صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد الحادي والعشرون
أغسطس 2021

إعداد:
د. الوليد طلحة **أ. طارق إسماعيل**

تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

- لا تزال مستويات النفاذ إلى الخدمات العامة الأساسية في عدد من الدول العربية دون مستويات الطلب المتنامي.
- ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية في عدد من الدول العربية يفرضُ تحديات تتعلق بتدبير الموارد الإضافية المناسبة لزيادة الاستثمارات العامة والإيفاء بمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة.
- في ضوء تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية، تبرز الحاجة إلى تبني مقاربة تُوازن بين متطلبات زيادة الإنفاق الرأسمالي وضمان الاستدامة المالية.
- تُعد تعبئة الموارد المحلية أحد الخيارات المتاحة للدول العربية لخلق حيز مالي مناسب لتمويل الاستثمارات العامة وتلبية متطلبات تطوير وزيادة أصول البنية التحتية.
- هناك حاجة لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن أشكال الإنفاق الأقل إنتاجية وتحسين كفاءة الإنفاق بما يُحقق وفورات تخصص لزيادة الاستثمارات العامة في البنية التحتية المعززة للنمو.
- تنمية أسواق التمويل المحلية من خلال تطوير أسواق السندات طويلة الأجل وابتكار منتجات مالية متوافقة مع الشريعة الإسلامية بُعداً هاماً في توجيه المدخرات المحلية لتمويل مشاريع البنية التحتية.
- فتح آفاق جديدة لتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية رهين بمدى القدرة على تقليل المخاطر المرتبطة بمشاريع الشراكة ورفع العائد على الاستثمار.

تمهيد

رغم الجهود المبذولة لتعزيز الاستثمارات العامة خلال السنوات الماضية، لا تزال ثمة حاجة لتطوير مستويات البنية التحتية في الدول العربية لمواكبة الطلب المتنامي على الخدمات العامة الأساسية، والإيفاء بمتطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030 وتعزيز النمو الشامل والمستدام.

في ضوء هذه الاحتياجات، تواجه الدول العربية تحديات على صعيد توفير مزيد من الموارد المالية لزيادة مستويات الاستثمار في البنية التحتية، يتمثل أبرزها في ضيق الحيز المالي وارتفاع مستوى الدين العام لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة لتداعيات جائحة كوفيد-19، وتحديات الاستفادة من أسواق التمويل المحلية، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية. تأسيساً على ما تقدم، تستند مساعي زيادة استثمارات البنية التحتية على مقاربة تُوازن بين الحاجة إلى زيادة الإنفاق الرأسمالي على هذه المشروعات واعتبارات ضمان الاستدامة المالية. لعله من المهم في هذا الصدد دراسة الخيارات والبدائل المتاحة لتعبئة موارد إضافية تُمكن من تلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.

أخذاً بالاعتبار ما تم الإشارة إليه من تحديات، تبرز في هذا الخصوص أربعة خيارات لتمويل البنية التحتية تتضمن تعبئة الموارد المحلية، وترتيب أولويات الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته، والاستفادة من فرص الاقتراض الداخلي والخارجي، إضافة إلى

فتح آفاق للمزيد من مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية.

البنية التحتية والنمو الاقتصادي

تنبع أهمية الاستثمار في البنية التحتية من دوره في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. تستند العلاقة الإيجابية بين البنية التحتية والنمو الاقتصادي إلى مجموعة من الأدبيات النظرية والأدلة التجريبية. فعلى صعيد الأدبيات النظرية، عالج النموذج الكلاسيكي المعاصر للنمو الاقتصادي البنية التحتية على أنها أحد مدخلات الإنتاج الأخرى إضافة إلى عنصري رأس المال والعمل. بالتالي فإن أي توسع في البنية التحتية سيكون تأثيره على النمو الاقتصادي إيجابياً وخاضعاً لقانون الغلة المتناقصة على غرار عوامل الإنتاج الأخرى (Solow, 1956). كذلك ترى نماذج النمو الداخلي (Endogenous growth models) أن تراكم أصول البنية التحتية يمكن أن يزيد أيضاً من النمو الاقتصادي في المدى الطويل من خلال زيادة العائد على عوامل الإنتاج الأخرى، (Barro, 1990).

