

# تفنيذ أسطورة صندوق نقد دولي متغير

تفريغ شروط الاقتراض في المنطقة العربية في  
مرحلة ما بعد الثورات



annd

Arab NGO Network for Development  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

أيلول/سبتمبر ٢٠١٧

حسن شرّي



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس المكتب التنفيذي للشبكة في بيروت عام 2000.

P.O.Box: 4792/14 | Mazraa: 1105-2070 | Beirut, Lebanon  
Tel: +961 1 319366 | Fax: +961 1 815636

[www.annd.org](http://www.annd.org)

<https://www.facebook.com/www.annd.org>

Published with the support of:



## جدول المحتويات

|    |   |
|----|---|
| ٤  | مقدّمة  |
| ٦  | شرطية صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية: منظور تاريخي   |
| ٩  | كشف الخطاب بعد الأزمة والانتفاضات   |
| ١١ | إتفاقات الإقراض التي يقدّمها صندوق النقد الدولي للبلدان العربية ما بعد الانتفاضات                       |
| ١٥ | دراسات الحالة   |
| ١٥ | <b>مصر</b><br>السياسة النقدية وسياسة الصرف<br>السياسة المالية   |
| ١٨ | <b>الأردن</b><br>السياسة النقدية وسياسة الصرف<br>السياسة المالية  |
| ٢١ | <b>تونس</b><br>السياسة النقدية وسياسة الصرف<br>السياسة المالية  |
| ٢٤ | <b>لبنان</b><br>السياسة النقدية وسياسة الصرف<br>السياسة المالية   |
| ٢٧ | ملاحظات ختامية  |
| ٢٩ | إطار بديل لإدارة الاقتصاد الكلي في المنطقة العربية<br>السياسة النقدية<br>سياسة الصرف<br>السياسة المالية |
| ٣٢ | قائمة المراجع   |

مقدمة



بعد الشكوك التي انتشرت حول مستقبل صندوق النقد الدولي (IMF) خلال العقد الأول من الألفية الجديدة، فإن بداية أعمق أزمة مالية عالمية (٢٠٠٧-٢٠٠٨) منذ الثلاثينيات من القرن الماضي، قد أتاحت عودة ظهور الصندوق كعنصر فاعلٍ رئيسي في الإدارة الاقتصادية العالمية (جابور ٢٠١٠ Gabor). في المنطقة العربية، تجلّت عودة الظهور هذه بشكلٍ خاص في أعقاب الانتفاضات التي اندلعت في أوائل عام ٢٠١١. في ورقة عمل لصندوق النقد الدولي قُدمت في قمة مجموعة الثماني في دوفيل، فرنسا، في أيار/مايو ٢٠١١، سلط الصندوق الضوء على استعداده، جنباً إلى جنب مع غيره من البنوك التنموية الإقليمية والمتعددة الأطراف، لمساعدة «دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تطوير استراتيجيتها الاقتصادية وترجمتها إلى خطة تنمية متعددة السنوات لكل قطاع على حدة ومحددة التكاليف، ومضمنة في إطار اقتصادي كلي متوسط المدى (صندوق النقد الدولي ٢٠١١، ص. ١). كما أكد صندوق النقد الدولي التزامه الكامل «بمساعدة البلدان الأعضاء فيه من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تأمين أهدافها للنمو المستدام والشامل، والاستقرار الاقتصادي، وخلق فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة» (المصدر السابق، ص ١٦).

ولا يمكن فصل هذه التصريحات عن عودة ظهور الصندوق في المرحلة التي تلت الأزمة المالية العالمية مباشرة، والتي اقتربت بخطاب غير مألوف لماضيه. ففي السنوات الأولى التي أعقبت الأزمة المالية العالمية، كان صندوق النقد الدولي ينظر إلى السياسات المتمثلة بتدابير مكافحة التقلبات الدورية (counter-cyclical policy) باعتبارها ترتيباً سائداً وضرورياً (لوتز ٢٠١٥). وعلى نحوٍ مماثل، اعترف المدير الإداري السابق لصندوق النقد الدولي، دومينيك شتراوس كان، في خطاب وجهه إلى منتدى التنمية الاجتماعية (European Development Days) في ٦ ديسمبر ٢٠١٠، بأن السياسة الاقتصادية المتينة والمبنية على مكافحة التقلبات الدورية، لعبت دوراً مركزياً في مساعدة البلدان ذات الدخل المنخفض على مواجهة الأزمة المالية العالمية بطريقة تجاوزت توقعات صندوق النقد الدولي (ستراوس — كان Strauss-Kahn ٢٠١٠). وفي الآونة الأخيرة، أصبح تصريح «لم نعد نعمل ذلك!»، الذي أعلنته المدير العام الحالية للصندوق كريستين لاغارد في إشارة إلى برامج الإصلاح الهيكلية السابقة للصندوق في البلدان النامية وذات الدخل المنخفض، الشعار الجديد للمنظمة (أ.ف.ب ٢٠١٤).

في الواقع، بات التغيير واضحاً في خطابات ووثائق صندوق النقد الدولي، حيث ادعى العديد من مسؤوليه إنهاء الممارسات السابقة، مع التركيز بشكلٍ أكبر على قضايا الإدماج الاجتماعي والاقتصادي كأولويات رئيسية في سياسات المؤسسات المالية الدولية (هنية Hanieh ٢٠١٥). وتشير هذه التأكيدات، في ظاهرها، إلى ابتعادٍ عن السمعة التي تسبق عادةً صندوق النقد الدولي، والتي تتجلى على أفضل وجه في تحيزه التقليدي لاستقرار الاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي، بغض النظر عن التكاليف الاجتماعية، من خلال وصف الصندوق للتقشف المالي، وتحرير التجارة وحساب رأس المال، وتسريح العمال في القطاع العام، والإصلاحات الاقتصادية الأخرى الموجهة لتغيير هيكل الاقتصادات المتلقية للقرض (كتيكيلينيس Kentikelenis وآخرون ٢٠١٦). على الرغم من ذلك، فإن المنطقة العربية لم تتغلب بعد على التحديات التي خلقتها ست سنوات متتالية من الاضطرابات الاقتصادية والسياسية، التي تكمن جذورها في ثلاثة عقود من السياسات الموالية للسوق التي لم تهتم كثيراً بالقصور المتأصل في الاقتصادات العربية، ناهيك عن طبيعة التسويات السياسية في الدول العربية، كما أنها لم تفعل سوى القليل لتغيير الاتجاهات الأساسية المتمثلة في انخفاض نمو الإنتاجية، وازدياد الفقر وعدم المساواة، فضلاً عن زيادة البطالة، وخاصةً بين الشباب (محمدية ٢٠١٣).

تسعى هذه الورقة إلى معالجة المخاوف المتجددة حول دور صندوق النقد الدولي في سياق عمله في الدول العربية منذ انتفاضات عام ٢٠١١. ويبرز السؤال الرئيسي الآتي لهذا الغرض: هل استطاع صندوق النقد الدولي، من خلال برامجها في المنطقة العربية، أن يفي بصدريته حول تعزيز الأهداف الاجتماعية والتحلّي بمرونة أكبر في تصميم السياسات، الأمر الذي من شأنه أن يوفر هامشاً أوسع لحيز السياسات لدى الدول العربية من أجل اعتماد تدابير لمواجهة التقلبات الدورية، بما في ذلك سياسات مالية توسعية وسياسات نقد وصرف تكيفية، للتصدي للتحديات التي تواجه التنمية المستدامة الطويلة الأجل؟

تسعى هذه الورقة إلى تحديد الإجابة عن السؤال أعلاه من خلال التركيز على أحدث مشاركة لصندوق النقد الدولي في أربع دول عربية. هذه الدول هي مصر والأردن وتونس ولبنان. وقد جرى اختيار البلدان وفقاً لتوافر التقارير الوطنية<sup>١</sup>، التي عرضت خلال اجتماعات الربيع الأخيرة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي عُقدت في واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة، من ٢١ إلى ٢٣ أبريل ٢٠١٧. نحن لا ندعي أن تكون هذه الورقة شاملة من حيث سعة أو عمق المناقشة، ونحن ندرك أن اختبارنا لأربعة بلدان عربية فقط لا يرقى إلى توفير تمثيلٍ كافيٍ وشاملٍ للمنطقة العربية من حيث حالة، وتأثير برامج صندوق النقد الدولي. ومع أخذ هذا التحذير في الاعتبار، فإن هذه الورقة ستقدم، مع ذلك، مؤشراً عاماً حول عملية إقراض صندوق النقد الدولي والشروط المنوطة بها في مرحلة ما بعد الانتفاضات، ومدى ابتعاد تصميم وتنفيذ سياسات صندوق النقد الدولي في المنطقة عن السرد الخطابي الأخير حول التنمية المستدامة، لا بل اقتراب الصندوق المكثف من تركيزه التقليدي على استقرار الاقتصاد الكلي، بغض النظر عن التكاليف الاجتماعية.

وتتابع الورقة على النحو الآتي: سيوفر القسم ٢ لمحةً تاريخيةً واسعةً عن تطوّر دور وشرطية صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية. وسيناقش القسم ٣ خطاب الصندوق المتغيّر بعد الأزمة المالية العالمية والانتفاضات العربية. وسيتمّحّن في التقارير القطرية السنوية للصندوق (المعروفة أيضاً بتقارير مشاورات المادة الرابعة)، وبيانات الحقائق، والبيانات الصحفية، فضلاً عن الردود على النقاد والمقابلات، وغيرها. وسيقدّم القسم ٤ دراسات حالة من مصر والأردن وتونس ولبنان. وسيختتم القسم ٥ ويناقش ملامح إطار بديل لإدارة الاقتصاد الكلي في المنطقة العربية.

١. أدت السيدة لاناخ خلال مؤتمر صحفي عُقد خلال اجتماعات الربيع لمجموعة البنك الدولي - صندوق النقد الدولي في واشنطن يوم السبت ١٢ أبريل ٢٠١٤ بيانها المصنّف «إصلاح هيكلية» كان هذا قبل ولائتي وليست لدي أي فكرة عن الموضوع، لم نعد نعمل ذلك». وكانت ترد على سؤال لصحافي غالي ألد أن العديد من الأشخاص لديهم «فوليا من صندوق النقد الدولي» بسبب الشروط القاسية لتوزيع الإصلاح الهيكلية السابقة العامة به.  
٢. إن التحديّات التي تواجه اقتصادات الدول العربية هي هيكلية وعارضية على حد سواء. فمن ناحية، أخفقت الاقتصادات في قلب تدني القدرات الإنتاجية ومنع تراجع الصناعة. ومن ناحية أخرى، فإن المنطقة عانت من سلسلة من الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية. أبرزها أزمة الغذاء والوقود العالمية، والأزمة المالية، فضلاً عن التدهور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المترتبة على الانتفاضات.  
٣. كُفّلت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND) التقارير الوطنية إلى خبراء المجتمع المدني في مجال التنمية وحقوق الإنسان. وتغطي التقارير الوطنية تونس ومصر ولبنان والأردن.

**شرطية صندوق النقد  
الدولي في المنطقة  
العربية: منظور تاريخي**

## شرطية صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية: منظور تاريخي

عقدت الدول العربية اتفاقاً اجتماعياً لا يمكن حصره، بقيادة الدولة في سنوات ما بعد الاستقلال. وبموجب هذا العقد، قدمت الدولة حزم رعاية اجتماعية سخية، بما في ذلك الصحة والتعليم المجانيين، وإعانات على الغذاء والمرافق، وزيادة العمالة في القطاع العام (هاريجان والسعيد ٢٠١٤). كان العقد عبارة عن «صفقة سلطوية» بين الدولة والمواطنين، والحكومات والمحكومين، حيث أصبحت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين أعلى من الحقوق المدنية والسياسية (كارشيناس Karshenas وآخرون ٢٠١٤). في هذه البلدان، ذهبت الدولة إلى حد وضع نفسها إلى حد كبير محل القطاع الخاص عن طريق برامج التأمين الواسعة النطاق والاستثمار العام الضخم (أشقر Achcar ٢٠١٣، ص ٦٩، مقتبسة في هاريس ٢٠١٦). واستفادت الدول المقيّدة ذات القدرة الحكومية المحدودة، مثل لبنان، من أنواع أخرى من المزايا مثل موقعها الجغرافي واقتصادها السياسي الليبرالي نسبياً من أجل إقامة روابط خارجية؛ بحيث تلعب دور المنفذ الذي يربط بين النظام الإقليمي الرامي إلى الاكتفاء الذاتي والرأس المال الغربي (هاريس ٢٠١٦). بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٨٥، حققت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) معدّل نمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد بنسبة ٣,٧ في المائة سنوياً، متفوقاً بذلك على جميع المناطق النامية الأخرى في نمو الدخل مع توزيع عادل في الدخل باستثناء منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ التي بلغ معدلها السنوي ٤,٣ النسبة المئوية لنفس الفترة (يوسف ٢٠٠٤).

وخلال تلك الفترة، شهدت الدول العربية نفقات اجتماعية هائلة، ولمست تحسينات ملحوظة على مختلف المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. وتضاءل معدل وفيات الرضع بمقدار النصف؛ وارتفع متوسط العمر المتوقع بأكثر من عشر سنوات؛ وازدادت معدلات الالتحاق بالمدراس الابتدائية من ٦١ في المائة في عام ١٩٦٥ إلى ٩٨ في المائة في عام ١٩٩١؛ وتحسّن محو أمية الكبار من ٣٤ بالمائة في عام ١٩٧٠ إلى ٥٣ بالمائة في عام ١٩٩٠؛ وأصبح عدم المساواة أقل بكثير من الحدود التي شهدتها المناطق النامية الأخرى، حيث تراوحت مستويات جيني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين ٠,٣٥ و ٠,٥٠؛ وتراجع الفقر بشكل كبير، حيث كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام ١٩٩٠ هي الأقل فقراً بين جميع المناطق النامية، حيث كان ٥,٦٪ فقط من سكانها يعيشون على أقل من دولار أمريكي واحد يومياً طبقاً لتعادل القوة الشرائية (PPP) في عام ١٩٩٠ - وهو المعيار العالمي للفقر المدقع في ذلك الوقت (البنك الدولي ١٩٩٥؛ هاريس ٢٠١٦).

وأطلق البنك الدولي على بلدان المنطقة لقب «أصحاب الأداء المرتفع»، الذين «كانت إنجازاتهم ناتجة عن نمو سريع في السبعينيات وأوائل الثمانينيات، وتحويلات سخية إلى أجزاء كبيرة من السكان (المرجع السابق، الصفحتان ٢ و ٣).

ومع ذلك، فإن التباطؤ في النمو، بالإضافة إلى أزمات الديون الخارجية وميزان المدفوعات الخطيرة التي ضربت المنطقة خلال منتصف الثمانينات من القرن الماضي، قد رفعت من مستوى الرهان على الدول العربية الراغبة في الحفاظ على التزاماتها الخاصة بإعادة التوزيع. إنه لمن خارج نطاق هذه الورقة تقديم تشخيص متعمق للمحددات الأساسية - السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية - لأزمة الثمانينيات. يكفي القول هنا أن جذور الأزمة الاقتصادية في المنطقة العربية في الثمانينيات تكمن في انخفاض أسعار النفط العالمية والانكماش الناتج في الطلب على العمالة العربية من الدول العربية الغنية بالنفط، وانخفاض التحويلات المالية، وتقلص الاستثمار الذي أفاق تنمية القطاعات الصناعية الموجهة للتصدير (يوسف ٢٠٠٤). إن تفاعل هذه العوامل الداخلية والخارجية دفع ناقوس الموت للنموذج الداخلي لإعادة التوزيع الذي قاد الاقتصادات العربية منذ سنوات الاستقلال. واستجابة لذلك، أدخلت العديد من البلدان العربية إصلاحات اقتصادية في الثمانينيات.

بدأ البعض برامجهم الإصلاحية دون اللجوء إلى الدعم الدولي. لكن آخرين من الذين فشلوا في الحصول على قروض جديدة من الدائنين التجاريين، لجأوا إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على المساعدة.

وشهدت تلك الحقبة مشاركة كبيرة من مؤسسات بريتون وودز، ولا سيما صندوق النقد الدولي، في المنطقة العربية. أصبحت العديد من البلدان العربية الغنية (غير الغنية بالموارد) من المتلقين الرئيسيين للقروض القائمة على سياسات صندوق النقد الدولي التي كانت تنطوي على شرطية الاقتصاد الكلي. وكانت هذه القروض (وما زالت) مشروطة بمجموعة من سياسات إصلاح الاقتصاد الكلي المعروفة باسم برامج التثبيت والإصلاح الهيكلي (هاريجان والسعيد ٢٠١٤).

وكما هو الحال في مناطق نامية أخرى مثل أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، كانت شرطية صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية مبنية على مبادئ «إجماع واشنطن»، التي مثلت حزمة الإصلاح «المعيارية» التي روجت إلى البلدان النامية التي عصفت بها الأزمات. وتطلبت الإصلاحات الإلزامية بموجب شروط قروض التثبيت والإصلاح الهيكلي من البلدان المتلقية أن تعتمد ما يأتي: تدابير تثبيت تتطلب تخفيضات هائلة في النفقات الحكومية؛ وتحرير قوانين الملكية، لا سيما في قطاعات العقارات والمالية والاتصالات؛ وضرائب جديدة وأوسع، ومعدلات فائدة إيجابية أعلى؛ وتحرير التجارة بشكل مفاجئ - بما في ذلك إزالة الحواجز غير الجمركية (NTB) - مقترنة بتخفيضات كبيرة في قيمة العملة؛ وإلغاء قيود سوق العمل؛ وخصخصة الشركات المملوكة للدولة (SOE)؛ وإلغاء القيود المالية (هاريجان والسعيد ٢-١٤؛ هنيه Hanieh ٢٠١٥؛ مسلم ٢٠١٥).

يعني هذا الالتزام التعاقدى أن صندوق النقد الدولي قد شق طريقه ليصبح صانع سياسات مركزياً في الدول العربية، ما يتناقض مع أهداف إنشائه في بريتون وودز في عام ١٩٤٤ (الغنيمي، ١٩٩٨).

هذا لم يكن مفاجئاً. لقد قام صندوق النقد الدولي في الواقع بإعادة إنتاج نفسه في عدة مناسبات وبأبعاد مختلفة منذ إنشائه منذ حوالي ٧٠ عاماً (راينهارت Reinhart وتريش Trebesh ٢٠١٠). وفقاً للمادة الأولى من مواد اتفاقية صندوق النقد الدولي، يعلن الصندوق أن الغرض من إقراره هو «... توفير الثقة بين البلدان الأعضاء عن طريق إتاحة موارد الصندوق العامة لها بصفة مؤقتة... وبالتالي إتاحة الفرصة لها لتصحيح عدم التوافق في ميزان مدفوعاتها دون اللجوء إلى تدابير مدمرة للازدهار الوطني أو الدولي (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦، ص ٢)».

وتحقيقاً لهذه الغاية، مارس صندوق النقد الدولي الإقراض المشروط بعد إنشائه. ومع ذلك، وحتى الثمانينيات، اقتصر الشرطية على مجموعة من الإصلاحات المحدودة التي ركزت حصراً على التخفيف من عجز الميزانية، والسياسة النقدية الانكماشية، وانخفاض سعر الصرف (كنتيكيلينيس Kentikelenis وآخرون ٢٠١٦).

وفي الوقت نفسه، يحافظ الصندوق على موقفٍ من الحياد — بالتوافق مع «مبدأ الحياد الاقتصادي»<sup>٥</sup> — في ما يتعلق بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للبلدان المتلقية (المرجع السابق). وبناءً على ذلك، في حين أن الصندوق يحدد شروط الإقراض الخاصة له لصالح إصلاح الاقتصاد الكلي، غير أنه يبقى بعيداً عن أي محاولةٍ مريضةٍ من جانبه لتوجيه البلد المتلقي من خلال عملية الإصلاح، على سبيل المثال حول «كيفية» خفض العجز. وعند القيام بذلك، ينبغي أن تترك للبلدان المتلقية حرية التصرف حسب تقديرها الاستثنائي في ما يتعلق باختيار السياسة الاقتصادية، وخاصةً السياسة المالية — سواء كانت سياسة ضرائب أو الإنفاق، وأدواتها المقابلة — لغرض الإصلاح، وبالتالي تجنّب أي احتمال بأن يغيّر ربما الهياكل الأساسية لاقتصاداتها (المرجع السابق).

ومع ذلك، بدأ دور وربما مبدأً صندوق النقد الدولي، والشروطية المصاحبة لهما، في التغيير مع انهيار نظام بريتون وودز العالمي لأسعار الصرف المثبتة في أوائل السبعينيات واعتماد أسعار الصرف العائمة من قبل بعض الاقتصادات الكبرى في العالم. (راينهارت Reinhart وتريبيش Trebesh ٢٠١٠). مع ذلك، ابتداءً من الثمانينيات، تحلى محتوى سياسات برامج الصندوق عن منطقة «الحياد» واستفاد من نطاقٍ أوسع من الشرطية، غالباً ذات طبيعة «هيكليّة»، متجاوزاً بذلك بأشواط الولاية الأصلية التي جرى تحديدها في مواد اتفاقية إنشاء مؤسسة بريتون وودز. وتشمل المجالات التي تمت الاستفادة منها حديثاً في مجالات السياسة، في جملة أمور، إلغاء قيود سوق العمل، وتحرير التجارة والتحرير المالي، وخصخصة الشركات المملوكة للدولة، وتشريع استقلال البنك المركزي، وأو إعادة هيكلة نظم الضرائب (ويليامسون Williamson ١٩٩٠). إن التوسع الظاهر — في كل من الاتساع والعمق — في اختصاص شرطية صندوق النقد الدولي يوحى بأن المنظمة قد تجاوزت تركيزها الأصلي على الأبعاد الاقتصادية لتشمل المجالات غير الاقتصادية التي تندرج في جوهرها في إطار السياسة، وبالتالي قلّصت مساحة السياسة والسيادة الوطنية (ستيجليتز Stiglitz ٢٠٠٢). ومنذ تلك الحقبة، تعرض صندوق النقد الدولي لانتقادات بسبب إهماله تنوع الظروف المحلية والتزامه العنيد بنظرية عقائدية ليبرالية جديدة للتنمية الاقتصادية (بان Ban وغالاغير Gallagher ٢٠١٥).

في المنطقة العربية، لم تكن الأدلة التجريبية بشأن تأثير برامج الإصلاح الهيكلي على مؤشرات التنمية منسجمة مع الفرضيات القائلة بأن برامج الإصلاح الهيكلي ستساعد الاقتصادات على قلب أزماتها الاقتصادية. وأظهرت دراسة استقصائية لثمانية بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا — الجزائر ومصر والأردن وموريتانيا والمغرب والسودان وتونس وتركيا — طبقت إصلاحات صندوق النقد الدولي في الثمانينيات أن الوضع الاجتماعي في هذه البلدان الإصلاحية، بما في ذلك الفقر والبطالة، أصبح أسوأ بعد تنفيذ الإصلاحات على الرغم من التحسن في مؤشرات الاقتصاد الكلي (الغنيمي ١٩٩٨). وأظهرت نفس الدراسة أن عدم المساواة في الدخل تفاقم في معظم هذه البلدان. ويشير هاريجان Harrigan والسعيد (٢٠١٤) إلى أن التأثير الاجتماعي السلبي للإصلاح كان أكثر حدةً في البلدان التي دفعها لاعبون دوليون إلى العولمة بسرعة، ووصفت بـ«التلاميذ الجيدين» لصندوق النقد الدولي، وبالتحديد الجزائر ومصر والأردن والمغرب. في تلك البلدان، تدهور عدم المساواة والبطالة والفقر على مدى عقد التسعينيات (المرجع السابق). أما في ما يتعلق بسياسات الخصخصة، فيشير مسلم (٢٠١٥) في تقريره إلى أن هذه السياسات قد أدت إلى تركيز الثروة الاقتصادية في أيدي عددٍ قليلٍ من الأطراف، وتعميق عدم المساواة في المجتمعات العربية، وزيادة الفساد، وإفقار الطبقات العاملة والمتوسطة، ما أدى إلى إحساس عميق بالظلم.

يمكن ملاحظة الفصل بين برامج الإصلاح الهيكلي والنتائج المرغوبة اجتماعياً من خلال النظر إلى الاتصالات الرسمية لصندوق النقد الدولي مع البلدان العربية في الفترة التي سبقت الانتفاضات<sup>٦</sup>.

