نشرة صندوق النقد الدولي

محطة وقود في القاهرة، مصر، حيث بلغ الدعم الكلي على الغذاء والوقود أكثر من ٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١ (الصورة: Khaled Elfiqi/EPA)

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

دعم الأسعار المكلِّف في الشرق الأوسط ينبغي توجيهه بشكل أفضل

نشرة صندوق النقد الدولي الإلكترونية

١٤ مايو ٢٠١٢

- دعم الأسعار المعمم الشائع في بلدان الشرق الأوسط غالبا ما يكون مكلفا وغير كفء
- شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة تتيح دعما أفضل وتفسح المجال لتوجيه المزيد من الموارد إلى بنود الإنفاق ذات الأولية
- إصلاح الدعم ينبغي أن يكون جزءا من استراتيجية إصلاح أوسع نطاقا للحد من الفقر وتشجيع النمو الشامل لكل طبقات المجتمع.

هناك حكومات كثيرة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تقدم دعماً كبيرا للمواطنين على أسعار الوقود والمواد الغذائية، سعياً منها لتخفيف أثر ارتفاع أسعار السلع أو توزيع الثروة المتحققة من الموارد الطبيعية.

وفي ندوة عقدها صندوق النقد الدولي مؤخرا، قال المشاركون إن هذه السياسات المطبقة للحماية الاجتماعية، رغم النوايا الطيبة التي تتبع منها، تفرض عبئا متزايدا على الموازنات ومستويات الديون الحكومية وليست بالضرورة الوسيلة الأكفأ لتوجيه المساعدات إلى شرائح السكان الأكثر احتياجاً.

وتأتي التحولات الاجتماعية والسياسية غير المسبوقة التي يشهدها الكثير من بلدان المنطقة لتؤكد الرغبة السائدة في الخروج من الوضع الراهن واعتناق سياسات اقتصادية–اجتماعية جديدة. وفي هذا السياق، قالت السيدة نعمت شفيق، نائب مدير عام الصندوق، إنه "حتى ينجح التحول السياسي، ينبغي أن تكون الركائز الاقتصادية قوية ... وليس من الأمانة أن نتظاهر بأن الاستراتيجيات الاقتصادية الحالية ستحقق آمال الشباب الذي ضحى لكي يحدث التغيير."

وفي **ندوة** عُقدت في العاصمة واشنطن على هامش **اجتماعات الربيع المشتركة بين الصندوق والبنك الدولي لعام ٢٠١٢** في الشهر الماضي، وتولت قناة الجزيرة إدارة النقاش فيها، ناقشت مجموعة من الخبراء تجربة بلدان من داخل

المنطقة وخارجها فيما يتعلق بإصلاح الدعم الذي بلغ حدا لا يمكن الاستمرار في تحمله من حيث التكلفة وعدم الكفاءة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبحث الخبراء في هذه الندوة كيف تتصدى الحكومات لتحديات الإلغاء التدريجي لدعم الأسعار المعمم وتستحدث أشكالا من الحماية الاجتماعية أكثر استهدافا للمستحقين.

عملية مكلفة ومزايا محدودة

وبمقارنة المناطق المختلفة، تبرز منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لاعتمادها الشديد على دعم الأسعار المعمم، وخاصة على الغذاء والوقود. وتشير تقديرات إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى التابعة للصندوق إلى أن تكلفة الدعم تبلغ حوالي ٢١٢ مليار دولار، أو أكثر من ٧% من إجمالي الناتج المحلي الذي تحققه المنطقة، منها ٨٠% تقريبا تختص بدعم الوقود (أنظر الرسم البياني).

بعض التوضيح لفواتير المصروفات

بمقارنة المناطق المختلفة، تبرز منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لاعتمادها على دعم الأسعار المعمم، وخاصة على الغذاء والوقود

(مليار دولار، *% من إجمالي الناتج المحلي*)

مجموع الدعم في ٢٠١١:
٢١٢ مليار دولار
(*١,٢% من إجمالي الناتج المحلي*)

المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

وطبقا للوكالة الدولية للطاقة، كان دعم أسعار البترول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نحو ثلثي الدعم المقدم على مستوى العالم في عام ٢٠٠٩. وفي هذا الخصوص تقول السيدة شفيق: "يتركز معظم الدعم الذي يقدم على الأسعار في هذه المنطقة ... إذ أن عددا كبيرا من البلدان في مناطق أخرى قد تخلى بالفعل عن هذا النظام وانتقل إلى نظم أفضل للحماية الاجتماعية."

وأقل الأوضاع كفاءة هو السائد في البلدان المصدرة للنفط، إذ أن سعر الوقود المنخفض يعتبر استحقاقاً مؤكدا في ظل وفرة الموارد الطبيعية لدى هذه البلدان. ورغم أن أداء بلدان المنطقة المستوردة للنفط أفضل نسبياً بوجه عام، فإن الدعم لا يزال يمثل تحدياً مالياً حسبما توضح التقديرات في هذا الخصوص. فعلى سبيل المثال، تشير تقديرات الصندوق إلى أن الدعم الكلي لأسعار الغذاء والوقود بلغ أكثر من ٨% من إجمالي الناتج المحلي في مصر والأردن في عام ٢٠١١.