أما بالنسبة لتأثير البنية التحتية على النمو الاقتصادي على المستوى التجريبي، فقد تباينت نتائج الدراسات التي أُجريت في هذا الصدد بالتمييز بين مفهومين، يتمثل الأول في رصيد أصول البنية التحتية، والثاني في تدفق الاستثمار في البنية التحتية. بالنسبة للمفهوم الأول، أشارت غالبية الدراسات التي غطت نطاقاً واسعاً من الدول إلى وجود ارتباط إيجابي بين مؤشرات رصيد البنية التحتية ومعدل النمو الاقتصادي، (Romp & de 2005 Haan,) و(Estache & Fay, 2009).

أما بالنسبة للمفهوم الثاني، فبينما تُشير بعض الدراسات إلى التأثير الإيجابي لتدفقات الاستثمار العام على النمو الاقتصادي، تُشير دراسات أخرى إلى أن تأثير الاستثمار العام قد لا يكون بالضرورة إيجابياً على النمو الاقتصادي (Arrow, and Kurz, 1970) ، (Andrew M., Warner 2014)، و(OEDC, 2016)).

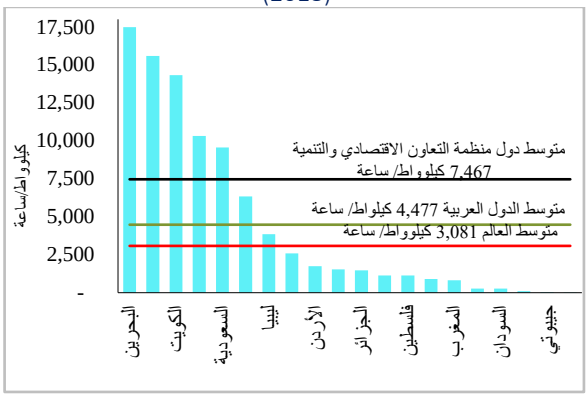
الحاجة إلى تعزيز البنية التحتية في الدول العربية

مع تنامي الطلب على الخدمات العامة الأساسية من طرق وكهرباء وماء وتعليم وصحة، لا تزال أصول البنية التحتية في الدول النامية بما فيها الدول العربية دون المستوى المرغوب من حيث الكم والنوع. تعكس ذلك معدلات الوصول إلى خدمات الكهرباء، والماء، والصرف الصحي، والنقل، وخدمات البنية التحتية الرقمية.

بالنسبة لخدمات الكهرباء، على سبيل المثال، تُشير الإحصاءات إلى أن نحو 15 في المائة من سكان المنطقة العربية لا يحصلون على خدمات الكهرباء، حيث يبلغ متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في الدول العربية، حوالي 4,477 كيلوواط/ ساعة، مقارنةً بحوالي 7,467 كيلوواط/ ساعة في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وحوالي 3,081 كيلوواط/ ساعة على مستوى العالم، شكل (1).

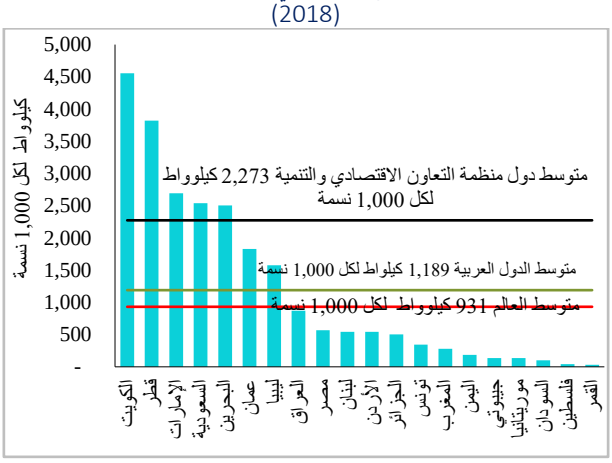
يُعزى ذلك إلى الانخفاض النسبي في سعة إنتاج الكهرباء في مجموعة الدول العربية، حيث يبلغ متوسطها حوالي 1,189 كيلوواط لكل 1,000 نسمة، مقارنة بمتوسط يبلغ حوالي 2,273 كيلوواط/ ساعة على مستوى مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وحوالي 931 كيلوواط لكل 1,000 نسمة على مستوى العالم، شكل (2).