قبل عام ٢٠١١، كان مفهوم النمو المستدام والشامل وما يعنيه من حيث تعزيز الإنصاف وتكافؤ الفرص والحماية الاجتماعية، غائباً في الاتصالات الرسمية لصندوق النقد الدولي مع الدول العربية (موماني Momani ولانز Lanz ٢٠١٤). في دراسة استقصائية عن اتصالات صندوق النقد الدولي مع مصر والمغرب وتونس من عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠١٣، وجد كل من موماني ولانز (٢٠١٤) أن الشمولية لم تكن راسخةً في استراتيجية نمو الصندوق حتى مرحلة ما بعد الانتفاضات. ويشيران إلى أن صندوق النقد الدولي شجّع على اتباع نهجٍ أبسطٍ للنمو، وهو نهج اعتُبر من خلاله النمو والاندماج الاجتماعي والاقتصادي عوامل متغيّرة مستقلة وغير مستقلة على التوالي. إن التصريحات التي أدلى بها أوستين كارستنز، نائب المدير العام السابق لصندوق النقد الدولي وموريلو بورتوغال، نائب المدير العام السابق لصندوق النقد الدولي، بأن التحدي الرئيسي الذي يواجهه العديد من بلدان المنطقة هو زيادة النمو الاقتصادي الذي سيؤدي بدوره للوصول إلى مستويات المعيشة وتحسينها، تدعم المصادقية التصريحات المذكورة أعلاه (المرجع السابق).

٥. يمكن فهم مبدأ الحياد الاقتصادي في ضوء تفويضات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، والتي تنص على أن المنظمتين يجب أن يبقيا «الحياد» بدلاً من «السياسي» في العالم، بعد الحرب، ولذلك ينبغي أن يكون الصندوق والبنك معا يدين من الناحية السياسية وأن يستندان في قراراتهما إلى اعتبارات اقتصادية فقط. عملاً بنظريتهما (سويدبرغ Svedberg ١٩٨٦).

٦. في إطار نظام بريتون وودز الأصلي، عمل صندوق النقد الدولي ضمن نموذج كينزي. كانت فروضه تهدف إلى منح تعويض قيمة العملة ودعم الطلب. غير أن هذه السياسات قد انقلبت رأساً على عقب في الثمانينيات، بعد انهيار نظام بريتون وودز في أوائل السبعينيات.

٧. تجدر الإشارة إلى أنه التركيز «الحقيقي» لصندوق النقد الدولي على النمو وثبوت الاقتصاد الكلي ليس صفة فريدة للمنطقة فحسب بل يمكنه ملاحظته على الصعيد العالمي أيضاً.

# كشف الخطاب بعد الأزمة والانتفاضات



شهد خطاب صندوق النقد الدولي في أعقاب الانتفاضات تغييراً ملحوظاً. منذ عام ٢٠١١، جرى الترويج للشمولية كشرط للنمو في مصر والمغرب وتونس (موماني ولانز ٢٠١٤). اعترف مسعود أحمد، مدير دائرة الشرق الأوسط ووسط آسيا في عام ٢٠١١ بالحاجة إلى النمو الشامل في المنطقة العربية (صندوق النقد الدولي ٢٠١١ ب). وشرح في عام ٢٠١١ أن الدرس الواضح لصندوق النقد الدولي هو أن الشمولية وخلق الوظائف والسياسات الاجتماعية لأكثر الفئات ضعفاً هي عناصر أساسية إذا أردنا الحفاظ على النمو الاقتصادي السريع (أحمد ٢٠١١).

وقد رددت هذه التصريحات من قبل نعمت شفيق، نائب المدير العام لصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢، حيث أكدت أن الصندوق «قام بتكييف العمل التحليلي (الخاص به) لمواجهة الحقائق الجديدة على أرض الواقع... [و] يقوم بدمج مفهوم النمو الشامل بشكل أكثر منهجية في مشورة السياسة (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢ أ).

وفي السياق نفسه، أشارت السيدة لاغارد، المديرية العامة لصندوق النقد الدولي خلال مقابلة أجريت معها في عام ٢٠١٢، إلى أن الصندوق يولي مزيداً من الاهتمام للفقراء والمحرومين في المنطقة العربية بعد الانتفاضات أكثر من الماضي. وأكدت أن «ما تعلمه صندوق النقد الدولي نتيجة النهضة العربية هو أن الأرقام لا تحكي القصة كاملة، وعلينا أن ندرس بدقة ما وراء الأرقام، ومن يستفيد من النمو... وكيف يتم توزيع ثمار النمو في بلد معين بحيث يمكن أن يكون مستداماً على المدى الطويل وبالتالي تقاسمه بشكل أفضل بين السكان (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢ ب)».

جرى التشديد بشكلٍ مماثلٍ على الإنفاق على الصحة والتعليم، حيث يعتبرهما صندوق النقد الدولي عنصرين أساسيين في تعزيز النمو الشامل (صندوق النقد الدولي ٢٠١٣ أ).

وكما ذكر أعلاه في مقدمة هذه الورقة، لا يمكن فصل خطاب صندوق النقد الدولي ما بعد الانتفاضات عن خطاب الصندوق بعد الأزمة المالية بشأن زيادة المرونة في تصميم السياسة. ويُنظر إليه بشكلٍ أساسي كحلقةٍ في تكملة الدور المتطور لصندوق النقد الدولي، لا سيما في الفترة التالية للأزمة المالية العالمية.

وبينما بدا العالم وكأنه يعيش على الحافة في بداية الأزمة المالية العالمية، ظهر تغييرٌ في خطاب سياسة صندوق النقد الدولي.

وأشار كنتيكي لينيس وآخرون (٢٠١٦) في تقريره إلى أن الصندوق يراعي الآن أهمية الإنفاق المواجه للتقلبات الدورية لدعم النشاط الاقتصادي، والفوائد المحتملة للضوابط الرأسمالية، والأخطار المحتملة لعدم المساواة المرتفعة في الدخل، والعواقب الضارة المترتبة على عدم ملاءمة سياسات الحماية الاجتماعية (مقهدم Moghadam ٢٠٠٩؛ صندوق النقد الدولي ٢٠١٠؛ صندوق النقد الدولي ٢٠١٤ ب؛ صندوق النقد الدولي ٢٠١٥). وتقدم ورقة موقف صادرة عن موظفي صندوق النقد الدولي بعنوان «إعادة النظر في سياسة الاقتصاد الكلي» من قبل بلانشارد ودالريشيا وماورو (٢٠١٠) نقداً لمشورة صندوق النقد الدولي حول إدارة الاقتصاد الكلي ما قبل الأزمة، وتسلب الضوء على أوجه القصور في الافتراضات التقليدية حول سياسات الاقتصاد الكلي في تلك الحقبة، وتوضح ملامح إطار سياسة بديلة للاقتصاد الكلي.

وبينما تسعى الورقة جاهدةً إلى إحداث تغييراتٍ كبيرةٍ في تصميم سياسات الاقتصاد الكلي، فإنها تؤكد أنه، من نواحٍ عديدةٍ، لا يزال إطار السياسة العامة صحيحاً. وهذا يعني أن الافتراضات الأساسية للإطار المرتكز على النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة - النمو والتنمية اللذين يقودهما القطاع الخاص سيحدثان بمجرد ضمان استقرار الاقتصاد الكلي - نادراً ما يتم الاعتراض عليهما (برجاوي وآخرون ٢٠١٠). على الرغم من ذلك، تشير الورقة إلى بعض الدروس المستفادة من الأزمة التي تستحق المزيد من المرونة في تصميم سياسات الاقتصاد الكلي: تدابير السياسة العامة لمواجهة التقلبات الدورية مهمة؛ يجب إعطاء السياسة المالية دوراً أكبر في إدارة الاقتصاد الكلي، خاصةً في ضوء حدود السياسة النقدية التي ثبتت جدواها (كما في ذلك الائتمان والتسهيل الكمي) في تعزيز النمو؛ ومن المرغوب فيه إدارة أكثر فعاليةً لسعر الصرف (بلانشارد وآخرون ٢٠١٠).

باختصار، نشأت الأزمة عن تغييرٍ جذريٍّ بالملاحظة في خطاب صندوق النقد الدولي، ويبدو أن المرونة قد أقحمت نفسها في أطر الصندوق للإقراض والشرطية.

إن التصريحات التي أدلى بها مسؤولو صندوق النقد الدولي من جهةٍ، ونزعة الصندوق إلى المحاسبة عن السياسة الاجتماعية وزيادة المرونة في تصميم السياسات، من جهةٍ أخرى، تشير إلى حدوث تحولٍ في دور صندوق النقد الدولي وما يرتبط به من شرطية. هذا انتقال ترحيب من قبل مؤسسة لا تعتبر نفسها ملزمةً باعتبارها حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن نتائج التقارير الوطنية للدول العربية الأربع (دراسات الحالة) تفضح المسافة الواضحة بين خطاب صندوق النقد الدولي كما يروج له في خطابه وكذلك صانعي السياسات، والبيانات الصحفية والردود على المنتقدين، وتصميم سياسات الصندوق في المنطقة العربية. وتشكك هذه الفجوة في الادعاءات بوجود انقطاع بين صندوق النقد الدولي وماضيه النيوليبرالي.

سيبحث القسم التالي اتفاقات الإقراض التي يقدمها صندوق النقد الدولي للبلدان العربية بعد الانتفاضات.

<sup>4</sup> One of the most effective mechanisms of regional wealth sharing was through labour market linkages.

**اتفاقات الإقراض التي يقدمها  
صندوق النقد الدولي للبلدان  
العربية ما بعد الانتفاضات**

## اتفاقات الإقراض التي يقدمها صندوق النقد الدولي للبلدان العربية ما بعد الانتفاضات

منذ الانتفاضات، وحتى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧، بلغ مجموع الاتفاقات المالية لصندوق النقد الدولي مع الدول العربية ٥٧,٤٣ مليار دولار أمريكي، منها ٤٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٦ وحده (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٧؛ كَسَاب، ٢٠١٦). هذا موضح في الجدول ١.

الجدول ١: الاتفاقات المالية بين الدول العربية وصندوق النقد الدولي منذ عام ٢٠١١

| المبلغ الموافق عليه (د. أ.***) | المبلغ الموافق عليه* (ملايين حقوق السحب الخاصة)** | تاريخ الانتهاء | تاريخ الاتفاق | النوع                       | البلد  |
|--------------------------------|---|----------------|---------------|-----------------------------|--------|
| ٣,٧٤ مليارات                   | ٢,٥٠٤,٠٠  | ٢٠١٨           | ٢٠١٦          | خط الوقاية والسيولة         | المغرب |
| ١٢ ملياراً                     | ٨,٥٩٦,٥٧  | ٢٠١٩           | ٢٠١٦          | تسهيل الصندوق الممدد        | مصر    |
| ٥,٣٤ مليارات                   | ٣,٨٣١   | ٢٠١٩           | ٢٠١٦          | اتفاقات الاستعداد الائتماني | العراق |
| ٧٢٣ مليوناً                    | ٥١٤,٦٥  | ٢٠١٩           | ٢٠١٦          | تسهيل الصندوق الممدد        | الأردن |
| ٢,٩ مليارات                    | ٢,٠٤٥,٦٣  | ٢٠٢٠           | ٢٠١٦          | تسهيل الصندوق الممدد        | تونس   |
| ٥ مليارات                      | ٣,٢٣٥,١٠  | ٢٠١٦           | ٢٠١٤          | خط الوقاية والسيولة         | المغرب |
| ٥٠٠,٠٠٠                        | ٣٦٥,٢٥  | ٢٠١٦           | ٢٠١٤          | التسهيل الائتماني الممدد    | اليمن  |
| ١,٧ مليار                      | ١,١٤٦   | ٢٠١٥           | ٢٠١٣          | اتفاقات الاستعداد الائتماني | تونس   |
| ٢ مليارات                      | ١,٣٦٤   | ٢٠١٥           | ٢٠١٢          | اتفاقات الاستعداد الائتماني | الأردن |
| ٦,٢١ مليارات                   | ٤,١١٧,٤٠  | ٢٠١٤           | ٢٠١٢          | خط الوقاية والسيولة         | المغرب |

المصدر ١: البيانات المالية لصندوق النقد الدولي، متاحة على: <http://www.imf.org/data/imf-finances>

ملاحظة ١: \* اعتباراً من ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧؛ \*\* إن حقوق السحب الخاصة هي أحد الأصول الاحتياطية الدولية التي أنشأها صندوق النقد الدولي في عام ١٩٦٩ لتكميل الاحتياطيات الرسمية للدول الأعضاء، اعتباراً من آذار/مارس ٢٠١٦، تستند قيمة حقوق السحب الخاصة إلى سلة من خمس عملات رئيسية - الدولار الأمريكي واليورو والريمينيبي الصيني والين الياباني والجنيه الإسترليني. \*\*\* قد تختلف معدلات تحويل حقوق السحب الخاصة مع الوقت بسبب الاختلافات في أسعار الصرف. لذلك، فإنني أعتد في تقديراتي للدولار الأمريكي على الجدول التوضيحي الذي جاء في تقرير كَسَاب (٢٠١٦) للاتفاقات المالية للدول العربية مع صندوق النقد الدولي.

تلقت البلدان العربية أنواعاً مختلفة من قروض صندوق النقد الدولي. يوضح الإطار ١ مختلف أنواع اتفاقات الإقراض لدى صندوق النقد الدولي. وحصل اليمن، وهو بلدٌ منخفض الدخل، على قرض بشروط ميسرة بسعر فائدة ميسر (صفر) من خلال التسهيل الائتماني الممدد لصندوق النقد الدولي الذي يندرج ضمن الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر الخاص بصندوق النقد الدولي.

جرى تصميم قروض التسهيل الائتماني الممدد لتوفير مساعدة متوسطة الأجل للبلدان المنخفضة الدخل التي تواجه مشاكل في ميزان المدفوعات على المدى الطويل. وهي مشروطة بموافقة الدول على تنفيذ مجموعة من السياسات التي ستساعد على تحقيق وضع اقتصاد كلي مستقر ومستدام على المدى المتوسط. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن قروض التسهيل الائتماني الممدد تأخذ في الاعتبار الإنفاق الاجتماعي والإنفاق الآخر ذي الأولوية. ومع ذلك، فإن اللغة بشأن الإنفاق الاجتماعي والإنفاق الآخر ذي الأولوية الأخرى اللذين تشير إليهما، تبقى غامضة.

وقد تلقت بلداناً عربية أخرى (غير غنية بالموارد) قروضاً غير تيسيرية بسعر فائدة قائم على السوق. يقدم صندوق النقد الدولي قروضاً غير تساهلية من خلال خمس نوافذ للإقراض: «اتفاقات الاستعداد الائتماني» (SBA)؛ خط الائتمان المرن (FCL)؛ وخط الوقاية والسيولة (PLL)؛ وتسهيل الصندوق الممدد (EFF) (المراجع السابق). حصل المغرب على خط وقاية وسيولة في ٢٠١٢ و ٢٠١٤ و ٢٠١٦، وكان البلد العربي الوحيد الذي يحصل على قروض من هذا التسهيل. جرى تصميم خط الوقاية والسيولة لتلبية احتياجات السيولة في البلدان ذات الأطر السياسية القوية وسجل جيد في تنفيذ السياسات - السياسات التي يدعمها الصندوق - ولكنها تواجه مخاطر معتدلة لا تتطلب إصلاحات اقتصادية رئيسية. وتنطوي قروض خط الوقاية والسيولة على شروط مركزية وتستخدم معايير هيكلية بالإضافة إلى معايير الأداء الكمي من أجل تقييم تقدم البلد نحو تحقيق أهداف برنامجه. وحصلت تونس على اتفاق استعداد ائتماني (SBA) في عام ٢٠١٣، وتسهيل صندوق ممدد (EFF) في عام ٢٠١٦. جرى تصميم اتفاق الاستعداد الائتماني لمساعدة الدول في إدارة المشاكل في ميزان المدفوعات على المدى القصير. ومع ذلك، فإن عمليات صرف الموارد مشروطة بتحقيق أهداف مضممة مسبقاً لمعالجة المشكلة، مع أهداف غالباً ما يصممها صندوق النقد الدولي.

<sup>4</sup> One of the most effective mechanisms of regional wealth sharing was through labour market linkages.

كما يجوز تقديم هذه القروض على أساسٍ وقائي، بحيث يمكن للبلدان أن تختار عدم السحب من الموارد وإنما تحتفظ بحقها في السحب إذا رأت ذلك ضرورياً. من ناحيةٍ أخرى، صممت قروض تسهيل الصندوق الممدد لمساعدة البلدان التي تواجه مشكلات في ميزان المدفوعات على المدى المتوسط والقصير ناجمة عن ضعف هيكلية يتطلب إصلاحات اقتصادية جوهريّة.

المغرب

وهي تركز بشدة على الإصلاحات الهيكلية لمعالجة أوجه القصور المؤسسية أو الاقتصادية، بالإضافة إلى السياسات الرامية إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. هذه القروض لديها مدة أطول من اتفاقات الائتماني لأن «الإصلاحات الهيكلية لتصحيح نقاط الضعف عميقة الجذور غالباً ما تستغرق وقتاً طويلاً لتنفيذها ولتأتي بثمنها (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٧). حصل الأردن، مثل تونس، على كل من اتفاق استعداد ائتماني وتسهيل صندوق ممدد في ٢٠١٢ و ٢٠١٦ على التوالي. وحصل العراق على اتفاق استعداد ائتماني في عام ٢٠١٦، في حين اتفقت مصر في الآونة الأخيرة على قرض تسهيل صندوق ممدد مع صندوق النقد الدولي، داعيةً إلى إصلاحات اقتصادية عاجلة في محاولةٍ لخفض العجز في الميزانية والديون، في الوقت الذي تسعى فيه إلى تعزيز النمو الاقتصادي للبلاد (مدى مصر ٢٠١٦).

الإطار رقم ١: إقراض صندوق النقد الدولي

| الإطار رقم 1: إقراض صندوق النقد الدولي  |
|---|
| <p>● <b>الإقراض غير الميسر:</b> القروض التي تخضع لسعر فائدة صندوق النقد الدولي المرتبط بالسوق.</p> <p><b>اتفاقات الاستعداد الائتماني (SBA):</b> مصممة للبلدان التي تعاني من مشكلات في ميزان المدفوعات على المدى القصير. تنطوي على شرطية. المدة: 12 - 24 شهراً. السداد: في غضون 3 - 5 سنوات.</p> <p><b>خط الائتمان المرن (FCL):</b> مصمم لغرض منع الأزمات والتخفيف من حدة الأزمات. لا ينطوي على مشروطية. المدة: 12-24 شهراً. السداد: في غضون 3 - 5 سنوات.</p> <p><b>خط الوكالية والسيولة (PLL):</b> مصمم لتلبية احتياجات السيولة في البلدان ذات الإطار السياسي السليم ولا تحتاج إلى إصلاحات اقتصادية كبيرة. ينطوي على شرطية مركزة. المدة: 6 - 24 شهراً. السداد: 3 - 5 سنوات.</p> <p><b>تسهيل الصندوق الممدد (EFF):</b> مصمم للبلدان التي تواجه مشكلات في ميزان المدفوعات على المدى المتوسط والطويل. ينطوي على شرطية هيكلية. المدة: 3-4 سنوات. السداد: 4 - 10 سنوات.</p> <p><b>أداة التمويل السريع (RFI):</b> مصممة لتقديم المساعدة المالية السريعة للبلدان التي تواجه موازين مدفوعاتها احتياجات تمويلية عاجلة. تنطوي على شرطية. المدة: 12 - 24 شهراً. السداد: 3/5 - 5 سنوات.</p> <p>● <b>الإقراض الميسر:</b> القروض المصممة بشروط ميسرة لتمويل احتياجات البلدان منخفضة الدخل.</p> <p><b>التسهيل الائتماني الممدد (ECF):</b> مصمم لتقديم الدعم متوسط الأجل للبلدان منخفضة الدخل التي تواجه موازين مدفوعاتها احتياجات تمويلية لفترة مطولة. ينطوي على شرطية مبسطة ومركزة؛ معدل الفائدة: صفر. المدة: 5/5 سنوات. السداد: 10 سنوات.</p> <p><b>تسهيل الاستعداد الائتماني (SCF):</b> مصمم لتقديم المساعدة للبلدان منخفضة الدخل التي تواجه موازين مدفوعاتها احتياجات تمويلية احتمالية أو قصيرة الأجل. يجوز تقديمه على أساس وقائي. ينطوي على شرطية مبسطة ومركزة؛ معدل الفائدة: صفر. المدة: 4 سنوات. السداد: 8 سنوات.</p> <p><b>التسهيل الائتماني السريع (RCF):</b> مصمم لتقديم المساعدة المالية السريعة للبلدان منخفضة الدخل التي تواجه موازين مدفوعاتها احتياجات عاجلة. ينطوي على شرطية. معدل الفائدة: صفر. المدة: 5/5 سنوات. السداد: 10 سنوات.</p> |

إذا حكمنا من خلال التوضيح السابق، يمكن للمرء أن يميز مدى انتشار الشرطية، سواء كانت مركزة ومبسطة أو هيكلية وبعيدة المدى، وهي مرسخة في إقراض صندوق النقد الدولي للدول العربية.

في اليمن (وهو بلد منخفض الدخل)، إن الشرطية مبسطة ومركزة بموجب التسهيل الائتماني الممدد. ومع ذلك، فإن حصول اليمن على قروض صندوق النقد الدولي مشروط بموافقه على تنفيذ مجموعة من السياسات الموجهة نحو تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط، ويتطلب مراقبة متغيرات سياسة الاقتصاد الكلي الكمية بما في ذلك المداخيل النقدية، والاحتياطيات الدولية، والموازين المالية، والاقتراض الخارجي كمتعايير مركزية لتحقيق أهداف البرنامج. وفي بيان صادر عن صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٤ بشأن موافقة الصندوق على اتفاق التسهيل الائتماني الممدد لمدة ثلاث سنوات لليمن، يؤكد صندوق النقد الدولي أن «الجزء الرئيسي من حزمة الإصلاح الخاصة بالسلطة» هو التخلص التدريجي من إعانات الوقود الكبيرة وغير الفعالة (صندوق النقد الدولي ٢٠١٤).»

وتشمل التدابير الضريبية الإضافية خفض عجز الميزانية على المدى المتوسط من خلال إصلاحات ضريبة الخدمة المدنية. وعلى الجانب النقدي، من المتوقع أن يعتمد اليمن سياسة نقدية مبنية على استهداف التضخم من أجل احتواء التأثيرات التضخمية لإصلاح الدعم. بالإضافة إلى ذلك، يستدعي البرنامج مرونة أكبر في سعر الصرف. وتظهر دراسة أجراها البنك الدولي (٢٠١٥، ص ١٠٠) أن إلغاء الدعم في اليمن سيؤدي إلى تدهور القدرة الشرائية للفئات الضعيفة وسيؤدي رفع الدعم الكامل إلى زيادة معدل الفقر بمقدار ٩,٣ نقاط مئوية (١,٥ مليون شخص). ووجدت نفس الدراسة أن اليمن هو البلد الأكثر فقراً بين الدول العربية، كما أنه البلد الأكثر تخلفاً على أساس البعد غير المتعلق بالدخل من دليل التنمية البشرية. وهو يعاني من سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي وعدم كفاية الوصول إلى المياه فضلاً عن عدم كفاية الرعاية الاجتماعية والصحة وكلها كانت حادة بشكل خاص بين النساء والأطفال والشباب (المراجع السابق). وهذا يشير إلى أن أهداف الاقتصاد الكلي المذكورة أعلاه في إطار اتفاق القرض في اليمن تسبق من حيث الأهمية الإنفاق الاجتماعي وأولويات الإنفاق الأخرى الذي يدعي صندوق النقد الدولي أنه يراعيها في برنامج التسهيل الائتماني الممدد. وبالنسبة إلى اليمن، يقتصر الإنفاق الاجتماعي والإنفاق الآخر ذي الأولوية الأخرى على زيادة بنسبة ٥٠٪ في التحويلات النقدية إلى الفقراء، بعد التعديل في أسعار الوقود (صندوق النقد الدولي ٢٠١٤). ويلاحظ أن أنظمة التحويلات النقدية يمكن أن تشوبها عيوب، خاصة في أقل البلدان نمواً مثل اليمن حيث تكون المساعدة للمجموعات منخفضة الدخل غير متناسقة، وتنازل مؤسسات الدولة لاستهداف المجموعات المحتاجة بسبب عدم وجود بيانات سكانية دقيقة.

## اتفاقات الإقراض التي يقدمها صندوق النقد الدولي للبلدان العربية ما بعد الانتفاضات

إن المغرب، الذي اعتبره الصندوق بلداً له إطار سياسي وإدارة اقتصاد كلي سليمين ولا يحتاج إلى إصلاحاتٍ كبيرة، يخضع لشرطيةٍ مركزيةٍ بموجب خط الوقاية والسيولة، ولمعاييرٍ هيكليةٍ فضلاً عن معايير أداء كمي تقيّم التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف برنامج الإقراض. ويُطلب صراحةً من المغرب بموجب خط الوقاية والسيولة الخاص به وبالباغثة مدته ٢٤ شهراً خفض عجزه المالي إلى ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٧، وخفض الإعانات وتخفيف الأجور العامة، وتوسيع القاعدة الضريبية، فضلاً عن إصلاح نظام المعاشات في القطاع العام وإدخال المزيد من المرونة في سعر الصرف (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٦ ب). ويعترف صندوق النقد الدولي بأن هذه الإصلاحات قد تضر بمعدلات نمو البلاد، في وقتٍ ارتفعت فيه نسبة البطالة من ٨,٩ في المائة في عام ٢٠١١ إلى ٩,٩ في المائة في عام ٢٠١٦ (كسأب ٢٠١٦).

