدارات ضريبية فعالة. وبمرور الوقت، يمكن أن تنظر دول مجلس التعاون الخليجي في استحداث ضريبة على أرباح الشركات والعقارات أو توسيع نطاقها للحد أكثر من الاعتماد على الإيرادات الهيدروكربونية.

ومن شأن إجراءات تعزيز الإدارة الضريبية وزيادة درجة امتثال المكلفين أن تساهم في توسيع نطاق التحصيلات الضريبية على نحو يتسم بالعدالة. فالإدارة الضريبية القوية، والقوانين الضريبية المبسطة، وزيادة درجة اليقين في السياسات يمكنها تعزيز التحصيل الضريبي من خلال تحسين الحوافز لامتثال المكلفين ومكافحة التهرب والتحايل الضريبي. وسيحقق هذا أيضا تكافؤ الفرص من خلال ضمان المساواة في معاملة الشركات كما يساعد في تقوية التأييد

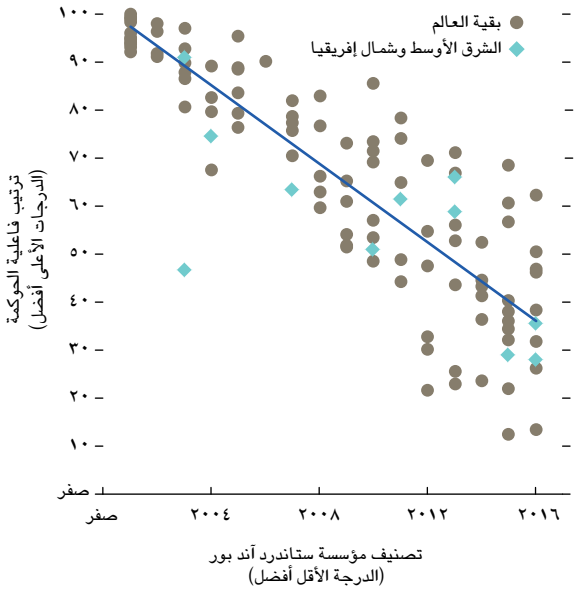
©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجماهيري للإصلاحات الضريبية والمتعلقة بالإنفاق. وبالإضافة إلى ذلك، يتضح من تقرير صندوق النقد الدولي "IMF (2017f)" أن السياسة الضريبية والإدارة الضريبية على السواء يمكن أن يتسببا في تشوهات كبيرة في تخصيص الموارد، وأن رفع كفاءة النظام الضريبي يمكن أن يعزز الإنتاجية على مستوى الشركات. أما «منبر التعاون بشأن الضرائب» الذي أطلقه صندوق النقد الدولي مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأمم المتحدة، ومجموعة البنك الدولي، فيقدم الإرشادات والتجارب الدولية بشأن القضايا الضريبية بما في ذلك التعامل مع مسائل مثل التهرب الضريبي والتحايل الضريبي عبر الحدود. وينبغي لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المشاركة في مثل تلك المنابر المتخصصة وتنفيذ الإجراءات التي، من بين جملة أمور، تساعدها على الالتزام بالمعايير التي ترمي إلى الحيلولة دون تآكل القواعد الضريبية ونقل الأرباح.

الأولوية الثالثة: معالجة الفساد وتشجيع الشفافية

من شأن الإجراءات المتخذة لزيادة السيطرة على الفساد، وتعزيز سيادة القانون، وتحسين جودة القواعد التنظيمية واعتمادها مسار واضح أن تساعد على تحسين الحوكمة. ولدى اقتران ذلك بتحسين إدارة المالية العامة فإنه سيدعم ثقة المواطنين في حكوماتهم، كما أنه سيعود بالنفع على الدول (الإطار ١٣). ولا تتوقف هذه التدابير على ضمان توجيه كل الأموال المنفقة إلى المستفيدين المستهدفين، لكنها تساعد كذلك على تحديد حجم الهدر وتخفيض تكاليف الاقتراض السيادي (الشكل البياني ٥–١٦). وعلى سبيل المثال، تستعرض دراسة "de Renzio and Wehner (2017)" أدلة على أن زيادة مشاركة المواطنين وانفتاح الموازنة العامة — بما في ذلك أدلة من تجارب ميدانية في أفغانستان — يمكنها أن ترفع مستوى تخصيص الموارد العامة وذلك بالتأكد من أن البرامج العامة التي يقع عليها الاختيار لتنفيذها تتصدى لأفضليات أكثر الفئات المحرومة، وأن زيادة الانفتاح يمكن أن تعالج التسريبات وتتصدى للفساد. وتوضح دراسة بحثية أجريت مؤخرا أيضا أن زيادة درجة الشفافية — بدعم من مبادرات معايير البيانات في الصندوق — أدت إلى تخفيض قدره ١٥٪ في فروق العائد على السندات السيادية في الأسواق الصاعدة. وشملت هذه الدراسة مصر والأردن والعراق ولبنان والمغرب وباكستان وتونس، وأربعة من هذه البلدان مشاركة في «المعيار الخاص لنشر البيانات» الذي أعده الصندوق (مصر والأردن والمغرب وتونس). فبيانات الموازنة الشاملة تسمح للحكومات والمواطنين بمتابعة قنوات إنفاق الموارد وتقييم تأثيرها على الاقتصاد