أما شبكات الأمان الاجتماعي كأدوات أكثر كفاءة في استهداف الفقراء، وكذلك نظم التأمينات الاجتماعية، فكلها يساهم بدور أقل في المنطقة. وعلى وجه التحديد، لا تُستخدم التحويلات النقدية وغيرها من أشكال الدعم المباشر للدخل استخداماً واسع النطاق في المنطقة، كما أنها تفتقر إلى التمويل الكافي حيثما وُجدت.

ويتسم دعم الأسعار المعمم عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بضعف الفعالية في مساعدة الفقراء الذين ينتهي بهم الأمر إلى الحصول على حصة صغيرة نسبيا من الإنفاق المخصص للدعم. وفي هذا الصدد قالت السيدة شفيق: "القول بأن دعم الطاقة المعمم يمكن أن يفيد الفقراء هو مجرد خرافة .. فحوالي ٢٠% فقط من هذا الدعم يصل إلى الفقراء بينما يستفيد غير المحتاجين من ٨٠% منه". وأيد الدكتور أمية طوقان، وزير المالية الأردني، رأي السيدة شفيق فقال: "إن نظام الدعم الموحد الحالي لا يحقق الغرض منه لأن معظم الدعم يحصل عليه الأغنياء."

البديل

وتوافقت آراء مجموعة الخبراء على الحاجة إلى إلغاء **نظم دعم الأسعار المهدرة للموارد** والتي يستفيد من معظمها الأغنياء، وتطبيق نظام موجَّه لشبكات الأمان الاجتماعي يتيح للفقراء مستوى أفضل من الحماية. وقد اتفق الخبراء على أن شبكات الأمان الاجتماعي أكثر توفيرا للتكلفة، ومن ثم فهي تترك قدرا أكبر من موارد المالية العامة يمكن توجيهه للإنفاق على أولويات أخرى يستفيد منها السكان بشكل عام، كالاستثمار في البنية التحتية والتعليم والرعاية الصحية. فعلى سبيل المثال، أنفقت الأردن على الدعم أكثر من ٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١، وفي المقابل لم ترصد الموازنة العامة إلا ١,٤% من إجمالي الناتج المحلي لمشروعات الاستثمار في الصحة والتعليم.

واتفق السيد هوزيه أنطونيو غونزاليس أنايا، وكيل وزارة المالية المكسيكي، مع الخبراء الآخرين على أن إصلاح نظام الدعم المعمم أمر "حتمي"، وقال إن "المكسيك تنفق جانباً كبيراً من الموازنة على الفقراء، ولكنها لا تفعل ذلك على نحو معمم."

ولشبكات الأمان الاجتماعي تأثير أعمق بكثير من الدعم المعمم. فعلى سبيل المثال، تشير تقديرات الصندوق إلى أن نظم التحويلات النقدية ذات التصميم الدقيق يمكن أن تؤدي إلى حصول أفقر ٤٠% من السكان في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على نسبة تتراوح بين ٥٠% و ٧٥% من الإنفاق، مقارنة بنسبة ٢٠% مما يُنفق على دعم أسعار الوقود و ٣٥% مما يُنفق على دعم أسعار الغذاء.

تجارب البلدان

ويعتمد كثير من البلدان على استهداف فئات اجتماعية بعينها، كأن تجعل منافع النظام مقصورة على الأطفال أو المتقاعدين، أو على الأسر في مناطق جغرافية محددة. وهناك طريقة أخرى يتم من خلالها تخصيص قسائم للأسر المستهدفة حتى تتمكن من استهلاك قدر معين من منتجات الغذاء أو الوقود الضرورية.

وفي هذا السياق قالت السيدة شفيق: "هناك طرق كثيرة لاستهداف الفقراء، إما بدعم السلع التي يستهلكونها، أو استهداف المناطق التي يعيشون فيها، أو توفير أسعار وتحويلات نقدية تمثل شريان حياة بالنسبة لهم."

ففي الأردن، على سبيل المثال، تم تحديد حصص تموينية للسكر والأرز واللبن البودرة بأسعار جبرية مخفضة عن طريق استحداث نظام القسائم ــ وذلك في إطار إصلاح دعم المواد الغذائية في أوائل تسعينات القرن الماضي.

وفي المكسيك، سمح نظام الدعم الغذائي (Tortivales) الذي بدأ تطبيقه في عام ١٩٩٠ بحصول الأسر منخفضة الدخل في المناطق الحضرية على كيلوغرام من خبز "التورتيلا" يوميا باستخدام البطاقات "الذكية"، بناء على اختبار للسعة المالية. وفي وقت لاحق، تم إلغاء البرنامج بالتدريج ودمجه مع برنامج توفير الفرص (Oportunidades) الذي يقدم تحويلات نقدية لمحدودي الدخل.