وطُلب من العراق، الذي وافق على اتفاق استعداداتٍ ائتمانيٍ لمدة ثلاث سنوات مع صندوق النقد الدولي في يوليو ٢٠١٦، خفض الإنفاق الحكومي «من خلال تجميد النفقات بالقيمة الاسمية عند المستوى الكلي الذي جرى تنفيذه في ٢٠١٥ من أجل استعادة التوازن المالي على المدى المتوسط (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ ج)». ويعني هذا أن العراق سيخفض النفقات الجارية وكذلك النفقات الاستثمارية المتعلقة بالنفط وغير المتعلقة بالنفط. كما يدعو اتفاق الاستعداد الائتماني الخاص بالعراق إلى إصلاح الإدارة المالية العامة (PFM) لتجنب تراكم المتأخرات، وإعادة هيكلة البنوك المملوكة للدولة والمحافظة على ربط الدينار العراقي بالدولار الأمريكي (المرجع السابق). وتتم الإشارة إلى حماية الإنفاق الاجتماعي من أجل حماية الفقراء من خلال التقرير القطري الذي يوجز حزمة السياسات، ولكنها تبقى خاضعةً لشروط ضبط أوضاع المالية العامة، التي تهدف إلى جعل الإنفاق يتماشى مع انخفاض أسعار النفط العالمية، وضمان القدرة على تحمل الديون. وتُقَدّم هذه الظروف للعراق في وقتٍ يواجه فيه تحدياتٍ خطيرةً تتراوح من الانخفاض غير الموالي في أسعار النفط خلال العامين الماضيين إلى تمرد داعش، وكلاهما كان له آثار ضارة على الجبهات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. ونتيجةً لهذه الصدمة المزدوجة، شهد العراق نمواً متخلفاً، وتفاقم الفقر والضعف، فضلاً عن زيادة البطالة (البنك الدولي ٢٠١٧). وهذه التحديات تشكل في نهج صندوق النقد الدولي في البلد المضطرب.

وتكشف الدراسة الاستقصائية الموجزة أعلاه لإقراض صندوق النقد الدولي للبلدان العربية بعد الانتفاضات بوضوح مدى انتشار الشرطية في برامج صندوق النقد الدولي، ما يؤكد بشكلٍ أساسيٍّ على استمرار طريقة عمل الصندوق. وحصلت مصر والأردن وتونس على قروضٍ من صندوق النقد الدولي، ولكن بشرطيةٍ ذات مدى أبعد. وستتم مناقشة أحدث اتفاقات إقراض الصندوق لهذه البلدان، بالإضافة إلى توصيات السياسة العامة الخاصة به للبنان، في القسم التالي. على وجه التحديد، سيقدم القسم التالي، من منظورٍ إيمائيٍّ ومن منظور حقوق الإنسان، شرطية صندوق النقد الدولي في بلداننا الأربعة التمثيلية — مصر والأردن وتونس ولبنان — من خلال مناقشة مجالين رئيسيين للسياسة الاقتصادية مشمولين بموجب أحدث البرامج التي يراها صندوق النقد الدولي: السياسة النقدية وسياسة الصرف؛ والسياسة المالية.

# دراسات الحالة



يمكن ملاحظة اتجاه عام في ما يتعلق بتوصيات صندوق النقد الدولي في البلدان الأربعة المختارة. ويمكن تلخيص العناصر الرئيسية لهذا الاتجاه على النحو الآتي: (١) السياسة النقدية وسياسة الصرف هي انكماشية إلى حد كبير، وتهدف إلى تثبيت التضخم وبناء المخزونات الاحتياطية الخارجية من خلال رفع أسعار الفائدة، حتى ولو كان ذلك على حساب تقلص الاقتصاد الحقيقي؛ و (٢) تركز السياسة المالية بشكل كبير على التقشف المالي، بما في ذلك الإصلاحات الضريبية التنازلية، وإلغاء الإعانات، واحتواء النفقات الحكومية بدلاً من الترويج لسياسة توسعية لتعزيز الطلب الكلي. سيتم النظر في هذه الاتجاهات بعناية في هذا القسم من خلال كشف أحدث توصيات صندوق النقد الدولي إلى مصر والأردن وتونس ولبنان.

## مصر

في نوفمبر ٢٠١٦، حصلت الحكومة المصرية على قرض من صندوق النقد الدولي بقيمة ١٢ مليار دولار. يهدف القرض الذي حصلت عليه مصر والبالغ مدته ثلاث سنوات لدعم برنامج إصلاح اقتصادي يركز على تنفيذ السياسات والإصلاحات الهيكلية. وتهدف هذه الإصلاحات الاقتصادية، التي تندرج في إطار تسهيل الصندوق الممدد (EFF) الخاص بصندوق النقد الدولي، إلى استعادة استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز النمو الشامل.

ويتمثل هدفها الرئيسي في تصحيح الاختلالات الخارجية، واستعادة القدرة التنافسية، وعكس الاتجاه التصاعدي لعجز الموازنة والدين العام، بالإضافة إلى تعزيز النمو وخلق فرص العمل مع حماية الفئات الضعيفة (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ أ). وأفضل طريقة لتحقيق هذه الأهداف،

وفقاً لصندوق النقد الدولي، هي من خلال سلسلة من الإصلاحات المبينة في «البرنامج الاقتصادي المحلي» الذي وضعته السلطات المصرية، والذي سيتم دعمه في إطار تسهيل الصندوق الممدد الخاص بالصندوق (المرجع السابق، ص. ١). وتشمل هذه الإصلاحات، على سبيل المثال لا الحصر: تحرير سعر الصرف لدعم الاحتياطيات الأجنبية وتشجيع الاستثمار الأجنبي والصادرات؛ وسياسة نقدية تركز على السيطرة على التضخم؛ وتصحيح قوي لأوضاع المالية العامة لضمان القدرة على تحمل الدين العام، بما في ذلك من خلال إصلاحات الخدمة المدنية، وخفض الإعانات، وزيادة ضريبة القيمة المضافة (VAT)؛ وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي بما في ذلك عن طريق زيادة الإنفاق على الإعانات الغذائية والتحويلات النقدية؛ بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية بعيدة المدى لتعزيز النمو الشامل.

ولتحقيق هذه الغاية، ينص برنامج القروض الخاص بمصر على مجموعة من الأدوات السياسية الواضحة - وهي نوع من الشريطة التي تدخل في نطاق واسع من مجالات السياسة وتهدف إلى تغيير الهيكل الأساسي للاقتصاد المصري. الآن نتقل إلى هذه المجالات.

## - السياسة النقدية وسياسة الصرف:

لقد كان صندوق النقد الدولي يشيد بنظام سعر الصرف المرن الذي جرى اعتماده حديثاً في مصر وما تلاه من انخفاض في قيمة الجنيه المصري. ويدعو برنامج قرضه مع مصر إلى «الحفاظ على نظام سعر الصرف المرن، حيث يتم تحديد سعر الصرف من قبل قوى السوق (المرجع السابق)». وهذا بدوره، حسب قول صندوق النقد الدولي، سيحسن القدرة التنافسية لمصر، كما سيعزز السياحة ويجذب الاستثمارات الأجنبية، بينما يسمح للبنك المركزي المصري بإعادة بناء احتياطياته الدولية (النجار، ٢٠١٦). وقد يكون قرار البنك المركزي المصري بتعويم الجنيه المصري وخفض قيمة العملة مقابل الدولار الأمريكي قد أدى إلى ابتهاج مزاج مجتمع الأعمال وتسبب في ارتفاع الأسهم المصرية (ايكونوميست ٢٠١٦). ومع ذلك، كان الناس أقل تفاؤلاً لأن التضخم المرتفع بالفعل تفاقم بعد انخفاض قيمة العملة. وارتفع معدل التضخم السنوي إلى أكثر من ٣٠ في المائة في مايو ٢٠١٧، وكان من بين أعلى المستويات في الأسواق الناشئة والأعلى في مصر منذ عقود (فتحه ٢٠١٧، فتحه والطبلاوي ٢٠١٧ أ). وفي فبراير ٢٠١٧، ارتفعت تكلفة المواد الغذائية والمشروبات بنسبة ٤٠,٥ في المائة، في بلد يعيش نصف سكانه الذين يزيد عددهم عن ٩٠ مليون نسمة بالقرب من خط الفقر أو دونه (فتحه والطبلاوي ٢٠١٧ ب). كما ارتفعت تكلفة الواردات منذ انخفاض قيمة الجنيه، وقد قامت الشركات على الفور بتمرير الزيادة في التكلفة على المستهلكين. ويمكن لمس تأثير انخفاض قيمة العملة إلى حد كبير في مصر بالنظر إلى أنها تعتمد بشدة على الواردات، وهي مستورد صاف للمنتجات الغذائية والزراعية.

قد تؤدي التأثيرات التضخمية غير المسبوقة لانخفاض قيمة العملة (إلى جانب تخفيضات الدعم التي سنناقشها لاحقاً) وتعويم نظام سعر الصرف إلى تفاقم الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الكئيبة بالفعل في مصر. وسوف يقع العبء الأكبر لتكاليف المعيشة المرتفعة على الفقراء والضعفاء ومن المرجح أن يقلل من احتمالات إنهاء الحرمان الواسع النطاق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (البدراوي وكوركي ٢٠١٧). ولنفس السبب، يمكن لهذه التأثيرات التضخمية أن تهدد الاستقرار، المعلق بشعرة بالفعل في مصر. ومن أجل السيطرة على الضغوط التضخمية، يستدعي برنامج القرض سياسة نقدية صارمة «سوف تركز على احتواء التضخم وخفضه إلى دون الخمسة على المدى المتوسط». وسيتم تحقيق ذلك من خلال التحكم في الائتمان المقدم للحكومة والبنوك وكذلك عن طريق تعزيز قدرة البنك المركزي المصري على التنبؤ بالسيولة وإدارتها وتحسين الشفافية والتواصل (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ أ، ص ٣). واستجابةً للضغوط التضخمية المتصاعدة وبالاتزان مع التعويم، قام البنك المركزي المصري بتضييق السياسة النقدية ورفع أسعار الفائدة مرتين منذ نوفمبر: ٣٠٠ نقطة أساس (٢٣٪) في نوفمبر ٢٠١٦ و ٢٠٠ نقطة أساس أخرى (٢٢٪) في مايو ٢٠١٧ (كنتش ٢٠١٧ Knecht).

قد يكون لتقييد عرض النقود من خلال رفع الفائدة تأثير تقييدي على التضخم عن طريق سحب السيولة من السوق. ومع ذلك، لا يبدو أن رفع سعر الفائدة هو أنسب وسيلة للتحكم في التضخم لأن آثار رفع سعر الفائدة ستضر بالاستثمار الخاص والاستهلاك، ما يؤدي إلى خلق الطلب المحلي الكلي والحد من النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، وبحيث تكون حالة انخفاض التضخم قصيرة الأجل. في الواقع، ارتفع معدل التضخم إلى أكثر من ٣٠ في المائة في فبراير ٢٠١٧، على الرغم من قيام البنك المركزي برفع سعر الفائدة في نوفمبر ٢٠١٦، ما يتحدى توقعات الصندوق ويشكك في المقدمات المنطقية التي تعتمد عليها سياسات صندوق النقد الدولي. لكن التأثير السلبي على النمو ليس التأثير الوحيد لسياسة نقدية صارمة تعتمد على أسعار فائدة أعلى. إن موقف السياسة النقدية الانكماشية هذا لا يثبط فقط الطلب الكلي والنمو الاقتصادي،

بل ينطوي أيضاً على آثار توزيع غير مواتية اجتماعياً تخدم الطبقات الاقتصادية الأكثر ثراءً (حسين ٢٠١٧). وترجم أسعار الفائدة الأعلى إلى فائدة أعلى على الدين العام المحلي، ما يجعله أكثر جاذبية. إن إصدار أذونات الخزينة والسندات الحكومية سيزيد بالتأكيد من الدين العام، ناهيك عن الفائدة على الدين العام. ويبقى القطاع المصرفي، الذي يتمتع بفائض كبير للاستثمار في أذونات الخزانة (T-bills)، الأكثر قدرةً على شراء الدين، ما يزيد من أرباحه من الاستثمار الذي لا ينطوي على المخاطر (non-risk investment). وتجدر الإشارة إلى أن حسابات خدمة الدين تمثل جزءاً كبيراً من نفقات الحكومة المصرية. على سبيل المثال، سجلت مدفوعات الفائدة الإجمالية ٦,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد في الفترة بين يوليو ومايو ٢٠١٤-٢٠١٥، بعد أن بلغت ذروتها عند ٨,٧ في المائة خلال السنة المالية ٢٠١٣-٢٠١٤ (وزارة المالية). وفي هذا الصدد، يُترجم ارتفاع أسعار الفائدة على الدين العام (إلى الناتج المحلي الإجمالي) إلى حصة أكبر من الميزانية المخصصة لخدمة الدين. وما لا شك فيه، أن الزيادة في خدمة الدين هي أموالٌ ضائعةٌ من الاستثمارات العامة في الخدمات الأساسية، مثل الصحة والتعليم.

## - السياسة المالية

تهدف السياسات التي يدعمها البرنامج، من بين أمورٍ أخرى، إلى «تخفيف عجز الموازنة والدين العام» وسيتم تركيز السياسة المالية لتحقيق هذا الهدف (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ أ). ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن تطبيق ضريبة القيمة المضافة (VAT) التي تمت الموافقة عليها في البرلمان، إلى جانب خفض الإنفاق على الدعم واحتواء فاتورة الأجور، سوف يخدم هذا الهدف على أفضل وجه. على وجه الخصوص، يحسب صندوق النقد الدولي أن إدخال ضريبة قيمة مضافة بنسبة ١٣٪ — بدلاً من نسبة الـ ١٠٪ السابقة — في أغسطس ٢٠١٦ (من المقرر زيادتها إلى ١٤٪ في السنة المالية التالية) سيؤدي إلى زيادة بنسبة ٢,٥٪ في الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (المرجع السابق؛ كينيث وأبولين ٢٠١٦). وفي الوقت نفسه، يدعو البرنامج إلى خفض النفقات الأساسية<sup>١</sup> بنسبة ٣,٥ في المائة، من خلال خفض الإعانات واحتواء فاتورة الأجور. وتمثل ضريبة القيمة المضافة<sup>٢</sup> تدبير دعم جرى إثبات عدم كفاءته تاريخياً (مسلم ٢٠١٥). وعلى الرغم من أن المنتجات الغذائية الأساسية يتم إعفاؤها من ضريبة القيمة المضافة حسبما يُرغم، إلا أن هذا النوع من الضرائب التنافسية يرفع تكاليف المعيشة ويقلل من القدرة الشرائية للطبقات الفقيرة والمتوسطة، بينما يؤثر على الأسر الفقيرة بشكلٍ غير متناسب. وأثار القرض والإصلاحات المصاحبة له استياءً شعبياً، تجلّى مؤخراً في الاحتجاجات ضد الآثار الاجتماعية والاقتصادية لضريبة القيمة المضافة، بقيادة النقابية العامة للعاملين في الضرائب ونقابة المحامين (البدراوي وكوركري ٢٠١٧). لكن ضريبة القيمة المضافة تؤثر أيضاً على النساء بشكلٍ غير متناسب. في الواقع، إن تأثير ارتفاع ضريبة القيمة المضافة هو أمرٌ مهمٌّ نظراً لأغماط الاستهلاك الجندرية في المنطقة العربية بشكلٍ عام، وفي مصر على وجه الخصوص. وبما أن النساء يعتنين بنسبة أكبر من الإنفاق الأسري، فإن الزيادة في ضريبة القيمة المضافة، التي تطبق أساساً على السلع الاستهلاكية الأساسية مثل الغذاء، تؤثر على النساء بشكلٍ غير متناسب (أبيليندا وتولماي ٢٠١٥).

يدعو البرنامج أيضاً إلى تفكيك أنظمة الدعم المختلفة في البلاد كوسيلةٍ للحدّ من الإنفاق العام وتضييق العجز. يعتمد موقف السياسة هذا بصفةٍ رئيسيةٍ على المنطق القائل بأن الإعانات المعقدة يمكن أن تكون غير فعالة ومكلفة وغير منصفة، وينبغي استبدالها بتحويلاتٍ مستهدفة، تدعم المجموعات الضعيفة بطريقةٍ أكثر فعاليةٍ من حيث التكلفة (أورتيز وكومنز ٢٠١٣). وقد اعتبر صندوق النقد الدولي أن الزيادة في أسعار الوقود المدعومة التي أعلنتها الحكومة المصرية في نوفمبر ٢٠١٦ بنسبة ٣٠ إلى ٤٧ في المائة، هي خطوةٌ مهمةٌ في هذا الاتجاه، على الرغم من التأثيرات غير المباشرة لهذه الزيادة على مجموعةٍ واسعةٍ من تكاليف الأغذية والنقل (نويهد وأبولين ٢٠١٦). على سبيل المثال، ستؤدي تخفيضات دعم الطاقة على الفور إلى زيادة سعر الكيروسين، وهو مصدر الطاقة الذي تستخدمه أفقر الأسر لأغراض الطهي، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى الإضرار بالوصول إلى الطاقة وسلامة الغذاء لأكثر المصريين فقراً. وفي نفس السياق، يعتبر البدراوي وكوركري (٢٠١٧) أن أحد مجالات تأثير تخفيضات الإعانات كان زيادة أخرى في سعر الدواء بنسبة ١٥ إلى ٢٠ في المائة في يناير ٢٠١٧، بعد أن جرت بالفعل زيادته بنسبة ٢٠ في المائة في مايو ٢٠١٦. ونتيجةً لذلك، سيتم تقويض الوصول إلى الأدوية المتاحة بأسعارٍ معقولةٍ من قبل الأسر ذات الدخل المنخفض.

وفي ظل هذه الظروف، يبدو صندوق النقد الدولي وكأنه بغض الطرف عن حقيقة أن الحكومات العربية تقدم إعانات لشعوبها كوسيلةٍ للتخفيف من ارتفاع أسعار السلع الأساسية في ظل غياب خطط الحماية الاجتماعية المتطورة في بلدانها. ومن خلال المضي قدماً في خفض الدعم الشديد، يناقض صندوق النقد الدولي تصديقه على حماية الإنفاق الاجتماعي، وقد يشجع بشكلٍ غير مباشرٍ زيادة الفقر وتوسيع فجوات عدم المساواة.

وإلى جانب رفع ضريبة القيمة المضافة وإلغاء الإعانات، فإن احتواء فاتورة الأجور هو جزءٌ لا يتجزأ من حزمة تصحيح أوضاع المالية العامة لصندوق النقد الدولي. بما أن النفقات المتكررة مثل الرواتب غالباً ما تحصل على أكبر مخصصات في الميزانية، فقد دعمت المؤسسات المالية الدولية تقليدياً الحدود القصوى للأجور والتوظيف (أورتيز وكامنز ٢٠١٣). قام البرلمان المصري بالفعل بخطوةٍ جريئةٍ نحو تحقيق هذه الغاية في أغسطس ٢٠١٦ من خلال إقرار القانون رقم ١٨ لعام ٢٠١٥ المثير للجدل جداً. ويوضح البدراوي وكوركري (٢٠١٧) أن القانون يسمح للدولة بإنهاء عقد الموظف خلال فترة تجريبيةٍ مدّة ستة أشهر، يمكن بعدها نقل الموظف، أو تخفيض راتبه بنسبة ٥٠ في المائة، أو طرده بعد استعراضين متواصلين للأداء الضعيف. ويؤثر تخفيض العمالة هذا على أكثر من ٥ ملايين موظف في القطاع العام، بينما يضرّ بالنساء بشكلٍ غير متناسب، اللواتي إما سيخرجن من صفوف القوى العاملة للوقوع في البطالة، أو القطاع غير الرسمي، أو سيتم إجبارهن على التنافس في قطاعٍ خاصٍ تمييزيٍّ غير منظمٍ يكسبن فيه من ٣٥ إلى ٤٠ في المئة أقل من نظرائهن من الذكور (المرجع السابق).

على الرغم من تكلفتها المالية الكبيرة، فإن الوظائف الحكومية والدخل المقدمين إلى المصريين ذوي المهارات المتوسطة أو العالية أساسيان لضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية بالإضافة إلى ضمان الاستقرار السياسي. ويمكن اعتبار ذلك بمثابة ضريبة يدفعها المجتمع ككل لمواجهة البطالة والشعور بالإقصاء والظلم المصاحب لها، ولا سيما بين الشباب المتعلم (أدلي ٢٠١٦). لذلك، من خلال تعزيز احتواء الأجور كإجراءٍ لتقليص العجز، سوف ينظر صندوق النقد الدولي إلى الدولة المصرية كمجرد جهازٍ إداريٍّ، في حين يجردها من وظيفتها الاجتماعية، ما يعرّض الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وكذلك الاستقرار إلى خطرٍ شديدٍ.

يجب استخدام عائدات المدخرات المالية، كما يقول صندوق النقد الدولي، لتعزيز برامج الحماية الاجتماعية: «سيتم توجيه حوالي ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي من المدخرات المالية إلى دعمٍ إضافيٍّ للمواد الغذائية والتحويلات النقدية إلى المسنين والأسر الفقيرة (النجار، ٢٠١٦)». في حين أن هذه الحجة ترقى إلى ادعاءات صندوق النقد الدولي بشأن أهمية الإنفاق الاجتماعي والشمولية، فإن التفاصيل حول كيفية تحويل مدخرات الميزانية إلى شبكات أمان اجتماعي معززة وشاملة لا تزال محدودة للغاية في وثائق موظفي صندوق النقد الدولي (البدراوي وكوركري ٢٠١٧).

١. أن النفقات الرئيسية هي النفقات العامة بعد خصم مدفوعات الفائدة على الدين العام. توفر النفقات الرئيسية مؤشراً لجميع القطاع العام.

٢. تكمن المشكلة أكثر في فرض ضريبة القيمة المضافة على قدم المساواة وبشكلٍ موحدٍ، وليس في ضريبة القيمة المضافة عليها. إن الضريبة على القيمة المضافة المتساوية والموحدة، أي التي تكون نفسها بالنسبة لجميع فئات الدخل، تعمل التآزر غير متكافئ على حساب التراجع الأقرب من السكان.

ومع ذلك، من المهم الإشارة هنا إلى أن صندوق النقد الدولي، في جميع وثائقه وبياناته، يؤيد صراحةً تطوير المساعدة الاجتماعية المستهدفة، مثل شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة. غير أنه لا يؤيد الحماية الاجتماعية الشاملة كعنصر أساسي من جدول أعمال الإصلاح المالي الخاص به للبلدان النامية والبلدان المنخفضة الدخل. وتعتبر الحماية الاجتماعية حقاً من حقوق الإنسان وهي مكرسة على أنها كذلك في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، وفي صكوك الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى لحقوق الإنسان (منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٦).

من ناحية أخرى، أظهرت التجربة في العديد من البلدان النامية أنه عند بداية الأزمة الاقتصادية الأخيرة، لم تكن شبكات الأمان الاجتماعية هذه قادرة على لعب دورها في ضمان الأمن الاجتماعي لأكثر المجموعات فقراً. في الواقع، لا تزال أعداد الفقراء والمهمشين تنمو باطراد بينما نتحدث الآن. ومع ذلك، فحتى في الوقت الذي يتحول فيه المد العالمي نحو الحكم الاجتماعي الشامل، الأمر الذي يتماشى مع خطة أهداف التنمية المستدامة، يبقى صندوق النقد الدولي ثابتاً في تأييده للمساعدة الاجتماعية المستهدفة، وخاصة شبكات الأمان المستهدفة (كنتيكيلينيس Kentikelenis وستابز Stubbs ٢٠١٧). هذا الموقف يبعد سياسة صندوق النقد الدولي كثيراً عن الأهداف الحالية للمجتمع الدولي تجاه الحماية الاجتماعية (المراجع السابق). هناك فرصة لكي يتحدى صندوق النقد الدولي ادعاءاته بشأن الحماية الاجتماعية والشمولية بوضع سياسات عالمية للحماية الاجتماعية على قدم المساواة مع سياسات استقرار الاقتصاد الكلي.