الشكل البياني ٥–١٦: مؤشرات الحوكمة وتصنيفات الائتمان السيادي[١]



المصادر: مؤسسة ستاندرد آند بور؛ ومؤشرات الحوكمة العالمية.
[١] البلدان أعلى خط الاتجاه العام تتمتع بتصنيف ائتماني أفضل مما ينتظر في ظل ترتيب فعالية حكوماتها.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١٣: عُمان: منهج تشاركي لتصميم السياسات

صُمم برنامج «تنفيذ» في عُمان بهدف الحصول على آراء الجمهور والجهات المعنية على نطاق واسع من أجل تطوير السياسات لدعم «خطة التنمية الخمسية التاسعة» في عمان (٢٠١٦–٢٠٢٠). وقد صمم البرنامج بالتعاون مع «وحدة إدارة الأداء وتوصيل الخدمات العامة» (PEMANDU) التابعة للحكومة الماليزية. ومن خلال سلسلة من حلقات العمل، أو «المختبرات»، التي استمرت بمدة ستة أسابيع، جمع برنامج «تنفيذ» مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى، وممثلي القطاع الخاص، والدوائر الأكاديمية، والمجتمع المدني لمناقشة أهم العقبات والتعرف على الحلول الممكنة، والاتفاق على إطار زمني لتنفيذها مع تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية لكل قطاع. وقد حددت هذه «المختبرات» ١٢١ مبادرة في القطاعات الخمسة تهدف إلى تمكين التنويع الاقتصادي وتحسين القواعد التنظيمية الحكومية. وقد عرضت هذه المبادرات تباعا في معرض شامل لمدة ثلاثة أيام مفتوح للجمهور العماني. ومن المتوقع أن يطلق برنامج «تنفيذ» أول تقرير سنوي في شهر إبريل ٢٠١٨ (www.tanfeedh.gov.om).

والمواطنين. وينبغي أن تشمل بيانات المالية العامة في المنطقة أنشطة المؤسسات العامة، وصناديق الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية، والالتزامات الاحتمالية، والمتأخرات.

ومن شأن تحسين البيانات عن توزيع الدخل، بما في ذلك من خلال مسح الأسرة الشامل وفي الوقت المناسب، أن يسمح بتحليل مدى تأثير المالية العامة لتقييم الأثر التوزيعي لسياسات الإصلاح الهيكلي والمالي المقترحة. ويمكن أن يساهم هذا في توفير معلومات أفضل تستنير بها عملية اختيار السياسات وتصميم التدابير التخفيفية لحماية محدودي الدخل والمتضررين من الإصلاحات.

ويمكن أن تؤدي زيادة استخدام التكنولوجيا إلى تحسين مستوى الشفافية وتخفيض التكاليف الإدارية وضمان دقة توجيه المنافع إلى المستحقين. وعلى سبيل المثال، نجد أن التحويلات النقدية الإلكترونية بإمكانها تخفيض تكلفة تقديم المساعدة الاجتماعية وتشجيع الاندماج المالي. وبالمثل نجد أن برمجيات منصات المصادر المفتوحة يمكنها زيادة فرص الحصول على التعليم عالي الجودة بتكلفة منخفضة (منتدى المالية العامة ٢٠١٧). ومن شأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لجمع ونشر بيانات مسح الأسرة والمسوح الاجتماعية والاقتصادية أن يتيح لصناع السياسات إجراء تقييم أدق للأثر التوزيعي لاختيارات سياسات المالية العامة. فالشفافية والمساءلة والمشاركة في عملية صنع القرار بوسعها أيضا تعزيز ثقة المواطنين (الإطار ١٣).

الأولوية الرابعة: زيادة الدعم الدولي للبلدان الخارجة من دائرة الصراع والتي تتعامل مع اللاجئين

على غرار ما ورد في الفصل الخامس، تواجه البلدان الواقعة في دائرة الصراع والبلدان التي تستضيف اللاجئين تحديات أعمق في تشجيع النمو الاحتوائي والفرص للجميع. فقد تسبب الصراع في إضعاف الاستقرار الاقتصادي الكلي وخلق أجواء من عدم اليقين في مختلف بلدان المنطقة، مما أضعف ثقة دوائر الأعمال والأسر. ومع ذلك، هناك بلدان كالعراق تقدم مثالا على كيفية مساهمة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

إصلاحات المالية العامة في إيجاد الحيز اللازم لتغطية تكاليف إعادة التعمير في أعقاب الصراع وتلبية احتياجات محدودي الدخل (الإطار ١٤).

ولا تزال البلدان التي تتعايش مع تدفقات كبيرة من اللاجئين تواجه عددا من التحديات، بما في ذلك الضغوط على البنية التحتية المحلية، ومستوى جودة الخدمات، والمالية العامة، بالإضافة إلى المشكلات المكثفة في أسواق العمل المحلية. ففي لبنان على سبيل المثال، زاد حجم النظام التعليمي العام بنحو ٥٠٪ منذ عام ٢٠١١، مما يرجع غالبا للصراع الدائر في سوريا. ويشكل اللاجئون في لبنان حوالي الثُّلث من مجموع الملتحقين بالنظام التعليمي (تقرير البنك الدولي"World Bank, 2017b").