شكل (1)
متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في الدول العربية (2018)



المصدر: قاعدة بيانات إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (2020).

شكل (2)
سعة انتاج الكهرباء في الدول العربية (2018)

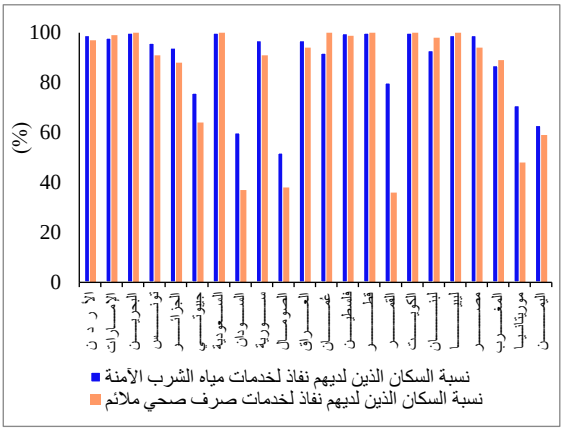


المصدر: قاعدة بيانات إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (2020).

في ذات السياق، لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات مياه الشرب في الدول العربية بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتوسيع نطاق نفاذ السكان خصوصاً في المناطق الريفية إلى خدمات مياه الشرب. تُشير المؤشرات المتوفرة بالنسبة للدول العربية حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 12 في المائة من إجمالي سكان المناطق الريفية لا ينفذون إلى خدمات مياه الشرب[1]، شكل (3).

بالنسبة لخدمات الصرف الصحي، فلا تزال دون مستوى الطلب عليها في عدد من الدول العربية. حيث تُشير المؤشرات المتوفرة حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 18 في المائة من إجمالي سكان الريف في الدول العربية خارج نطاق تغطية خدمات الصرف الصحي الآمنة، شكل (3).

شكل (3)
نسبة الأشخاص الذين لديهم نفاذ إلى خدمات مياه الشرب الآمنة، والصرف الصحي الملائم في الدول العربية (2019)



المصدر: مصادر وطنية و البنك الدولي، قاعدة بيانات "مؤشرات التنمية الدولية".

كذلك لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات البنية التحتية الرقمية في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فعلى سبيل المثال، لاتزال نسبة الأفراد الذين يستخدمون الشبكة العنكبوتية من إجمالي سكان الدول العربية البالغة نحو 55 في المائة أقل من مثيلاتها المسجلة على مستوى الأقاليم الجغرافية البالغة نحو 82 في المائة في أوروبا، ونحو 77 في المائة في الأمريكيتين [2].

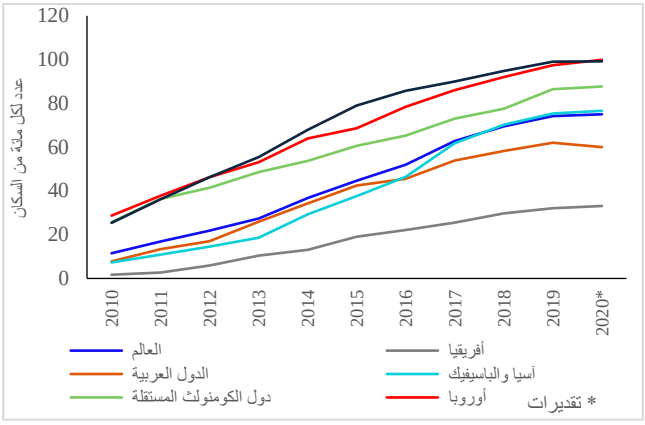
كذلك لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات الاتصالات في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فرغم التقدم المُحرز على صعيد انتشار خدمات الهاتف

[1] صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

(2) ITU World Telecommunication/ICT Indicators database.