وفي الختام، جرى تقديم قرض مصر خلال فترة مضطربة، شهدت خلالها الدولة تدهوراً في عجز ميزان مدفوعاتها وتآكل لاحتياطياتها الدولية بسبب، في جزء كبير منه، تدفق رأس المال الهارب من الفوضى السياسية. ومع ذلك، فإن استجابة السياسات، على النحو المقدم من خلال قرض مصر في إطار تسهيل الصندوق الممدد، تشير إلى استعداد متحيز لصندوق النقد الدولي لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي على القضايا الاجتماعية. وقد أدى تفاعل الشروط المالية والنقدية ومعدلات سعر الصرف إلى استياء اجتماعي وتفاقم الرفاهية. ويمكن بالفعل لمس التضخم اللاحق (المرتفع)، وارتفاع تكاليف الواردات، وارتفاع تكاليف المعيشة، والركود في الأجور، وارتفاع معدلات البطالة، فضلاً عن تفاقم الفقر وعدم المساواة، في مصر (المراجع السابق). وهذا يقودنا إلى القول أنه في حين أن السياسة الاجتماعية أصبحت الآن مشمولة في خطاب ووثائق صندوق النقد الدولي، فإن السياسات التي يجب أن تتماشى مع الخطاب تظل غير ذات أهمية وغير كافية وغير قادرة على دفع النمو الشامل. وعلاوة على ذلك، تتناقض توصيات سياسة الصندوق في ضوء الظروف الاجتماعية الاقتصادية القائمة في مصر مع مزاعم الصندوق بزيادة المرونة في الإقراض، ليس أقلها من حيث السماح بمساحة أكبر للبلد المتلقي بتطبيق سياسات مالية لمواجهة التقلبات الدورية من أجل تعزيز النمو وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مع استخدام السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف كدبايرٍ تيسيرية.

## الأردن

بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٢، لم يلتزم الأردن بأي اتفاقات قروض مع صندوق النقد الدولي. ومع ذلك، أبت بداية الانتفاضات في عام ٢٠١١ إلى سلسلة من الصدمات الخارجية للاقتصاد الأردني، ما أدى إلى اتساع العجز في الحساب الجاري وتراجع النمو (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢ ج). أصبحت واردات البلاد من منتجات الوقود لتوليد الكهرباء أكثر تكلفةً بعد التخریب المتكرر لخط الغاز العربي، ما ضاعف خسائر شركة الكهرباء العام (NEPCO).

وفي الوقت نفسه، ضعفت السياحة والتحويلات المالية والاستثمار الأجنبي المباشر بسبب التوترات الإقليمية (المراجع السابق). ولجأت الحكومة الأردنية إلى الإنفاق الاجتماعي من أجل تخفيف الأثر الاجتماعي لهذه الصدمات. وبمساعدة منحٍ كبيرة، كانت السياسة المالية التوسعية، من خلال زيادة الإعانات والأجور، الأداة الرئيسية للحكومة (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٢ د). وإلى جانب تضاؤل الإيرادات المحلية، كانت هذه التدابير تعني أن احتياجات التمويل العام كانت تتكاثر، على الرغم من المنح الكبيرة في الميزانية من البلدان المجاورة.

وفي أواخر عام ٢٠١٢، اتفق الأردن مع صندوق النقد الدولي على اتفاق استبعاد ائتماني مدته ثلاث سنوات بقيمة ٢,٠٦ ملياري دولار أمريكي، بهدف دعم البلاد لمواجهة التحديات المالية والخارجية، بالإضافة إلى دعم النمو المرتفع والشامل (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢ ج). إن حجر الزاوية في البرنامج هو تصحيح أوضاع المالية العامة، وأهم عناصره إزالة الإعانات المعممة وتخفيض فاتورة الأجور كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢ د). كجزء من قرض اتفاق الاستعداد الائتماني الخاص بالأردن، اقترح صندوق النقد الدولي تدابير تخفيفية لمصاحبة الإصلاحات المالية، بما في ذلك تقوية السلامة الاجتماعية وتعزيز الدعم المستهدف للطاقة/التحويلات النقدية لحماية الفقراء من تأثير ارتفاع الأسعار (المراجع السابق).

من المعترف به أن الإعانات المعممة غير فعّالة ويتم استخدام جزء كبير منها من قبل الشركات التجارية الأكثر ثراءً بدلاً من الشرائح الأفقر من السكان الأردنيين. ومع ذلك، فإن التخفيضات في الإعانات لم توفر بالضرورة أكثر الأدوات السياسية ملاءمةً لمعالجة الأسباب الكامنة وراء ارتفاع الأسعار، لا سيما في قطاع الطاقة. وقد جرى بشكلٍ أساسي تحديد العوامل التي تعمل على رفع الأسعار، خارجياً، ولم تقم تخفيضات الإعانات سوى بالقليل لمعالجة هذه العوامل الخارجية. وبالمثل، لم تحسّن شبكات الأمان الاجتماعي الحالية وبرامج التحويلات النقدية في الأردن بشكلٍ ملحوظٍ من ظروف الفقراء، لأنها عجزت عن تقليل تأثير تدابير التقشف الجديدة (عواد ٢٠١٧).

ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم شمولية التدابير المتخذة في إطار برنامج قروض اتفاقات الاستعداد الائتماني، الذي أغفل عدم ملاءمة القدرات الإدارية لمؤسسات الدولة القائمة لتعزيز خطط الحماية الاجتماعية واحتواء الآثار الاجتماعية للتقشف. يشير شري وآخرون (٢٠١٤) إلى أن المساعدات للمجموعات ذات الدخل المنخفض في الأردن كانت غير متناسقة، وكافحت مؤسسات الدولة لاستهداف المجموعات المحتاجة بسبب عدم وجود بيانات دقيقة عن السكان. وقد أدت أوجه القصور المؤسسية هذه، بالإضافة إلى القطاع غير الرسمي الممتد، الذي كان يوظف حوالي ٤٤ في المائة من إجمالي القوى العاملة في البلاد في عام ٢٠١٠، إلى جعل التدابير التخفيفية المقترحة تبدو أقل جدوى وأكثر استحالةً (المراجع السابق). ويشير مسلم (٢٠١٥) إلى أنه في ضوء القيود الاقتصادية القاسية وأنظمة الحماية الاجتماعية المتخلفة إلى حدٍ كبير، أدت الحزمة المركزة على

التكشف إلى احتجاجات وأعمال شغب في عام ٢٠١٢، ذُكرت بأعمال الشغب التي وقعت في عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٦. ويشدد عوض (٢٠١٧) على أن التدابير المذكورة أعلاه كان لها تأثير غير متناسب على الشرائح الأكثر فقراً من سكان الأردن، لأنها أضرت بالقدرة على تحمّل تكاليف العديد من السلع الأساسية، في حين أن الفساد السائد في البلاد والتهرب من الضرائب - الذي يُقدر أنه يكلف خزينة الدولة بين ٨٠٠ مليون و١ مليار دينار في السنة - لم تتم معالجتها إلى حدٍ كبيرٍ في إطار برنامج اتفاق الاستعداد الائتماني المدعوم من صندوق النقد الدولي.

في ٢٤ أغسطس ٢٠١٦، بعد عامٍ واحدٍ فقط من انتهاء برنامج اتفاق الاستعداد الائتماني، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على قرض بقيمة ٧٢٣ مليون دولار أمريكي للأردن في إطار تسهيل الصندوق الممدد (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ د). يسعى هذا الاتفاق إلى مواجهة تحدياتٍ مهمةٍ لا تزال تواجه الاقتصاد الأردني: النمو الاقتصادي الخجول؛ ومعدلات البطالة المرتفعة، لا سيما بين النساء والشباب؛ ووصول الدين العام الإجمالي إلى ٩٣ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وأزمة اللاجئين والضغط المرتبطة بها على الاقتصاد والمالية العامة؛ وعجز الحساب الجاري العالي (المرجع السابق). يدعم برنامج تسهيل الصندوق الممدد الخاص بالأردن «رؤية الأردن لعام ٢٠١٥»، وهو إطار عمل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية لمدة عشر سنوات، سيساعد السلطات الأردنية في مواجهة هذه التحديات وتحقيق النمو الشامل من خلال تعزيز تصحيح الأوضاع المالية العامة والإصلاحات الهيكلية الواسعة (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ د). تشمل أدوات السياسة التالية العناصر الرئيسية للإصلاحات المقترحة.

#### - السياسة النقدية وسياسة الصرف.

بعد مناقشة المجلس التنفيذي بشأن الأردن، أكد السيد ديفيد لبيتون، النائب الأول للمدير العام، ورئيس المجلس بالنيابة، أن «السياسة النقدية تمّت إدارتها بمهارة، وستبقى مرتكزة على ربط سعر الصرف وتركّز في المقام الأول على الحفاظ على مستوى ملاءمٍ من الاحتياطات (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ هـ، ص ٢). «ويعكس هذا في تقرير موظفي صندوق النقد الدولي الخاص بالأردن، حيث يؤكد التقرير أن السياسات النقدية والمالية لا تزال موجهةً نحو الاحتفاظ بالاحتياطات الكافية لترسيخ سعر الصرف، أي الحفاظ على ربط الدينار الأردني بالدولار الأمريكي (المرجع السابق).

من المؤكد أن نظام سعر الصرف المثبت ساعد الاقتصاد الأردني على الحفاظ على عملةٍ مستقرةٍ وقويةٍ، ليس بسبب وجود حجم كبير من الصادرات أو اقتصاد وطني قوي ولكن لأن العملة قد جرى تثبيتها بالدولار الأمريكي منذ عام ١٩٩٥. لقد كان للسعر من حيث القيمة الدولارية العديد من التأثيرات المرغوبة على الاقتصاد الأردني، مثل تحسين ثقة المستثمرين، وجذب الاستثمارات والأموال العربية والأجنبية دون التعرض إلى خطر خسارة الصرف، والتحكم في التضخم، بالإضافة إلى ترسيخ الثقة في الاقتصاد الأردني والدينار (فانك Fanek ٢٠١٥). كما نجح تثبيت سعر الصرف في زيادة احتياطات النقد الأجنبي إلى مستوياتٍ ملائمةٍ. وتعد هذه الزيادة مؤشراً مهماً للثقة في الاقتصاد الأردني والدينار كعملة توفير واستثمار، وتسهم في تعزيز قدرة الاقتصاد على مواجهة الصدمات الخارجية (الدباس ٢٠١٥).

ومع ذلك، وعلى الرغم من أهميته، فإن تثبيت سعر الصرف وهدفه المتمثل في الحفاظ على مستوياتٍ كافيةٍ من الاحتياطات، لا ينبغي أن يؤدي إلى الإفراط في الثقة. ويعتمد احتياطي البنك المركزي الأردني بشكلٍ كبيرٍ على الاقتراض الخارجي والمنح الخارجية، خاصةً من الدول العربية الغنية بالنفط. فعلى سبيل المثال، يشير فانك Fanek (٢٠١٦) إلى أن صافي الاقتراض الأردني بالدولار الأمريكي خلال عام ٢٠١٥ بلغ ١,٩١٨ مليار دولار مقارنةً بزيادةٍ في الاحتياطات تبلغ ٤١١ مليون دولار فقط. ويشير هذا إلى أنه لولا الاقتراض الخارجي والمنح الخارجية، فإن احتياطي النقد الأجنبي كان سيهبط بمقدار ١,٥ مليار دولار، وبالتالي يقوض الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للأردن. والواقع أن احتياطي الأردن لا ينبع من المصادر المستدامة للأنشطة الاقتصادية الأساسية للبلد، مثل صادرات السلع والخدمات، وبدرجةٍ أقل، التحويلات والاستثمارات الأجنبية، بل إنه ينبع من مصادر حساسة وغير مستدامة أخرى، يتم تحديدها من الخارج وتخضع للتقلبات، مثل المنح العربية والأجنبية، والقروض الأجنبية وإيرادات السياحة، وغيرها (المرجع السابق).

علاوةً على ذلك، جعل تثبيت العملة السياسة النقدية في الأردن غير فعّالة من حيث استخدامها لأغراض مواجهة التقلبات الدورية لتحفيز الطلب الكلي والنمو. وقد جرت مصادرة السياسة النقدية كأداةٍ مستقلةٍ لإدارة الاقتصاد الكلي، حيث باتت خاضعة لتثبيت سعر الصرف الذي اعتمده البلاد على مدى العقدين الماضيين. وأكثر من ذلك، فإن العملة المحلية القوية (بسبب التثبيت) قد تشجّع الواردات، وتثبط الصادرات (ثلث واردات الأردن)، فضلاً عن تثبيط السياحة الوافدة وتشجيع السياحة إلى الخارج. وهذا بدوره يمارس ضغطاً على ميزان المدفوعات في البلد، لأنه يمكن أن يعمّق العجز في الحساب الجاري، وبالتالي يتناقض مع هدف البرنامج المتمثل في احتوائه. وتجدر الإشارة إلى أن مدى اتساع العجز أو تخفيفه يتوقف على الفرق بين تدفقات رأس المال والتمويل من ناحية، وارتفاع العجز التجاري بسبب قوة العملة، من ناحيةٍ أخرى. ولكن في ضوء الاضطرابات الإقليمية والمخاوف بشأن هروب رؤوس الأموال، فإن الزيادة المحتملة في حساب رأس المال بسبب وجود عملة أقوى ومثبته، لا يبدو أنها قادرة على التعويض عن الزيادة في العجز، الأمر الذي من شأنه أن يزيد من تفاقم أزمة ميزان المدفوعات في الأردن ويجعل البلاد في حاجةٍ ماسةٍ إلى التمويل.

لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يُفهم النقد أعلاه للسياسة النقدية الخاصة بالأردن على أنه حجةٌ ضد تثبيت العملة. على النقيض من ذلك، تُعد إدارة سعر الصرف أداةً حاسمةً للاقتصاد الكلي يتم استخدامها وفقاً لأهداف النمو والتنمية طويلة المدى للبلد. ومع ذلك، فإن اعتماد احتياطات الأردن على مصادر محددة خارجياً وغير مستدامة لسعر الصرف، من جهةٍ، والضغط الذي من المرجح أن يمارسه الدينار الأردني القوي على الميزان التجاري للبلد، لا يخلق الرضا. في الواقع، فإن إهمال صندوق النقد الدولي لمثل هذه المعوقات للسياسة النقدية في الأردن يسلب الضوء على رضاه عن نفسه وكذلك تحليله السطحي في ما يتعلق بمعالجة تلك التحديات، وبالتالي يشكك في ملاءمة نهج السياسة النقدية وسياسة الصرف لبرنامج النقد الدولي من حيث ملاءمته للنهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأردن.

تهدف السياسات التي يدعمها برنامج تسهيل الصندوق الممدد، في جملة أمور، إلى الضبط التدريجي لأوضاع المالية العامة من أجل تخفيض الدين العام إلى حوالي ٧٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠٢١، بانخفاض من ٩٤ في المائة في عام ٢٠١٦، من دون إهمال اعتبارات النمو الشامل (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦هـ). وتشمل التدابير الإضافية التي تركز على احتواء العجز العام إصلاحاتٍ محسنة للإيرادات في النظام الضريبي، مثل زيادة الضرائب غير المباشرة على السجائر والكحول والنفط (رفع أسعار الديزل والكيروسين والبنزين بنسبة ٠,٠٢٥ دينار أردني/لتر)؛ وإلغاء بعض الإعفاءات الضريبية التي جرى إدخالها في عام ٢٠١٥؛ وتخفيض بنسبة ١٠ في المائة في النفقات الجارية مقارنةً بالميزانية (المراجع السابق).

ويشدّد الإطار المالي لبرنامج صندوق النقد الدولي على الحاجة إلى ضبطٍ ثابتٍ ومطردٍ لأوضاع المالية العامة، بدلاً من الضبط الأسرع الذي من شأنه أن يعرّض النمو والتماسك الاجتماعي للخطر. كما يقر الإطار بأهمية الحفاظ على الإنفاق الاجتماعي وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي.

ويدعو صراحةً إلى الحفاظ على النمو الاسمي لفاتورة الأجرور في القطاع العام عند حوالي ١/٢ في المائة سنوياً من ٢٠١٧-٢٠١٩، وحماية الفئات ذات الدخل المنخفض من خلال تحسين استهداف التحويلات، بما في ذلك من خلال إنشاء، بدعمٍ من البنك الدولي، تبادل البيانات الآلي بين صندوق المعونة الوطنية (NAF) والوكالات العامة من أجل وضع سجل وطني موحد في نهاية المطاف من شأنه تحسين تبادل المعلومات والأهلية والتسجيل في البرامج (المراجع السابق). وبالتأكيد، يدل الاعتراف بالمخاطر المرتبطة بالضبط السريع لأوضاع المالية العامة من جهة، وإدراك أهمية تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، من جهةٍ أخرى، على تعزيز الاهتمام بالقضايا الاجتماعية في الأردن. ومع ذلك، فإنهما لا يشيران إلى انحرافٍ لصندوق النقد الدولي، في تصميم سياسته، عن تدابير التقشف المالي التقليدية الخاصة به والتي كانت جزءاً لا يتجزأ من اتفاقات الإقراض السابقة الخاصة مع الأردن. في الواقع، فإن التدابير المالية المقترحة بموجب الإطار المالي لتسهيل الصندوق الممدد لا تشكل استجابةً مناسبةً للتوقعات الاجتماعية والاقتصادية المتقلبة للأردن في سياق عدم اليقين السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد.

وعلى غرار الحالة المصرية، فإن شعار المستهدف لصندوق النقد الدولي في الأردن - أي تركيزه على «الضمانات الاجتماعية»، الذي يهدف إلى حماية الإنفاق الاجتماعي وحماية الفئات الأكثر ضعفاً، بدلاً من الحماية الاجتماعية بشكل عام - لا يتماشى مع جوهر حقوق الإنسان. من خلال التركيز على الخطط المستهدفة، يقوم صندوق النقد الدولي بحكم الواقع بتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي كبديل عن مخططات الحماية الاجتماعية الشاملة. على هذا النحو، تحمل شبكات الأمان الاجتماعي فلسفة أن الضمان الاجتماعي/التأمين ليس حقاً، بل هو إجراء تصحيحي ضروري لمعالجة العوامل الخارجية السلبية التي تنشأ من سياسات صندوق النقد الدولي، والتي تؤثر سلباً على شرائح معينة من السكان الذين لا ينجحون في جني الفوائد من هذه السياسات، وبالتالي تصبح مؤهلة للخطط الاجتماعية المستهدفة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

ومن ناحيةٍ أخرى، فإن الدعوة إلى زيادة ضرائب المبيعات على المنتجات الأساسية، التي تعتبر ضروريةً للحياة، مثل وقود التدفئة أو الغاز الطبيعي للاستخدام المنزلي، تشير إلى نوع من الإهمال للوقائع القاسية التي يتحملها الأردنيون، بما في ذلك معدلات الفقر والبطالة الكبيرة في البلاد (جوردان تايمز The Jordan Times ٢٠١٦). في فبراير، خرج مئات الأردنيين إلى شوارع عمان ومناطق أخرى للاحتجاج على رفع الضرائب، مطالبين بإطاحة الحكومة ومنقسين عن غضبهم من ارتفاع الأسعار (أ وكالة فرانس برس ٢٠١٧). وبالإضافة إلى رفع الضرائب على المواد الغذائية الأساسية والوقود، يهدف البرنامج إلى خفض النفقات الجارية المتعلقة بالميزانية. يجب أن تشمل التخفيضات في النفقات، من بين أمورٍ أخرى، تخفيضات الدعم في قطاع الطاقة، من خلال خفض الدعم التناقلي<sup>١١</sup>، الذي جرى تطبيقه في البداية لتغطية العجز الذي تكبدته الشركة الوطنية للكهرباء (NEPCO). ومن المتوقع أن تؤدي إجراءات الدعم هذه إلى تفاقم محنة الأردنيين الأكثر فقراً، وقد تؤدي إلى اضطراباتٍ أهلية، على غرار ما حدث في الماضي من اضطراباتٍ نجمت عن عمليات إزالة الدعم (الخالدي ٢٠١٥). ومن خلال المضي قدماً في التدابير المالية المذكورة أعلاه، ترى افتتاحية صدرت في صحيفة «جوردان تايمز» في نوفمبر، بأن صندوق النقد الدولي «سيكون قد تجاهل التزامات الأردن بموجب اتفاقيات دولية مختلفة لحقوق الإنسان، بما في ذلك اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي حدّرت مراراً وتكراراً الدول الأطراف والمؤسسات النقدية الدولية بعدم انتهاك حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك الاقتصادية والاجتماعية (جوردان تايمز The Jordan Times ٢٠١٦)».

مما لا شك فيه أن دعوات برنامج صندوق النقد الدولي لخفض الدين العام الإجمالي، والذي تبلغ ٩٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، هي أكثر من مبررة. وبعبارةٍ أخرى، فإن الهدف المتمثل في تخفيض الدين هو أساسي في حد ذاته ليتمكن البلد المُنقل بالديون من تحرير الموارد للاستثمارات المنتجة. ومع ذلك، لكي يتمكن الأردن من التغلب على تحديات ديونه، ينبغي السعي إلى تخفيض الدين في خطةٍ إجماليةٍ أوسع تركز على تعزيز القدرات الإنتاجية والعمالة. وحتى إذا كانت تدابير التقشف — تخفيضات الإعانات والزيادات الضريبية — المقدّمة بموجب قرض صندوق النقد الدولي ستؤدي في نهاية المطاف إلى خفض العجز، مع ثبات العوامل الأخرى، يبقى من غير الواضح ما إذا كان هذا سيعزز توليد الإيرادات بمعدلٍ أعلى من الزيادة في نفقات الدولة. وبقدر ما تظل الجهود الرامية إلى تعزيز توليد الدخل محدودةً ولا تتجاوز مجرد إجراءات التقشف، فإن الأردن سوف يعتمد عاماً بعد عامٍ على زيادة الدين العام لتمويل العجز المالي.

في الواقع، للنمو والعمالة في الأردن سجل سيئ. فما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ٢,٤ في المئة في عام ٢٠١٥، بانخفاضٍ من ٣,١ في المئة في العام السابق، وأقل من هدف صندوق النقد الدولي المحدد بـ ٢,٨ في المئة (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦هـ؛ وكالة فرانس برس ٢٠١٦)، ما يشير إلى أن الأردن يعاني من انكماش الأنشطة الاقتصادية. وعلى نفس المنوال، قفزت البطالة الرسمية إلى ١٤ في المائة من سكان الأردن البالغ عددهم ٩,٥ ملايين نسمة، ما أثار بشكلٍ غير متناسبٍ على النساء والشباب، في حين أن التقديرات غير الرسمية تقول إنها بلغت ٣٠ في المائة (المراجع السابق).

وفي ظل هذه الخلفية، يبدو أن نهج صندوق النقد الدولي نحو خفض الدين الوطني يتم تعزيزه مقابل تجاهل تام للواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للأردن. وفي غياب استراتيجيةٍ لزيادة الإيرادات الكبيرة والمستدامة (ومن) للاستثمارات العامة في القطاعات الاجتماعية والإنتاجية، من غير الواضح كيف يمكن لبرنامج قرض صندوق النقد الدولي أن يعمل كحلٍ دائمٍ لمشاكل الديون في الأردن. وبشكلٍ عام، فإن الدعوات إلى تخفيض الإنفاق في بلدٍ كانت فيه النفقات متزمتة أيضاً، ولم تترك مجالاً كبيراً للوفورات في الإنفاق، ناهيك عن زيادة أسعار السلع الأساسية، ستؤدي إلى تفاقم مستويات البطالة والفقر وعدم المساواة الموجودة بالفعل مع عواقب سلبية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلاد (هاريجان والسعيد ٢٠١٤).

١٠ - إن صندوق المعونة الوطني (NAF) الذي جرى إنشاؤه في عام ١٩٨٦، هو الوكالة الأساسية المسؤولة عن توزيع المساعدات النقدية في الأردن. يشكل صندوق المعونة الوطنية شبكة الأمان الاجتماعية الأكبر تمويلياً من الدولة. ١١ - إنها استراتيجيةٌ لتحديد أسعار أعلى لمجموعةٍ واحدةٍ من المستهلكين (على سبيل المثال الأبناء) من أجل إتاحة الدعم - أي البيع بسعر أقل - لمجموعةٍ أخرى من المستهلكين (على سبيل المثال، الفقراء).