وتحتاج البلدان الواقعة في دائرة الصراع والبلدان التي تشهد تدفقات كبيرة من اللاجئين إلى دعم المجتمع الدولي. وتتمثل الأولويات في التصدي لتحديات معينة مصاحبة للصراعات وتداعياتها عبر الحدود بهدف حماية المؤسسات الاقتصادية، ومواصلة توفير الاحتياجات الأساسية العامة،

الإطار ١٤: تجارب بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
في تنفيذ إصلاحات النمو الاحتوائي

باشرت السلطات العراقية إجراءات الضبط المالي الضرورية بهدف خفض الإنفاق العام إلى مستويات يمكن الاستمرار في تحملها بما يتماشى مع أسعار النفط المنخفضة. ويجري حاليا دعم الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة باتفاق للاستعداد الائتماني لمدة ثلاث سنوات من صندوق النقد الدولي.[١]

ومع مراعاة التأثير الواقع على الفقراء، فإن هذه الإصلاحات تهدف إلى حماية الإنفاق الاجتماعي. ولتحقيق هذه الغاية، يتضمن اتفاق الاستعداد الائتماني حدا أدنى للإنفاق الاجتماعي (أي الإنفاق الجاري على الصحة والتعليم)؛ ودعم المواد الغذائية؛ والتحويلات النقدية إلى الفئات الأكثر فقرا والنازحين داخليا واللاجئين. وتهدف الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة كذلك إلى احتواء بنود إنفاق أخرى، بما في ذلك تخفيض فاتورة أجور القطاع العام المتضخمة، بأقل قدر من الألم الاجتماعي، كالتناقص الطبيعي في عدد الموظفين وتجميد الأجور الاسمية، بدلا من التسريح من العمل. وهناك هدف آخر وهو خفض سخاء نظام المعاشات التقاعدية العامة غير المتوازن لجعله قابلا للاستمرار ماليا وخلق حوافز للتوظيف في القطاع الخاص.

وتتصدى السلطات حاليا للحاجة إلى تعبئة الإيرادات غير النفطية لإيجاد الحيز المالي اللازم للاستثمار والتعمير. ويتألف هذا الاتجاه من عنصرين، هما توسيع قاعدة ضريبة الدخل الشخصي لثلثي الموظفين الحكوميين أصحاب الأجور الأعلى وفرض الضرائب على السلع والخدمات التي يستهلكها غالبا ميسورو الحال (كالهواتف المحمولة، وخدمة الإنترنت، ومبيعات مجمعات التسوق، والمطاعم والفنادق، والسيارات، والمشروبات الكحولية، والتبغ، والمشروبات الغازية). وهناك كذلك وفورات يمكن إعادة توجيهها إلى الاستثمار ومن المتوقع الحصول عليها من خلال تحسين توجيه التحويلات الاجتماعية إلى المستحقين وزيادة تعريفة الكهرباء بالتدريج على جميع المواطنين باستثناء الفقراء.

[١] وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في يوليو ٢٠١٦ على اتفاق للاستعداد الائتماني بمبلغ قدره ٥,٣ مليارات دولار.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وتلبية الاحتياجات المباشرة للسكان المتضررين وتمويل التكاليف ذات الصلة، بما فيها التكاليف المتعلقة باحتياجات التعمير (دراسة Rother et al., 2016).

ولا بد من مواجهة احتياجات التعمير في البلدان المتأثرة بالصراعات بقوة أكبر. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن الأضرار الناجمة عن الصراعات في ليبيا وسوريا واليمن تبلغ حوالي ٣٠٠ مليار دولار أمريكي (تقرير World Bank, 2017b). وبمجرد أن تسمح الظروف ستظهر الحاجة للتعمير السريع والمنسق. وسوف يتعين تكملة جهود البلدان بتوفير دعم كبير من المجتمع الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفصل

٦ خاتمة

أصبحت دعوة مؤتمر عمان ٢٠١٤ لتحقيق نمو قوي وخلق فرص العمل وإتاحة الفرص المتكافئة وحماية الفقراء مطلبا أكثر إلحاحا من أي وقت مضى. فوفقا لما يرد في هذه الدراسة، هناك ٢٧ مليون شاب من المنطقة سينضمون إلى القوى العاملة على مدار الأعوام الخمسة القادمة وهم غير متيقنين من إمكانية عثورهم على فرصة عمل، والأمر نفسه يصدق بالنسبة للمرأة بصفة خاصة.

ومن منطلق الحاجة للتحرك السريع، اجتمع مسؤولون وخبراء من ٢٠ بلدا في مراكش في يناير ٢٠١٨ سعيا للبناء على ما سبق إحرازه من تقدم. وتتناول هذه الدراسة استعراض الشوط الذي قطعه صندوق النقد الدولي وبلدانه الأعضاء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ مؤتمر عمَّان، وما أعقبه من جهود في مؤتمر مراكش، بغية تنفيذ جدول أعمال النمو الاحتوائي.

وقد بُذلت الجهود كذلك لترسيخ أنشطة تشخيص حالة السياسات وبناء القدرات ضمن مجالات خبرة الصندوق الرئيسية لتكون انعكاسا لأهم عناصر جدول الأعمال هذا. وعلى سبيل المثال، شملت مشاورات المادة الرابعة قضايا مثل تمكين المرأة اقتصاديا وعدم المساواة في كل من جيبوتي وإيران والأردن وموريتانيا والمغرب وباكستان والسودان.