وفي تركيا، تم إلغاء دعم الأسعار المعمم بالتدريج بدءا من ثمانينات القرن الماضي وحتى أوائل الألفينات في سياق برنامج أوسع نطاقا لتصحيح أوضاع الاقتصاد الكلي. وحول هذا البرنامج قال السيد محمد شيمشك، وزير المالية التركي: "لقد فرضنا ضريبة مرتفعة على الوقود واستخدمنا الإيرادات المحققة للإنفاق على التعليم والرعاية الصحية والتحويلات النقدية للفقراء".

وفي إيران، صممت الحكومة نظاماً للتعويض النقدي يتم تعميمه بالتوازي مع زيادة حادة في أسعار الوقود. وكان المقصود من التحويلات النقدية في الأصل أن تصل إلى مجموعة مستهدفة تتألف من الأسر الفقيرة، لكنها امتدت فيما بعد لتشمل جميع السكان حتى تزداد فرص نجاح الإصلاح.

التأثير على استقرار الاقتصاد الكلي والنمو

وأعرب المشاركون في الندوة عن رأيهم بأن إصلاح الدعم ينبغي أن يكون جزءا من استراتيجية إصلاح واسعة النطاق. واتفق المشاركون على أن السياسات الاقتصادية الكلية والهيكلية السليمة مطلب ضروري للحفاظ على النمو مع تخفيض البطالة والفقر.

وأكد السيد أنايا أنه ما من بلد استطاع تحقيق النمو المستمر دون إرساء الاستقرار الاقتصادي الكلي، وهو ما يتطلب الانضباط المالي إلى جانب متطلبات أخرى. وقال سيادته إن "إصلاح نظام دعم الأسعار ساعد المكسيك على تحقيق نمو أسرع مما حققته بلدان أخرى مازالت تطبق نظام الدعم المعمم."

وقال السيد شيمشك إن تركيا كانت تعاني عجزا ماليا كبيرا ومزمنا ومستويات مديونية مرتفعة في فترة التسعينات، وإن نظام دعم الأسعار الباهظ التكلفة كان أحد أسباب هذا العجز. وقد شهد الاقتصاد نوبات من التضخم المرتفع بسبب اللجوء إلى الاقتراض من البنك المركزي لتمويل عجز المالية العامة، مما أضر بالفقراء أكثر من أي شريحة سكانية أخرى. وساعد إصلاح نظام الدعم في نهاية المطاف على الوصول بعجز الموازنة إلى ما يقرب من الصفر، وتحقيق خفض كبير في نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، وتوفير دعم أكبر للفقراء.

ورغم أن التحولات السياسية الجارية تنشئ تحديات أمام صناع السياسات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من حيث البدء في إصلاح الدعم، فقد شدد السيد طوقان على عدم وجود بديل سوى التخلي عن نظام دعم الأسعار الحالي الذي "يتسبب في وصول عجز المالية العامة والحساب الجاري إلى مستوى لا يمكن الاستمرار في تحمله".

دور التواصل

واتفق الخبراء على أن نجاح إصلاح الدعم يتطلب حملة للتواصل الجماهيري تسلط الضوء على مزايا الإصلاح، وتنشئ حالة من الزخم السياسي، وتُرسي توقعات واقعية بشأن ما يمكن تحقيقه.

ومن الرسائل المهمة التي ينبغي توصيلها إلى السكان بشكل عام أن وفورات الموازنة سوف تستخدم لصالح الجميع، كأن توجَّه لحماية الإنفاق العام الحالي على التعليم والصحة والبنية التحتية أو للتوسع في هذا الإنفاق.

وقالت السيدة شفيق إنه "من الضروري بناء توافق في الآراء على المستوى السياسي ووضع خطة للتواصل الجماهيري في سياق الإلغاء التدريجي لنظام دعم الأسعار". وأضاف الدكتور طوقان أن "المسؤولية تقع على صناع السياسات في أن يفسروا للجمهور انعكاسات الاستمرار في تطبيق نظام الدعم غير القابل للاستمرار والذي يؤدي في نهاية المطاف إلى تراكم عجز المالية العامة وأعباء الديون."

وشدد السيد شيمشك على أن إصلاح دعم الأسعار قد لا ينطوي بالضرورة على تكلفة سياسية ما دام "تصميمه جيد ويتم الإعلام به على نحو كفء ويقترن بتوفير بدائل أخرى مثل مجانية التعليم والرعاية الصحية للفقراء، وتخفيض المعدلات الضريبية على المواد الغذائية، وزيادة هذه المعدلات على السيارات واستهلاك الوقود."

كيف يمكن أن يساعد الصندوق

وصرحت السيدة شفيق بأن الصندوق يمكنه تقديم المشورة الفنية وإطلاع البلدان على الدروس المستفادة من تجارب غيرها من البلدان الأعضاء. وقالت إنه من المهم للغاية تحسين جودة الإنفاق العام ومعالجة قضية الدعم لتلبية الاحتياجات الاجتماعية في المنطقة، وزيادة الاستثمار فيها، ودعم رأسمالها البشري، وتوفير المزيد من فرص العمل لمواطنيها، والحد من عجوزاتها المالية التي تتسبب في رفع مستويات المديونية ومزاحمة القطاع الخاص فيما يحتاجه من قروض.