شاركت الحكومة التونسية في مفاوضاتٍ مع صندوق النقد الدولي مباشرةً بعد إطاحة نظام بن علي. وقد توجت هذه المفاوضات بتخصيص ١,٧٤ مليار دولار أمريكي بموجب اتفاق استرداد ائتماني لتونس، وافق عليه المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في يونيو ٢٠١٣ (صندوق النقد الدولي ٢٠١٣ ب). وحتى الموافقة على اتفاق الاسترداد الائتماني لتونس، فقد أظهر صندوق النقد الدولي اهتماماً صريحاً بمسائل عدم المساواة ومستويات المعيشة، ودعا إلى إدخال تحسيناتٍ في النتائج الاجتماعية لقروضه من خلال سياساتٍ سليمةٍ لإعادة التوزيع (موماني ولانز ٢٠١٤ ب). في تقرير مشاورات المادة الرابعة لتونس لعام ٢٠١٢، يسلط صندوق النقد الدولي الضوء على ما يلي: «ستكون هناك حاجة إلى معالجة جيوب الفقر وتنفيذ السياسات المستهدفة لحماية الفئات الأكثر ضعفاً بين السكان. وتشير تقديرات الفقر المنقحة إلى أن معدلات الفقر وعدم المساواة أعلى مما ذكر سابقاً، لا سيما في المناطق الداخلية غير المتطورة. كما سيساهم الحد من البطالة والتفاوتات الإقليمية في التخفيف من حدة الفقر. وبالإضافة إلى ذلك، ستكون هناك حاجة إلى سياساتٍ مستهدفة، بما في ذلك تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، لحماية الفئات الأكثر ضعفاً من السكان من خلال عملية التحول الاقتصادي (صندوق النقد الدولي ٢٠١٢)»

ومع ذلك، يبدو أن مقترحات السياسة الواردة في برنامج اتفاق الاسترداد الائتماني لعام ٢٠١٣ تشير إلى وجود فجوةٍ بينها وبين الادعاءات التقدمية اجتماعياً التي أدلى بها صندوق النقد الدولي في وقتٍ سابق. ويدعو اتفاق الاسترداد الائتماني، من بين أمورٍ أخرى، إلى احتواء الأجور والإعانات، بالإضافة إلى إصلاح النظام الضريبي واعتماد جدول أعمال طموح للإصلاح الهيكلي يركّز على النهوض بتنمية القطاع الخاص والحد من التدخل الحكومي المنتشر (هنية ٢٠١٥). ولهذه الغاية، شملت تدابير السياسة المحددة، في جملة أمورٍ، خفض الضرائب على الشركات مع رفع ضريبة القيمة المضافة؛ وخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة وخصخصة البنوك العامة؛ وإصلاح نظام المعاشات؛ وخفض الإعانات واحتواء الأجور العامة؛ وتحرير بيئة الاستثمار؛ وإلغاء القيود على سوق العمل (المرجع السابق). وأثارت محاولة الحكومة لتطبيق هذه السياسات احتجاجاتٍ اجتماعيةٍ تهدف إلى الاعتراض على ارتفاع تكاليف المعيشة بسبب خفض الإعانات وجدولة الرسوم والضرائب الجديدة. يشير هنية (٢٠١٥) إلى أن معدل التضخم بلغ أكثر من ٦ في المائة خلال عام ٢٠١٣، مع ارتفاع أسعار المواد الغذائية غير المُدارة إلى ١٠ في المائة بحلول نهاية العام، وهو أعلى مستوى منذ ما قبل الانتفاضات. وبالمثل، ارتفعت أسعار الكهرباء والغاز المنزلي بنسبة ١٠ في المائة في يناير ٢٠١٤؛ وكان من المتوقع أن ترتفع أسعار الوقود بنسبة ستة بالمائة أخرى في يوليو ٢٠١٤؛ وقد تمت الإشارة في ميزانية ٢٠١٤ (مسلم ٢٠١٥) إلى تدابير لزيادة بنسبة ٢٥ في المائة في الضرائب المفروضة على المركبات، ستؤثر بشكلٍ غير متناسبٍ على سائقي سيارات الأجرة والمزارعين. إضافةً إلى ذلك، استمر الدين العام في اتجاهه التصاعدي، مسجلاً أكثر من ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤، في حين بلغ معدل البطالة ١٥,٢ في المائة، متجاوزاً ٢٥ في المائة في المناطق الغربية في البلد (المرجع السابق، صندوق النقد الدولي ٢٠١٦). إن الصورة القائمة في تونس في أعقاب تنفيذ السياسات بموجب اتفاق الاسترداد الائتماني، تذكرنا بالصورة التي كانت موجودة خلال عهد بن علي.

في وقت انتهاء صلاحية اتفاق الاسترداد الائتماني في ديسمبر ٢٠١٥، ظلت تونس تواجه تحدياتٍ مهمة. لم يحقق النمو التوقعات: بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي ٠,٨ في المائة في عام ٢٠١٥، وانخفضت الإنتاجية، وبلغت نسبة البطالة بين الشباب ٣٥ في المائة، ووصلت إلى ٦٧ في المائة للخريجين الشباب و٣٣ في المائة للنساء (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦). بالإضافة إلى ذلك، تدهور عجز الحساب الجاري، ووصل إلى ما يقدر بنحو ٨,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٥ (المرجع السابق). وقد مهدت هذه الثغرات في الاقتصاد الكلي الطريق لاتفاق إقراض ثانٍ لتونس منذ عام ٢٠١١. في مايو ٢٠١٦، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على قرض بقيمة ٢,٩ مليار دولار أمريكي بموجب الصندوق الممدد لتونس (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ و). ويهدف تسهيل الصندوق الممدد هذا البالغة مدته أربعة أعوام إلى دعم الرؤية الاقتصادية التونسية الخمسية ٢٠١٦ - ٢٠٢٠، والتي تهدف إلى تعزيز نمو أقوى وأكثر شمولاً وتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. من الممكن تحقيق هذه الرؤية على أفضل وجه، وفقاً لصندوق النقد الدولي، من خلال تنفيذ إصلاحاتٍ رئيسيةٍ في السياسة الاقتصادية الكلية والهيكلية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، وإصلاح المؤسسات العامة والخدمة المدنية والمصارف المملوكة للدولة، وتحسين مناخ الأعمال (المرجع السابق). وتشمل مجالات السياسات التالية العناصر الرئيسية للإصلاحات المقترحة في إطار برنامج تسهيل الصندوق الممدد لتونس.

## - السياسة النقدية وسياسة الصرف.

من الأهداف الأساسية للسياسة النقدية وسياسة الصرف في إطار تسهيل الصندوق الممدد، التضخم المستقر والبناء الثابت للاحتياطات الخارجية. وفي تقريره عن تونس في يونيو ٢٠١٦، يفسح صندوق النقد الدولي المجال لموقف السياسة النقدية للسلطات التونسية بالحفاظ على سعر فائدة منخفض نسبياً (ما يعني معدل فائدة حقيقياً بنسبة واحد في المئة)، الذي يُعتبر ضرورياً لتحفيز النمو الاقتصادي الباهت (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦ و). ومع ذلك، فإن الصندوق يدعو البنك المركزي التونسي إلى الاستعداد لتشديد السياسة النقدية من أجل إحباط أي عودة محتملة للضغوط التضخمية، على الرغم من موقف سابق يدعم اختيار السلطات لمعدل فائدة حقيقي منخفض نسبياً. في خطوةٍ لم تكن استثنائية، تراجع صندوق النقد الدولي عن ادعاءاته السابقة التي تؤيد السياسة النقدية الميسرة للبنك المركزي التونسي. وفي بيان صحفي صدر في أبريل ٢٠١٧ بعد الانتهاء من المراجعة الأولى لتسهيل الصندوق الممدد الخاص بتونس، دعا صندوق النقد الدولي إلى «سياسة نقدية أكثر صرامة [من شأنها] مواجهة الضغوط التضخمية، وزيادة مرونة سعر الصرف [التي] من شأنها أن تساعد على تضييق العجز التجاري الكبير (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ ب)».

من جهةٍ، يُعدّ تشديد السياسة النقدية دعوةً صريحةً لرفع الأسعار (الفائدة) الرسمية، بينما من جهةٍ أخرى، ينذر تحرير سعر الصرف بخفض قيمة العملة. وبالتأكيد، إن معدلات الفائدة المرتفعة ستدعم أسعار فائدة حقيقية إيجابية (real interest rate)، والتي تبقى واحدةً من الأهداف الرئيسية للبنك المركزي التونسي حيث إنها تساعد في تثبيت توقعات التضخم وإدارة الضغوط المحتملة لانخفاض قيمة العملة. من جهةٍ أخرى، من شأن العملة الأضعف بسبب زيادة المرونة في سعر الصرف أن ترفع من الناحية النظرية صادرات تونس وتساعد على سدّ العجز.

وتمشياً مع مشورة صندوق النقد الدولي، رفع البنك المركزي التونسي الفائدة الرسمية بمقدار ٧٥ نقطة أساس بين أبريل ومايو من عام ٢٠١٧، ما دفع المعدل إلى ٥ في المئة، وهو أعلى مستوى منذ يناير ٢٠١٢ (البنك المركزي التونسي ٢٠١٧). وفي الوقت نفسه، تراجع الدينار مقابل الدولار واليورو — عملتي الشركاء التجاريين الرئيسيين في تونس —

على الرغم من التأكيدات التي قدمها مجلس إدارة البنك المركزي بأن نهج السياسة النقدية الجديد «لا يستهدف تخفيض قيمة العملة أو سعر صرف معين، أو تعويم العملة الوطنية (لغماري وآخرون ٢٠١٧)».

وفي حين أنه من المرجح أن يقوي المعدل الأعلى الدينار التونسي ويعزز سعر الصرف مقابل العملات الأجنبية من خلال جذب تدفقات رأس المال، فإن قرار السياسة النقدية الانكماشية يأتي في وقت لا يزال فيه النشاط الاقتصادي التونسي أقل بكثير من الإمكانات، وهو الائتمان للقطاع الخاص غير كافٍ، والضغط التضخمي محدودة. هذه الشروط لا تبرر موقف سياسة نقدية ضيقة، بل تبرر اعتماد سياسة نقدية تيسيرية مع سعر فائدة حقيقي منخفض نسبياً. إن المصالح العليا في السياسة، على الرغم من دعمها لأسعار الفائدة الحقيقية الإيجابية، من شأنها أن تعرقل توافر الائتمان للأفراد والشركات، وتعرقل النشاط الاقتصادي. من ناحية أخرى، يعكس ضعف العملة عزم البنك المركزي التونسي على تقليل تدخلاته في سوق الصرف الأجنبي. وهذا يعني أن البنك المركزي التونسي سوف يمتنع عن استخدام احتياطياته من النقد الأجنبي لدعم سعر صرف الدينار، ما يجعل تدخلاته موجهة أكثر نحو الشراء بدلاً من بيع العملات. ووفقاً لتوفيق الراجحي، أحد كبار مستشاري رئيس الوزراء التونسي يوسف شهيد، فإن المفاوضات مع صندوق النقد الدولي بشأن السياسة النقدية وسياسة الصرف على المدى القصير والمتوسط ركزت على مواءمة الدينار مع أساسيات الاقتصاد الكلي، وليس على الدفع إلى تخفيض قيمة العملة، بما أن تونس لم تعد في نظام سعر صرف ثابت (أفريكان مانجر African Manager ٢٠١٧). وأياً يكن الأمر، فإن انخفاض قيمة الدينار سيكون له على الأرجح تأثير سلبي على الميزانية في ما يتعلق بفواتير الطاقة، ما يزيد من تفاقم العجز. وبالمثل، فإن الانخفاض في قيمة الدينار سيحمل نتائج سلبية على الدين العام. وهذا ما يعترف به صندوق النقد الدولي: «بالنسبة للقطاع العام، سيؤدي الانخفاض الكبير في سعر الصرف إلى رفع نسب الدين العام وزيادة خدمة الدين الخارجي (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦، ص ١٥)».

وفي ضوء هذه التحديات، فإن توجيه السياسة النقدية نحو سعر صرف مرين بالكامل قد يؤدي إلى زيادة تقلب سعر الصرف الاسمي، ما سيؤثر على استقرار الاقتصاد الكلي في تونس، خاصة في ضوء كون البلد هو مستورد صافي للسلع الأولية (الغذاء والوقود). وحتى إذا كان الانخفاض في القيمة، من الناحية النظرية، سيحفز الصادرات، فإن هذه السياسة تتجاهل الجذور الهيكلية للمشكلة، وليس أقلها قيود العرض والقيود الأخرى على القدرات التي لا يمكن معالجتها بواسطة آليات السوق وحدها. ولذلك، فإن إدارة سعر الصرف، بما في ذلك الحفاظ على سعر صرف مستقر وتنافسي نسبياً، لا ينبغي أن تُسقط كأداة هامة يجب استخدامها وفقاً لأهداف النمو والتنمية طويلة الأجل في البلد. ويدعو برنامج تسهيل الصندوق الممدد أيضاً إلى تبسيط لوئح حساب رأس المال الحالية كوسيلة لتعزيز سياسة الصرف (المرجع السابق، ص ١٥). ولهذه الغاية، تستند نصيحة صندوق النقد الدولي إلى إلغاء ضوابط رأس المال، ولا سيما الضوابط المسبقة على معاملات حساب رأس المال.

إن تدفقات رأس المال إلى البلدان النامية، بصفة عامة، مرحّب بها لأنها يمكن أن توفر تمويلاً منخفض التكلفة وتدل على الثقة في الاقتصاد. ومع ذلك، فإن الطفرات المفاجئة في تدفقات رأس المال الواردة يمكن أن تربك إدارة الاقتصاد الكلي وتخلق مخاطر مالية (أوستري وآخرون ٢٠١٠). يمكن أن تؤدي الطفرة في تدفقات رؤوس الأموال إلى ارتفاع سعر الصرف وإضعاف القدرة التنافسية للقطاع القابل للتداول، ما يتسبب في إزالة الصناعة. وتُعرف هذه الآلية باسم المرض الهولندي. وبالمثل، فإن الطفرة في تدفقات رأس المال الخارجية تنطوي على آثار غير مواتية على أبعاد الاقتصاد الكلي للدولة، ما يقوض الثقة في الاقتصاد ويثبط الاستثمار الأجنبي والمحلي. إن الآثار المدمرة التي يمكن أن تخلقها تدفقات رأس المال تشكل أسباباً لاستخدام ضوابط رأس المال من أجل تنظيم هذا الانقطاع (غالغير ٢٠١١). في الواقع، كشفت الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ عن أوجه القصور في التحرير الكامل لحسابات رأس المال. ويشير غالغير (٢٠١١) إلى أن العديد من البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان النامية، من بينها آيسلندا وأوكرانيا ولاتفيا وباكستان، شهدت أنظمتها المالية انهياراً بسبب الطفرة في تدفقات رؤوس الأموال الخارجة نحو «السلامة». وتترنح تونس في ظل أزمات متعددة الأبعاد، منها الاضطرابات السياسية والأمنية الإقليمية، وما يترتب على ذلك من تداعيات على المستوى الوطني، تهدد باستمرار تصعيد الطفرات في تدفقات رؤوس الأموال. لذلك، بما أنه يمكن أن يكون لتدفقات رؤوس الأموال آثار مدمرة، فإن استخدام ضوابط رأس المال ضروري لتسوية هذا التعطل وحماية أهداف التنمية في بلد مثل تونس.

ويشدد صندوق النقد الدولي على أن الإصلاح الإضافي لإطار السياسة النقدية يجب أن يستند إلى خطط «لانتقال تدريجياً نحو إطار موثوق به يستهدف التضخم على المدى المتوسط (المرجع السابق، ص ٦٧)». ومع ذلك، ينطوي تركيز السياسة النقدية على استهداف التضخم على تحديات للنمو والتنمية على المدى الطويل في تونس. وفي حين أن العوامل المتصلة بجانب الطلب مثل زيادة العجز المالي وهو عرض النقود — اللذين غالباً ما يعتبرهما صندوق النقد الدولي عوامل محدّدة رئيسية للضغط التضخمي — تلعب دوراً في تحديد التضخم، حيث إن هذا الأخير يمكن أن يكون مدفوعاً بعوامل غير نقدية مثل صدمة عرض خارجية يمكن أن تلعب دوراً حاسماً في التأثير على الضغوط التضخمية (برجاوي وآخرون ٢٠١٠). إن أزمة الغذاء والوقود العالمية التي شهدتها الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ هي خير مثال على ذلك. كانت معدلات التضخم المرتفعة التي شهدتها البلدان النامية أثناء الأزمة مدفوعةً إلى حد كبير بارتفاع أسعار الغذاء والوقود والاختناقات الهيكلية، وليس بالعوامل المتصلة بالطلب أو العوامل النقدية. على هذه الخلفية، فإن الانتقال إلى سياسة نقدية تتمحور حول استهداف التضخم قد يخاطر بتخفيض الطلب الكلي وتقوية اتجاهات الركود في بلد يناضل من أجل إنعاش الاقتصاد منذ عام ٢٠١١ من جهة، ويلقي بكرات في ظل الأزمات متعددة الأبعاد، بما في ذلك الآثار غير المباشرة من الاضطراب الإقليمي، من ناحية أخرى؛ ناهيك عن الاختناقات الهيكلية التي تعيق النمو المستدام مثل فجوات البنية التحتية والظروف المناخية الضعيفة (السياسات والتنظيم والإدارية) للاستثمارات الإنتاجية. لذلك، فإن الاستجابة بفعالية للضغط التضخمي في تونس تتطلب أولاً فهماً عميقاً لمحدّاتها الأساسية، بدلاً من اللجوء إلى سياسات تركز على أسعار الفائدة أو على استهداف التضخم.

## - السياسة المالية.

في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي لتسهيل الصندوق الممدد لتونس، ستركّز السياسة المالية على وضع الدين العام على مسارٍ تنازلي. ويستهدف البرنامج خفض العجز المالي الهيكلي بنسبة ٢,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٩ من أجل تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، ويهدف إلى تخفيض هذه النسبة من ٥٣ في المائة المسجّلة في عام ٢٠١٥ إلى أقل من ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠ (صندوق النقد الدولي ٢٠١٦). ولهذا الغرض، دعم الصندوق الإجراءات التي اتخذتها السلطات التونسية بتجميد التوظيف في القطاع العام، وتعليق زيادة في الرواتب كان قد سبق وتم الاتفاق عليها مع الاتحاد العام التونسي للشغل، بالإضافة إلى تخفيض فاتورة الأجور في القطاع العام من ١٣,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المسجّلة في عام ٢٠١٥ إلى ١١ في المائة بحلول عام ٢٠١٨، مع تعبئة الإيرادات العامة الإضافية من خلال توسيع القاعدة الضريبية (أدي Adly وميديب Meddeb ٢٠١٧). وتتجسد هذه الدعوات في تقرير الموظفين لعام ٢٠١٦، والذي ينص على أن «احتواء فاتورة الأجور يظل أولويةً فوريةً لضمان الاستدامة المالية»، و «إصلاح إعانات الطاقة بطريقة مستدامة مع تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي الحالية هو أمرٌ ضروريٌ لتحسين تكوين الميزانية على المدى الأطول (صندوق

النقد الدولي (٢٠١٦ و)، ص. ١٣، ١٧). ويدعو التقرير أيضاً إلى تعبئة إيرادات عامة إضافية عن طريق «نظام ضريبي أكثر تقدميةً وفعاليةً سيوسع القاعدة الضريبية ويحسن القيمة المالية» (المراجع السابق، ص ٢-١).

وتشير تشاندول (Chandoul ٢٠١٧) إلى أن الإصلاحات المقترحة، ولا سيما إصلاحات الإعانات، تذكّرنا بالإصلاحات التي قام بها نظام بورقيبة، وتحت ضغط من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتعتبر تشاندول أن هذه الإصلاحات، التي شهدت ارتفاع سعر الخبز والدقيق بنسبة ١٠٠٪ في نهاية عام ١٩٨٣، أثارت «انتفاضة الخبز التونسية» في يناير ١٩٨٤، وهي انتفاضة شعبية بدأت في جنوب تونس وتوسّعت في بقية أنحاء البلاد، وكان يقودها في الأساس الشباب الفقراء والفلاحون، والعمّال الموسميون، والعاطلون عن العمل. وتشير كذلك إلى أن الإصلاحات الحالية لا تختلف عن تلك التي جرى الترويج لها في إطار التدخل المنسق لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تونس خلال الفترة الانتقالية ١٩٨٦-١٩٨٨. في الواقع، تركزت هذه الإصلاحات على نفس الحجج التي قُدمت خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٨٨ والتي تعتبر إعانات المستهلك وسيلة غير كفؤة لمساعدة الفقراء لأنها تفيد بشكل غير متناسب الأفضل حالاً بالنظر إلى أنهم يستهلكون نفس المنتجات أكثر من الفقراء، وبالتالي تهمل ديناميكيات التسوية السياسية المحلية في البلاد (وبشكل أعم، في المنطقة العربية).

وفي نفس السياق، أشعلت المحاولات الرسمية ليس فقط لاحتواء فاتورة الأجور في القطاع العام، ولكن أيضاً لتعليق زيادة في الرواتب كان سبق وتم الاتفاق عليها مع الاتحاد العام التونسي للشغل، أزمةً سياسيةً في تونس في عام ٢٠١٦ مع تهديد الاتحاد العام التونسي للشغل بسحب دعمه للحكومة. ودفع الاستياء الشعبي، بالإضافة إلى اعتراض ممثلي العمال والأعمال التجارية والجماعات المهنية على إصلاحات الأجور المقترحة، الحكومة إلى التراجع عن تنفيذ التزاماتها بالإصلاح المالي والاقتصادي بموجب تسهيل الصندوق الممدد.

ورداً على الإصلاحات الحكومية المترددة، أوقف صندوق النقد الدولي صرف الدفعة الثانية من القرض البالغ ٢،٩ ملياري دولار أمريكي في فبراير ٢٠١٧. وردت شاران بورو، الأمينة العامة للاتحاد الدولي لنقابات العمال، على تجميد القروض بما يلي: «يدفع صندوق النقد الدولي تونس إلى حافة الهاوية، مع آثار مدمرة على الاقتصاد والنظام الديمقراطي الفريد من نوعه تقريباً في المنطقة الذي قام الشعب بنائه بعد انتهاء الديكتاتورية سنة ٢٠١١ (الاتحاد الدولي لنقابات العمال ٢٠١٧)». وبالمثل، وصفت جيهان تشاندول، من المرصد التونسي للاقتصاد، الخطوة بأنها «ابتزاز من صندوق النقد الدولي»، واقترحت أن الإصلاحات المتوقفة ستؤدي إلى تعميق عدم المساواة وستتعارض مع أهداف الثورة (BWP ٢٠١٧).

أثار تجميد القروض أيضاً رداً رسمياً — تعهداً بتعجيل الإصلاحات. وبحسب موقع إخباري أفريكان نيوز.كوم (Africannews.com ٢٠١٧)، ناقش رضا السعيد، المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء في تونس، مخاوف صندوق النقد الدولي من عدم وجود إصلاحات في الأجور وسن التقاعد، وأشار إلى أن الحكومة تخطط لوقف ٢٠،٠٠٠ وظيفة في القطاع العام بالإضافة إلى بيع حصص في البنوك التجارية وزيادة مستويات الضرائب. وتأتي هذه التأكيدات في محاولة لإعادة القرض.

وكما هو الحال دائماً، فإن تدابير إعادة الهيكلة المالية والاقتصادية المتعهد بها، والتي تتماشى مع متطلبات البرنامج، ليست مجرد مسألة تقنية. وهي في الحقيقة سياسية إلى حد كبير في ضوء عواقبها على توزيع الثروة والأعباء الاقتصادية. إن الطبيعة التراجعية لحزمة الإصلاح في تونس — أي إعادة الهيكلة المالية القائمة على خفض النفقات، ولا سيما على الأجور والإعانات، وزيادة الضرائب غير المباشرة، مع بذل جهود مترددة لرفع عائدات الضرائب من الشركات الكبرى وأصحاب الأملاك من خلال سياسات ضريبية مباشرة وتدرجية — خلقت إعادة توزيع غير عادلة لعبء الإصلاح على حساب الطبقات العاملة والمتوسطة. وبالفعل، فقد كشفت الحكومة التونسية في ميزانيتها لعام ٢٠١٧ عن خطط لزيادة ضريبة القيمة المضافة وضرائب الاستهلاك الأخرى، مما في ذلك زيادة بنسبة ٢٥ بالمائة في ضريبة المركبات وزيادات في أسعار الكهرباء (رويترز ٢٠١٦). وأكثر من ذلك، يمنح قانون الاستثمار الجديد (رقم ٢٠١٦/٧١)، الذي تمت الموافقة عليه في سبتمبر ٢٠١٦ ومن المتوقع أن يصبح سارياً في عام ٢٠١٧، الشركات الخاصة حوافز ضريبية كبيرة من شأنها، وفقاً للقانون، تشجيع الاستثمار وتحفيز الانتعاش الاقتصادي.

وقد تُرجمت بشكل أساسي هذه التدابير من النوع التقشفي - تخفيضات في إعانات الوقود واحتواء أجور القطاع العام ورفع ضريبة القيمة المضافة - والارتفاع المصاحب في أسعار الطاقة والغاز، إلى انخفاض الدخل الحقيقي بين الأسر الفقيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى العاملين بأجر في القطاع العام. ونتيجة لذلك، أدت القوة الشرائية المتدهورة لشرائح رئيسية من المجتمع التونسي إلى تقويض القبول الشعبي لبرامج الإصلاح الاقتصادي التي يبرعها صندوق النقد الدولي، وأثارت احتمالية عودة الاحتجاجات والاعتصامات رداً على الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة في المنطقة (أدي وميديب ٢٠١٧). وازداد الاستياء الشعبي في ضوء المعاملة التفضيلية التي أعطتها هذه البرامج إلى الشركات من حيث الإعفاءات الضريبية السخية وغيرها من الحوافز.

