

مشورة صندوق النقد الدولي
للبلدان العربية
حول التجارة والاستثمار:

مقاربات وتداعيات



إعداد: كندة محمديّة

سلسلة أوراق بحثية: المؤسسات المالية الدولية (أ)

6

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



مشورة صندوق النقد الدولي

للبلدان العربية

حول التجارة والاستثمار؛

مقاربات وتدايعات

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 2001. يتركز عمل الشبكة على الضغط والمدافعة في المجالات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية. وتعمل الشبكة في ثلاث مجالات اساسية: السياسات التنموية في المنطقة العربية، الاصلاحات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة ودور المنظمات الدولية والاقليمية في هذا المجال، السياسات الاقتصادية والتجارية واثارها الاقتصادية والاجتماعية. تعمل الشبكة على الضغط باتجاه اصلاحات اقتصادية واجتماعية فاعلية مبنية على مفاهيم التنمية المستدامة، العدالة الجندرية، والمقاربات الحقوقية.

للاتصال:

مكتب «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» التنفيذي

بناية الزهيري، الطابق الرابع

وطى المصيطبة، منطقة الكولا

ص.ب.: 5792 / 14 ، المزرعة: 1105 - 2070

بيروت، لبنان

هاتف: 1 319 366 (961)

فاكس: 1 815 636 (961)

بريد إلكتروني: annd@annd.org

الموقع الشبكي: www.annd.org



مقاربات وتداعيات

المحتويات

كندة محمديّة

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت - لبنان

www.annd.org

الطبعة الأولى

(تشرين الأول/أكتوبر 2013)

تم ترجمة الورقة من اللغة الانجليزية من قبل: د. عبد الرحمن أيّاس

تأتي هذه الورقة كجزء من سلسلة أوراق تنشرها الشبكة في إطار عملها لرصد سياسات المؤسسات المالية الدولية في المنطقة العربية. يصب هذا العمل في إطار أهداف الشبكة الرامية إلى تعزيز التحليل والبحث حول السياسات العامة في المنطقة إضافة إلى دعم عملية بناء دور قوي للمجتمع المدني في تكوين وجهات نظر بديلة حيال صنع السياسات العامة في المنطقة، خاصة الاقتصادية والاجتماعية منها، حيث تكون متجذرة في الأولويات والحاجات الوطنية.

يمكن الاقتباس والاستشهاد من هذه المنشورة، كما يمكن إعادة إنتاج المعلومات التي تحتويها

مع الإشارة إلى الشبكة مصدراً للعمل.

يتم نشر هذه المطبوعة بدعم من Open Society Foundations. إن محتوى هذه

المطبوعة لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر أي من المنظمات المذكورة أعلاه.

7	ملاحظات استهلاكية
1	1 - تحديات الإنتاج والأجور والفقير وحالات اللامساواة في المنطقة العربية
2	2 - مقاربات صندوق النقد بعد الثورات في البلدان العربية
3	3 - مناقشة مقارنة صندوق النقد في الترويج لسياسات التجارة والاستثمار
13	أ - توصيات الصندوق المتعلقة بالتجارة
13	ب - رأي مكتب التقييم المستقل في صندوق النقد عن مشورة الصندوق
14	في سياسات التجارة
16	ج - توصيات صندوق النقد المتعلقة بالاستثمار
17	4 - مشورة صندوق النقد في مجال سياسات التجارة والاستثمار إلى البلدان العربية
20	حالات قطرية
20	1 - المغرب
23	2 - الأردن
25	3 - تونس
27	4 - مصر
5	5 - مجالات التعارض المحتملة بين الأهداف المعلنة لقروض صندوق النقد والمشورة
28	التي يقدمها حول سياسات التجارة والاستثمار
29	6 - ملاحظات ختامية

ملاحظات استهلاكية

في ضوء الانتفاضات والثورات الشعبية في عدد من البلدان العربية، أعاد صندوق النقد الدولي تركيز اهتمامه على المنطقة. فالصندوق سارع إلى عرض خدماته للمساعدة في تطوير «إستراتيجية اقتصادية لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وترجمتها إلى أجندة تنموية محسوبة الكلفة مخصصة لكل قطاع وتمتد لسنوات كثيرة، تُدرج ضمن إطار متوسط الأجل لمقاربة الاقتصاد الكلي»⁽¹⁾. وجاءت الخطوة في وقت رأى فيه صندوق النقد نفوذه على البلدان النامية يضمحل، فبلدان كثيرة من هذه سددت ديونها إلى الصندوق.

وبحلول 2012، أبرم الصندوق أربع اتفاقيات قروض في المنطقة، شملت رزمتي ديون لسنتين مع المغرب⁽²⁾ والأردن⁽³⁾، وخط ائتماني طارئ مع اليمن⁽⁴⁾، وترتيب تمويلي احتياطي مع تونس⁽⁵⁾. وفي هذه الأثناء، دخلت مصر في مفاوضات صعبة مع صندوق النقد على برنامج إقراض محتمل كانت قد لقيت معارضة شعبية، وجمّدت المفاوضات منذئذ.

وكذلك انخرط صندوق النقد في نشر مشورته في مجال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات البنوية لدى الحكومات في المنطقة من خلال تقاريره القطرية السنوية (تُسمّى أيضاً تقارير استشارية وفق المادة الرابعة). وانخرط الصندوق في شكل فاعل أيضاً في «شراكة دوفيل»⁽⁶⁾، وهي مبادرة أطلقتها بلدان مجموعة الثماني باتجاه البلدان العربية التي تمر بتحويلات⁽⁶⁾. ويعمل الصندوق، إلى جانب مؤسسات أخرى متعددة الأطراف، كالمؤسسة الفكرية (thinktank) لشراكة دوفيل، إذ يساهم في شكل كبير في تصميم المشورة المتعلقة بالسياسات الاقتصادية الموجهة إلى البلدان المعنية.

سترکز المقالة التالية على المشورة المتعلقة بالسياسات البنوية التي يقدمها صندوق النقد

(1) صندوق النقد الدولي (2011)، «التحول الاقتصادي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحقيق وعد الازدهار المشترك»، (ص 3). ورقة مقدّمة إلى قمة مجموعة الثماني في دوفيل، فرنسا، 27 أيار/مايو 2011.

(2) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/car080312b.htm>.

(3) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/INT080312A.htm>.

(4) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/CAR040512A.htm>.

(5) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/CAR061713A.htm>.

(6) تأسست مبادرة دوفيل على قواعد سياسية واقتصادية. وركزت المبادرة على البلدان العربية، التي تُعتبر أنها تمر بتحويلات سياسية واقتصادية، وتشمل الأردن والمغرب وتونس ومصر وليبيا. وأضيفت إليها أخيراً اليمن.

ومالت بنية الصناعة في المنطقة العربية إلى منتجات ذات قيمة إضافية منخفضة، واستقرت حصص الزراعة في الناتج الإجمالي المحلي، واتسعت سريعاً حصة الخدمات ذات القيمة الإضافية المنخفضة. وكان التصنيع أقل مما كان يمكن توقعه نسبة لمستوى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة. وتعتبر المنطقة العربية الأقل تصنيعاً بين المناطق النامية⁽¹⁰⁾.

وتبعت دراسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) التراجع البارز في القدرات الصناعية، واتجاهات تراجع التصنيع في التحولات البنيوية لكثير من البلدان العربية. فالمغرب ومصر، مثلاً، شهدا تراجعاً للتصنيع بالترافق مع تراجع في الزراعة لمصلحة قطاع التعدين، بخلاف الخدمات⁽¹¹⁾. وتراجع التصنيع في مصر من 22 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في السبعينيات إلى 17 بالمائة في 2009⁽¹²⁾.

وقلصت هذه الاتجاهات القدرة المحلية لتوليد الوظائف في القطاعات المنتجة، والقدرة على دعم القوة العاملة من خلال تعزيز الإنتاجية.

وارتبط انخفاض الأجور، المنعكس في تقلص الأجور كحصة من المداخيل الوطنية، بنوع سياسات الاستثمار والتجارة المعتمدة. وارتبط هذا بمرونة سوق العمل⁽¹³⁾ وقد كان ذلك أحياناً كثيرة على حساب حقوق العمال. وفيما أعطيت الأولوية لتنافسية القطاعات الموجهة إلى التصدير، تحمل العمال عبء تراجع التنافسية في الأسواق الدولية⁽¹⁴⁾. ويبيّن «الأونكتاد»، أن متوسط حصة الأجور من الدخل الوطني في مصر وتونس والمغرب بلغ حوالي 33 بالمائة منذ منتصف التسعينيات، مع بعض حالات التحسن في 2005 تقريباً، لتراجع بعدئذ⁽¹⁵⁾.

published, available with author). Prepared by Hamed EL Kady, Mahmoud El Khafif, and Raja Khalidi for the ILO/ UNDP publication "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013).

(10) See: "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013) by ILO/ UNDP.

(11) Ibid.

(12) See: "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013) by ILO/ UNDP.

(13) ترتبط مرونة أسواق العمل بسياق تكون فيه الشركات أو أرباب العمل خاضعين لضوابط أقل على صعيد مسؤولياتهم إزاء القوة العاملة، ويمكنهم بالتالي إجراء تعديلات فيها على صعيد عدد الموظفين الذين يشغلون وعدد ساعات العمل وتحديد الأجور (لا يكون هناك أجر أدنى) ويصرفون الموظفين متى شاؤوا.

(14) Paper entitled "Liberalization and employment in the Arab region: a recipe for failure?" (Not published, available with author). Prepared by Hamed EL Kady, Mahmoud El Khafif, and Raja Khalidi for the ILO/ UNDP publication "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013).

