

المنتدى العربي للتنمية المستدامة
إسراع العمل نحو خطة عام 2030 ما بعد كوفيد

29-31 March 2021 – آذار/مارس 2021



17 عقد الشراكات
لتحقيق الأهداف



©ILO-Abdel Hameed Al Nasier

الهدف 17

عقد الشراكات لتحقيق الأهداف

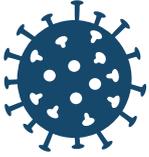
تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط
الشراكة العالمية من أجل
التنمية المستدامة: التمويل

والتخفيف من الأعباء المفرطة الناجمة عن التمويل بالاقتراض؛ والاستفادة من خطوط السيولة للحؤول دون الإعسار المالي؛ وضمان التماسك الاجتماعي من خلال الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والضريبي والنقدي والمالي. ويجب أيضاً اتخاذ إجراءات إيجابية لتعزيز كفاءة الإنفاق العام وقدرته على استهداف الفئات المناسبة، ولاعتماد المعادلة المالية والنهج النظمية المناسبة لتعبئة التمويل بجميع أنواعه (العامة، والخاص، والمحلي، والدولي، والجماعي، والمتعدد الأطراف، والمبتكر، والتقليدي). ويجب العمل كذلك على دعم الاستثمارات، المحلية والأجنبية، من منظور قائم على الحقوق ومراعٍ لاعتبارات المساواة بين الجنسين، وذلك للتخفيف من المخاطر الصحية والآثار الاجتماعية والاقتصادية للجائحة.

وإضافة إلى معالجة التحديات الملحة التي تواجه البلدان العربية في تأمين التمويل اللازم على الصعيد الوطني، ينبغي تكييف الهياكل الاقتصادية العالمية من خلال تعزيز الالتزام بتنفيذ خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية.

كانت المنطقة العربية تواجه تحديات جسيمة في تمويل أهداف التنمية المستدامة قبل تفشي جائحة كوفيد-19. فقبل الجائحة، بلغ إجمالي الاحتياجات التمويلية للاقتصادات العربية المرتفعة والمتوسطة الدخل، واللازمة لتلبية الطلب الوطني المقدر على تمويل هذه الأهداف، ستة تريليونات دولار¹. وتمادت أزمة كوفيد-19 في كشف تدني مستويات الاستثمار في الرعاية الصحية والتعليم والحماية الاجتماعية، وأبرزت ضعف الموازين المالية والخارجية، وفاقمت حالات الطوارئ الصحية والإنسانية، وزادت أوجه عدم المساواة حدة. وتفاقم أثر الجائحة على تمويل أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية بسبب عوامل موجودة من قبل، بما في ذلك عدم كفاءة السياسات المالية؛ والاعتماد المفرط على القطاعات غير المنتجة؛ وضيق الفضاء المالي بفعل قصور النظم الضريبية وقلة إمكانات تعبئة الموارد المحلية وارتفاع مستويات خدمة الدين. كذلك، شهدت المنطقة اتجاهاً مقلقاً بفعل زيادة الإقراض بشروط غير ميسرة، وخفض مكثف المنح في المساعدة الإنمائية الرسمية.

وإيجاد الفضاء المالي اللازم ضروري لتلبية الحاجة الملحة إلى تمويل الإنفاق على الخدمات الصحية والاجتماعية؛



آثار جائحة كوفيد-19 على تمويل أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية

فرصة عمل بدوام كامل في الربع الثاني من عام 2020³. ومن المتوقع أيضاً أن تتكبد المنطقة العربية خسائر بقيمة 20 مليار دولار تقريباً في شكل إيرادات من الضرائب غير المباشرة: خمسة مليارات دولار من رسوم الاستيراد، و15 مليار دولار من الضرائب غير المباشرة الأخرى، بما فيها الضريبة على القيمة المضافة وضرائب محددة على الاستهلاك. ومن المتوقع أن ينتقل الكثير من القدرات الإنتاجية إلى القطاع غير النظامي، ولا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي يُستبعد أن تعود إلى القطاع النظامي من دون إجراء تدخّلات محدّدة الهدف على مستوى السياسات العامة.

من المرجح أن تزداد الديون، مما سيزيد الأوضاع سوءاً.