إن حزمة الإصلاح الاقتصادي لتونس تكشف عن عدم مراعاة صندوق النقد الدولي لنظام تونس الديمقراطي الهش. وتظهر الشرطة الصارمة لصندوق النقد الدولي المضمنة في برنامج تسهيل الصندوق الممدد، عدم استعداد صندوق النقد الدولي لمنح تونس المرونة الكافية في كل من تصميم السياسات — السياسة المالية والنقدية — وفي إنشاء عملية مؤسسية للتفاوض بين مختلف أصحاب المصلحة بطريقة توازن بين المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للإصلاح، وتسمح بإعادة توزيع العبء بين العمالة ورأس المال بشكل أكثر عدلاً (المراجع السابق).

<sup>10</sup> The National Aid Fund (NAF), established in 1986, is the primary agency responsible for distributing cash assistance in Jordan. NAF serves as the single most comprehensive state-funded social safety net.

<sup>11</sup> It is a strategy of setting higher prices for one set of consumers (for e.g. the rich) in order to make it possible to subsidize - that is, sell at lower prices - to another group of consumers (for e.g. the poor)

تاريخياً، لم تكن اتفاقات الإفراض التي يقدمها صندوق النقد الدولي للبلدان العربية تشمل لبنان. وبعبارة أخرى، لم يتلق البلد قروضاً مباشرةً في إطار تسهيلات الإفراض التقليدية للصندوق. ومع ذلك، فإن دور صندوق النقد الدولي في لبنان قد برز مع القرض بقيمة ٧٧ مليون دولار الذي وعد الصندوق بتقديمه إلى الاقتصاد اللبناني من خلال البنك المركزي اللبناني (المشار إليه في ما يلي بـ مصرف لبنان). جرى التعهد بتوفير القرض، الذي كان في الواقع على شكل مقايضة عملات، حيث يقوم لبنان بمقايضة عملته الخاصة بالعملات الاحتياطية الحيوية التي يحتاج إليها لأغراض ميزان المدفوعات، في سياق المؤتمر الدولي الثالث للمانحين من أجل لبنان (باريس ٣) الذي عُقد في يناير ٢٠٠٧، في أعقاب الحرب اللبنانية الإسرائيلية عام ٢٠٠٦. إلا أن استخدام هذه الصفقة المالية كان مرهوناً بخطة إصلاح اقتصادي قَدّمها الحكومة اللبنانية وتقوم على عددٍ من الركائز، وهي الآتية: الحفاظ على استقرار الأسعار من خلال تعديل السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف؛ والإصلاح المالي التدريجي من خلال تنظيم النفقات وزيادة الإيرادات وتنفيذ الإصلاحات الضريبية بما في ذلك زيادة معدلات ضريبة القيمة المضافة؛ وتسريع المفاوضات حول انضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية (WTO)؛ وبرنامج خصصة يهدف إلى زيادة الاستثمار؛ وتعزيز القطاع الخاص (شري ٢٠١٤).

ومع ذلك، كان صندوق النقد الدولي من المؤثرين النشطين في السياسة في لبنان من خلال وثائق موظفيه الدورية، لا سيما تقاريره القطرية السنوية التي يعدّها موظفوه، والتي عادةً ما تُعرف باسم تقارير مشاورات المادة الرابعة. في الآونة الأخيرة، في ١٢ ديسمبر ٢٠١٦، اختتم المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي مشاورات المادة الرابعة مع لبنان (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ج).

ووفقاً للتقرير، يسيطر على آفاق لبنان الصراع السوري الذي طال أمده وأزمة اللاجئين التي تلت ذلك، واللذان لا يزالان يفاقمان الفقر والبطالة ويضعان ضغوطاً على المالية العامة والبنية التحتية الضعيفتين في الأساس للاقتصاد. لقد كان النمو خجولاً، وقد كان يحوم حول ١٪ في عام ٢٠١٦، حيث تلقت السياحة والعقارات والإنشاءات — محركات النمو التقليدية في البلاد — ضربةً قويةً بسبب التقلبات الجيوسياسية العامة والظروف الأمنية (المرجع السابق). على الجانب المالي، لا يزال الدين العام مرتفعاً عند ١٤٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٦ (وزارة المالية ٢٠١٧)، في حين أن الوضع النقدي للبلد المتمثل في تثبيت نظام سعر الصرف ظل يعاني من ضغوط تدني تدفقات الصرف الأجنبي الوافدة حتى منتصف عام ٢٠١٦.

وفي ضوء هذه الاتجاهات، يحدّد التقرير مجموعةً من الإصلاحات الاقتصادية للمساعدة في التصدي للتحديات التي يواجهها البلد. وتركّز هذه الإصلاحات على ثلاثة مجالات رئيسية: الإصلاح المالي الفوري، بشكلٍ رئيسي للمساعدة في تخفيض عبء الدين العام؛ وحماية الاستقرار المالي مع الاستعداد لزيادة أسعار الفائدة لدعم التدفقات المالية إذا لزم الأمر؛ وتمهيد الطريق لتحقيق نمو مستدامٍ وحافلٍ بفرص العمل على المدى الطويل.

تبرز مجالات السياسة التالية التوصيات الرئيسية التي يقدمها صندوق النقد الدولي للحكومة اللبنانية من خلال تقرير مشاورات المادة الرابعة.

## - السياسة النقدية وسياسة الصرف.

يثنى صندوق النقد الدولي على السياسة النقدية لمصرف لبنان التي تهدف إلى دعم ربط سعر الصرف، ويقرّ كذلك بأن ربط سعر الصرف هو أداة التثبيت الاسمية المناسبة. ويرتكز هذا الموقف من جانب الصندوق على الحجة السائدة بأن «البنية المالية الكلية للبنان تعتمد على قدرة القطاع المصرفي على اجتذاب التدفقات المستمرة، مع الحفاظ على الثقة في الربط (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ج، الصفحة ١٤). في المقابل، كان مصرف لبنان (ولا يزال) داعماً شرساً لهذه السياسة. في الواقع، منذ نهاية الحرب الأهلية، كان الهدفان المركزيان للمهيمان للسياسة النقدية هما الاستقرار المالي والحفاظ على التدفقات الرأسمالية — عادةً في شكل أموالٍ بالدولار الأمريكي تتم إعادة إيداعها في بنوكٍ رئيسيةٍ أجنبيةٍ — وقد جرى تحقيق كل من الهدفين من خلال تثبيت العملة باستخدام سعر الصرف كأداة تثبيت اسمية في استقرار ما بعد الحرب (دييه ٢٠٠٥).

على الرغم من استقرار العملة الذي ساعدت السياسة النقدية لمصرف لبنان في تحقيقه منذ أوائل التسعينات، إلا أن موافقة صندوق النقد الدولي على هذه السياسة في التقرير تتغاضى عن التكاليف الباهظة التي تحقق فيها استقرار الليرة اللبنانية. خلال مرحلة إعادة الإعمار ما بعد الحرب في لبنان، أي بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٧، ركّزت السياسة النقدية لمصرف لبنان على الحفاظ على أسعار الفائدة المرتفعة، بالإضافة إلى إجراء سوق المزادات الأسبوعية لسندات الخزينة اللبنانية التي كانت فيها فرق قيمة تراكمية (premium) بنسبة ٥٤٪ على العملات المحلية (سندات الخزينة اللبنانية ذات العوائد المرتفعة) على السندات الأوروبية المسجلة بالعملة الأجنبية (حكيم وعنداري ١٩٩٧). لقد سمح ذلك، بالإضافة إلى وضع الأسس لزيادة حادة في الدين العام، للقطاع المصرفي — المشتري الرئيسي لسندات الخزينة — الذي كان يعاني من انخفاض معدلات كفاية رأس المال في نهاية الحرب الأهلية، بتحقيق أرباح فائقة والاستمرار دون وجود قاعدةٍ تجاريةٍ قابلةٍ للحياة (المرجع السابق). واستمرت زيادة ثروات النظام المصرفي أيضاً ما بعد فترة ١٩٩٣-١٩٩٧، وكذلك في العقد الأول من القرن الحالي، حيث أصبحت البنوك التجارية تشتري السندات الأوروبية باليورو التي تصدرها الحكومة، ما يسمح لها بتعديل ميزانيتها العمومية وتجنب المخاطر المحتملة لانهايار العملة (دييه ٢٠٠٥).

وفي الآونة الأخيرة، أصبح ربط سعر الصرف يتعرض لضغوطٍ هائلةٍ بسبب تباطؤ تدفقات الودائع في ضوء الأوضاع المالية الإقليمية والعالمية الأكثر تشدداً فضلاً عن التوترات الجيوسياسية المتحولة. قام مصرف لبنان الذي يعمل وفق وجهة النظر السائدة المتمثلة في الحفاظ على الثقة في النظام المالي في لبنان، وفي محاولةٍ لتفادي الضعف الوشيك

<sup>10</sup> The National Aid Fund (NAF), established in 1986, is the primary agency responsible for distributing cash assistance in Jordan. NAF serves as the single most comprehensive state-funded social safety net.

<sup>11</sup> It is a strategy of setting higher prices for one set of consumers (for e.g. the rich) in order to make it possible to subsidize - that is, sell at lower prices - to another group of consumers (for e.g. the poor)

للموقف الخارجي للبلاد بسبب ضعف البيئة المالية العالمية والتباطؤ في تدفقات الودائع إلى القطاع المصرفي اللبناني، بإجراء عملية مالية في عام ٢٠١٦ تهدف إلى تعزيز الاحتياطيات الأجنبية. ولتحقيق هذه الغاية، أصدر مصرف لبنان حوالي ١٢ مليار دولار أمريكي من سندات باليورو المقومة بالدولار التي قام ببيعها للبنوك التجارية، لتجديد احتياطياته الأجنبية (جونسون ٢٠١٧).

ورداً على العملية المالية الأخيرة التي قام بها مصرف لبنان، أشار صندوق النقد الدولي إلى أن هذه العملية ليست حلاً مستداماً لاحتياجات التمويل في لبنان وتزيد من مخاطر الدولار على الرغم من نجاحها في التعويض عن التراجع في الاحتياطيات. في الواقع، إن الزيادة في الالتزامات بالعملات الأجنبية لمصرف لبنان (التي تؤثر على ميزانيتها العمومية)، وفائض السيولة في الليرة اللبنانية والانخفاض الكبير في سيولة النقد الأجنبي الخاصة بالبنوك والمحتفظ بها في الخارج، بالإضافة إلى تضيق هامش الفائدة بين أسعار الودائع بالليرة اللبنانية وبالدولار الأمريكي الذي يزيد من مخاطر الدولار، تشكل جميعها نتائج غير مستدامة للعملية (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ ج، ص ٨-٩). في حين أن نقد صندوق النقد الدولي للعملية المالية في محله، غير أنه لا يزال كافٍ لأنه لا يعالج نتيجة العملية — أي التعظيم الهائل لأرباح البنوك من خلال استخدام الأموال العامة — حيث بلغت أرباح البنوك ما يعادل حوالي ٥ مليارات دولار أمريكي (عبود ٢٠١٧).

أولاً، يشير ما سبق إلى أن إحياء القطاع المصرفي ودعمه كان جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية المصرفية المركزية لمصرف لبنان منذ فترة إعادة الإعمار. في الأساس، كان دور مصرف لبنان هو دور الوسيط بين مصالح الدولة ومصالح البنوك التجارية، وهو نوع من رخصة أساسية للرابطة المؤسسية والاقتصاد السياسي لفترة إعادة الإعمار لأغراض الاستقرار (ديبه ٢٠٠٥). ويؤكد ديبه (٢٠٠٥، ص ١٦) أن «أحد النتائج الرئيسية لهذا التواطؤ بين المصرف المركزي والبنوك التجارية كان الاستقرار غير العادي في الليرة اللبنانية التي كانت تصوم حول ١٥٠٠ [ليرة لبنانية لكل دولار أمريكي] منذ عام ١٩٩٣». ومن المثير للاهتمام أنه في العديد من الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة، لعب البنك المركزي تاريخياً دوراً حاسماً في التنمية الاقتصادية، وفي البلدان النامية، أدى دوراً تخصيصياً عن طريق توجيه الائتمان نحو القطاعات والأنشطة الاقتصادية التي تعزز النمو والعمالة، وبالتالي عمل كعميل رئيسي في عملية التنمية (إبشتاين Epstein ٢٠٠٦). ومع ذلك، فإن دور مصرف لبنان في تحقيق الاستقرار وتعزيز القطاع المالي تحت وصاية صندوق النقد الدولي يتعارض مع الدور التنموي الملحوظ تاريخياً للبنوك المركزية التي تنفذ سياسات قطاعية لدعم تمويل الاستثمارات الإنتاجية على المدى المتوسط إلى الطويل، بما في ذلك الصناعة (المرجع السابق).

ثانياً، على الرغم من الاعتراف بأن القطاع المصرفي كان أحد الركائز الأساسية للقدرة اللبنانية على الصمود، لم يرق صندوق النقد الدولي بتقييم دوره بالشكل المناسب في تمويل القطاع الخاص وتأمين السيولة اللازمة للاستثمارات، التي كانت حتى الآن هامشية. ويشير عبود (٢٠١٧) إلى أن الدولة والمستهلكين الفرديين يمثلون العملاء الرئيسيين للبنوك الخاصة اللبنانية، حيث شكلت حصة القروض المصرفية للقطاع العام والودائع في مصرف لبنان ٥٧،٤ في المائة من أصول البنوك في عام ٢٠١٤، وبلغت القروض الاستهلاكية ٥٠ بالمائة من دخل الأسرة في نفس العام. ويشير عبود كذلك إلى أن توزيع قروض البنوك الخاصة في الاقتصاد اللبناني ينحرف بشكل كبير نحو الأنشطة الريعية، حيث جرى توزيع ٣٤ بالمائة من القروض بالتساوي بين الإنشاءات والبناء (١٦،٧ بالمائة) والإسكان (١٧،٢ بالمائة). ويأتي هذا الميل إلى حد كبير بالنظر إلى أن معظم البنوك التجارية في لبنان مرتبطة سياسياً. ويوجد شعبان (٢٠١٥) أن ١٨ من أصل ٢٠ مصرفاً تجارياً في لبنان لديها مساهمون رئيسيون مرتبطون بالنخب السياسية، وأن ٤٣٪ من أصول القطاع المصرفي يمكن أن تُنسب إلى السيطرة السياسية. وقد لعب رأس المال المحسوبي هذا في البنوك التجارية في لبنان دوراً رئيسياً في نشر نوعية القروض المصرفية الرديئة — التوزيع غير الإنتاجي للائتمان — فضلاً عن تعرضها للدين العام (المرجع السابق).

على الرغم من عدم الملاءمة المثبتة للسياسة النقدية في لبنان في دعم الاستثمارات الإنتاجية وإحياء النمو والتنمية، يدعو صندوق النقد الدولي في تقريره إلى «استخدام أسعار الفائدة كأداة سياسة أكثر مباشرة وسهولة في توصيلها لتأمين تدفقات النقد الأجنبي (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ ج، ٢٢)». وبعبارة أخرى، يُطلب من مصرف لبنان أن يكون مستعداً لزيادة أسعار الفائدة من أجل جذب التدفقات. غير أن هذا الاقتراح يخاطر بتكثيف السلوك الريعي على حساب الاقتصاد الحقيقي الراكد بالفعل، ما يوحي بأن صندوق النقد الدولي لم ينحرف عن تمييزه للسياسة النقدية التراجعية على حساب اعتماد سياسات توسعية وأكثر قدرة على مواجهة التقلبات الدورية. في الواقع، أثبتت السياسة النقدية التي تتمحور حول أسعار الفائدة المرتفعة أنها تزرع بيئة من النمو الإقصائي الذي يثبط استثمارات القطاع الخاص المنتجة. على الرغم من حقيقة أن أسعار الفائدة المرتفعة [قد] تجذب المزيد من التدفقات الرأسمالية، فقد أظهرت فترة ما بعد الإعمار أن الزيادة في التدفقات، بالإضافة إلى المساعدة الإغائية الرسمية والتحويلات المالية الكبيرة أصبحت تشكل قيوداً في الإنتاج، مما أدى إلى ارتفاع سعر الصرف الحقيقي — وهو نوع من ظاهرة المرض الهولندي — الذي خنق القطاعات التجارية والصناعية لصالح القطاعات غير التجارية مثل التمويل والبناء والعقارات، من بين أمور أخرى. وعلى نحو مشابه، فإن أسعار الفائدة المرتفعة قد استتبع تاريخياً دفعات فائدة أعلى على الودائع والائتمانات بسندات الخزينة اللبنانية، وأدت إلى فصل التمويل عن وجهاته المرغوبة، مما في ذلك الأنشطة الصناعية وغيرها من الأنشطة الإنتاجية. وكما يؤكد غاسبار (٢٠٠٤)، فإن التكلفة المرتفعة للمال — أسعار الفائدة المرتفعة — أدت إلى وضع أصبح فيه القطاع المالي غير مرتبط بالاقتصاد الحقيقي، وتم تجريد غالبية الناس والمؤسسات من الفرص الاقتصادية.

لا يهدف التقرير أعلاه إلى تقييم صلاحية سياسة الصرف الثابت لاقتصاد صغير ومفتوح مثل اقتصاد لبنان. ولا تكمن المشكلة الأساسية بالضرورة في السياسة بحد ذاتها، بل في أسعار الفائدة السخية غير المبررة التي يدفعها مصرف لبنان إلى البنوك المحلية مقابل الودائع بالدولار الأمريكي في المصرف المركزي، على الرغم من انخفاض أسعار الفائدة باستمرار في الأسواق الدولية التي لا تقدم بدائل لا تولد عائدات مرتفعة للمودعين (غاسبار ٢٠١٧). لا يعالج صندوق النقد الدولي هذه المسألة بشكل صحيح في تقريره. وفضلاً عن ذلك، فإن دعوته لمصرف لبنان للبقاء على استعداد لرفع أسعار الفائدة «كأداة سياسة أكثر مباشرة وسهولة في توصيلها لضمان تدفق النقد الأجنبي» تعزز سياسة استمرار ارتفاع أسعار الفائدة. ومن الملاحظ أن هذا يأتي في وقت بدأت فيه أسعار الفائدة الدولية، كما هو الحال في الأسواق المالية الأمريكية والأوروبية، في الارتفاع. وهذا يعني أنه لكي يستمر لبنان في سياسته بجذب الأموال بالدولار الأمريكي، عليه أن يعرض رفع أسعار الفائدة أعلى من الأسعار الدولية من خلال تزويد المودعين (البنوك) بهامش كبير فوق الدولار — ليور. وبالتالي، فإن هذا سيزيد من عبء خدمة ديون الحكومة ومصرف لبنان، ما يزيد من الضغط على الوضع المالي في لبنان. على هذه الخلفية، من الأسلم أن نفترض أن الدور الذي لعبته السياسة النقدية المدعومة من صندوق النقد الدولي ومصرف لبنان والقطاع المصرفي في لبنان منذ نهاية الحرب الأهلية كان عاملاً حاسماً في خلق اقتصاد ريعي متحيز مالياً (ديبه ٢٠١٥). في الواقع، فإن بنية النظام النقدي في لبنان، واستخدام إدارة الدين العام من قبل مصرف لبنان للوصول إلى الأهداف النقدية على حساب الخزينة، بالإضافة إلى السلوك الريعي من قبل البنوك التجارية التابعة سياسياً، تشكل كلها مخاوف جدية للتنمية طويلة المدى في لبنان ولا يعالجها صندوق النقد الدولي بشكل صحيح في تقريره.

## - السياسة المالية.

يعتبر صندوق النقد الدولي أن ضبط أوضاع المالية العامة عنصر لا غنى عنه في أي جدول أعمال إصلاح للبنان. ويبرز الصندوق في تقريره الحاجة إلى إحراز تقدم كبير في تخفيض عبء الدين العام من خلال دفع الحكومة اللبنانية إلى اعتماد حزمة إصلاحٍ مقترحةٍ تجمع بين تدابير الإيرادات والإنفاق. وتشمل هذه التدابير، على سبيل المثال لا الحصر، إصلاحات الضرائب والإعانات وكذلك ترشيد التوظيف في القطاع العام.

من ناحية الإيرادات، يقترح التقرير مجموعةً من الإصلاحات الضريبية تتضمن زيادةً في ضريبة دخل الشركات (من ١٥ إلى ١٧ في المائة)؛ وإدخال ضريبة أرباح رأسمالية على العقارات؛ وزيادة في سعر الفائدة على ضريبة الدخل (من ٥ إلى ٧ في المائة)؛ وزيادة في معدل ضريبة القيمة المضافة من ١٠ إلى ١١ في المئة على الأقل، بالإضافة إلى ضرائب الاستهلاك وغيرها من الرسوم. إن التصاعدية المقترحة في الضريبة على دخل الشركات بالإضافة إلى دخل الفوائد والأرباح الرأسمالية، هي في الواقع إصلاح في الوقت المناسب والمتوخى للنظام الضريبي اللبناني. ومع ذلك، فإن الهدف الرئيسي للبلاد المتمثل في تحقيق الاستقرار الذي يستدعي سياسةً نقديةً تقييديةً، والسياسة المصاحبة لتمويل العجز عن طريق إصدار السندات التي أسفرت عن تصاعد الدين العام في فترة ما بعد الحرب، يجعلان الإصلاحات الضريبية مجرد تدبيرٍ مستخرج بدلاً من أداةٍ لإعادة توزيع وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية (عبدو ٢٠١٧).

من ناحيةٍ أخرى، فإن الزيادة المقترحة على ضريبة القيمة المضافة، بما في ذلك على الديزل، وضرائب الاستهلاك الأخرى تشير إلى عدم اهتمام الصندوق بالطبيعة التنافسية للضرائب المقترحة. وتوصلت دراسةً حول الآثار المترتبة على ارتفاع ضريبة القيمة المضافة في لبنان على الفقر والعدالة إلى أن الزيادة في ضريبة القيمة المضافة تترجم إلى ارتفاعٍ كبيرٍ في معدلات الفقر المدقع والإجمالي، ويرجع ذلك في جزءٍ كبيرٍ منه إلى تأثير ارتفاع الأسعار على الطبقة الوسطى والدنيا والأسر التي تعيش فوق خط الفقر بقليل والمهددة بالوقوع في براثن الفقر (سالتو Salti وشعبان Chaaban ٢٠٠٩). في الواقع، من خلال تجاهله للحاجة إلى إعادة هيكلة نظام ضريبة القيمة المضافة من خلال فرض معدلات متفاوتة لضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات المختلفة، وفقاً لاحتياجات مجموعات الدخل المختلفة، لا يبدو أن التقرير يساهم في معالجة التأثير التراكمي لهذه الضرائب غير المباشرة.

وبالمثل، يؤكد التقرير الحاجة إلى زيادة الالتزام الضريبي من خلال تعزيز التصريح الإلكتروني، من بين أمورٍ أخرى، خاصة أن تحصيل الضرائب ضعيف ويبلغ ٥٠ في المائة من القدرة التقديرية. وقد تكون هذه التوصية، على أهميتها، مثلاً على النهج الإداري الذي يرى الصندوق من خلاله فرض الضرائب. ويشير عبديو (٢٠١٧) إلى أن هذا الموقف الإداري يتجاهل حقيقة أن انخفاض الالتزام الضريبي مسألة تتعلق بعلاقات السلطة وليس مسألة تقنية. ويشير كذلك إلى أن هذه التدابير من شأنها أن تؤثر بشكلٍ غير متناسبٍ على العاملين بأجر، خاصةً وأن التهرب الضريبي يكون أكثر شيوعاً بين أصحاب الدخل المرتفع الذين لديهم مصادر دخلٍ متنوعة. تصبح مسألة علاقات السلطة أكثر وضوحاً عند النظر في عدم المساواة الصارخة في الضرائب المفروضة بين القطاعات الإنتاجية مثل الصناعة والزراعة، والقطاعات الريفية مثل البنوك والعقارات. على الأقل ينبغي فرض الضرائب على الأنشطة الاقتصادية (الريفية) التي تولد أرباحاً فائقةً، مثل الأنشطة المالية والعقارية، التي تتشابه فيها النخبة مع المسؤولين الحكوميين (المرجع السابق).

وبالتالي، فإن الطريقة التي تقدم بها التوصيات المتعلقة بالضرائب في التقرير تعكس نوعاً من الانحياز من قبل صندوق النقد الدولي نحو استخدام الضرائب كمجرد أداةٍ لاستخراج الإيرادات لأغراض خدمة الديون، وليس كوسيلةٍ لإعادة الهيكلة والتوزيع الاقتصاديين، بما في ذلك من خلال دعم سياسة اقتصادية موجهة نحو دعم القطاعات المحلية ذات إمكانات النمو الديناميكي، والإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية والعمالة.