(15) UNCTAD (United Nations Commission for Trade and Development), 2011. Social Unrest Paves the

للبلدان العربية، وهي جانب من المشورة المتعلقة بالسياسات المقدمّة إلى الحكومات في المنطقة إلى جانب المشورة المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي. وتركّز الورقة على حالة البلدان ذات الدخل المتوسط وغير المصدرة للنفط وتقدّم نظرة عامة حول تحديات الإنتاج والأجور والفقر وحالات اللامساواة في المنطقة العربية. كما تراجع مقارنة صندوق النقد بعد الثورات في البلدان العربية، وتناقش دور الصندوق في مجال سياسات التجارة والاستثمار. وتبرز المقالة رأي مكتب التقييم المستقل (Independent Evaluation Office) في الصندوق حول مشورة الصندوق المتعلقة بسياسات التجارة. وتقدّم أيضاً خلاصة للمشورة المتعلقة بسياسات التجارة والاستثمار المقدمّة من الصندوق إلى كل من المغرب والأردن وتونس ومصر. وتختتم المقالة بمناقشة مجالات التعارض المحتمل بين الأهداف المعلنة للقروض والمشورة المتعلقة بسياسات التجارة والاستثمار المقدمّة من الصندوق.

1 - تحديات الإنتاج والأجور والفقر وحالات اللامساواة في المنطقة العربية

في قلب التحديات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية التي تواجه البلدان العربية، هناك التحدي المتمثل بعكس الاتجاهات الانحدارية في الطاقات الإنتاجية وحصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي، إلى جانب إعادة تصميم سياسات الاقتصاد الكلي دعماً لمشروع تنموي فاعل بعيد الأجل.

وشهدت اقتصادات عربية كثيرة نمواً اقتصادياً حقيقياً سنوياً متوسطاً فاق خمسة بالمائة خلال العقدين الماضيين من الزمن، ولكن نمو الإنتاجية كان أقل من نصف هذا المستوى⁽⁷⁾. ففي مصر، مثلاً، تراوح النمو الاقتصادي الحقيقي بين 2.8 و6.4 بالمائة بين 1996 و2009، فيما نمت الإنتاجية بمتوسط بلغ 0.3 - 3.7 بالمائة سنوياً، واستقرت القوة العاملة عند حوالي 44 بالمائة من السكان في الفئة العمرية المؤهلة للعمل، وكانت البطالة قريبة من 10 بالمائة⁽⁸⁾. ويشير هذا الوضع إلى أن معظم النمو وُلد في قطاعات ذات مساهمة محدودة في مجال زيادة الإنتاجية الحقيقية وتوليد وظائف لائقة⁽⁹⁾.

(7) Paper entitled "Liberalization and employment in the Arab region: a recipe for failure?" (Not published, available with author). Prepared by Hamed EL Kady, Mahmoud El Khafif, and Raja Khalidi for the ILO/ UNDP publication "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013).

(8) Ibid. Based on UNCTAD-GlobStat database, and ILO database. See also: Joint Arab Economic Report.

See: "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies" (2013) by ILO/ UNDP.

(9) Paper entitled "Liberalization and employment in the Arab region: a recipe for failure?" (Not

وإجمالاً، كانت معدلات الاستثمار كنسبة مائوية من الناتج المحلي الإجمالي متدنية في البلدان العربية، واستقر الاستثمار الإقليمي عند حوالي 13 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لسنوات. وتركز الاستثمار الأجنبي المباشر تقليدياً في التعدين والعقار، اللذين اجتذبا ثلثي الاستثمار الأجنبي المباشر بين 2003 و(16) 2010.

وأهم دور سياسات الاقتصاد الكلي في دعم إستراتيجية طويلة الأجل موجهة إلى التنمية. فسياسات الاقتصاد الكلي وُجّهت إلى إعطاء أولوية لمقاربة قصيرة الأمد لاستهداف للتضخم، واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، وزيادة الانفتاح على التجارة وتدفق رأس المال (17). واعتُمدت سياسات نقدية متشددة حافظت على أسعار عالية للفوائد بهدف اجتذاب رأس المال الأجنبي. وأفضت هذه السياسات إلى منافسة أضعف في مقابل ارتفاع للسعر الحقيقي للصرف. وفي الوقت نفسه، أثبتت هذه السياسات الاستثمار المحلي بسبب رفعت كلفة الاقتراض بالنسبة إلى المستثمرين المحليين والمشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى مستويات عالية (18). نتيجة لذلك، رأينا البلدان العربية تحقق نمواً اقتصادياً (19)، فيما ارتفعت مستويات الفقر والبطالة وحالات اللامساواة فيها (20).

وإجمالاً، بُنيت الاقتصادات في المنطقة العربية في شكل متزايد على نمط من النمو أهمل الأهداف التنموية وأعطى أولوية للتوافق مع النموذج السائد للتحرير المبني على التكامل في الاقتصاد العالمي من خلال تحرير التجارة والاستثمار، والاقتراض، وتوسيع صفقات الخصخصة، وإلغاء الضوابط التنظيمية للاقتصاد عموماً (21).

Way: A Fresh Start for Economic Growth with Social Equity.

(16) Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies” (2013) by ILO/ UNDP.

(17) UNCTAD (United Nations Commission for Trade and Development), 2011. Social Unrest Paves the Way: A Fresh Start for Economic Growth with Social Equity.

(18) Paper entitled “Liberalization and employment in the Arab region: a recipe for failure?” (Not published, available with author). Prepared by Hamed EL Kady, Mahmoud El Khafif, and Raja Khalidi for the ILO/ UNDP publication “Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies” (2013).

(19) بقي النمو في البلدان العربية أقل منه في مناطق أخرى، ومحدوداً لدى أخذ النمو السكاني في الاعتبار.

(20) حققت البلدان العربية متوسط نمو في الناتج المحلي الإجمالي تراوح بين خمسة وستة بالمائة (2007/2008)، وراوح معدل الفقر بين ثمانية و30 بالمائة في المنطقة العربية كلها، فيما سجلت البطالة حوالي 14 بالمائة في 2009 وبلغت 40 بالمائة في بلدان مثل السودان واليمن (التقرير الاقتصادي العربي المشترك، 2009/2010). يُشار إلى أن البطالة تتركز في النساء والشباب، وأعلنت منظمة العمل الدولية متوسط بطالة يبلغ 21.5 بالمائة في صفوف الشباب في البلدان العربية في 2010، وترتفع النسبة إلى متوسط يبلغ 33 بالمائة في صفوف الشابات في العام نفسه (منظمة العمل الدولية، 2010، ورد في Tzannatos, Haq and Schmidt 2011).

(21) هي جزء من الإصلاحات الليبرالية الجديدة للسياسات أصبحت تُعرف بـ«توافق واشنطن». انظر: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>

ويشير هذا الوضع إلى أن سياسات الاستثمار والتجارة في البلدان العربية أهملت كثيراً الإنتاج وتوليد الوظائف اللائقة والتقدم التقني، أو على الأقل لم تدعمها.

ويتطلب عكس هذه الاتجاهات إعادة تفكير في سياسات متعددة تشمل سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار والمال، والتركيز على تفاعلها الانتقائي الفاعل مع سياسات الصناعة والأجور، وأهداف التنمية مثل توليد الوظائف اللائقة، وتقليص الفقر، ومعالجة حالات انعدام المساواة.

وأشار تقرير لمنظمة العمل الدولية (2012) بعنوان «إعادة تفكير في النمو الاقتصادي: باتجاه مجتمعات عربية منتجة ودامجة»، إلى أن البلدان العربية يجب ألا تستهدف ببساطة النمو الاقتصادي الأسرع والوتيرة الأشرس لضبط المالية العامة (22). ويُبرز التقرير أن البدائل يجب أن تقرر بشمولية السياسات الاقتصادية وأهمية التآزر بين القطاعين العام والخاص.

ويتطلب تعزيز مساهمة القطاع الخاص في النمو الاقتصادي والأجندة التنموية معالجة وإدارة العلاقة بين القطاع الخاص على المستوى الوطني والدورات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني. وفي هذا الشكل، يتطلب الأمر بناء علاقة ديناميكية فاعلة بين القطاع الخاص المحلي من جهة، والاستثمار الأجنبي المباشر والمشاريع الخاصة المتعددة القوميات من جهة أخرى.

2 - مقارنة صندوق النقد بعد الثورات في البلدان العربية

أدت المؤسسات المالية الدولية دوراً بارزاً في تشكيل السياسات الاقتصادية والاجتماعية في بلدان عربية مختلفة، وكانت هذه المؤسسات في الواجهة لدى تشكيل برامج إعادة الهيكلة التي تبنتها بلدان عربية خلال الثمانينيات (23). وروّجت هذه البرامج لتوجيه سياسات الاقتصاد الكلي إلى التركيز على مكافحة التضخم واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتعزيز الانفتاح على التجارة والتدفقات الرأسمالية، بالتزامن مع تهميش التشغيل والتوزيع المنصف للدخل. وتلقت الأنظمة الاستبدادية في المنطقة من دون تردد مشورة صندوق النقد والبنك الدولي.

(22) Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies” (2013) by ILO/ UNDP, p.103.

(23) التزمت الحكومات المتعاقبة في عهد بن علي في شكل كامل بشروط صندوق النقد والبنك الدولي، بما في ذلك فصل موظفين حكوميين، والتخلص من ضوابط الأسعار المتعلقة بمواد استهلاكية أساسية، وتطبيق برنامج كاسح للخصخصة (المصدر: Michel Chossudovsky 2011, “Tunisia and the IMF Diktats: How Macro-Economic Policy Triggers Worldwide Poverty and Unemployment,” www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=22867). وفي مصر تضرر العمال والفلاحون في شكل خاص من زيادات في الأسعار وتخفيضات في الدعم الزراعي كانت جزءاً من الشروط المفروضة من صندوق النقد (المصدر: Gaye B. Muderrisoglu and Jonathan K. Hanson (2008), “Authoritarianism and IMF Conditionality”, see page 21).

وحتى وقت قريب هو أيلول/سبتمبر 2010، كان صندوق النقد لا يزال ينوّه بأن في تونس «إدارة اقتصادية كلية وإصلاحات بنوية سليمة امتدت خلال العقد الماضي من الزمن» بل ودعا حتى إلى مزيد من تلك التوجهات من خلال «احتواء الإنفاق العام على الأجور وتقليص دعم الأغذية والوقود»⁽²⁴⁾. وجاءت توصيات كهذه في المستند نفسه الذي أشار إلى زيادة أسعار الأغذية في البلد بسبب تقلبات الأسعار العالمية.