وفي برامج الصندوق، تضمنت المبادرات المتخذة لمعالجة تحديات النمو الاحتوائي وتوفير حماية أفضل لمحدودي الدخل من أثر الإصلاحات وضع حد أدنى للإنفاق الاجتماعي، أو زيادة الموارد المخصصة في الموازنة لخدمات رعاية الأطفال، أو دعم تدابير مكافحة الفساد في كل من أفغانستان ومصر والعراق والأردن وباكستان وتونس.

وفي الوقت نفسه، فإن مركز الصندوق للمساعدة الفنية في الشرق الأوسط، ومقره لبنان، يقدم الدعم لإصلاحات النمو الاحتوائي في كل من الجزائر ومصر والأردن والعراق ولبنان والمغرب والسودان. ويقدم مركز الصندوق للاقتصاد والتمويل في الشرق الأوسط، ومقره الكويت، التدريب حول نظرية النمو الاحتوائي وسياساته.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وسوف تتركز جهودنا في الصندوق خلال المرحلة القادمة على مساعدة بلدان المنطقة للمضي قدما بمبادئ «تحرك الآن» إلى المستوى التالي – أي التنفيذ. ونأمل أن يكون هذا الكتاب معلما مهما للاسترشاد به في الرحلة من عمان إلى مراكش للوصول إلى مستقبل الرخاء الذي يحتوي الناس جميعا في المنطقة. وقد أفاد الكتاب من عدة مدخلات لم تقتصر فقط على تلك المدخلات من الحضور في مؤتمر مراكش، بل من عمليات التشاور أيضا مع ممثلي منظمات المجتمع المدني الدولية والإقليمية والوطنية (الإطار ١٥).

غير أن التوسع في تنفيذ جدول أعمال النمو الاحتوائي وتسريع وتيرته سيكون مسؤولية مشتركة. وبينما ينبغي للمؤسسات المالية الدولية مساعدة البلدان على نحو أفضل، فلا بد لها أن تقوم بذلك من خلال جهود شراكة مع حكومات البلدان وأطراف أخرى. وسيضمن هذا وضع سياسات متوافقة على نحو أفضل مع احتياجات كل بلد على حدة. فالعمل بالتوازي مع الأطراف المعنية الأخرى سيعزز من الاستفادة من الخبرات ذات الصلة ويضمن توسيع نطاق التضافر والتكامل لتحسين تصميم الإصلاحات وتنفيذها. كذلك ينبغي للشركات ومنظمات المجتمع المدني القيام بدورها في تحفيز تنمية القطاع الخاص وضمان المساءلة، بل العمل الجماعي أيضا مع صانعي السياسات لاقتراح وصياغة الحلول التي يمكن أن تجلب الرخاء الاقتصادي للجميع.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١٥: آراء منظمات المجتمع المدني

أجرى خبراء الصندوق مشاورات مع ممثلي منظمات المجتمع المدني الدولية والإقليمية والوطنية.[١] ويلخص هذا الإطار أهم ما أثاروه من نقاط، كما يتضمن هذا التقرير الآراء التي أدلوا بها في هذا السياق.

رحبت منظمات المجتمع المدني بالتقرير واتفقت إلى حد كبير مع تشخيصه الأساسي للوضع في المنطقة، والذي يفيد بأن على المنطقة العمل على تحقيق نمو أعلى وأكثر احتواءً لمختلف شرائح المجتمع وتشجيع خلق الوظائف في القطاع الخاص. وفي حين تقر المنظمات بأن المنطقة يمكنها الاستفادة من إتاحة حيز أكبر للقطاع الخاص، ترى الفساد، وضعف سيادة القانون والمساءلة، والإنفاق المفرط على النواحي العسكرية، وكذلك بطء وتيرة الإصلاح الاقتصادي باعتبارها أسباب غياب التقدم الملموس في تحقيق الإصلاحات الاقتصادية الشاملة. وأكدت المنظمات أيضا أن تحقيق النمو الشامل يتطلب تنفيذ سياسات تراعي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وحثت الصندوق على إيلاء اهتمام أكبر لهذه القضايا، بما في ذلك الاقتصاد السياسي للبلدان في المنطقة.

وأشارت المنظمات إلى أن الحجم الكبير للقطاع العام أدى إلى مزاحمة القطاع الخاص في المنطقة من خلال الحد من جودة الوظائف في القطاع الخاص، غير أنها أكدت عل حاجة القطاع العام إلى ضمان المساواة في إتاحة الخدمات العامة ذات النوعية الجيدة، وخاصة في مجالي التعليم والصحة. لكنها نبهت أيضا على ضرورة أن تتم إصلاحات القطاع العام، بما فيها إدارة فاتورة الأجور العامة، عن طريق رفع الكفاءة وتحسين جودة الخدمات العامة بدلاً من التركيز على تخفيض الأجور والوظائف. وأكدت أن التسلسل سيكون بالغ الأهمية لنجاح الإصلاحات. وتحتاج إصلاحات فاتورة الأجور العامة إلى أن تسبق بإصلاحات لتعزيز القطاع الخاص، وخلق الوظائف، وتوفير الحماية الاجتماعية.