في ما يتعلق بالإنفاق، يقترح التقرير أنه «يجب زيادة متوسط التعريفات الكهربائية للحد من (وفي نهاية المطاف إلغاء) التحويلات إلى شركة كهرباء لبنان (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧ ج، ص ١٨)». ولهذا الغاية، يوصي التقرير «بإيصال التعريفات إلى مستويات استرداد التكاليف (المرجع السابق، الصفحة ٢٧)». وفي حين أنه من المعقول اقتصادياً إيصال التعريفات الجمركية إلى استرداد التكاليف، فإن هذا الاقتراح لا يوفر حلاً طويلاً للأجل ومستداماً لقطاع الكهرباء ذي الأداء الضعيف في لبنان. في الواقع، يجب عدم فصل إصلاح الكهرباء عن النظام البيئي للبنية التحتية المتعثرة في البلاد بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الإنترنت، والنقل، والطاقة الخضراء. وينبغي البحث عن حلٍ طويل الأجل في جهدٍ إصلاحيٍّ شاملٍ عامٍ من شأنه أن يضع النمو الديناميكي وتوليد الوظائف اللائقة في صدارة صنع السياسات، بما في ذلك من خلال تعزيز البنية التحتية المادية والاجتماعية الحالية.

في ضوء المناقشة المذكورة أعلاه، يبدو أن صندوق النقد الدولي لا يرى في السياسة المالية أداة للإدارة الاقتصادية بحيث يمكنها التأثير على الحوافز لتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين للجميع. إنما ينظر إليها كأداة لجمع الإيرادات، حيث تكون ضرورية لخدمة الديون بدلاً من ضمان التوسع في الاستثمارات العامة والنفقات الاجتماعية الأخرى. وفي سياقٍ مماثل، اتسمت السياسة الاقتصادية في لبنان منذ نهاية الحرب الأهلية بالانحياز. لقد جرى التعامل مع العناصر المختلفة للسياسة الاقتصادية - النقدية، والمالية، وسعر الصرف - بطريقةٍ محافظةٍ للغاية، تتوافق إلى حدٍ كبيرٍ مع المنطق الذي يدافع عنه صندوق النقد الدولي. وقد أدى ذلك إلى ظهور اقتصادٍ وهمي على حساب الاقتصاد الحقيقي، بالإضافة إلى مزاحمة الاستثمار، وتفاقم انحسار التصنيع (de-industrialisation)، ما أدى إلى تفاقم عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية.

من المسلم به أن القيود الكامنة في التسوية السياسية في لبنان أصبحت تشكل عائقاً تعارض مع أي رؤيةٍ بديلةٍ لصنع السياسة من قبل السلطات. وفي حين أنه لا يزال من غير الواضح ما إذا كان يمكن وصف دور صندوق النقد الدولي في لبنان إزاء الحكومات بأنه تواطؤ، فإن افتقار الصندوق إلى «الشروط الإيجابية» في ما يتعلق بمساعدة البلاد على التغلب على «التحديات الهيكلية» الناشئة عن هيمنة النخبة، يوحي بذلك.

إن المزيج الملائم من السياسة المالية - النقدية وسياسة الصرف وسعر الفائدة هو شرط لا غنى عنه لإعادة الانتعاش الناجح للاقتصاد اللبناني. وهذا يتطلب بذل جهودٍ جديدة من قبل الدولة وصندوق النقد الدولي، بالتشاور مع مختلف أصحاب المصلحة مثل منظمات المجتمع المدني والنقابات، من بين آخرين، لوضع الأولويات الوطنية وتحديد مزيج السياسة المناسب من أجل ضمان النمو المستدام والشامل للجميع.

## ملاحظات ختامية



إن نتائج دراسات الحالة لمجموعتنا من البلدان العربية تكشف المسافة الواضحة بين لهجة صندوق النقد الدولي كما هو مبيّن في خطابها وكذلك صحائف الوقائع والبيانات الصحفية والردود على المنتقدين، وتصميم سياسات الصندوق وممارستها، لا سيما تلك المضمنة في التقارير القطرية لموظفيه.

في مصر، يبدو أن برنامج قرض صندوق النقد الدولي يشجّع، في ظاهره، سياسات مرغوبة اجتماعياً وسياسياً من خلال الدعوة إلى تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، بما في ذلك من خلال زيادة الإنفاق على الإعانات الغذائية والتحويلات النقدية. ومع ذلك، وبغض النظر عن حقيقة أن التقرير لا يضع خارطة طريق مناسبة يمكن من خلالها تحقيق شبكة أمان اجتماعي معززة وشاملة، فإن دعم الصندوق الثابت للمساعدات الاجتماعية المستهدفة، مثل شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة، بدلاً من الحماية الاجتماعية الشاملة يبعد مصر عن مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال إتاحة الحماية الاجتماعية للجميع. وعلاوةً على ذلك، فإن مزيج السياسة النقدية وسياسة الصرف والسياسة المالية المقدم لمصر يقوض إلى حدٍ كبيرٍ مزاعم الصندوق بشأن أهمية الإنفاق الاجتماعي والشمولية، لأنه يهدد بتفاقم الظروف الاجتماعية والاقتصادية الكئيبة بالفعل في البلد. وعلى وجه الخصوص، قد يؤدي التضخم الناجم عن انخفاض قيمة العملة بالإضافة إلى خفض الوظائف الحكومية وتخفيضات الإعانات الشديدة إلى المزيد من الإفطار وتوسيع فجوات عدم المساواة بين المصريين.

كذلك، يبدو أن برنامج قرض صندوق النقد الدولي في الأردن يتضمّن بعض الإجراءات المتعلقة بالقضايا الاجتماعية والشمولية. وتشمل بعض توصيات البرنامج طلبات للضبط التدريجي للأوضاع المالية العامة بدلاً من الضبط السريع، وللحفاظ على الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك عن طريق الحفاظ على نمو الأجور في القطاع العام وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي من خلال تعزيز استهداف التحويلات. ومع ذلك، يبدو أن الإطار المالي — النقدي الأوسع يتناقض مع التدابير الاجتماعية والاقتصادية المهدّدة أعلاه، لأنه يفشل في الاستجابة على نحو ملائم لحالة عدم اليقين السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الأردن. وعلى وجه التحديد، فإن طلبات زيادة ضرائب المبيعات على المواد الغذائية والوقود الأساسية، بالإضافة إلى التخفيض في النفقات الجارية بالنسبة لميزانية البلد، تتناقض مع المزايا المتعلقة بالحفاظ على الإنفاق الاجتماعي. وعلى نفس المنوال، فإن تركيز الصندوق على «الضمانات الاجتماعية» — أي الإنفاق الاجتماعي المستهدف الذي يهدف إلى حماية الفئات الأكثر ضعفاً فقط — بدلاً من التركيز على الحماية الاجتماعية، يجعل الضمان الاجتماعي مجرد إجراء تصحيحي يهدف إلى التخفيف من الآثار السلبية التي قد تخلفها سياسات صندوق النقد الدولي على الشرائح الفقيرة من المجتمع، وبالتالي يجرّد الحماية الاجتماعية العالمية من بعدها في مجال حقوق الإنسان. وعلى صعيدٍ آخر، فإن دعم صندوق النقد الدولي للسياسة النقدية وسياسة الصرف في الأردن من دون التطرق إلى حقيقة أن احتياطات البلاد تعتمد بشكلٍ كبيرٍ على مصادر مصممة خارجياً وغير مستدامة للصرف، يسلب الضوء على رضا صندوق النقد الدولي عن تحديات السياسة النقدية في الأردن، ويدعو إلى التشكيك في ملاءمة نهج سياسة النقد والصرف في برنامج النقد الدولي من حيث ملامته للنهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأردن. إن هذا النوع من مزيج السياسة الاقتصادية المدعوم من صندوق النقد الدولي ينطوي على مخاطر تفاقم مستويات البطالة والفقر وعدم المساواة المرتفعة القائمة مسبقاً في الأردن، مع عواقب سلبية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

في تونس، على الرغم من دعوة برنامج القرض إلى تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، يبدو أن إطار السياسة العامة الذي وضعه صندوق النقد الدولي يحمل الشريحة الأكثر صرامة مقارنةً بالدول الممتلئة الأخرى.

من المرجح أن تؤدي التدابير التقشفية الانكفاية للغاية — تخفيضات دعم الوقود، واحتواء أجور القطاع العام وزيادة ضريبة القيمة المضافة — والارتفاع المصاحب لها في أسعار الطاقة والغاز، إلى تقليل القوة الشرائية للقطاعات الرئيسية في المجتمع التونسي، وزيادة إضعاف القبول الشعبي لتدخل صندوق النقد الدولي في البلاد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إطار السياسة النقدية التقشفية المقترح، بما في ذلك التخلي عن إدارة سعر الصرف وحساب رأس المال، من شأنه أن يعرّض استقرار الاقتصاد الكلي في البلد للخطر، مع تقييد أهداف النمو والتنمية على المدى الطويل. في الواقع، تكشف حزمة الإصلاح الاقتصادي لتونس المدعومة من صندوق النقد الدولي عن عدم مراعاة الصندوق للنظام الديمقراطي التونسي الهش، بالإضافة إلى عدم استعداد الصندوق لمنح البلاد المرونة الكافية في كلٍّ من تصميم السياسات وفي إنشاء عملية مؤسسية للتفاوض بين مختلف أصحاب المصلحة بطريقة توازن بين المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للإصلاحات.

في لبنان، من ناحيةٍ أخرى، لم يتم إجراء أي اتفاق رسمي للإقراض مع صندوق النقد الدولي في الآونة الأخيرة. ومع ذلك، فإن إطار السياسة المدعوم من صندوق النقد الدولي يتوافق بشكلٍ جيدٍ مع مزيج السياسة الاقتصادية في فترة ما بعد الحرب الأهلية الذي ولد اقتصاداً منحازاً مالياً على حساب الاقتصاد الحقيقي، واستثمار مزدحم، فضلاً عن تفاقم تراجع الصناعة، وأدى إلى تفاقم عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية. وهذا يبرز الجدل الوارد سابقاً بأن دور صندوق النقد الدولي في لبنان إزاء الحكومات المتعاقبة يمكن وصفه بأنه تواطؤ، ويرجع ذلك إلى حدٍ كبيرٍ إلى تجاهل سياسات صندوق النقد الدولي «للتحديات الهيكلية» للبلد الناشئة عن هيمنة النخبة على الاقتصاد من جهة، والقيود الكامنة في التسوية السياسية في لبنان، والتي أصبحت من الأمور التي تحول دون تحقيق النمو المستدام والشامل.

إن نتائج دراسات الحالة التي أجريناها حول مصر والأردن وتونس ولبنان تقودنا إلى القول إن سياسات الاقتصاد الكلي التي تركز على الاستقرار هي في الأساس تتصادم مع جدول أعمال طويل الأجل موجه نحو التنمية. وبينما توجد مساحة صغيرة للسياسة الاجتماعية في خطاب ووثائق صندوق النقد الدولي، إلا أنها لا تزال ضئيلة وغير كافية وغير قادرة على دفع النمو الشامل.

ولا تزال مشورة الصندوق بشأن تعزيز الأبعاد الاجتماعية في هذه البلدان ضعيفة مقارنةً بالمشورة التي قدمها بشأن السياسة المالية والنقدية والضريبية (الانكماشية) الأخرى. على وجه الخصوص، في حين يضع صندوق النقد الدولي أهدافاً محددةً لتغيرات الاقتصاد الكلي بشكلٍ منتظم، فإنه لا يحدد مثل هذه الأهداف المحددة لتحقيق النمو الشامل، أو تحسين النتائج الصحية والتعليمية، أو الحد من عدم المساواة (موماني و لانز ٢٠١٤ أ).

في الواقع، تشير المقترحات السياسية المقدمّة من خلال التقارير القطرية لموظفي صندوق النقد الدولي إلى ميلٍ متحيزٍ من قبل صندوق النقد الدولي إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي على حساب القضايا الاجتماعية. وفي نفس السياق، تتناقض<sup>١٣</sup> توصيات السياسة للصندوق في ضوء الظروف الاجتماعية الاقتصادية القائمة في بلدان المنطقة مع مزاعم الصندوق بعد الأزمة والانتفاضات حول زيادة المرونة في الإقراض، ليس أقلها من حيث إعطاء البلد المتلقي مساحةً أكبر بتنفيذ سياسات مالية لمواجهة التقلبات الدورية من أجل تعزيز النمو وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مع استخدام السياسات النقدية وسياسات الصرف كتدابير تيسيرية.

١٣. يشرح كينيث كينيس وأخرون (٢٠١٦) الفجوة بين الخطية والممارسة كدليل على العمليات المزدوجة «للحفاظ على النموذج» و«التفكير المنطقي» في البيروقراطيات الدولية. في الواقع، نستفيد العديد من الدراسات من مجال علم الاجتماع التنظيمي في محاولة لشرح سلوك المنظمات العامة والبيروقراطيات الدولية. أساساً، هذه البيروقراطيات هي مجالات تتعاضد فيها الأنشطة السياسية والسياسية وغنية بالتناقضات. فهي تواجه مجموعة كبيرة من الضغوط من مختلف أصحاب المصلحة: المساهمون وأو المالكون (ما في ذلك الحكومات)، والأجندات البيروقراطية أو التكتورية الداخلية، وعمامة الناس. إن الفجوة الظاهرة بين الأهداف والممارسات السياسية تهدد فعلياً أزمة المنظمة. يمكن أيضاً النظر إلى صندوق النقد الدولي، كمنظمة دولية معاصرة، على نفس المنوال. فهو يتأثر بكل من البيئات الخارجية في طبيعتها وغيها من البيئات التي تتخذ شكل ضغوط داخلية. إن التفاعل بين هذه العوامل الخارجية والداخلية من شأنه أن يؤدي إلى «العمل» بين الأهداف المضمنة في الخطاب وبين تصميم السياسة وممارستها الفعلية. إن استجابة صندوق النقد الدولي والمنظمات الممتلئة الأخرى لهذه الضغوط تأخذ شكل إغفاء مثل هذا الفصل الواضح من خلال الانخراط في «التفكير المنطقي» (رونسون ١٩٨٩، شافلي ١٩٩١)، الذي يعتبر ضرورياً لبقاء المنظمة.

**إطار بديل لإدارة  
الاقتصاد الكلي في  
المنطقة العربية**



## إطار بديل لإدارة الاقتصاد الكلي في المنطقة العربية

تعرب منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية عن قلقها الشديد إزاء الصلابة المستمرة لإطار سياسة صندوق النقد الدولي المفروض على الدول العربية، لا سيما في سياق الظروف الاجتماعية — السياسية والاقتصادية السيئة التي ابتليت بها المنطقة في أعقاب الانتفاضات. إن الإطار الصلب، كما يجادل المجتمع المدني، سيجرّد السلطات الوطنية من حيز السياسة اللازم لتنفيذ سياسات مواجهة التقلبات الدورية، فضلاً عن الاستثمارات العامة اللازمة لقلب الركود الحالي (الذي طال أمده) وتحفيز النمو والتنمية على المدى الطويل.

واليوم، بعد مرور ٦ سنوات على بدء الانتفاضات العربية، هناك فرصة أمام صندوق النقد الدولي للوفاء بوعده حول تعزيز التزامه بالأبعاد الاجتماعية لسياسة الاقتصاد الكلي، وكذلك بالشمولية ومنح الدول المستفيدة مساحة سياسة أكبر. وأفضل طريقة لانتهاز هذه الفرصة هي وضع هذه الأمور على قدم المساواة مع تلك المتعلقة باستقرار الاقتصاد الكلي.

في المنطقة العربية، يجب أن يأخذ تصميم سياسات صندوق النقد الدولي في الاعتبار المواقف الكينزية المنسية للنمو والتنمية. يجب تبني مقاربات مثل تمويل العجز والسياسات النقدية المتساهلة والمحفزات المالية لمواجهة التقلبات الدورية في البلدان العربية التي تعاني الركود. يتم وضع التوصيات التالية، المصنفة في ثلاث مجموعات — السياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف، والسياسة المالية — لهذا الغرض بالذات.

### السياسة النقدية

أظهرت السياسة النقدية، كما يقدمها صندوق النقد الدولي، تحيزاً قوياً للحفاظ على التضخم عند مستويات منخفضة جداً من خلال رفع معدلات الفائدة، وبقدر ما أن السيطرة على التضخم مهمة، فإن السياسة النقدية القائمة على أسعار الفائدة المرتفعة ستقوض بشكلٍ أساسي الأساس لتحفيز الاستثمار الخاص والنمو الاقتصادي ما يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الائتمان. كما أن ذلك سيكبّ الطلب في منطقة تواجه اتجاهات ركود طويلة، ويحمل تأثيراً غير متناسب بحق الفقراء (ماكينلي McKinley ٢٠٠٥). في الواقع، تتمثل ملاحظة هامة تنشأ من دراسات الحالة لدينا في التكلفة المرتفعة المرتبطة باستهداف التضخم في مختلف البلدان. على سبيل المثال، في مصر، وعلى الرغم من الآثار التضخمية الضخمة، فإن تكلفة السيطرة على التضخم من خلال موقف نقدي تحفظي كانت عالية، وقد أضرت بالاستثمار الخاص والاستهلاك، في حين أنها لم تولّد سوى حالة من انكماش قصيرة الأجل كما أظهرت دراسة الحالة المصرية. في لبنان، من ناحيةٍ أخرى كان التضخم الأقل نسبياً هو نتيجة سعر الفائدة المرتفع بشكلٍ غير معتاد، والذي كانت تكلفته كثيفاً للسلوك الريعي على حساب الاقتصاد الحقيقي الراكد بالفعل، وقطاع مالي منفصل عن الاقتصاد الحقيقي، ناهيك عن معدلات غير مسبوقٍ من الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تُعد من بين أعلى المعدلات في العالم.

يرى براجوي وآخرون (٢٠١٠) أن الأساس لاستهداف التضخم يمتد من إطار الاقتصاد الكلي السائد الذي يدافع عنه صندوق النقد الدولي، والذي يفترض أن الضغوط التضخمية تنشأ أساساً عن طريق تسهيل العجز المالي (إصدار صكوك الدين، بما في ذلك السندات ذات أسعار الفائدة المواتية للمشتريين). إلا أن إطار الاقتصاد الكلي هذا يغض الطرف عن العوامل التفسيرية الأخرى التي يمكن أن تؤدي إلى التضخم. قد تكون الصدمة الخارجية السلبية في جانب العرض — مثل ارتفاعات الأسعار العالمية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، والتي لا يملك صانعو السياسة سوى قدر ضئيل من السيطرة عليها — أحد هذه العوامل التي تحدد التضخم. كما يمكن أن يكون للضغوط التضخمية جذوراً هيكلية، مثل القيود على جانب العرض - الاختناقات الهيكلية، والقدرات التكنولوجية المختلفة وانخفاض الإنتاجية — ونقاط الضعف في البنية التحتية التي لا تستطيع السوق حلّها بنفسها. وبالفعل، فإن الأسباب الأساسية للتضخم يمكن أن تتجاوز مجرد تسهيل العجز المالي، وأن يكون لها قواعد صدمة هيكلية أو صدمة في جانب العرض. وحتى سياسات ربط سعر الصرف<sup>٢</sup>، مثل تلك المعتمدة في الأردن ولبنان، شجعت القطاعات غير التجارية، والتي تمثل محركات هامة للتضخم. في هذه الحالة، فإن السياسة النقدية التي يدعمها صندوق النقد الدولي والمستندة إلى أسعار فائدة مرتفعة سوف تشكل استجابةً غير كافية للركود الذي تعاني منه الدول العربية (والبلدان النامية)، وقد يزيد من تفاقم التضخم على المدى القصير عن طريق جعل الائتمان أكثر تكلفة.

وبالتالي:

- من الناحية المثالية، ينبغي أن يكون نهج السياسة النقدية لصندوق النقد الدولي في الدول العربية نهجاً لدور تيسيري لسياسات مالية أكثر توسعاً مع تركيزٍ قويٍ على الاستثمارات وتعزيز القدرات الإنتاجية. ومع ذلك، لا ينبغي للسياسة النقدية أن تلعب الدور الرئيسي في إدارة الاقتصاد الكلي، بل ينبغي أن تُستخدم لاستيعاب السياسات المالية التوسعية المضادة للتقلبات الدورية.
- يجب أن تضمن السياسة النقدية توافر السيولة — أي نمو العرض النقدي — وهو أمر ضروري لتحفيز الاستثمار الخاص وتلبية الطلب المتزايد على الأموال. وهذا يعني ضمان جعل السيولة متاحة بمعدلاتٍ ميسورة، من خلال تشجيع معدلات الفائدة الحقيقية منخفضة إلى حد ما، ما يساعد أيضاً على احتواء تكاليف الاقتراض لكل من القطاع الخاص والحكومة (برجواي وآخرون ٢٠١٠).
- يمكن للسياسة النقدية التيسيرية التي تدعم استثمار رأس المال العام (البشري والمادي) أن تحفز الاستثمار الخاص وتعزز إنتاجية العمالة على مستوى الاقتصاد من خلال بناء البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. إن التوسع في الإنتاجية، وما يترتب على ذلك من انخفاض تكاليف وحدة الإنتاج، سيؤدي إلى فتح إمكانيات استقرار الأسعار (أو انخفاضها، على أن تفوق زيادة الإنتاجية الزيادة في تكاليف الإنتاج)، وبالتالي إبقاء التضخم تحت السيطرة.

### سياسة الصرف

فُضّل صندوق النقد الدولي نظام الصرف الحر، والذي تحدده السوق، مع استثناء الأردن ولبنان. ومع ذلك، فقد تبين أن المنطقة العربية ترغب في اقتصاداتٍ محلية ذات قاعدة عريضة ومتنوعة هيكلية. علاوةً على ذلك، أظهر صانعو السياسات في البلدان العربية تاريخياً قدرةً محدودةً على توفير استجاباتٍ ملائمةٍ للصدمة المتكررة، مثل صدمات شروط التبادل التجاري أو التدفقات الخارجة المفاجئة لرأس المال. وتعني أوجه القصور الهيكلية هذه في الاقتصادات العربية أن تبني سعر صرف مرناً بالكامل قد يؤدي إلى زيادة تقلب سعر الصرف الاسمي، حيث يؤدي هذا التقلب إلى تفاقم استقرار الاقتصاد الكلي للاقتصادات العربية (غير الغنية بالنفط). وستزداد آثار هذا التقلب في ضوء الطبيعة شديدة الاعتماد للبلدان العربية على التجارة الخارجية، سواء من حيث كونها مستوردة صافية للسلع الأولية (الغذاء والوقود)، أو كونها تعتمد على صادرات ذات قيمة مضافة منخفضة نسبياً كواحدة من عددٍ قليلٍ من الوسائل لجذب العملات الأجنبية وتعزيز النمو.

ومن ناحيةٍ أخرى، يمكن لسياسة سعر الصرف (في أنظمة أسعار الصرف غير الثابتة) أن توفر أداةً حاسمةً إلى جانب السياسة المالية والنقدية. وفي حين أن حماية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين في الدول العربية تفترض استثمارات عامة في القطاعات الأساسية الأساسية بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الصحة والتعليم وكذلك ضمان الحماية الاجتماعية للجميع، يمكن أن يؤدي ذلك إلى التضخم. وفي هذا الصدد، يمكن لإدارة سعر الصرف (في أنظمة سعر الصرف غير الثابت) أن تشكل أداةً لصانعي السياسات في البلدان العربية للحد من الآثار التضخمية المحتملة للسياسة المالية والنقدية، وبالتالي، منع ارتفاع سعر الصرف السريع والخسارة الناجمة في القدرة التنافسية.

وبالتالي:

• ينبغي إعطاء البلدان العربية الفسحة السياسية الكافية لوضع استراتيجية لإدارة سعر الصرف تتمحور حول تحقيق سعر مستقر وتنافسي نسبياً؛ ومن المؤكد أن ذلك سيسمح للاقتصادات العربية بأن تتحكم في التأثيرات السلبية للصدّات غير المتوقعة والخارجية من جهة، ومن جهةٍ أخرى، بأن تعزز القدرة التنافسية للصادرات والتنويع الاقتصادي.

## السياسة المالية

فشل التقشف المالي، مراراً وتكراراً، في تعزيز النمو القوي المولّد لفرص العمل أو تحسين مستويات المعيشة أو التماسك الاجتماعي في المنطقة العربية. يتفق مختلف الاقتصاديين إلى حدٍ كبيرٍ على أن الإنفاق المالي، حتى في ظل مخاطر العجز وأعباء الديون، يمكن أن ينقذ الاقتصاد من الركود أو الكساد ويساعد في تنمية القدرات الإنتاجية. وعلى الرغم من تكلفته، فإن الإنفاق الحكومي ضروري لحماية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن ضمان الاستقرار السياسي، وكلها يتمتع بها المجتمع ككل. لذلك، من خلال المضي قدماً في الإجراءات الرامية إلى تقليص العجز، فإن صندوق النقد الدولي سوف يغفل دور الدولة في إعادة التوزيع من خلال تجديدها من وظيفتها الاجتماعية، وبالتالي سوف يقوض حقوق الإنسان. كما أنه سيعرض للخطر الجهود الرامية إلى عكس الاتجاهات السائدة في انخفاض نمو الإنتاجية، وارتفاع معدلات الفقر وعدم المساواة، ناهيك عن إزالة التصنيع وزيادة البطالة. على سبيل المثال، فإن دعوات الصندوق المستمرة لخفض الدعم تجعل من الواضح أن صندوق النقد الدولي ينظر إلى الإعانات من منظورٍ كميٍ اقتصاديٍّ بحثيٍّ، بدلاً من وظيفتها الاجتماعية والسياسية الفعلية كآثر ذرةٍ شرعيةٍ احتفظت بها الدول العربية من العقد الاجتماعي منذ عقود. أما بالنسبة للديون المتصاعدة في العديد من الدول العربية، فإن عدم وجود حلول طويلة الأجل في إطار سياسة صندوق النقد الدولي يرسم صورةً قاتمةً لمستقبل اقتصاداتها وقدرتها على تحقيق نموٍ شاملٍ ومستدامٍ. في الواقع، مع عدم وجود تخفيف للديون على الطاولة، فإن الحلول على المدى القصير التي اقترحتها السلطات العربية وصندوق النقد الدولي لن تؤدي إلا إلى إطالة أمد أزمة الديون (مسلم ٢٠١٧).