وكذلك قدّم تقرير قطري لصندوق النقد صدر في نيسان/أبريل 2010 مقارنة إيجابية حول الاقتصاد المصري أوردت أن «خمس سنوات من الإصلاحات والسياسات الحثيئة (prudent) في الاقتصاد الكلي خلقت الحيز اللازم للاستجابة إلى الأزمة المالية العالمية، وكانت السياسات الداعمة في مجال المالية العامة والنقد خلال السنة الماضية متوافقة مع مشورة خبراء الصندوق. وتبقى السلطات (السلطات المصرية) ملتزمة باستئناف تمثين المالية العامة التزاماً بالمشورة السابقة للصندوق فيما يتعلق بمعالجة حالات الضعف في المالية العامة... وستكون تعديلات كهذه حاسمة في الإبقاء على ثقة المستثمر والحفاظ على الاستقرار في الاقتصادي الكلي وخلق مجال لسياسات مستقبلية في المالية العامة لمواجهة التقلبات الدورية»⁽²⁵⁾.

ووفق مسؤولي صندوق النقد، يتمثل الفارق بين تلك المرحلة وأساس عمل الصندوق في البلدان العربية في ضوء الثورات الشعبية، في أن الصندوق أصبح يولي اهتماماً خاصاً بالفقراء ويقرّ بأن الأرقام لا توضح القصة كاملة⁽²⁶⁾. ويدّعي الصندوق أنه «يتفحص من يستفيد من النمو وكيف توزّع ثمار النمو في البلد»⁽²⁷⁾.

وثمة تشكيك كبير من قبل الجهات الوطنية والخبراء والمحللين المتابعين للبرامج والعمليات التي نفذها صندوق النقد في السنوات الماضية. فكثيرون يرون أن مساعدة الصندوق، بينما يتم ربطها بمواقف وإعلانات بشأن أهداف جديدة بالتنويه مثل النمو الشامل وتوليد الوظائف، إلا أنها لا تزال تستند إلى سياسات كلاسيكية تعتمد على الخصخصة وإلغاء

(24) IMF Public Information Notice (PIN) No. 10/121, September 1 2010, available at: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2010/pn10121.htm>.

(25) International Monetary Fund (2010), Arab Republic of Egypt: 2010 Article IV consultation, country report no. 10/94, Washington, April 2010. For more discussion of this report see: Bond, Patrick (2011), "Neo-Liberal Threats to North Africa", published by Review of African Political Economy, Vol. 38, No. 129, September 2011.

(26) Interview; Update on the Middle East with IMF Managing Director, Christine Lagarde August 3, 2012.

(27) Ibid.

الضوابط التنظيمية وتعزيز الانفتاح على الاستثمار الأجنبي والتجارة⁽²⁸⁾.

ويُشار على صعيد مسائل التجارة والاستثمار، إلى أن صندوق النقد يعمل وفق تعاون وثيق مع مؤسسات دولية ومالية أخرى. فكثير من التغييرات المتعلقة بالتجارة والاستثمار تُطبّق مباشرة من خلال تدخلات للبنك الدولي، لكن ضمن إطار السياسات المصمم من صندوق النقد⁽²⁹⁾. وفي ما يخص البلدان العربية، أشار المسؤول الأول لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الصندوق إلى أن «التحديات الاقتصادية في البلدان العربية التي تمر بتحويلات تتجاوز خبرة الصندوق. وتساهم مؤسسات تنموية، مثل البنك الدولي ومؤسسات مالية دولية وإقليمية، إلى جانب شركاء آخرين ويجب أن تستمر في ذلك»⁽³⁰⁾.

3 - مناقشة دور صندوق النقد في تعزيز سياسات التجارة والاستثمار

أ- توصيات الصندوق المتعلقة بالتجارة

غالباً ما أوصى صندوق النقد إلى بلدان عربية بتعزيز تحرير سياسات التجارة. وخلال نهاية التسعينيات، رأى الصندوق أن «السياسات الموجهة إلى التجارة الخارجية (كانت) من بين أهم العوامل المعززة للنمو الاقتصادي في البلدان النامية»⁽³¹⁾.

وأشار محللون بارزون إلى أن الصندوق كمؤسسة نقدية ليس له أن يخرط في مسائل التجارة⁽³²⁾. ولكن الصندوق كان مارس في شكل متزايد ضغطاً على البلدان النامية التي عانت حالات عجز في الموازنات، وروجّ لتحرير التجارة كجزء من التعديل البنوي للاختلالات التجارية.

وفي الواقع تلقت البلدان النامية الخاضعة لبرامج الصندوق «تشجيعاً بل إكراهاً حتى» لتطبيق تحرير تجاري أحادي الجانب، ما وضعها في موقف غير مؤاتٍ في المفاوضات

(28) Adam Hanieh (2011), "Egypt's Orderly Economic Transition: Accelerated Structural Adjustment under a Democratic Veneer?", Center for Development Policy and Research SOAS.

(29) See comments by the IMF chief on MENA region Mr. Masood Ahmed noted in March 2013 (Toward Prosperity for All- Finance & Development, March 2013, Vol. 50, No. 1)

(30) The chief on MENA region Mr. Masood Ahmed noted in March 2013 (Toward Prosperity for All- Finance & Development, March 2013, Vol. 50, No. 1).

(31) IMF 1997, World Economic Outlook; referenced by Francisco Rodriguez and Dani Rodrick "Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross - National Evidence" (May 2000), University of Maryland and Harvard University.

(32) See Akyuz, Yilmaz "Reforming the IMF: Back to the Drawing Board"- G 24 Discussion Paper Series, p. 7, referencing Dam, Kenneth W. (1982) The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary system. University of Chicago Press.

المعزز (Enhanced Structural Adjustment Facility) وبرنامج النمو وتقليص الفقر (Poverty Reduction and Growth Facility) الذي حل محله، ومن خلال المساعدة التقنية⁽³⁸⁾. وكان إصلاح التجارة، وفق التقرير، معلماً من معالم البرامج ذات الأهداف المتوسطة الأجل التي رعاها الصندوق. وُصِّمَت هذه البرامج بالتعاون مع البنك الدولي.

ووردت في التقرير إشارة مهمة إلى أن «أهداف انخراط صندوق النقد ومقاربتة حول بعض المسائل، خصوصاً في مجال اتفاقيات التجارة التفضيلية وتجارة الخدمات، لم يتم توضحها (من قبل مجلس الصندوق). كذلك الحال بالنسبة الى المعايير المتعلقة بحالة مؤشرات وضع الحرج الكلي (criteria for macro-criticality) التي من المفترض أن توجه قرارات خبراء الصندوق فيما يتعلق بتقويت انخراطهم في مسائل سياسات التجارة»⁽³⁹⁾. ومن دون وضوح كهذا، كان من المستبعد أن يكون خبراء الصندوق فعالين في التنبيه إلى تهديدات سياسات التجارة لوضع الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي، وهذا وفق ما جاء في التقرير⁽⁴⁰⁾.

ويضيف التقييم أن «المشروطة التجارية، خصوصاً في مرحلة مبكرة من فترة التقييم (نهاية التسعينيات وبداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين)، تجاوزت تعريفاً منطقياً لحالات الحرج الكلي، وفاقَت الكفاءة التقنية لخبراء الصندوق، ووقعت فريسة للتدخل السياسي من كبار المساهمين في الصندوق»⁽⁴¹⁾. وأبرز التقرير تحديداً دور صندوق النقد وتوصياته في خصوص تجارة الخدمات المالية، وأشار إلى أن الرقابة من قبل الصندوق في هذا المجال «كانت تميل بشكل عشوائي إلى الحوض على انفتاح أكبر على مقدمي الخدمات المالية الأجانب، بينما تقييم الاخطار المباشر كان محدوداً»⁽⁴²⁾.

وأشار التقرير إلى أن «مراقبة سياسات التجارة من قبل الصندوق كانت لها نتيجة مختلطة... وأن الرسائل التي قدمها الصندوق في تقارير المادة الرابعة كانت أحياناً متشددة في حال كل من البلدان المتقدمة والنامية»⁽⁴³⁾. ولكن من المهم التساؤل حول مدى تأثير هذه التوصيات المتعلقة بالسياسات العامة في البلدان النامية الساعية او الحاصلة على برامج قروض

(38) IEO report, page 101.

(39) IEO report, chapter seven on "Findings and Recommendation", page one of the chapter.

(40) IEO report, chapter seven on "Findings and Recommendation", page one of the chapter.

(41) Ibid.

(42) IEO report, chapter seven on "Findings and Recommendation", page two of the chapter.

(43) IEO report, chapter seven on "Findings and Recommendation", page two of the chapter.

التجارية المتعددة الأطراف⁽³³⁾. ومضى التحرير التجاري الذي طبقت هذه البلدان أحياناً إلى أبعد من المستويات التي اقدمت عليها البلدان المتقدمة في المفاوضات المتعددة الأطراف على الرسوم الجمركية الصناعية.

وفي غياب تحسين الطاقات الإنتاجية والوصول إلى الأسواق، يزيد التحرير من خطر تدهور الميزان التجاري، ما قد يفضي إما إلى زيادة في القيود على ميزانية الدولة وخسائر في الدخل أو إلى زيادة في الدين الخارجي⁽³⁴⁾.

وفي العام 2004 أطلق صندوق النقد «آلية الاندماج التجاري» (Trade Integration Mechanism) لمساعدة البلدان الأعضاء في مواجهة الخسائر في ميزان المدفوعات التي يمكن أن تنجم عن إجراءات تحرير التجارة المطبقة في بلدان أخرى. وكانت الآلية رداً على المخاوف المتنامية بين البلدان النامية حول تمويل خسائر موازين المدفوعات بسبب التحرير المتعدد الأطراف.