كذلك أقرت منظمات المجتمع المدني بأن تشجيع تنمية القطاع الخاص سيتطلب تحركاً واسع النطاق. فبالنسبة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ركزت المنظمات بشكل خاص على احتياج هذه المشروعات إلى الدعم في تطوير المنتجات (أنشطة البحوث والتطوير)، واللوجستيات، والتسويق، والمهارات الشخصية، أكثر حتى من احتياجها للتمويل. ونبهت إلى أن تشجيع ريادة الأعمال من خلال العمل الحر ليس هو الحل السحري لمسألة خلق الوظائف. واتفقت على الحاجة إلى تحسين الاستفادة من التكنولوجيا، لكنها اقترحت أن تركز البلدان بالدرجة الأولى على تحسين نتائج التعليم والاستثمار في البنية التحتية. وبالإضافة إلى ذلك، اقترحت المنظمات أن يشمل التقرير تغطية أكبر لآثار البيئة الاقتصادية العالمية والتجارة على اقتصادات المنطقة.

[١] شاركت منظمات المجتمع المدني في مؤتمر الصندوق الإقليمي «الازدهار للجميع: تعزيز النمو والوظائف والشمول في العالم العربي» حيث تبادلت وجهات النظر حول مختلف القضايا التي أثيرت في هذه الدراسة. ثم عُرضت مسودة الدراسة على هذه المنظمات لإبداء تعليقاتها من خلال دعوة للتشاور وإبداء التعليقات المكتوبة. وفيما يلي منظمات المجتمع المدني التي أبدت تعليقاتها على الدراسة: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (EIPR Egypt)، المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية في الأردن، ترانسبرانسي المغرب، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، مركز العقاد للشؤون الاستراتيجية والدراسات المستقبلية في العراق، جمعية الشفافية الليبية، منظمة أوكسفام الدولية، الفضاء الجمعوي في المغرب، معهد التحرير لسياسات الشرق الأوسط، جمعية شموع للمساواة في المغرب، مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، منظمة الشفافية الدولية–الأردن، الاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، مشروع بريتون وودز.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١٥: آراء منظمات المجتمع المدني (تتمة)

أكثر على الضرائب المباشرة التصاعدية وأقل على الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة. واقترحت أيضاً أن يتناول الصندوق بمزيد من الدقة قضيتي الضرائب الدولية والتحايل الضريبي من خلال المراكز الخارجية؛ لتقليص زيادات المعدلات الضريبية. ويمكن أن يوجه الصندوق مزيداً من التركيز أيضاً إلى تصميم أدوات لتشجيع الشفافية والحوكمة ومكافحة الفساد.

وعن دور النساء ومشاركتهن في سوق العمل، حددت منظمات المجتمع المدني العوامل التي تساهم في إبعادهن عن المشاركة، وهي الافتقار إلى وظائف كريمة، والقواعد التنظيمية التي تشكل حوافز سلبية (خسارة المنافع في المقابل)، ووسائل المواصلات، وفجوة الأجور الكبيرة بين الجنسين في القطاع الخاص. وذكرت أن إعداد الميزانيات المراعية لنوع الجنس هو أداة مفيدة يمكن استخدامها في برامج الصندوق حيثما كان ذلك ملائماً.

وشددت منظمات المجتمع المدني على أن تحقيق نمو أعلى وأكثر احتواءً لمختلف شرائح المجتمع قد يكون أمراً بعيد المنال ما دامت الصراعات المختلفة تهز أرجاء المنطقة. وأكدت أن تحقيق السلام الدائم شرط أساسي لا غنى عنه لتحسين الأوضاع في المنطقة ودعت إلى تقديم مساعدات أكبر للبلدان التي تتحمل العبء الأكبر لأزمة اللاجئين. وتؤمن المنظمات بأنه من المهم استكشاف المزيد بشأن العلاقة بين عدم المساواة والصراع، وذلك بالنظر إلى عدم المساواة باعتباره محركا للصراع، وإلى أثر الصراع على زيادة عدم المساواة، على حد سواء.

وأكدت المنظمات ضرورة أن تعالج الحكومة قضايا البحث عن الريع، والفساد، والشللية، والتقدم في الإصلاحات. ولن يؤدي هذا إلى المساهمة في بناء ثقة الجماهير فقط، وهي ثقة ستدعم بدورها جهود الإصلاح، لكنه سيؤدي أيضاً إلى الدفع لتهيئة الظروف الملائمة لزيادة التنافسية والتكامل الإقليمي. وفي نفس الوقت، رصدت المنظمات الافتقار إلى إرادة سياسية داعمة للإصلاح، وهو ما اعتبرته السبب وراء تأخر جهود الإصلاح ككل. وبوجه عام، رأت المنظمات أنه من الأهمية بمكان إتاحة فرصة إبداء الرأي لمختلف الأطراف المعنية والتشاور معها بشأن عملية الإصلاح، كما اقترحت إجراء مزيد من التحليل للرابطة بين الحوكمة والنمو الاقتصادي.