فالاستجابة للأزمة ستفاقم العجز المالي من متوسط قدره 2.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018 إلى أكثر من 10 في المائة في عام 2020⁴. ومن المتوقع أن تتكبد البلدان العربية المنتجة للنفط، ولا سيما دول مجلس التعاون

لقد ضربت الجائحة المنطقة العربية وسط تحديات تمويلية متعددة، منها العجز عن تسديد الدين، وقصور التمويل، وضيق الفضاء المالي، والأعباء المفرطة الناجمة عن التمويل بالاقتراض، علاوة على التفاوتات الشاسعة في التمويل.

ضعفت الموازين المالية والخارجية في جميع أنحاء المنطقة

في ظل ارتفاع معدلات الفقر والبطالة. ففي عام 2020، أدت كوفيد-19 إلى خسارة 152 مليار دولار من المكاسب الاقتصادية المحققة بالفعل في جميع أنحاء المنطقة². وخسرت أسواق رأس المال العربية ما يقارب ربع رأس مالها في غضون ثلاثة أشهر فقط بعد تفشي الجائحة. وتهدد الأزمة بدفع أكثر من 14.3 مليون شخص إلى شبك الفقر، مما سيرفع عدد الفقراء في المنطقة إلى 115 مليون نسمة، أو 32 في المائة من سكان المنطقة العربية. وفي هذه المنطقة حيث كان 14.3 مليون نسمة عاطلين عن العمل بالفعل، تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى تسجيل خسائر تقارب 17 مليون

1 الإسكوا، لوحة تتبّع تمويل أهداف التنمية المستدامة، مشروع الأطر الوطنية المتكاملة للتشخيص والتمويل (سيصدر قريباً).

2 الأمم المتحدة، موجز سياسات كوفيد-19 والمنطقة العربية: فرصة لإعادة البناء على نحو أفضل.

3 International Labour Organization, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, fourth edition, 27 May 2020

4 الإسكوا، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، الفصل 4، 2020.

الخليجي، أكبر الخسائر. ومن المرجح أن يجري تمويل حالات العجز هذه من خلال زيادة الاقتراض. وهذا الأمر سيضيف مزيداً من أرصدة الديون على الديون الحالية للمنطقة، والتي بلغت 1.3 تريليون دولار في عام 2019، مع وصول الديون إلى مستويات لا يمكن سداها نسبتها 151 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في لبنان، و212 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السودان.

من المرتقب أن تهبط الاستثمارات الأجنبية المباشرة

بنسبة غير مسبوقة قدرها 45 في المائة، مع احتمال بهامش 10 في المائة بأن تنخفض تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة بما لا يقل عن 17 مليار دولار في عام 2020، استناداً إلى تحليل مالي قائم على القيم المعرضة للمخاطر⁵. كذلك، تشير التقديرات إلى أن تدفقات التحويلات المالية، التي نمت بمعدل 7 في المائة على مدى العقد الماضي وبلغت أعلى مستوى لها قدره 62.1 مليار دولار في عام 2018، ستخضع بمقدار 8.3 مليار دولار في عام 2020.

تقدر الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي أن البلدان النامية بحاجة إلى مبلغ إضافي قدره 2.5 تريليون دولار لمواجهة أزمة كوفيد-19. وحتى الآن، تصدّت الاقتصادات المتقدمة للجائحة باتخاذ تدابير قوية لمواجهة التقلبات في الدورة الاقتصادية. وهذه التدابير، التي تشكّل 88 في المائة من التدخلات العالمية، تموّل أساساً بواسطة تدابير متخذة من جانب المصارف المركزية لتحقيق التوسع المالي والنقدي، وذلك عن طريق التمويل بالاقتراض. في المقابل، لم تتمكن البلدان النامية من تعبئة موارد محلية متناسبة، أو الاستفادة من أسواق رأس المال في ظل نفس الشروط والظروف والفوارق الزمنية.

انكشبت الاقتصادات تحت وطأة الخسائر الاقتصادية

الفادحة. فمع استثناءات قليلة، من المرتقب أن تسجّل الدول العربية انكماشاً اقتصادياً ستصل نسبها إلى أرقام عشرية في بعض الحالات. وتقدّر الخسائر الاقتصادية الإجمالية بنحو 152 مليار دولار، أي أكثر من القيمة المجمّعة للحزم التحفيزية التي أعلنت عنها الدول العربية في عام 2020⁶.