وأشارت مجموعة الخبراء المستقلين في صندوق النقد (1999) في تقييمها لعمل الصندوق إلى أنه توسع ليشمل الدفع باتجاه تحرير التجارة لأسباب منها ضغوط ممارستها الولايات المتحدة⁽³⁵⁾.

ب - رأي مكتب التقييم المستقل في صندوق النقد عن مشورة الصندوق في ما يتعلق بسياسات التجارة

في العام 2009، نشر مكتب التقييم المستقل⁽³⁶⁾ في صندوق النقد تقريراً تقييمياً لانخراط الصندوق في مسائل سياسات التجارة.

وأبرز التقرير «المقاربة التداخلية خلال التسعينيات، حين أدى صندوق النقد دوراً غير متوازن بل وشرساً أحياناً في سياسات التجارة من خلال المشروطة»⁽³⁷⁾. ووفق التقرير، تم تدخل الصندوق في هذا المجال في بلدان متدنية الدخل من خلال «عملية المراقبة والمشروطة وتقديم المشورة في سياق برامج الإقراض وفق برنامج الإصلاح الهيكلي

(33) See: Akyuz, Yilmaz 2005 G-24 paper.

(34) See: Akyuz, Yilmaz 2005 G-24 paper, page 8.

(35) See: IMF Group of Independent Experts (1999). External Evaluation of IMF Surveillance. Report by a Group of Independent Experts. Washington, D.C. referenced in Akyuz (2005) G-24 paper.

(36) The IEO was established in 2001 with the task of undertaking independent evaluations on issues related to the IMF. According to its self-presentation: the "IEO operates independently of IMF management and at arm's length from the IMF Executive Board". See page iii of the report (2009) on IMF involvement in international trade policy issues produced by the IEO.

(37) IEO report, chapter seven on "Findings and Recommendation", page one of the chapter.

من الصندوق، في مقابل مدى تأثيرها في البلدان المتقدمة التي تستطيع دائماً أن تختار إهمال التوصيات المقدمّة من قبل الصندوق.

ولا يزال التساؤل قائم حول ما إذا الصندوق حقاً قد خفض انخراطه في مجال سياسات التجارة في ضوء نشر تقرير مكتب التقييم المستقل في 2009. وينعكس هذا التساؤل على مدى دور صندوق النقد في مجال سياسات التجارة في البلدان العربية أيضاً.

ج - توصيات صندوق النقد المتعلقة بالاستثمار

بيّنت البحوث في برامج الإصلاح الهيكلي أن صندوق النقد والبنك الدولي تمكننا من الترويج لعدد من إصلاحات السوق (market oriented reform) من خلال مشروطة أُرفقت بهذه البرامج⁽⁴⁴⁾.

وشملت هذه المشروطة أنظمة الاستثمار والتزامات تعهدها الدول من خلال معاهدات الاستثمار الثنائية، والتي تشمل تحرير التدفقات الرأسمالية، والترويج لتحرير الشركات المملوكة من الدول (state owned enterprises)، وخصخصة الخدمات العامة⁽⁴⁵⁾.

وفيما يجب ان ينحصر دور الصندوق بمقاربة تحويلات الحسابات الجارية بحسب الاوراق القانونية للصندوق⁽⁴⁶⁾، فقد رُوّج الصندوق لتحرير أسواق المال عامة في الدول النامية. وأفضت رؤيته التوسعية لمهمته هذه إلى تقديمه بشكل متزايد للمشورة المتعلقة بسياسات الاستثمار والاستثمار الأجنبي المباشر⁽⁴⁷⁾.

وشجّع صندوق النقد بقوة البلدان النامية على الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر خلال التسعينيات. ورُوّج لتحرير الاستثمار الأجنبي المباشر كمرحلة أولى من مقاربة للتحرير الشامل للتدفقات الرأسمالية⁽⁴⁸⁾. وقد أظهر أن ميل الدول النامية إلى توقيع اتفاقيات الاستثمار

(44) Lauge Skovgaard Paulsen, page 19; "Sacrificing sovereignty by chance: investment treaties, development countries, and bounded rationality;" London School of Economics, Thesis submitted for degree of Doctor of Philosophy (June 2011).

(45) Lauge Skovgaard Paulsen, page 19; "Sacrificing sovereignty by chance: investment treaties, development countries, and bounded rationality;" London School of Economics, Thesis submitted for degree of Doctor of Philosophy (June 2011).

(46) See IMF Articles of Agreement.

(47) See. D. Kalderimis "IMF Conditionality as Investment Regulation: A Theoretical Analysis", 13 Social and Legal Studies 103 (2004), referenced by Paulsen, See also IMF's IEO Report "The IMF's Approach to Capital Account Liberalization" (2005).

(48) See Paulsen page 78, referencing B. Eichengreen and M. Mussa "Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects", IMF Occasional Paper 172, 1998.

الثنائية تزامن مع مسألة حصولها على برامج من الصندوق أو عدمه⁽⁴⁹⁾.

ويمكن أن يُشار إلى أن البلدان العربية سرّعت من وتيرة توقيع معاهدات الاستثمار الدولية خلال فترة الانكشاف على برامج صندوق النقد. وتدرج مصر من بين البلدان العربية التي وقّعت أكبر عدد من معاهدات الاستثمار الثنائية، فالرقم تخطى المائة بحلول⁽⁵⁰⁾ 2013. ووقّعت تونس أكثر من 50 معاهدة، وكل من المغرب والأردن حوالي⁽⁵¹⁾ 40. ووقّعت أغلب هذه المعاهدات بين نهاية الثمانينيات وخلال التسعينيات. وخلال هذه المدة، كانت هذه البلدان العربية تطبق برامج للإصلاح الهيكلي بقيادة صندوق النقد.

4 - مشورة صندوق النقد إلى البلدان العربية في مجال سياسات التجارة والاستثمار

غالباً ما وضع صندوق النقد تيسير التجارة وتحسين «مناخ الأعمال» وزيادة المرونة في أسواق العمل في قلب توصياته إلى البلدان العربية.

وغالباً ما رُوّج صندوق النقد في تقاريره للإلغاء التدريجي للدعم، وتفكيك الرسوم الجمركية، وتوسيع نطاق الضرائب على القيمة المضافة، واستئناف الخصخصة، وزيادة الشركات بين القطاعين العام والخاص، كوسيلة لزيادة الاستثمارات في البنية التحتية.

وصبيحة الانتفاضات والثورات الشعبية في البلدان العربية، ركّز صندوق النقد والبنك الدولي على تقديم نواقص النموذج الاقتصادي الذي رُوّج له بين الأنظمة السابقة باعتبارها ناجمة عن تطبيق هذه السياسات في سياقات غير ديمقراطية وقمعية وليس باعتبار ان هذا النموذج الاقتصادي نفسه قد فشل⁽⁵²⁾.

ولهذه الأهداف، يشير صندوق النقد إلى أن «من أسباب الانتفاضات الأخيرة انعدام الرضى عن الأنظمة السياسية والاقتصادية التي اعتُبرت متلاعباً بها لمنفعة قلة تتمتع بامتيازات...»⁽⁵³⁾.

(49) See: Z. Elkins and A. Guzman, and B. Simmons, "Competing for Capital: the diffusion of Bilateral Investment Treaties 1960-2000", 60 International Organization (2006); referenced by Paulsen.

(50) See: UNCTAD website <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20%28IIA%29/Country-specific-Lists-of-BITs.aspx>; and ICSID statistic <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewBilateral&reqFrom=Main>.

(51) See: Ibid.

(52) World Bank (May 2011), "Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the Middle East and North Africa (MENA) Region" (p.1).

(53) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p.8). Paper presented to the G8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

بينما يشير البنك الدولي إلى أن «الإصلاحات الاقتصادية بدأت في بلدان كثيرة خلال العقد الماضي من الزمن. ولكن في سياق تدهور شرعية الدولة، والمستويات المنخفضة للمشاركة السياسية، والمحسوبة، وحالات الشعور بالفساد والجشع، وقلة المحاسبة، كانت الإصلاحات شديدة الجزئية لتتمكن من تغيير المؤسسات المتصلبة. وكثيراً ما اعتُبرت الإصلاحات مفاقمة لانعدام المساواة، ومفيدة للنخبة ذات العلاقات السياسية».

لذلك تركز توصيات المؤسستين حول إعادة التأكيد على الخيارات الاقتصادية التي تم الترويج لها مع الأنظمة السابقة، مع إهمال التطرق إلى انعدام ملاءمة هذه الخيارات في معالجة التحديات التنموية التي تواجهها البلدان العربية.

وفي مقدمة تقرير لصندوق النقد بعنوان «التحولات الاقتصادية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحقيق وعد الازدهار المشترك»، المقدم إلى قمة مجموعة الثماني (أيار/مايو 2011)، ركز الصندوق على الحاجة إلى «زيادة ملموسة في وتيرة النمو الاقتصادي» وأتبعها بدعوة مباشرة إلى «سياسات تدعم مناخاً مكملاً للقطاع الخاص» وتركيزاً على «حاجات استقرار الاقتصاد الكلي»⁽⁵⁴⁾. وتابع تقرير صندوق النقد⁽⁵⁵⁾ إبراز الحاجة إلى إعادة نظر في دور القطاع العام وتوفير حيز لقطاع خاص حيوي، يعزز مقاربة أكثر تجارية للنشاطات العامة بما في ذلك المناقصات التنافسية وتلزم الخدمات العامة إلى القطاع الخاص⁽⁵⁶⁾.

وشملت توصيات التقرير أيضاً دعوات إلى تحسين إضافي لـ«مناخ الأعمال»، تركز على زيادة مناطق الاستثمار حيث يمنح المستثمرون إعفاءات من الالتزام بالنظم وتقليص في الضرائب، إلى جانب تمكين حقوق المستثمرين⁽⁵⁷⁾. وهذا يفسر فحوى التوصيات المتضمنة في الإشارة إلى «تحسين مناخ الأعمال» المكررة في شكل كثيف في التقارير القطرية لصندوق النقد المخصصة للبلدان العربية.