وقالت منظمات المجتمع المدني أنها ترى دورها كشريك في جهود تشجيع النمو الاحتوائي في بلدان المنطقة، بما في ذلك دورها في موضوعات مثل الإصلاحات الضريبية. ولذلك كان تهميش المجتمع المدني أمراً مؤسفاً، نظراً لما يمكن أن يسفر عنه من تفاقم الشعور بالإحباط لدى الشباب. وارتأت المنظمات أن لها دوراً في تعزيز المساءلة والشفافية، عن طريق عقد جلسات السماع العامة، أو تتبع الإنفاق العام واستخداماته، أو الدفع لإعداد الميزانية على أساس تشاركي، وذلك على سبيل المثال لا الحصر. ويمكنها أيضاً دعم عملية جمع البيانات على المستوى الجزئي، وهي البيانات التي تساعد في صنع القرار. ودعت المنظمات الصندوق إلى استخدام ما يتمتع به من قوة جامعة لتعزيز الحوار بين مختلف الأطراف المعنية، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المراجع

Ahn, JaeBin, Era Dabla-Norris, Romain Duval, Bingjie Hu and Lamin Njie, 2016, "Reassessing the Productivity Gains from Trade Liberalization," IMF Working Paper WP/16/77 (Washington: International Monetary Fund).

Aiyar, S., Bergljot Barkbu, Nicoletta Batini, Helge Berger, Enrica Detragiache, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Huidan Lin, Linda Kaltani, Sebastian Sosa, Antonio Spilimbergo, and Petia Topalova, 2016, "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges," IMF Staff Discussion Note, 16/02 (Washington: International Monetary Fund).

Albino-War, M., S. Cerovic, F. Grigoli, J. Flores, J. Kapsoli, H. Qu, Y. Said, B. Shukurov, M. Sommer, and S. Yoon, 2014, "Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries," IMF Staff Discussion Note 14/10 (Washington: International Monetary Fund).

Al Farra, Aref, 2007, "Our Experience with Structuring Economic and Investment Climate Reforms", http://www.oecd.org/mena/competitiveness/38906463.pdf, Bahrain.

Angel-Urdinola Diego and Kimie Tanabe, 2012, "Micro-Determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region", SP Discussion Paper no. 1202 (Washington: World Bank).

Appendino Maximiliano, Pablo Morra, and Nelson Sobrinho, 2017, "The Macroeconomic Impact of the Syrian Refugee Crisis and Regional Conflicts on Jordan," Selected Issues Paper (Washington: International Monetary Fund).

Arabnet, 2017, "The Financial Innovation Ecosystem in MENA," Arabnet – The Quarterly.

Arab Barometer, 2014, "Arab Barometer: Public Opinion Survey Conducted in Algeria, Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Sudan, Tunisia, and Yemen, 2012–2014," Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor], https://doi.org/10.3886/ICPSR36273.v1

Arab Monetary Fund, CGAP, 2017a, "Financial Inclusion Measurement in the Arab World," Working Paper (Abu Dhabi).

ASDA'A Burson-Marsteller, 2017, "Arab Youth Survey 2017," hite Paper (Dubai).

Attanasio Orazio, Adriana Kugler, and Costas Meghir, 2011, "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial," *American Economic Journal: Applied Economics* No. 3 (July 2011), pp.188–220.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Benabdejlil Nadia, Yannick Lung, and Alain Piveteau, 2016, "L'émergence d'un pôle automobile à Tanger (Maroc)", Groupe de Recherche en Economie Théorique Appliquée, Université de Bordeaux, France.

Card, David, Jochen Kluve and Andrea Weber, 2017, "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations," *Journal of the European Economic Association*.

Coady, D., and Dizioli, A., 2017, "Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity, and Heterogeneity," IMF Working Paper Working Paper 17/126 (Washington: International Monetary Fund).

Coleman, L., 2016, "Fintech Makes Waves In Cash-Based, Largely Unbanked Jordan." (CCN. March 03, 2016).

Crivelli, E. and others, 2012, "Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper 12/218 (Washington: International Monetary Fund).

Dabla-Norris, E. and others, 2014, "Anchoring Growth: the Importance of Productivity-enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies," *Journal of International Commerce*, *Economics and Policy*, Vo. 2 No. 5, 1450001.

de Renzio, Paolo and Wehner, Joachim, 2017, "The Impacts of Fiscal Openness," Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2602439 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2602439

Demirguc-Kunt, Asli; Klapper, Leora; Singer, Dorothe, Van Oudheusden, Peter, 2015, The Global Findex Database 2014. Measuring Financial Inclusion Around the World. World Bank, Policy Research Working Paper 7255, Washington, DC.

Duflo, Esther; Crepon, Bruno; Devoto, Florencia; Pariente, William, 2014, Estimating the impact of microcredit on those who take it up: evidence from a randomized experiment in Morocco. Study funded by the Agence Francaise de Développement (AFD), the International Growth Centre (IGC), and the Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), Paris, France.

Estache Antonio, Elena Ianchovichina Robert Bacon Ilhem Salamon, 2013, "Infrastructure and Employment Creation in the Middle East and North Africa," MENA Knowledge and Learning, (Washington: International Monetary Fund).

European Bank for Reconstruction and Development, 2016, "What's Holding Back the Private Sector in MENA? Lessons from the Enterprise Survey," with European Investment Bank and the World Bank.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Food and Agriculture Organization, 2007, "The Status of Rural Poverty in the Near East and North Africa," Near East and North Africa Division, (Rome, Italy: FAO).

Fedelino, A., Basdevant, O., Basile, G., and Tchaidze, R., 2017, "If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries," IMF Policy Papers, (Washington: International Monetary Fund).