التدابير المتخذة من جانب الحكومات العربية

1. لم ترقّ حزم التحفيز الاقتصادي في المنطقة إلى

المستوى المطلوب. فالحزم التي قدمتها البلدان العربية شكّلت، مجتمعةً، 4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، أي أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 11 في المائة⁷. ووفقاً لأداة تتبّع الحزم التحفيزية المنفّذة استجابة لكوفيد-19، تدرج التدابير المتخذة ضمن سبع فئات واسعة، هي: المساعدة الاجتماعية؛ والتأمين الاجتماعي؛ والدعم المتعلق بالصحة؛ والقروض؛ والفوائد الضريبية للأفراد؛ وسوق العمل؛ والدعم المالي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وغيرها من المؤسسات؛ والدعم على مستوى السياسات العامة، بما في ذلك التوسع المالي، والإنفاق على البحث والتطوير والحلول الرقمية المستقاة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل أساسي.

2. كانت معظم التدابير مجرّاة وقاصرة من حيث التنسيق

والفعالية بفعل الفناء المالي المحدود الذي لطالما أعاق جهود التنمية المستدامة في المنطقة. ففي حين استعانت معظم البلدان العربية بالموارد المتاحة لتنفيذ حزم التحفيز المالي، لجأ بعضها، مثل الجزائر، إلى التقيّف للتكيّف مع البيئة الجديدة الناتجة عن تدهور أسعار النفط، والذي تزامن مع تفشي الجائحة. في الوقت

نفسه، قامت بلدان أخرى، منها المملكة العربية السعودية، بزيادة الضرائب بعد تقديم حوافز مالية كبيرة. وفي بعض الحالات، هدفت تدابير الاستجابة إلى دعم الأسواق والتخفيف من القيود النقدية من أجل تعزيز قطاع الصحة، ودعم الشركات، ومساعدة الأسر المعيشية والأفراد. وفي حالات أخرى، وُضعت تدابير مالية وصناديق أو أدوات خاصة لحشد التبرعات، في بلدان منها جزر القمر، والجزائر، ودولة فلسطين، والكويت، ولبنان، وموريتانيا، والمغرب.

في محاولة للتوصل إلى استجابة منهجية ومنسّقة للجائحة، شاركت عدة بلدان عربية في الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية في فترة كوفيد-19 وما بعدها، وهو أكبر تجمع لقادة العالم في سياق كوفيد-19، من أجل التصدي للجائحة والحفاظ على الزخم باتجاه تمويل خطة عام 2030. أما قائمة خيارات السياسات المتعلقة بتمويل التنمية، والتي توّصل إليها المؤتمر، فيمكن إضافتها إلى خطة عمل أديس أبابا لعام 2015 واعتمادها كملحق لها. ولا يزال تنفيذ عدة مقترحات رهناً، إلى حد بعيد، بالقرارات التي ستُتخذ خارج نطاق الأمم المتحدة، بما في ذلك في مجموعة العشرين، ولجنة بازل، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ولجنة الضرائب التابعة للأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي.

5 الإسكوا، آثار جائحة كوفيد-19 على الاقتصادات العربية، التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، 2020.

6 المرجع نفسه.

7 الأمم المتحدة، موجز سياسات كوفيد-19 والمنطقة العربية: فرصة لإعادة البناء على نحو أفضل، 2020.

والعمالة. وعدم التنسيق بين البلدان العربية أيضاً يضاعف أثر الحزم المنفذة من أجل الاستجابة والتعافي، ويجعل المنطقة في وضع أضعف من وضع البلدان المتقدمة، نظراً لأن البلدان المتقدمة تدير 80 في المائة من الحزم التحفيزية العالمية.

وعلى الصعيد الإقليمي، لم يكن هناك أي تنسيق، ولم يُعقد اجتماع إقليمي رفيع المستوى لمناقشة الحزم التحفيزية والاستجابات للجائحة. ويؤدي عدم التنسيق بشأن حجم الحزم التحفيزية وتوقيتها إلى الحد من آثارها المضاعفة، كما يحتمل أن يخفف من تأثيرها على النمو الاقتصادي

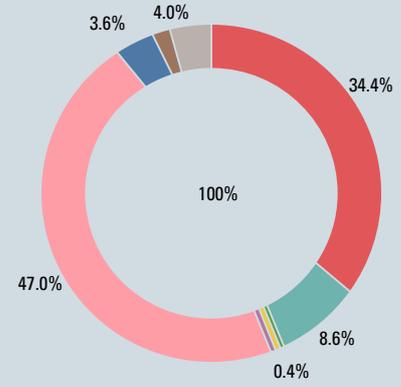
فئة السياسات (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