وأوصى التقرير أيضاً بتطوير الأنظمة المالية من خلال تحرير الدخول إلى هذه السوق

(54) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (Executive Summary). Paper presented to the G8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

(55) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p.8). Paper presented to the G8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

(56) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p.11). Paper presented to the G8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

(57) Ibid. (IMF 2011).

وإعادة تقييم دور البنوك المملوكة من قبل الدولة⁽⁵⁸⁾. وقدم توصيات بتحرير إضافي لتجارة الخدمات، وتحرير التدفقات الرأسمالية والمشتريات الحكومية، إلى جانب حرية حركة اليد العاملة، وحرية تأسيس الأعمال⁽⁵⁹⁾. وإضافة إلى ذلك، دعا تقرير صندوق النقد إلى تخفيف الضوابط المتعلقة بالعمال وأسواق العمل. وتابع الصندوق تحذيره من إنفاق إضافي لأغراض اجتماعية⁽⁶⁰⁾ وأوصى الحكومات بالتركيز على «آليات للحماية الاجتماعية أكثر استهدافاً»⁽⁶¹⁾ مثل التحويلات النقدية وأشكال أخرى من دعم الدخل.

وفي مرحلة لاحقة من العام ٢٠١٣، أشار مسعود أحمد، مدير دائرة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد، إلى أن «إطلاق الإمكانيات الضخمة للمنطقة يتطلب عوامل عدة، وستختلف وصفة الإصلاح في شكل طبيعي بين البلدان. ولكن ثمة بعض الأولويات المشتركة»⁽⁶²⁾.

ووفق مسعود، تشمل هذه الأولويات المشتركة اندماج تجاري أكبر، داخل المنطقة وفي الاقتصاد العالمي معاً، ويضيف مسعود أن إصلاحات الحوكمة والأنظمة المتعلقة بمؤسسات الأعمال أمور مطلوبة لضمان تعامل بسيط وشفاف وعادل مع الشركات⁽⁶³⁾.

(58) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p.12). ينص التقرير على ما يلي: «تشمل قطاعات العمل متمين البنية التحتية المالية (أي معلومات الائتمان وحقوق المقترضين)، وتعزيز التنافس بإزالة حواجز الدخول وتقليص التحمل التنظيمي إزاء الانكشافات الكبيرة والإفراط في الصلة، وإعادة تقييم دور المصارف الحكومية، وتطوير النظام المالي غير المصرفي، وتعميق الدين المحلي وأسواق الأسهم لتأمين مصادر تمويل بديلة».

(59) International Monetary Fund (2011), "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p.12 and 13). Paper presented to the G8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011.

(60) IMF (2011); "Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity" (p. 7). ينص التقرير على ما يلي: «مع وجود حيز مالي محدود غالباً، تواجه البلدان المستوردة للنفط في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التحدي المباشر المتمثل في الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي فيما تبنى التجانس الاجتماعي. ويبدو الإنفاق الإضافي في الأجل القريب مفهوماً وضرورياً لضمان هذا التجانس. ومع ذلك لا تستطيع البلدان المستوردة للنفط تحمل كلفة الضغوط على المالية العامة حتى لا تخرج مساعي جدول أعمال النمو الشامل الجديد عن مسارها المحدد في الأجل المتوسط. ولهذه الغاية ستحتاج هذه البلدان إلى إجراء تخفيضات في بنود أخرى لتعويض جانب من التكاليف الإضافية المترتبة على زيادة الدعم وغيره من التدابير المساندة. وفي السياق نفسه، ينبغي لهذه البلدان أيضاً أن تتجنب اتخاذ تدابير من شأنها إحداث زيادة دائمة في الإنفاق. وللحفاظ على ثقة السوق والحيولة دون حدوث زيادة أخرى في تكلفة التمويل، يتعين على الحكومات وضع خطط تفصيلية موثوقة لإنهاء التدابير الطارئة». وينص أيضاً على ما يلي: «إلى أن توثق الإصلاحات ثمارها التي يشترك فيها الجميع، ستزداد الضغوط على المالية العامة تحت تأثير المطالب الشعبية بتوفير إنفاق إضافي، فضلاً عن الاحتياجات الاستثمارية المرتبطة بجدول أعمال الإصلاح. والواقع أن البلدان المصدرة للنفط لديها الموارد الكافية لتنفيذ الاستثمارات والاستجابة لهذه الضغوط. ومع ذلك فإن البلدان المستوردة للنفط تكون أكثر تقييداً بسبب الحاجة إلى الحفاظ على الاستثمارية الخارجية والمالية التي هي شرط مسبق لجدول أعمالها للنمو المنشئ للوظائف في الأجل الأبعد».

(61) Ibid. IMF 2011 (p. 13).

(62) The chief on MENA region Mr. Masood Ahmed noted in March 2013 (Toward Prosperity for All- Finance & Development, March 2013, Vol. 50, No. 1); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/03/ahmed.htm>.

(63) The chief on MENA region Mr. Masood Ahmed noted in March 2013 (Toward Prosperity for All-

وحول سياسات التجارة، قدّم مسعود توصيات بتفكيك إضافي للرسوم الجمركية وتوسيع نطاق التحرير بأن أشار إلى أن التكامل التجاري في البلدان العربية التي تمر بتحويلات، سيتطلب أولاً وقبل كل شيء وصولاً أفضل إلى أسواق الاقتصادات المتقدمة. وأشار مسعود إلى أن «الاتفاقيات الحالية مع الاتحاد الأوروبي لا تنص على تحرير تجارة الخدمات». وفي سبيل «قطاف كامل لمنافع التكامل في التجارة العالمية»، نصح بأن «على البلدان العربية التي تمر بتحويلات أن تزيد أيضاً من تحرير حواجزها الجمركية وغير الجمركية الخاصة بها، وأن تنوع التجارة باتجاه الأسواق الناشئة السريعة النمو». وأضاف: «ويمكن لزيادة التكامل الإقليمي، من خلال معالجة الحواجز غير الجمركية ومواءمة السياسات، أن يساعد أيضاً البلدان العربية التي تمر بتحويلات في التكامل في سلسلة الإمداد العالمية» (global supply chain) (64).

وحول سياسات الاستثمار، قدّم مسعود توصيات بإلغاء الضوابط التنظيمية، شملت إزالة الحواجز أمام تأسيس مؤسسات الأعمال وإغلاقها، وتيسير/تسهيل متطلبات الدخول، إلى جانب متطلبات الحد الأدنى لرأس المال، والضوابط على الملكية الأجنبية، وكذلك إلغاء الضوابط على الخروج، وإبطال تجريم فشل الأعمال (65).

حالات قطرية

يقدم القسم التالي نظرة أقرب إلى توصيات السياسات البنوية (structural policy recommendations) التي تظهر في التقارير القطرية لصندوق النقد (أي التقارير الاستشارية وفق المادة الرابعة من النظام الأساسي للصندوق) لكل من المغرب والأردن وتونس ومصر. ويراجع أيضاً المستندات المتوافرة حول القروض المتعلقة بكل من المغرب والأردن.

1 - المغرب

في آب/أغسطس 2012، وافق صندوق النقد على خطة احتراز وسيولة عامين مخصص للمغرب، قيمته 6.2 مليار دولار أميركي. وكان الهدف من البرنامج، وفق الصندوق، أن يخدم كعازل تمويلي أو نوع من التأمين من الصدمات الخارجية المحتملة.

وكان خط الائتمان للمغرب احترازياً في طبيعته، فالمغرب لم يواجه مشكلة في ميزان

Finance & Development, March 2013, Vol. 50, No. 1)

(64) The chief on MENA region Mr. Masood Ahmed noted in March 2013 (Toward Prosperity for All- Finance & Development, March 2013, Vol. 50, No. 1)

(65) Ibid.

المدفوعات عند توقيع اتفاقية القرض (66). ووفق خبراء الصندوق، يواجه المغرب أخطاراً خارجية ترتبط أساساً بعدم اليقين الناجم عن متاجرته مع أوروبا، وكذلك عن أسعار النفط (67). وفي حين لم يكن المغرب في حاجة إلى تمويل خارجي، تعهد الالتزام بمجموعة من الاجراءات التغييرات الكلية والبنوية في الاقتصاد نتيجة لهذا الترتيب. وتتضمن المشروطة في إطار برنامج خط الاحتراز والسيولة أهدافاً تتعلق بالعجز في المالية العامة وبصافي الاحتياطات الدولية لدى المغرب (68).

ويشير تقرير خبراء صندوق النقد لعام 2012 في شأن المغرب إلى أن نموه المحتمل يُتوقّع أن يزيد نقطة مائوية واحدة في المتوسط، نتيجة لتطبيق مجموعة من السياسات، تشمل «إزالة الحواجز أمام الدخول (للأعمال)»، و«تبسيط البيئة التنظيمية لممارسة الأعمال»، و«تعزيز الإصلاح في السياسات التجارية... وترشيد الرسوم الجمركية». وكذلك يتحدث عن «تنمية القطاعات الاقتصادية العالية الإنتاجية مثل الطيران، وصناعة السيارات، والإلكترونيات». وفي حين يأخذ صندوق النقد مواقف واضحة في تشجيع بعض الاتجاهات في سياسات التجارة والاستثمار، فإنه يتجنب مناقشة الآثار المحتملة لاتجاهات السياسات هذه في النمو المستدام والمسارات الإنتاجية في المغرب. وعندما يتناول تقرير صندوق النقد بناء قطاعات إنتاجية مثل ما ذكر قبلاً، لا يفكك ركائز نمو هذه القطاعات، خاصة ما يتعلق بعلاقة عملية بناء هذه القطاعات بالحاجة إلى الاستثمار الوطني الخاص والعام، وتطوير التقنية أو نقلها، أو القدرات المستدامة المحتملة لخلق وظائف.