Fiscal Forum, 2017, "IMF Fiscal Forum: Digital Revolutions in Public Finance," IMF Fiscal Affairs Department and Bill and Melinda Gates Foundation, April 22–23, 2017, (Washington: International Monetary Fund).

GAN Business Anti-Corruption Portal. 2017. Tunisia Country Report, New York, NY.

Gatti, Roberta, Diego Angel-Urdinola, Joana Silva, and András Bodor, 2014, Striving for Better Jobs. The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa, Directions in Development, Human Development (Washington: World Bank).

Garcia Martinez, Pilar, and Mauricio Soto, 2017, Aiming for First-Rate Education and Healthcare, Annex of enhancing Medium-Term Fiscal Policy Framework: Key Imperative for the UAE, Selected Issues Paper, SM/17/173, (Washington: International Monetary Fund).

Gelvanovska Natalija, Michel Rogy, and Carlo Maria Rossotto, 2014, "Broadband Networks in the Middle East and North Africa," Directions in Development Communication and Information Technologies, (Washington: The World Bank).

Hamdan, Sara, 2013. "United Arab Emirates Looks to Vocational Education," (New York Times, New York, November 24, 2013)

Helpman Elhanan, 2016, "Globalization and Wage Inequality." NBER Working Paper 22944, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, 2017, The IMF and Social Protection, Evaluation Report, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2013a, How to Unleash the Foreign Direct Investment Potential in the Maghreb? IMF background paper for the Fifth Regional Maghreb Conference, January 2013, Nouakchott, Mauritania,

———, 2013b, "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications," (Washington: International Monetary Fund).

———, 2013c, "Fiscal Monitor: Taxing Times" (Washington: International Monetary Fund).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

———, 2013d, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia Department, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2014d, Regional Economic Outlook, "Measuring Inclusiveness in the MENAP and CCA Regions," Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia Department, Annex IV, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2015, "Inequality and Fiscal Policy," IMF Policy Paper, (Washington: International Monetary Fund)

———, 2016a, "Investment and Growth in the Arab World A Scoping Note", Annual Meeting of Arab Finance Ministers, April, Manama, Bahrain.

———, 2016b, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia Department Middle East, Box 2.2, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017a IMF Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia Department, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017b, "Fiscal Monitor: Tackling Inequality," (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017c, "Pakistan: 2017 Article IV Consultation Staff Report," IMF Country Report 17/212, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017d, "Fiscal Monitor: Tackling Inequality, World Economic and Financial Surveys " (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017e, "Gender Budgeting in G7 Countries," IMF Policy Papers, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2017f, "Fiscal Monitor: Achieving More with Less," IMF Policy Papers, (Washington: International Monetary Fund).

———, 2018, "Public Wage Bill in the Middle East and Central Asia Region", IMF Departmental Paper, (Washington: International Monetary Fund).

———, OECD, UN, and World Bank, 2016, "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries," available at http://pubdocs.worldbank.org/en/858011469113510187/Enhancing-the-Effectiveness-of-External-Support-in-Building-Tax-Capacity.pdf

Jewel, Andrew, Mario Mansour, Pritha Mitra, Carlo Sdralevich, 2015, "Fair taxation in the Middle East and North Africa," IMF Staff Discussion Note, SDN/15/16, (Washington: International Monetary Fund).

Kammer, Alfred, and others. 2015. "Islamic Finance : Opportunities, Challenges, and Policy Options." IMF Staff Discussion Note. Wash., DC: International Monetary Fund.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Kluve, Jochen, Susana Puerto, David Robalino, Jose Manuel Romero, Friederike Rother, Jonathan Stöterau, Felix Weidenkaff, Marc Witte, 2016, "Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review," IZA, Discussion Paper No. 10263, (Germany: IZA Institute of Labor Economics).

Kochhar, K.; Jain-Chandra, S.; Newiak. M., 2016, Women, Work, and Economic Growth: Leveling the Playing Field, IMF Books, (Washington: International Monetary Fund).

Kolovich, L., and S. Shibuya, 2016, Middle East and Central Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts, IMF Working Paper 16/151, (Washington: International Monetary Fund).

Lewis, K. and T. Simon, 2016, "ICT and the Education of Refugees: A Stocktaking of Innovative Approaches in the MENA Region," SABER-ICT Technical Paper Series; No. 17 (Washington: The World Bank, Washington).

Mansour, M., 2015, "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward," IMF Working Paper 15/98, (Washington: International Monetary Fund).

Maturana Benjamin, Kinley Salmon, Juan Espinosa, and Ruben Brekelmans, 2015, "The Automotive Cluster in Morocco. Competitiveness and recommendations for future growth", Harvard Business School.

McKenzie, D., 2017, "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence, Policy Research Working Paper 8011, (Washington: The World Bank).

Mitra, Pritha, Amr Hosny, Gohar Minasyan, Mark Fischer, and Gohar Abajyan, 2016, "Avoiding the New Mediocre Middle East and Central Asia Department Raising Long-Term Growth in the Middle East and Central Asia," Departmental Paper 1601, Middle East and Central Asia Department, (Washington: International Monetary Fund).

National Plan for the Advancement of Bahraini Women. 2013. First Edition. Partnership, Competitiveness, Sustainability, Stability, 2013–2022.