وبالتالي:

• إن حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين في الدول العربية تفترض استثمارات عامة في القطاعات الأساسية الأساسية بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الصحة والتعليم وكفالة الحماية الاجتماعية للجميع. ويستلزم هذا العرض سياسةً ماليةً توسعيةً لمواجهة التقلبات الدورية تحفز الانتعاش الاقتصادي في أوقات الضائقة الاقتصادية مثل هذه.

• ينبغي أن يعمل صندوق النقد الدولي مع الحكومات العربية على وضع معايير للنفقات العامة بشأن القطاعات الاجتماعية والاقتصادية الحيوية، ونفس السياسات الضريبية التصاعدي، تماماً كما يضع أهدافاً بشأن عجز الميزانية (مسلم ٢٠١٥).

• ينبغي أن يكون إصلاح الإعانات المرحلة الأخيرة من خطة التنمية الاقتصادية القوية القائمة على سياسات النمو التي يقودها الأجر، والتي تتمثل ركيزتها في زيادة الإنتاجية من خلال تشجيع القطاعات الإنتاجية كجزءٍ من إطارٍ أوسعٍ للسياسات الاقتصادية والصناعية.

• ينبغي على صندوق النقد الدولي أن يخفف من عبء الديون إذا كان جاداً في مساعدة الدول العربية على استعادة بعض من حيوزها المالي، وهو أمر ضروري لإعادة هيكلة اقتصاداتها الهشة، دون الغرق أكثر في فخ الديون (المرجع السابق). ومن المؤكد أن مثل هذه الخطوة ستظهر بالطبع استعداد صندوق النقد الدولي لوضع سياسات بديلة تصب في صالح تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

• ينبغي قلب سياسة المالية العامة «المؤيدة للدورة الاقتصادية» لاحتواء العجز المالي خلال فترات الركود. يجب السماح للدول العربية بإدارة العجز من أجل تحفيز الانتعاش الاقتصادي، خاصةً خلال فترات الركود. يمكن أن تؤدي إدارة العجز إلى إتاحة الوسائل لدعم الاستثمار العام وتعزيز الطلب الكلي، كما هو منصوص عليه في المنطق الكينزي القياسي<sup>١٤</sup>.

• من الممكن تحمّل العجز والدين — أو التخفيف من تأثيرهما على استقرار الاقتصاد الكلي — من خلال زيادة القاعدة الضريبية عن طريق إدخال المزيد من السياسات الضريبية العادلة، بما في ذلك من خلال زيادة الضرائب المباشرة من جهة، وجعل الضرائب غير المباشرة أكثر عدلاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تحمّل العجز والدين لأغراض الاستثمار في رأس المال الإنتاجي، على المدى بعيد، سيخفف من عبء الديون من خلال وضع الأساس لاقتصادٍ قويٍّ ومتنوعٍ، ما يؤلّد بالتالي المزيد من الإيرادات للدولة. وهذا أمرٌ مهمٌّ، لا سيما في سياق بعض الدول، مثل لبنان أو الأردن، التي تكون قدرتها على تحمّل عجزٍ إضافيٍّ كبيرٍ محدودة.

• يجب عدم إعطاء الأولوية للمخاوف بشأن الآثار التضخمية للاستثمار العام في سياق المنطقة العربية. يمكن أن تنشأ الضغوط التضخمية في البلدان النامية، وفي البلدان العربية على وجه الخصوص، إلى حدٍ كبيرٍ من الخصائص الهيكلية لاقتصادات هذه البلدان من جهة، أو من العوامل الخارجية، من جهةٍ أخرى. لذلك، فإن إدارة العجز من أجل تمويل الاستثمارات العامة يجب بالتالي أن تحفّز كل من العرض الكلي والطلب الكلي، وتؤدي إلى توسيع القدرات الإنتاجية، وبالتالي إبقاء الضغوط التضخمية الداخلية على المدى القصير إلى المتوسط تحت السيطرة.

• ينبغي حث الحكومات الوطنية على التشاور مع منظمات المجتمع المدني — بما في ذلك النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية والسلطات البلدية — بشأن برامج الإصلاح الاقتصادي الرئيسية وخطط التنمية الوطنية، لا سيما في ما يتعلق بوضع خطط الحماية الاجتماعية (شري وآخرون ٢٠١٤). وينبغي أن يكون النهج التشاركي المتصور في صنع السياسات قادراً على توفير بدائل قصيرة الأجل لإصلاح التقشف والدعم المالي. وينبغي أن تشمل البدائل، من بين تدابيرٍ أخرى، تخفيف عبء الديون والنظم الضريبية التصاعدي التي من شأنها أن توفر الحيز المالي الضروري للإصلاحات الشاملة وسياسات الحماية الاجتماعية المستدامة.

• ينبغي أن يتضمن إطار سياسة صندوق النقد الدولي تحقيق معايير الحماية الدولية الشاملة المتفق عليها دولياً. وينبغي أن يكون المنظور المتكامل بشأن سياسة الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التدخل (السياسات والبرامج)، نتيجة التعاون والتنسيق بين مجموعةٍ متنوعةٍ من الجهات الفاعلة العالمية، بما في ذلك صندوق النقد الدولي، والجهات الفاعلة الوطنية بما في ذلك جماعات المجتمع المدني (نورتون وآخرون ٢٠٠١). ويتيح مثل هذا التعاون والتنسيق فرصةً لصندوق النقد الدولي لتحويل سياساته وممارساته بشكلٍ جوهريٍّ لتلائم التحديات التي تواجه التنمية المستدامة في البلدان العربية، وعلى نطاقٍ أوسعٍ، في البلدان النامية.

<sup>١٤</sup> وفقاً للندوة الفكرية المعيارية الاقتصادية ج. م. كيزر، فإن الإنفاق الحكومي المكافئ للدورة الاقتصادية خلال فترات الركود يمكن أن يعزز الطلب الكلي ويهبط الانتعاش الاقتصادي.

## قائمة المراجع

- Abdo, N., 2017. Lebanon's Prospects: Economic Impasse or Opportunity for Reform? Reaction to the IMF 2016 Article IV Consultation March 2017. Policy Briefs. Arab NGO Network for Development. URL: <http://www.annd.org/data/file/files/ReactiontoArticleIV-Lebanon-March2017%282%29.pdf>
- Abelenda, A. I. and Tolmay, S., 2015. Tax Justice and Human Rights. Association for Women's Rights in Development (AWID). URL: <https://www.awid.org/news-and-analysis/tax-justice-and-human-rights>
- Achcar, G., 2013. The people want: a radical exploration of the Arab uprising. Univ of California Press.
- Adly, A., and Meddeb, H., 2017. Why Painful Economic Reforms Are Less Risky in Tunisia than Egypt. Carnegie Middle East Center. URL: <http://carnegie-mec.org/2017/03/31/why-painful-economic-reforms-are-less-risky-in-tunisia-than-egypt-pub-68481>
- Adly, A., 2016. Civil Service Reform in Egypt: Between Efficiency and Social Peace. Carnegie Middle East Center. URL: <http://carnegie-mec.org/2016/03/27/civil-service-reform-in-egypt-between-efficiency-and-social-peace-pub-63442>
- AFP, 2014. IMF No Longer Forces 'Structural Adjustment' – Chief. URL: <http://business.inquirer.net/168309/imf-no-longer-forces-structural-adjustment-chief>
- AFP, 2016. IMF approves \$720 mn Jordan loan deal. Al-Monitor. URL: <http://www.al-monitor.com/pulse/afp/2016/08/jordan-economy-imf.html>
- AFP, 2017. Jordanians protest new taxes. The Daily Star. URL: <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2017/Feb-25/395060-jordanians-protest-new-taxes.ashx>
- African Manager, 2017. Tunisia: has the IMF asked to devalue TD? Taoufik Rajhi answers and explains. Africanews, 2017. URL: <http://www.africanews.com/2017/03/05/tunisia-hopes-on-second-imf-loan/>
- Ahmed, M., 2011. What the Arab Spring Has Taught Us. IMF Direct Blog. URL: <https://blogs.imf.org/2011/10/19/what-the-arab-spring-has-taught-us/>
- Al-Dabbas, Z., 2015. Increased confidence in Jordan's currency. Al-Monitor. URL: <http://www.al-monitor.com/pulse/business/2015/03/jordan-economy-currency-dinar-dollar-exchange-rates.html>
- Al-Khalidi, S., 2015. Jordan's king reshuffles cabinet amid growing security, economic challenges. Reuters. URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-jordan-government-reshuffle-idUKKBN14Z0C9>
- Ban, C. and Gallagher, K., 2015. Recalibrating policy orthodoxy: the IMF since the great recession. Governance, 28(2), pp.131-146
- Bretton Woods Project, 2017. IMF Lending Freeze "Pushing Tunisia to the Brink". URL: <http://www.brettonwoodsproject.org/2017/04/imf-lending-freeze-pushing-tunisia-brink/>
- Central Bank of Tunisia, 2017. Monetary, Economic and Financial Statistics. URL: [https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/tableau\\_statistique\\_a.jsp?params=PL203260](https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/tableau_statistique_a.jsp?params=PL203260)
- Chaaban, J., 2016. I've Got the Power: Mapping Connections Between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class. The Economic Research Forum (ERF). Working Paper 1059.

- Dell'Ariccia, M.G., Blanchard, O.J. and Mauro, M.P., 2010. Rethinking Macroeconomic Policy. International Monetary Fund.
- Dibeh, G., 2005. "The Political Economy of Postwar Reconstruction in Lebanon." UNU-WIDER.
- Economist, 2016. Egypt Devalues Its Currency, At Last. Cairo. URL: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21709612-government-has-finally-allowed-overvalued-pound-depreciate-egypt>
- El Ghonemy, M.R., 1998. Affluence and poverty in the Middle East. Psychology Press.
- El-Badrawi, M. and Corkery, A., 2017. Egypt's new IMF deal comes with a huge price tag for human rights. Bretton Woods Project. URL: <http://www.brettonwoodsproject.org/2017/02/egypts-new-imf-deal-comes-huge-price-tag-human-rights/>
- El-Said, H. and Harrigan, J., 2014. Economic reform, social welfare, and instability: Jordan, Egypt, Morocco, and Tunisia, 1983–2004. *The Middle East Journal*, 68(1), pp.99-121.
- El-Tablawi, T., Namatallah, A., Laghmari, J., 2017. Tunisia Takes Aim at Sagging Dinar With IMF-Backed Rate Hike. Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-26/tunisia-takes-aim-at-dinar-with-first-rate-change-in-18-months>
- Elnagar, R., 2016. A Chance for Change: IMF Agreement to Help Bring Egypt's Economy to Its Full Potential. IMF Communications Department. URL: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/NA111116-A-Chance-For-Change-Egypt>
- Epstein, G., 2006. Central Banks As Agents of Economic Development (No. 2006/54). Research Paper, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).
- Fanek, F., 2015. Dinar pegged to dollar — a success story. *The Jordan Times*. URL: <http://www.jordantimes.com/opinion/fahed-fanek/dinar-pegged-dollar-%E2%80%94-success-story>
- Fanek, F., 2016. Economics of CBJ foreign reserve. *The Jordan Times*. <http://www.jordantimes.com/opinion/fahed-fanek/economics-cbj-foreign-reserve>
- Feteha & El-Tablawi 2017a. Egypt Stocks Drop Most in World After Surprise Rate Increase. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-21/egypt-unexpectedly-raises-rates-as-imf-urges-action-on-inflation>
- Feteha & El-Tablawi 2017b. Egypt's Inflation Surges to 30% But Monthly Price Gains Ease. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-09/egypt-s-inflation-surges-to-30-but-monthly-price-gains-ease>
- Feteha, A., 2017. Why Rate Increase Is No Answer to 30 Percent Inflation in Egypt. Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-19/why-rate-increase-is-no-answer-to-30-percent-inflation-in-egypt>
- Gabor, D., 2010. The International Monetary Fund and its new economics. *Development and Change*, 41(5), pp.805-830.
- Gallagher, K., 2011. The IMF, Capital Controls and Developing Countries. Commentary. Vol. xlvi no 19. URL: [http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy\\_research/GallagherEPWcapitalcontrols.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/GallagherEPWcapitalcontrols.pdf)

- Gaspard, T.K., 2004. A Political Economy of Lebanon, 1948-2002. Boston: Brill.
- Gaspard, T., 2017. Financial Crisis in Lebanon. Policy Paper, No. 12. Maison du Futur. URL: [http://www.maisondufutur.org/documents/pdf\\_manager/39-policy-briefs-numero-12-en.pdf](http://www.maisondufutur.org/documents/pdf_manager/39-policy-briefs-numero-12-en.pdf)
- Hakim, S.R. and Andary, S., 1997. The Lebanese Central Bank and the Treasury Bills Market. The Middle East Journal, pp.230-241.
- Hanieh, A., 2015. Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011 IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt. British Journal of Middle Eastern Studies, 42(1), pp.119-134.
- Harris, K., 2016. Making and Unmaking of the Greater Middle East. New Left Review, (101), pp.5-34.
- Hussein, S. 2017. Policy Brief on Egypt's IMF and World Bank Loan Programs: Focusing on the budget deficit target. Arab NGO Network for Development.
- IMF. The IMF's Extended Fund Facility (EFF). Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm>
- IMF, 2010. Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System. Global Financial Stability Report. April 2010. Washington, DC. International Monetary Fund.
- ----, 2011a. Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity. Staff Report. URL: <https://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>
- ----, 2011b. IMF Survey: Mideast Needs More Focus on Inclusive Growth—IMF. IMF Survey online. URL: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew021611a>
- ----, 2012a. A Region in Change — Hopes and Challenges. Press Release. May 10. Washington, DC. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp051012>
- ----, 2012b. Update on the Middle East with the IMF Managing Director, Christine Lagarde. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=m5TzfSLA5vM>
- ----, 2012c. Press Release: IMF Executive Board Approves US\$ 2 billion Stand-By Arrangement for Jordan. Press Release No. 12/288. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12288.htm>
- ----, 2012d. Jordan: Request for a Stand-By Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Request for Modification of Performance Criteria; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Jordan. IMF Country Report No. 12/343. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12343.pdf>
- ----, 2012e. Tunisia: 2012 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia. IMF Country Report No. 12/255. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12255.pdf>
- ----, 2013a. Morocco: 2012 Article IV Consultation and First Review Under the Two-Year Precautionary and Liquidity Line—Staff Report; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Morocco. IMF Country Report No. 13/96. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1396.pdf>

- ----, 2013b. Press Release: IMF Executive Board Approves a 24-month US\$1.74 Billion Stand-By Arrangement with Tunisia. Press Release No. 13/202. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13202.htm>
- ----, 2014a. Press Release: IMF Executive Board Approves a 3-Year, US\$552.9 Million Extended Credit Facility Arrangement with Yemen. URL: <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14408.htm>
- ----, 2014b. Fiscal policy and income inequality. IMF Policy Paper. January. International Monetary Fund.
- ----, 2015. Protecting the most vulnerable under IMF-supported programs. Factsheet. International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/37/Protecting-the-Most-Vulnerable-under-IMF-supported-Programs>
- ----, 2016a. Articles of Agreement. Washington DC. International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>
- ----2016b. Program Note. Morocco. <http://www.imf.org/external/np/country/notes/morocco.htm>
- ----, 2016c. First And Second Reviews of The Staff Monitored Program And Request for A Three Year Stand-By Arrangement—Press Release; Staff Report; And Statement By the Executive Director for Iraq. IMF Country Report No. 16/225. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16225.pdf>
- ----, 2016d. IMF Executive Board Approves US\$723 million Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Jordan. Press Release No. 16/381. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/08/25/PR16381-Jordan-IMF-Executive-Board-Approves-US-723-million-Extended-Arrangement>
- ----, 2016e. Request for An Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Jordan. IMF Country Report No. 16/295. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16295.pdf>
- ----, 2016f. Request for An Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Press Release; Staff Report; And Statement By the Executive Director for Tunisia. IMF Country Report No. 16/138. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43932.0>
- ----, 2016g. Press Release: IMF Executive Board Approves US\$2.9 billion Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Tunisia. Press Release No. 16/238. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16238>
- ----, 2017a. Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt. IMF Country Report No. 17/17. International Monetary Fund.
- ----, 2017b. IMF Reaches Staff-Level Agreement for Completion of First Review of Tunisia’s Extended Fund Facility. Press Release No. 17/135. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/17/pr17135-tunisia-imf-reaches-staff-level-agreement-for-completion-of-first-review-eff>
- ----, 2017c. 2016 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Lebanon. IMF Country Report No. 17/19.
- ILO, 2006. The Right to Social Protection. URL: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2566>

- ILO, 2015. Social Protection from Privileges to Right. Publications of the project «Strengthening the capacities of economic, social and legal labour organizations». Arabic. URL: [http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_364799/lang--ar/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_364799/lang--ar/index.htm)
- ITUC, 2017. IMF Stranglehold Pushing Tunisia to the Brink. URL: <https://www.ituc-csi.org/imf-stranglehold-pushing-tunisia>
- Johnson, S., 2017. Lebanon Defies the Odds To Keep Its Finances Afloat. Financial Times. URL: <https://www.ft.com/content/f720f806-47a4-11e7-8d27-59b4dd6296b8>
- Karshenas, M., Moghadam, V.M. and Alami, R., 2014. Social policy after the Arab Spring: states and social rights in the MENA region. World Development, 64, pp.726-739.
- Kassab, B., 2016. Mapping IMF intervention in the Arab world. Mada Masr. URL: <http://www.madamasr.com/en/2016/11/09/feature/economy/mapping-imf-intervention-in-the-arab-world/>
- Kentikelenis, A.E., Stubbs, T.H. and King, L.P., 2016. IMF conditionality and development policy space, 1985–2014. Review of International Political Economy, 23(4), pp.543-582.
- Kentikelenis, A., and Stubbs, T., 2017. Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries. Critical Public Health, pp.1-8.
- Knecht, E. and Aboulenein, A., 2016. Egyptian parliament approves value-added tax at 13 percent. Business News. Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/us-egypt-economy-tax-idUSKCN1141LM>
- Knecht, E., 2017. In surprise move, Egypt central bank hikes key interest rates. URL: <http://www.reuters.com/article/us-egypt-cenbank-rates-idUSKBN18H113>
- Lütz, S., 2015. From Washington Consensus to Flexible Keynesianism? The International Monetary Fund after the Financial Crisis. International Organizations, p.85.
- Mada Masr, 2016. Egypt reaches initial US\$12 billion agreement with IMF. URL: <http://www.madamasr.com/en/2016/08/11/news/economy/egypt-reaches-initial-us12-billion-agreement-with-imf/>
- McKinley, T., 2005. MDG-Based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies. UNDP Discussion Paper, Bureau for Development Policy.
- Ministry of Finance. Debt Service Profile (Domestic and Foreign). Arab Republic of Egypt. URL: <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Reports/monthly/2015/September2015/t20.pdf>
- Ministry of Finance, 2017. General Debt Overview. Lebanon. URL: <http://www.finance.gov.lb/en-US/finance/PublicDebt/Documents/PublicDebtTimesSeries/General%20Debt%20Overview%20Updated%20as%2030%20April%202017.pdf>
- Moghadam, R., 2009. Creating Policy Space—Responsive Design and Streamlined Conditionality in Recent Low-Income Country Programs.
- Mohamadieh, K., 2013. IMF's Trade and Investment Related Advice to Arab Countries: Trends and Implications. Arab NGO Network for Development. URL: <http://www.annd.org/data/item/pdf/20.pdf>

- Momani, B. and Lanz, D., 2014. Shifting IMF Policies Since the Arab Uprisings. Centre for International Governance Innovation, Policy Brief no.34. Available at: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi\\_pb\\_34\\_0.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_pb_34_0.pdf)
- Momani, B. and Lanz, R., 2014b. Change in IMF Policy Advice to North Africa after the Arab Uprising. *Journal of International Organizational Studies*. 5(2): 37–54. URL: [http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOS\\_Vol5Issue2\\_Momani-Lanz.pdf](http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOS_Vol5Issue2_Momani-Lanz.pdf)
- Mossallam, M., 2015. *The IMF in the Arab World: Lessons Unlearned*. Bretton Woods Project.
- Mossallem, M., 2017. *Egypt's Debt Trap: The Neoliberal Roots of the Problem*. Committee for the Abolition of Illegitimate Debt - CADTM. URL: <http://www.cadtm.org/Egypt-s-debt-trap-The-neoliberal>
- Norton, A., Conway, T. and Foster, M., 2001. *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development*. London: Overseas Development Institute.
- Noueihed, L. and Aboulenein, A., 2016. From float to subsidy cuts, Egypt says no time to delay reforms. *Big Story* 10.Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/us-egypt-currency-idUSKBN12Z11C>
- Ortíz, I. and Cummins, M. 2013. *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working Paper. URL: [http://policydialogue.org/files/publications/Age\\_of\\_Austerity\\_Ortiz\\_and\\_Cummins.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/Age_of_Austerity_Ortiz_and_Cummins.pdf)
- Ostry, J.D., Ghosh, A.R., Habermeier, K., Chamon, M., Qureshi, M.S. and Reinhart, D., 2010. Capital inflows: The role of controls. *Revista de Economia Institucional*, 12(23), pp.135-164. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>
- Reinhart, C.M. and Trebesch, C., 2016. The International Monetary Fund: 70 Years of Reinvention. *The Journal of Economic Perspectives*, 30(1), pp.3-27.
- Reuters, 2016. Tunisia plans vehicle tax, VAT and power price hikes in 2017. URL: <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFKCN124231>
- Salti, N., and Chaaban, J., 2009. *The Poverty and Equity Implications of a Rise in the Value Added Tax: A Microeconomic Simulation for Lebanon*. Beirut: UNDP. URL: <http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Implications%20of%20VAT%20Increase%20in%20Lebanon.pdf>
- Shafik, N. ed., 1995. *Claiming the Future: Choosing Prosperity in the Middle East and North Africa*. World Bank.
- Sherry, H., 2014. *Post-war Lebanon and the influence of international financial institutions: A "Merchant Republic"*. Civil Society Knowledge Center. URL: <http://beta.cskc.daleel-madani.org/paper/post-war-lebanon-and-influence-international-financial-institutions>
- Stiglitz, J.E., 2002. *Globalization and its Discontents* (Vol. 500). Norton: New York.
- Strauss-Kahn, D., 2010. Address to European Development Days. URL: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2010/120610.htm>
- Swedberg, R., 1986. The doctrine of economic neutrality of the IMF and the World Bank. *Journal of Peace Research*, 23(4), pp.377-390. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002234338602300406>

- The Jordan Times, 2016. Editorial. URL: <http://www.jordantimes.com/opinion/editorial/review-needed> URL: [https://africanmanager.com/site\\_eng/tunisia-has-the-imf-asked-to-devalue-taoufik-rajhi-answers-and-explains/?v=947d7d61cd9a](https://africanmanager.com/site_eng/tunisia-has-the-imf-asked-to-devalue-taoufik-rajhi-answers-and-explains/?v=947d7d61cd9a)
- Van Waeyenberge, E., Bargawi, H. and McKinley, T., 2011. Standing in the Way of Development? A Critical Survey of the IMF's Crisis Response in Low-Income Countries. Third World Network.
- Williamson, John, ed. 1990. Latin American Adjustment: How Much Has Happened. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank, 2015. The Republic of Yemen: Unlocking the Potential for Economic Growth. A Country Economic Memorandum. Report No. 102151-YE. Middle East and North Africa Region. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23660/Yemen00Republi00for0economic0growth.pdf?sequence=1>
- World Bank, 2017. Overview. Iraq. URL: <http://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>
- Yousef, T.M., 2004. Development, growth and policy reform in the Middle East and North Africa since 1950. The Journal of Economic Perspectives, 18(3), pp.91-115.
- Zaid, A., Sherry, H., El-Badrawi, M., and Haber, J., 2014. Arab Uprisings & Social Justice: Implications of IMF Subsidy Reform Policies. Arab NGO Network for Development, Egyptian Center for Economic & Social Rights and New America Foundation. URL: <http://www.annd.org/data/item/pdf/19.pdf>