وفي عام 2011، أبرز تقرير المادة الرابعة لصندوق النقد المخصص للمغرب أن «الآثار غير المباشرة لتباطؤ النمو في الدول الأوروبية و/أو مزيد من عدم الاستقرار في الوضع الإقليمي، قد تؤثر في النشاط الاقتصادي وميزان المدفوعات من خلال انخفاض السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة». وفي الوقت نفسه، كان أحد أهم التوصيات التي طرحها خبراء الصندوق في التقرير نفسه أن «تحرير التجارة في إطار اتفاقيات الشراكة الأوروبية - المتوسطية يحتاج تعزيزاً لأنه لا يزال غير مكتمل، خاصة مع وجود العديد من الحواجز التي لا تزال تعوق الوصول إلى الأسواق، خصوصاً في قطاعي الزراعة والخدمات» (69). وفي العام

(66) IMF, Morocco country report Number 12/239 (August 2012), p.11 and 12.

(67) مسعود في نسخة عن دعوته بالنسبة إلى الأردن والمغرب في 2012. يقول: «في حالة المغرب، كان التأثير أكبر من منطقة اليورو لأن للمغرب علاقة تجارية أوثق مع أوروبا مقارنة بالأردن. كذلك لتونس علاقة تجارية مع أوروبا. لذلك فبالنسبة إلى بلدان المغرب العربي، يملك ما يحدث في أوروبا تأثيراً أكبر مما يحدث في بلدان توتّر في المشرق العربي».

(68) IMF, Morocco country report Number 12/239 (August 2012), p. 24.

(69) IMF, Morocco country report Number 11/341 (December 2011), p.11.

2013، أطلق المغرب بالفعل مفاوضات مع الاتحاد الأوروبي على توسيع الاتفاقية الأوروبية المغربية القائمة حول التجارة الحرة لتغطي الخدمات، وحماية الاستثمار، وسياسات المنافسة، والمشتريات الحكومية، إلى جانب قواعد موسعة للملكية الفكرية.

وكذلك في العام 2011، أبرز تقرير خبراء صندوق النقد ضرورة تحسين «مناخ الأعمال» من أجل تعزيز دور القطاع الخاص، بما في ذلك في مشاريع القطاع العام⁽⁷⁰⁾. وإلى جانب ذلك، تابع الخبراء مشورتهم ليوكدوا على أهمية «تقليص الحد الأدنى للأجور وتكاليف التوظيف»، وهي خطوة يعتبرها الخبراء حاسمة للحد من البطالة في صفوف الشباب⁽⁷¹⁾.

وفي التقرير التشاوري وفق المادة الرابعة لعام 2009، عارض خبراء الصندوق إستراتيجية للنمو تقوم على الطلب المحلي كانت مطروحة في المغرب⁽⁷²⁾. وبالنسبة إلى تحرير التجارة، ينصح هذا التقرير بمزيد من الخفض لمعدلات الرسوم الجمركية العليا، إلى جانب تحسين «مناخ الأعمال». وأشار التقرير إلى أن متوسط الرسوم الجمركية انخفض من 33 بالمائة في 2002 إلى 20 بالمائة في 2008 فيما انخفض متوسط الرسوم الجمركية الفاعلة (effective tariff rate⁽⁷³⁾) إلى خمسة بالمائة. ولكن خبراء صندوق النقد تابعوا تقديم المشورة بـ«مزيد من الخفض للمعدلات العليا للرسوم الجمركية وتقليص التعقيد وتحسين إدارة هذا الشأن»⁽⁷⁴⁾.

من الممكن الملاحظة أن الاتجاه إلى تفكيك الرسوم الجمركية في المغرب يتداخل مع اتجاه تراجع في مساهمة الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراجعت من حوالي 16٪ في العام 2000 إلى أقل من 14٪ في العام 2008⁽⁷⁵⁾. إن تراجع الصناعة لا يمكن أن يفسر فقط من خلال تأثير السياسات الجمركية. ولكن من المهم التأكيد على أن التصميم الفاعل والديناميكي لسياسات الرسوم الجمركية أمر أساسي لبناء القدرات الصناعية ودعمها والارتقاء في سلسلة التصنيع، التي شهدت تراجعاً ملحوظاً في المغرب.

وركزت المشورة السابقة من صندوق النقد إلى الحكومة المغربية على الاستقرار المتوسط الأجل للمالية العامة، وعلى إصلاح نظام الدعم، والانتقال إلى نظام أكثر مرونة للنقد وسعر الصرف، في حين دعت إلى تركيز السياسات النقدية على استهداف التضخم. وكان الاتجاه إلى التوصية بتحرير التجارة وخفض معدلات الضرائب على الواردات يُكرَّر باستمرار وتبرزه

(70) Ibid.

(71) IMF, Morocco country report Number 11/341 (December 2011), see p. 13.

(72) IMF, Morocco country report Number 10/58 (March 2010), see p. 3.

(73) الرسوم الجمركية الفاعلة هي عائدات الجمارك مقسومة على إجمالي الواردات.

(74) IMF, Morocco country report Number 10/58 (March 2010), see p. 16.

(75) IMF, Morocco country report Number 10/58 (March 2010), p. 9.

التقارير التي قدمها صندوق النقد في العامين 2007 و2008⁽⁷⁶⁾.

وكتيراً ما أدركت تقارير صندوق النقد أن الصدمات الرئيسية للاقتصاد المغربي نتجت من الصادرات وعائدات السياحة والتحويلات المالية والاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن الارتدادات الناتجة عن الازمات في الاقتصادات الأوروبية. ولكن التقارير استمرت في تقديم التوصيات التي من شأنها تعميق تبعية الاقتصاد المغربي لهذه العوامل، وبالتالي زيادة الضعف أمام الصدمات الخارجية.

وفي هذا السياق، تحمل المشورة المتعلقة بتصميم السياسات الاقتصادية الكلية والبنوية الذي يقدمه صندوق النقد في المغرب إمكانية تعميق اعتماد الاقتصاد المغربي على العوامل الخارجية مثل أسواق التصدير والاستثمار الأجنبي المباشر، في حين يفتقد إلى القدرة على إحياء الإنتاجية والقدرات المولدة للتشغيل.

2 - الأردن

تُعتبر اتفاقية القرض بين صندوق النقد والأردن «ترتيباً احتياطياً» للتصدي للتحديات الخارجية والمالية الناجمة إلى حد كبير من الصدمات الخارجية على الاقتصاد المصري. ويأتي القرض، المقر في 3 آب/أغسطس 2012، كرد على المشاكل في ميزان المدفوعات (عجز الحساب الجاري الخارجي) التي نجمت عن ضغط على قطاع الطاقة، وذلك ناتج أساساً بسبب ارتفاع أسعار النفط والاضطرابات المتكررة لتدفق الغاز الطبيعي من مصر.

وتشمل أهداف البرنامج توفير السيولة على مدى ثلاث سنوات، ما يساعد في تصحيح الاختلالات في المالية العامة والاختلالات الخارجية، وتعزيز نمو عالٍ وشامل، وذلك وفق خبراء صندوق النقد⁽⁷⁷⁾. ويركز البرنامج على دعم المالية العامة في الأجلين المتوسط والقصير من خلال إصلاحات في النفقات والضرائب، ومجموعة من الإصلاحات في قطاع الكهرباء بالتعاون مع البنك الدولي، وإصلاحات بنوية رامية إلى تحسين «بيئة الأعمال»، وتعزيز الشفافية، وتعزيز التجارة⁽⁷⁸⁾.

(76) IMF, Morocco country report Number 304 (September 2008).

(77) Transcript of a Conference Call on Jordan's Stand-By Arrangement, Morocco's Precautionary and Liquidity Line and the IMF's Engagement in the Middle East and North Africa (Friday, August 3, 2012), available at: <http://www.imf.org/external/np/tr/2012/tr080312.htm>; See IMF Jordan country report, Number 12/343 (December 2012).

(78) Transcript of a Conference Call on Jordan's Stand-By Arrangement, Morocco's Precautionary and Liquidity Line and the IMF's Engagement in the Middle East and North Africa (Friday, August 3, 2012), available at: <http://www.imf.org/external/np/tr/2012/tr080312.htm>.

وأشار تقرير صندوق النقد عن الأردن لعام 2012 إلى أن استراتيجية فاعلة للنمو الشامل ينبغي أن تتمحور حول خلق فرص العمل، والحد من عدم المساواة، وتوفير تكافؤ الفرص⁽⁷⁹⁾. وأشار خبراء الصندوق في تقريرهم⁽⁸⁰⁾ إلى أن الأردن تفاوض على عدة اتفاقيات للتجارة الحرة في السنوات الأخيرة، وشددوا على أن «المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي وبلدان ميركوسور MERCUSOR... توفر فرص لتعزيز إضافي للتجارة والتكامل الاقتصادي». وتعرض هذه الخطوات على أنها سياسات تركز على النمو واليد العاملة. وكذلك دعت تقارير الصندوق الى تنفيذ السياسات البنوية التي تستهدف «تحسين مناخ الأعمال، وتحسين تكافؤ الفرص أمام كل الشركات، وتعزيز التجارة والقدرة التنافسية»⁽⁸¹⁾ باعتبارها خطوات للمساعدة في تسهيل التكيف الخارجي ومعالجة العجز في الحساب الجاري.

ويتجنب التقرير مناقشة الآثار الاقتصادية الكلية لأجندة تحرير التجارة التي يروج لها، ويتعد عن مناقشة أهمية التدرج في الانفتاح التجاري والربط بينه وبين قدرات القطاعات التصديرية الأردنية.

وركز تقرير خبراء صندوق النقد في أيار/مايو 2012 على الحد من أوجه الضعف في المالية العامة وأوجه الضعف الخارجية وتحسين «بيئة الأعمال»، وقد اعتبرت هذه الخطوات أساسية لتحقيق النمو الاقتصادي وتوليد الوظائف، وفق التقرير⁽⁸²⁾. ونصح التقرير بـ«تعزيز الانفتاح التجاري، وتسريع إصلاحات سوق العمل للحد من حالات الجمود، وتحسين البيئة التنظيمية والإدارية لرجال الأعمال من خلال تبسيط إجراءات الحصول على التراخيص وتسجيل الأعمال»⁽⁸³⁾.