OECD, 2008, Private Sector Development in the Middle East and North Africa. Making Reforms Succeed, (Paris: OECD Publishing)

———, CAWTAR, 2016, "Women in Public Life, Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa," Policy Note, (Paris: OECD Publishing).

———, 2017, "Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries: Disbursements, Commitments, Country Indicators," (Paris: OECD Publishing).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Ostry, J., Berg, A., and Tsangarides, C., 2014, "Redistribution, Inequality, and Growth," IMF Staff Discussion Note 14/02, (Washington: International Monetary Fund)

Pierre, Gaëlle, 2014, "Fostering Private Sector Job Creation in Algeria," Selected Issues Paper, IMF Country Report No. 14/342 (Washington: International Monetary Fund)

Poushter, Jacob, 2016, Smartphone Ownership and Internet Usage Continues to Climb in Emerging Economies but Advanced Economies Still Have Higher Rates of Technology Use. Pew Research Center, Washington, DC.

Project Literacy, 2016, Introductory website excerpt, March 7, 2016.

Rodriguez S. and Ananthakrishnan P., 2015, "Small and medium enterprises: pursuit of growth and diversification in Kuwait", Selected Issues Paper, (Washington: International Monetary Fund).

Rother, Björn, Gaëlle Pierre, Davide Lombardo, Risto Herrala, Priscilla Toffano, Erik Roos, Greg Auclair, and Karina Manasseh, 2016, "The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa, IMF Staff Discussion Note, SDN 16/08, (Washington: International Monetary Fund).

Sarangi, N., Bhanumurthy, N., and Abu-Ismail, K., 2015, "Effectiveness of fiscal policy in Jordan: Impact on Growth, Poverty and Inequality," ESCWA, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, (Beirut: ESCWA).

Shediac, Richard; Shehadi, Ramez; Bhargava, Jayant; Samman, Hatem, 2013, Generations A. Differences and Similarities Across the Arab Generations. Strategy&, Formerly Booz & Company, PWC. Abu Dhabi, United Arab Emirates.

Tiffin, Andrew, (2017), "In the Eyes of the Storm: Lebanon and the Syrian refugee Crisis. Selected Issues Paper," (Washington: International Monetary Fund).

Transparency International, 2015, "Accountable Now-Interim Report for the Year 2015"

———, 2017, "Corruption Perception Index 2016," (Berlin: Transparency International).

UNCTAD, 2015, "Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals," (Geneva, United Nations).

UNICEF, 2015, "Cash Transfers as a Social Protection Intervention: Evidence from UNICEF Evaluations 2010–2014, (New York: UNICEF).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

UNHCR, (United Nations High Commission for Refugees), 2016a, "Missing Out: Refugee Education in Crisis," (Geneva: UNHCR)

———, 2016d, Global Trends. Forced Displacement in 2016. New York, NY.

US Department of State, 2014, "Country Report on Human Rights Practices," (Washington: US Department of State).

The World Bank, 2010, "Yemen: $10 Million Grant to Support the Social Welfare Fund." Press Release, June 17, 2010, Washington, DC.

———, 2011, "Financial Access and Stability. A Road Map for the Middle East and North Africa," Washington, DC.

———, 2013a, "Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa," (Washington: The World Bank).

———, 2013b, "Jobs, World Development Report," (Washington: The World Bank).

———, 2013c, Maintaining Momentum on Education reform in Morocco. Feature Story, September 11, 2013, Washington, DC.

———, 2014, Financial Access and Stability. A Road Map for the Middle East and North Africa. Washington, DC.

———, 2015a, "Jobs or Privileges: unleashing the employment potential of the Middle East and North Africa," (Washington: The World Bank).

———, 2015b, "The State of Social Safety Nets," World Bank Report," (Washington: The World Bank).

———. 2015c, "Program Appraisal Document for Improving Primary Health in Rural Areas," (Washington: The World Bank).

———, 2016a. Uneven Odds, Unequal Outcomes: Inequality of Opportunity in the Middle East and North Africa, Washington, DC.

———, 2016b, "Digital Dividends," World Development Report, (Washington: The World Bank).

———, 2016c, Inclusion and Resilience. The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa, Washington, DC.

———, 2016d, "Women, Business and the Law 2016: Getting to Equal," World Bank Report, (Washington: The World Bank).

———, 2016e, "Middle East and North Africa: Public Employment and Governance in MENA," Report No. ACS18501, World Bank Report, (Washington: The World Bank).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

———, 2016f, "Islamic Finance: A Catalyst for Shared Prosperity?" Global Report on Islamic Finance, (Washington: The World Bank).

———, 2017a, "World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise," (Washington: The World Bank).

———, 2017b, "The Economics of Post-Conflict Reconstruction in MENA," MENA Economic Monitor, April 2017, (Washington: The World Bank).

———, 2017c, Worldwide Governance Indicators. Interactive Dataset, Washington, DC.

———, 2017d. World Enterprise Surveys. Interactive Dataset, Washington, DC.

———, 2018, Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. World Bank Flagship Report, Washington, DC.

World Economic Forum, 2017, "The Future of Jobs and Skills in the Middle East and North Africa: Preparing the Region for the Fourth Industrial Revolution," (Switzerland: World Economic Forum).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ISBN 978-1-4843-6265-5

Opportunity for All:
Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa
(Arabic)