فئة السياسات



توزيع الدعم، حسب فئة السياسات



المصدر: ESCWA COVID-19 Stimulus Tracker

توصيات على مستوى السياسات العامة لضمان تعافٍ شامل للجميع وتمويل فعّال لأهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية

الموارد وتحول دون استثمارها في التنمية المستدامة. كما أنّ هذه الانتهاكات تلغي الأثر الإيجابي للاستثمارات العامة والخاصة والمساعدة الدولية. ويشكل التصدي لها أولوية بالنسبة للمنطقة، ويمكنه أن يقلل من أوجه عدم المساواة، وأن يؤثر إيجابياً على الثقة في المؤسسات، وأن يعزز الاستقرار الاجتماعي والسياسي. وفي ما يلي توصيات رئيسية على مستوى السياسات من أجل النهوض بتمويل التنمية المستدامة في المنطقة العربية:

لقد بات ضرورياً أن تمضي البلدان العربية والمجتمع الدولي قدماً في تنفيذ خطة عمل أديس أبابا، وأن تتخذ التدابير التصحيحية اللازمة للوفاء بالتوصيات الواردة فيها. والبلدان العربية بشكل خاص بحاجة إلى تعزيز تعبئة الموارد المحلية، نظراً للنقص المتوقع في التمويل الخارجي. وإنّ كلاً من التجنّب الضريبي والتهرب الضريبي والملاذات الضريبية وممارسات التخطيط الضريبي العدواني يقلل من الإيرادات الوطنية ويتسبّب بتآكل القاعدة الضريبية، بينما الفساد والجرائم المالية تغيّر وجهة

تعزيز تقديم المنافع والخدمات العامة التي تستهدف جهتي الإيرادات والنفقات في الميزانيات الوطنية، من خلال تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام والاستثمارات العامة. وفي موازاة ذلك، تحسين الإنصاف والتدرّج في فرض الضرائب وتحسين إدارتها والامتثال لها، بهدف الحد من التدفقات المالية الناجمة عن الممارسات الضريبية غير المشروعة، وزيادة تحصيل الإيرادات الضريبية

وضع أطر وطنية متكاملة للتمويل، للوصول إلى جميع مصادر/أساليب تمويل أهداف التنمية المستدامة واستغلالها، بما في ذلك تعبئة التمويل العام والخاص من مصادر محلية وأجنبية، وإعادة تقييم النفقات الضريبية؛ ووضع توجيهات بشأن حسابات رأس المال للحد من التدفقات الناتجة من المضاربة المالية، والتخفيف من التفاوت في قيمة العملات في أوقات الازدهار والانكماش الاقتصادي على السواء، وتقليل التدفقات الخارجة إلى أدنى حد ممكن أثناء الأزمات

مواءمة السياسات المالية وميزانيات الدول مع الأطر الوطنية المتكاملة للتمويل، والاستراتيجيات المتوسطة الأجل للإيرادات، وأطر الإنفاق المتوسطة الأجل

تغيير الحوافز العامة في مجالات متعددة، مثل الطاقة والوقود الأحفوري، وتغيّر المناخ، والنظم الغذائية، لتحقيق وتسريع الانتقال نحو أنماط الاستهلاك المستدامة، وإتاحة الفضاء المالي اللازم للإنفاق الاجتماعي من أجل وضع ميزانيات مراعية لأهداف التنمية المستدامة وخاضعة للمساءلة

اعتماد مبادلة الديون بوصفها أداةً مبتكرة للتمويل، من أجل تحرير الفضاء المالي اللازم لتقديم النفقات الأساسية. وهذا النهج مفيد أيضاً في تسريع التعافي من الجائحة على نحو مراعى للبيئة وشامل للجميع، بعد أن أسفر ارتفاع الديون الخارجية وخدمة الدين في جميع أنحاء المنطقة عن خفض الإنفاق على العمل المناخي وأهداف التنمية المستدامة

تطوير السياسات الأولية والأطر التنظيمية اللازمة لخلق الحوافز المناسبة للشركات وحشد الاستثمارات الخاصة، بما في ذلك تطوير الأطر الكفيلة بتسريع التحوّل إلى الاستثمار في الصحة والتعليم وسائر الاستثمارات الموجهة نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة

وضع خريطة طريق إقليمية متكاملة لتوفير حلول لمكافحة الفساد وغسل الأموال، من أجل حماية فعالية التدابير التحفيزية، وشفافية وسلامة المشتريات العامة في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وغيرها من الأنشطة الاحتيالية، بما في ذلك عن طريق تبادل المعلومات عن الملكيات النفعية؛ ومكافحة التجاوزات الضريبية والتخطيط الضريبي العدواني؛ ومضاعفة الجهود من أجل التعاون الدولي وبناء القدرات في المجال الضريبي؛ وضمان استرداد الأصول المنهوبة، كما عرضها الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030، إضافة إلى معالجة الآثار الضريبية الناجمة عن الرقمنة



الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة - التمويل: حقائق أساسية

ارتداد التمويل

تواصل قيَم التمويل في المنطقة تدهورها في ظل استمرار ارتداد التمويل ووصوله إلى ما قدره 2.5 دولار في المتوسط مقابل كل دولار مكتسب في أنشطة التمويل العابر الحدود، كما يتبيّن من تحليل هذه القيم في الفترة 2016-2011.⁸

التدفقات المالية غير المشروعة

تكبدت المنطقة ما يقدر بنحو 77 مليار دولار من الخسائر السنوية المرتبطة بالتمويل غير المشروع في الفترة 2015-2008.⁹

الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي

تفاوتت نسب الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي بين البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة بالنفط في المنطقة العربية. ففي عام 2017 على سبيل المثال، بلغت هذه النسبة 2.95 في المائة في العراق و4.86 في المائة في قطر، مقابل 21.82 في المائة في المغرب و21.92 في المائة في تونس.¹⁰

التخفيف من المخاطر بشكل عشوائي

أدت العديد من الظروف إلى إلغاء المخاطر بشكل عشوائي في المنطقة، حيث أبلغت نسبة 35 في المائة من المصارف العربية عن تراجع علاقاتها مع المصارف المراسلة خلال الفترة 2015-2012.¹¹

الإقراض غير الميسر كحصة من المساعدة الإنمائية الرسمية

تزايد حصة الإقراض غير الميسر، مما يثير تساؤلات حول ما إذا كانت المساعدة الإنمائية الرسمية نفسها عاملاً مساهماً في تراكم ديون المنطقة خلال الفترة 2017-2010، علماً أن المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للصحة والتعليم والصرف الصحي لا تزال قليلة.¹²

ارتفاع تكاليف معاملات التحويلات

بلغت تكلفة التحويلات في المتوسط أكثر من 7.5 في المائة في عام 2020. وتؤثر التكلفة العالية لقنوات التحويلات المالية على حياة أكثر من 26 مليون أسرة مهاجرة في المنطقة.¹³

8 .ESCWA, The state of financing development in the Arab region, 2018

9 .ESCWA, Illicit Financial Flows in the Arab Region, 2018

10 الإسكوا، التقرير العربي للتنمية المستدامة، 2020.

11 Arab Monetary Fund, Withdrawal of Correspondent Banking Relationships (CBRs) in the Arab Region: recent trends and thoughts for policy debate, 2016

12 .ESCWA, The Arab Financing for Development Scorecard: International Development Cooperation, 2019

13 .ESCWA, The state of financing development in the Arab region, 2018

14 الأمم المتحدة، موجز سياسات كوفيد-19 والمنطقة العربية: فرصة لإعادة البناء على نحو أفضل، 2020.

العالم

المنطقة العربية

حجم التحويلات المالية كنسبة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي¹⁵

1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي
كانت عبارة عن تحويلات شخصية تم تلقيها
في عام 2019
+2 في المائة منذ عام 2005

2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي
كانت عبارة عن تحويلات شخصية تم تلقيها
في عام 2019
-1 في المائة منذ عام 2005



التحويلات المالية

التجارة البينية العربية

بلغت نسبة التجارة البينية في السلع من مجموع المبادرات التجارية في المنطقة العربية 13 في المائة في عام 2017، غير أنها لا تزال أقل بكثير من التجارة البينية في الاتحاد الأوروبي (64 في المائة) وفي رابطة أمم جنوب شرق آسيا (24 في المائة)¹⁶.

15 .ESCWA, Arab SDG Monitor

16 الإسكوا، التقرير العربي للتنمية المستدامة، 2020.