وفي العام 2010، اقترح تقرير خبراء صندوق النقد تحرير قطاعات المياه والطاقة وبنية الخدمة المدنية، بالتعاون مع البنك الدولي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية⁽⁸⁴⁾. وركز التقرير على خفض العبء الضريبي وتوسيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، كحل لتلبية احتياجات البنية التحتية في بيئة منكمشة على صعيد قدرات المالية العامة.

ان التقلبات في الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية والسياحة التي لوحظت في تشخيصات السلطات الأردنية وصندوق النقد مرتبطة بالأزمة الإقليمية والعالمية. وهذه

(79) IMF, Jordan selected issues report Number 12/120, (March 2012).

(80) IMF Jordan country report, Number 12/343 (December 2012), p. 22.

(81) IMF Jordan country report, Number 12/343 (December 2012), p. 21.

(82) IMF Jordan country report, Number 12/ 119 (May 2012), p.15.

(83) IMF Jordan country report, Number 12/ 119 (May 2012), p. 15-16.

(84) IMF Jordan country report, Number 10/297 (September 2010), p. 13.

لا تتبع او ترتبط مباشرة بالمجالات التي جرى تناولها في إطار الإصلاحات الاقتصادية الكلية والبنوية المنصوص عليها في الترتيب المصمم للأردن من قبل صندوق النقد. وكذلك ثمة عدم وضوح في شأن الصلات بين الإصلاحات البنوية المنصوص عليها في برنامج القرض والأهداف القريبة الأجل المحددة للبرنامج. ولا يتم نقاش جدي للآثار البعيدة الأجل التي يمكن أن تنشأ عن التغييرات البنوية الموصى بها على أهداف الاستقرار الاقتصادي الكلي التي يهدف برنامج القرض إلى تحقيقها. فالمشورة حول تحرير التجارة وسياسات الاستثمار، في حال تنفيذها، يمكن أن تفرض ضغوطاً إضافية على الحساب الجاري في الأردن، وتعمق بالتالي التحديات التي يواجهها.

من المهم ملاحظة أن قرض صندوق النقد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتمويل من الجهات المانحة الأخرى، مثل البنك الدولي، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، وغيرهما. وتدفع تدخلات هذه المؤسسات بالتغييرات البنوية التي تكمل تدخلات صندوق النقد.

3 - تونس

في حزيران/يونيو 2013، وافق صندوق النقد على «ترتيبات احتياطية» لمدة 24 شهراً بقيمة 1.74 مليار دولار أميركي لتونس. ووفق تشخيص صندوق النقد، شملت التحديات الرئيسية التي تواجهها تونس السيطرة على فاتورة الأجور، والحد من برامج الدعم والاستعاضة عن ذلك بالإفناق على شبكات استهداف للأمان الاجتماعي، وتعزيز تنمية القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال إصلاح الضريبة على الشركات ووضع قانون جديد للاستثمار⁽⁸⁵⁾. وتتضمن المجالات التي يعرض الصندوق تقديم المساعدة التقنية إلى تونس فيها كل من السياسات الضريبية وإدارة الإيرادات.

وبعد الثورة الشعبية في تونس، وضمن المشاورات الوطنية التي اقامها الصندوق خلال العام 2012، ركز المجلس التنفيذي لصندوق النقد⁽⁸⁶⁾ على توصية بإدخال تحسينات إلى «بيئة الأعمال»، وإصلاح سوق العمل، وتعزيز القطاع المالي. ويرتكز هذا التقرير إلى تحقيق النمو مع ضرورة الانفتاح على «التمويل الخارجي الكبير، بما في ذلك تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والاقتراض من قبل الحكومة وقطاع الشركات»⁽⁸⁷⁾.

وفي تقريرهم لعام 2010، دعم خبراء صندوق النقد خطوات السلطات التونسية باتجاه

(85) See: <http://www.imf.org/external/np/country/notes/tunisia.htm>.

(86) IMF, public information notice No. 12/96.

(87) IMF, Tunisia country report Number 12/255 (September 2012), p. 65.

بعد وقت قصير من إطاحة نظام مبارك، بدأت السلطات المصرية وصندوق النقد سلسلة من المفاوضات من أجل التوصل إلى قرض مع مصر وفق «الترتيب الاحتياطي»، بقيمة 4.8 مليار دولار أميركي⁽⁹⁵⁾. وقُدِّمَ قرض صندوق النقد المحتمل اعتباره دعماً لبرنامج وطني اقتصادي، ومساهمة في توفير مصادر إضافية من الدعم المالي الخارجي، وخطوة نحو إعادة الاستقرار للاقتصاد المصري. وأجريت هذه المناقشات حين كانت مصر تشهد اتساعاً كبيراً في عجز موازنتها، وكذلك انخفاضاً في احتياطات العملات الأجنبية، والاستثمارات الأجنبية، وعائدات السياحة، وبالتالي بطناً شديداً في معدلات النمو⁽⁹⁶⁾.

ولكن من المهم ملاحظة أن العلل الاقتصادية والتنموية في مصر لم تبدأ بعد الثورة، بل تراكمت قبل عقود من الزمن، وساهمت في تشكيل الثورة ومطالبها.

في نيسان/أبريل 2010، أوصى تقرير صندوق النقد⁽⁹⁷⁾ بتعزيز إجراءات التقشف لاحتواء الإنفاق العام على الأجور وعلى دعم الغذاء والوقود في وقت كانت البلاد تواجه فيه ارتفاعاً لأسعار المواد الغذائية نتيجة لتقلبات الأسعار العالمية. وقبل أشهر قليلة فقط من الثورة الشعبية في 2011، أشاد صندوق النقد بالأداء الاقتصادي في مصر، فضلاً عن الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي والإصلاحات البنوية.

وفي العام 2009، كان صندوق النقد يشيد بالأداء الاقتصادي الذي حققته مصر منذ العام 2004، ويسلِّط ضوءاً على «برنامج الإصلاح البنوي الذي شمل تحرير التجارة الخارجية، والاستثمار، وسوق الصرف»⁽⁹⁸⁾.

ومرة أخرى في 2007/2006، رُوِّجت تقارير خبراء صندوق النقد لتحرير نظام التجارة في مصر وخصخصة المؤسسات المالية وغير المالية⁽⁹⁹⁾. وقد لحظت التقارير أن تحرير التجارة أدى إلى زيادة كبيرة في واردات السلع غير النفطية من 13 مليار دولار أميركي عام 2003 إلى

(95) For more information, see: <http://www.imf.org/external/country/egy/>.

(96) See: World Development Indicators at: <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>.

(97) International Monetary Fund (2010), Arab Republic of Egypt: 2010 Article IV consultation, country report no. 10/94, Washington, April 2010. For more discussion of this report see: Bond, Patrick (2011), "Neo-Liberal Threats to North Africa", published by Review of African Political Economy, Vol. 38, No. 129, September 2011.

(98) IMF, Egypt Country Report number 09 (2009), p. 4. January 2009. أشار صندوق النقد إلى أن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بلغ حوالي سبعة في المائة في 2006/2005 و 2008/2007، فيما بقيت البطالة الرسمية عالية عند 8.5 بالمائة. (انظر: IMF Executive 04/See: IMF, Public information notice No. 09) (January 2009) "Board Concludes 2008 Article IV Consultation with the Arab Republic of Egypt".

(99) IMF, Egypt Country Report number 07/380 (December 2007), p. 4.

تعميق تحرير التجارة واعتبروه دافعاً إلى تحقيق نمو عالٍ ومستدام. واعتُبر توقيع مزيد من اتفاقيات التجارة الحرة وتوسيع نطاق التحرير بين تونس والاتحاد الأوروبي في الخدمات والقطاعات الزراعية، من بين الخطوات اللازمة من أجل الحد من التبعية الاقتصادية التونسية للاتحاد الأوروبي في تحقيق النمو المستدام⁽⁸⁸⁾. وإلى جانب ذلك، أشاد التقرير بتحسين «مناخ الأعمال» والبرامج المنفذة من البنك الدولي وبنك التنمية الأفريقي والمفوضية الأوروبية⁽⁸⁹⁾. ورُوِّج كذلك لتحرير الحساب الرأسمالي⁽⁹⁰⁾.

ورُوِّج لإصلاحات مماثلة في تقرير خبراء الصندوق لعام 2009، الذي أشار أيضاً إلى أن «اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي أدى دوراً فاعلاً في رفع مستوى الانفتاح التجاري وحفز مكاسب في الإنتاجية من خلال تعريض القطاع الصناعي إلى المنافسة العالمية»⁽⁹¹⁾.

يعود هذا الخط من التوصيات من قبل صندوق النقد إلى العام 2001. فتقرير خبراء صندوق النقد حول تونس آنذاك رُوِّج لتسريع التحرير الاقتصادي والتنمية التي يقودها القطاع الخاص، بما في ذلك «تفكيك الرسوم الجمركية على الواردات من الاتحاد الأوروبي» و«تسريع وتيرة تحرير التجارة وفق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية»⁽⁹²⁾. وبينما اتخذت السلطات التونسية بالفعل خطوات في هذا الاتجاه، لاحظت بعثة صندوق النقد أن «الخصخصة والتحرير سارا في وتيرة بطيئة جداً نسبة إلى الإمكانيات الموجودة»⁽⁹³⁾.

إلى جانب ذلك، شكك وفد الصندوق في كفاءة قانون العمل في ذلك الوقت واعتبرت أحكام الصرف الوظيفي قيوداً تعوق نمو التشغيل وإعادة توزيعه⁽⁹⁴⁾.

إلا أن هذه الوتيرة المتسارعة في التحرير الاقتصادي شكل الحجر الأساس في تمكين الممارسات الفاسدة واثاحة المجال لسوء إدارة الموارد الاقتصادية، وذلك بسبب غياب تقييم كافٍ للآثار الاقتصادية والاجتماعية لمثل هذه السياسات وغياب القدرات المؤسسية الضابطة.

(88) IMF, Tunisia country report Number 10/282 (September 2010), p. 16 and 18.

(89) يُشار إلى أن التقرير البارز للبنك الدولي لـ 2009 «من الامتياز إلى المنافسة: إطلاق النمو بقيادة القطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قرر الخطوات الاقتصادية الأساسية التي تضطلع بها كل الحكومات في المنطقة: افتتاح القطاعات المحمية مثل التجزئة والعقارات، التي لديها حواجز أمام المستثمرين الأجانب، والحد من الحواجز الجمركية وغير الجمركية، وإزالة الحماية عن الشركات المملوكة للدولة، والقضاء على التحيزات المضادة للتصدير. (انظر: Hanieh, Adam "Egypt's Orderly Economic Transition: Accelerated Structural Adjustment under a Democratic Veneer?", July 2011, published in Development Viewpoint, SOAS).

(90) IMF, Tunisia country report Number 10/282 (September 2010), p. 18.

(91) IMF, Tunisia country report Number 09/329 (December 2009), p. 4.

(92) IMF, Tunisia country report Number 01/36 (February 2001), p. 25 and 32.

(93) Ibid.

(94) IMF, Tunisia country report Number 01/36 (February 2001), p. 30.

34 مليار دولار أميركي في 2007. ووفق تقرير الخبراء لعام 2007، كان أحد العوامل للحد من ارتفاع معدلات البطالة واستدامة النمو العالي، تسهيل إنفاذ العقود وحماية الدائنين⁽¹⁰⁰⁾.

هذا وهّم صندوق النقد مناقشة التراجع في القدرات الإنتاجية والصناعات التحويلية المصرية والتراجع في توليد الوظائف في مصر. فبالنسبة إلى خبراء صندوق النقد، كان إنفاذ العقود أكثر أهمية عند مناقشة التشغيل والنمو المستدام. وعلى المنوال نفسه، قام خبراء صندوق النقد بالتقليل من أهمية العمل على بناء الشركات الوطنية في قطاع التأمين بينما ركزوا على الدعوة إلى الخصخصة⁽¹⁰¹⁾.

وكذلك مال خبراء صندوق النقد إلى التقليل من أهمية تأثيرهم وتأثير الصندوق عامة على تحديد اتجاه السياسات الوطنية جراء المشورة التي يقدمونها في تقاريرهم القطرية أو «المشروطة» المرتبطة باتفاقيات القروض. هم يزعمون، مثلاً، أن اتفاقيات القروض مصممة لتمويل الخطط الاقتصادية المصممة على المستوى الوطني مع عدم وجود «شروط مسبقة». ومع ذلك، تشير المنظمات المدنية التي تراقب تدخل صندوق النقد ومشورته على صعيد السياسات في مصر إلى أن الخطة التي قدّمتها الحكومة المصرية كجزء من مفاوضاتها مع الصندوق في تشرين الثاني/نوفمبر 2011⁽¹⁰²⁾ لم تكن سوى تكرار لتوصيات صندوق النقد المقدّمة إلى حكومة مبارك⁽¹⁰³⁾.

5 - مجالات التعارض المحتملة بين الأهداف المعلنة لقروض صندوق النقد والمشورة التي يقدمها حول سياسات التجارة والاستثمار

تركز الرؤية المقدّمة من قبل صندوق النقد إلى المنطقة على التحرير وإلغاء للضوابط التنظيمية، من دون تقييم جدي للآثار التي نتجت عن التجارب السابقة في تحرير سياسات التجارة والاستثمار في المنطقة.

من المهم التطرق لآثار تحرير التجارة فيما يتعلق بميزان المدفوعات. فغالباً ما أدى التحرير المتسارع الذي اعتمده البلدان العربية إلى ارتفاع الواردات بطريقة غير متناسبة مع تغير الصادرات، خاصة في ظل تراجع القدرات الإنتاجية والتصنيعية في هذه البلدان. وبالتالي،

(100) Ibid.

(101) IMF, Egypt Country Report number 07/380 (December 2007), p. 19.

(102) See: The National Plan for Economic and Social Reform in the Context of the Egyptian Government Plan 2012- 2014.

(103) See: Mahinour El Badrawi (2013); "Reading into the Economic Policy of the Current Egyptian Government;" prepared for the Egyptian Center for Economic and Social Rights.

أدى التحرير المتسارع إلى ضغوط على الوضع المالي، وارتبط النمو بحالات عجز تجاري متزايد. وكثيراً ما ارتفع الاعتماد على تدفقات رأس المال⁽¹⁰⁴⁾.

ولذلك يمكن لمشورة ضعيفة التصميم في مجال السياسات المتعلقة بالتجارة أن تتناقض مع أهداف برامج قروض صندوق النقد التي تتعلق بتوازن ميزان المدفوعات. ولكن توصيات سياسات التجارة التي تقدّم بها صندوق النقد لم تتضمن تقييم للآثار المترتبة على القدرات الإنتاجية والصناعية، والتشغيل، ووضعية الاقتصاد الكلي.

وكذلك يمكن للمشورة التي يتقدم بها صندوق النقد في شأن سياسات الاستثمار، والتي تركز غالباً على إلغاء الضوابط التنظيمية والخصخصة، أن تقع في تناقض مع الحاجة الناشئة في البلدان العربية إلى إعادة تصميم سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر لدعم الأهداف الإنمائية. وفي الواقع فإن المطلوب هو بناء وتعزيز التفاعل بين الاستثمار الأجنبي المباشر وتكوين رأس المال، وتطوير مؤسسات القطاع الخاص الوطنية، والسياسات الصناعية.

ويتطلب تحقيق القيمة المضافة في المجال التكنولوجي نتيجة الاستثمار الأجنبي المباشر سياسات فعالة في البلدان المستقبلية للاستثمار. مثلاً، يتطلب الإشراف النشط للاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الوطنية والتصنيع دوراً فاعلاً من البلدان المضيفة في تعزيز المحتوى المحلي للشركات المتعددة القوميات، وحضها على المشاركة في النشاط ذي القيمة المضافة وطنياً، وتعزيز الروابط المحلية. وتتناقض سياسات فاعلة كهذه مع ما يقدمه صندوق النقد باستمرار من مشورة إلى الدول في المنطقة العربية.

وكذلك يحمل الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يتركز في القطاعات غير القابلة للتداول (non-tradable sectors)، كما هي الحال في البلدان العربية حيث كثيراً ما تتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاع العقاري، تأثيرات سلبية في الأجل البعيد على ميزان المدفوعات. وكذلك الأمر مع تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الموجهة إلى التصدير مع محتوى مستورد كبير، كما هي الحال في المناطق الاستثمارية الخاصة التي أنشئت في العديد من البلدان العربية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر (على سبيل المثال، المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن ومصر).

6 - ملاحظات ختامية

ارتبط تمويل صندوق النقد للبلدان العربية، بعد الانتفاضات الشعبية في المنطقة، بهدف إعادة الاستقرار إلى اقتصادات المنطقة، ولكن من المهم التساؤل عن نوع الاستقرار الذي

(104) Akyuz, Yilmaz, Trade and Development series # 24, Third World Network.

تحتاجه له بلدان المنطقة العربية. فمن الواضح أن شعوب المنطقة لا تحتاج تثبيت النموذج الاقتصادي المعمول به خلال العقود السابقة وفي ظل الأنظمة الديكتاتورية المخلوعة. هي في حاجة إلى أن ترى مراجعة عميقة وإعادة تحديد للأولويات وطرق استخدام أدوات السياسات المختلفة المتاحة للحكومات الوطنية من أجل مواجهة التحديات التنموية.

ويتمثل كثير مما تحتاجه هذه البلدان في رؤية بعيدة الأجل بهدف عكس التراجع في القدرات الإنتاجية وانخفاض الأجور، وتمكين المواطنين اقتصادياً. وتحتاج البلدان العربية تركيزاً على رعاية القدرات التصنيعية وتعزيز الميزة النسبية الخاصة بها. وتحقيقاً لهذه الأهداف، هي تحتاج استخداماً انتقائياً وضبطاً للسياسات الجمركية ونهجاً في الاستثمار يدعم الإنتاجية والتصنيع.

وتحمل الشروط التعاقدية المرتبطة بقروض صندوق النقد بالإضافة الى المشورة التي يقدمها الصندوق من خلال تقارير التقييم قيوداً بنيوية عميقة تواخه امكانية تطوير سياسات اقتصادية موجهة نحو التنمية والتي تحتاجها البلدان العربية في هذه المرحلة من التحولات. وكذلك يضغط التغيير البنيوي البعيد الأجل - خصوصاً من خلال المزيد من تحرير التجارة وإلغاء الضوابط التنظيمية للاستثمار - على حيز السياسات الذي تحتاجه الحكومات لوضع خطة فاعلة في الأجل البعيد تخدم التحول على أساس تعزيز الإنتاج، والتصنيع، والعمل اللائق، والعدالة الاجتماعية.

ولكن من الواضح أن صندوق النقد سارع إلى إعادة تغليف خطابه بعد ثورتي تونس ومصر، بإضافة إشارة إلى السياسات الاجتماعية والتنمية لصالح الفقراء. لكن الصندوق لم يمتد إلى ما هو أبعد من هذا الخطاب المعلن. وتبين البحوث ان لافرق بين ما يُقدم الصندوق من توصيات للحكومات والشعوب في المنطقة العربية اليوم وما قدم الى الحكومات الانظمة السابقة. وهذا النوع من «إعادة تغليف الخطاب» ليس جديداً على المؤسسة الدولية. ففي أعقاب الأزمة العالمية، أعاد صندوق النقد ابتكار نفسه كمؤسسة يمكن لها معالجة الأزمة، واعتمد على مر السنين لغة لصالح الفقراء والمساواة بين الجنسين وحماية البيئة كتغليف للمشورة التي يقدمها للدول بالرغم من عدم اختلاف محتوى هذه المشورة..

يثير سعي صندوق النقد المستمر على مر السنين للترويج لسياسات غير ملائمة وتجاهل الأولويات الملحة التي تواجه شعوب البلدان العربية تساؤلات جوهرية حول مدى ملائمة دور صندوق النقد والمؤسسات المالية الأخرى التي تحمل أجنداث مماثلة في التحول الاقتصادي والتنموي المطلوب اليوم في البلدان العربية.