المحمول في الدول العربية إلا أن عدد الاشتراكات النشطة لكل مائة من السكان البالغ 60 اشتراكاً في هذه الدول يقل عن مثيله المسجل على المستوى العالمي البالغ 75 اشتراكاً، وأقل كذلك من المستوى المسجل في عدد من الأقاليم الجغرافية الأخرى مثل أوروبا وآسيا والباسيفيك ودول الكومنولث المستقلة، شكل (4).

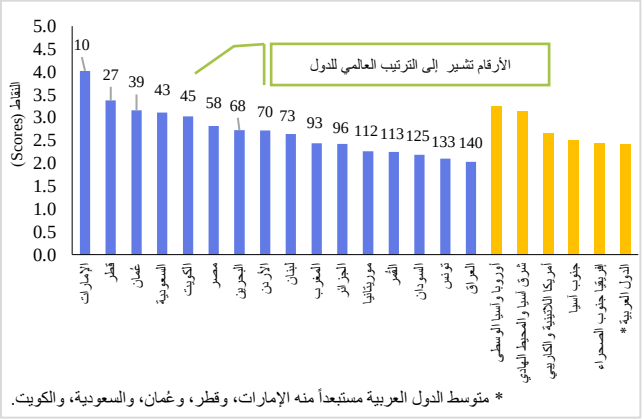
شكل (4)
اشتراكات الهاتف المحمول النشطة لكل مائة من السكان
(2020)



Source: ITU, (2021). "World Telecommunication/ICT Indicators database."

بالنسبة لخدمات النقل، فتنخفض نسبياً نوعية خدمات البنية التحتية في عددٍ من الدول العربية، حيث يُشير مؤشر أداء الخدمات اللوجستية الذي يصدره البنك الدولي إلى تراجع جودة البنية التحتية الداعمة للتجارة والنقل (الطرق والمطارات والموانئ) في عدد من الدول العربية مع تباينها من دولة لأخرى، مقارنةً بالمستوى المسجل في عدد من الأقاليم الجغرافية الأخرى، شكل (5).

شكل (5)
مؤشر جود البنية التحتية للنقل في الدول العربية خلال عام (2018)
(من [1] الأقل من حيث الجودة إلى [5] الأفضل من حيث الجودة)



المصدر: أحمد بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي. الشكل (3) ص. 9.

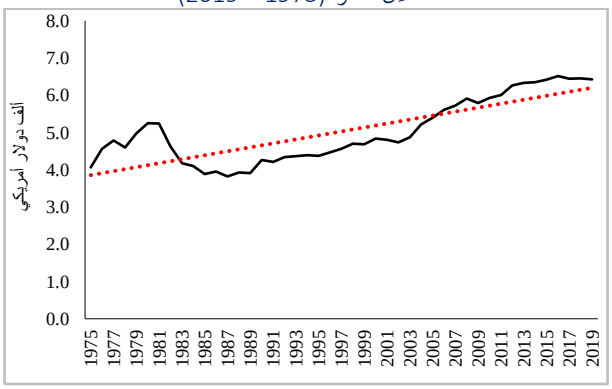
على الرغم من الجهود المبذولة لتأهيل وتطوير البنية التحتية في الدول العربية خلال السنوات الماضية، لا تزال الخدمات العامة الأساسية دون مستوى الطلب المتنامي، على خلفية تسارع وتيرة النمو السكاني، واستمرار زيادة سكان المناطق الحضرية، وارتفاع متوسط دخل الفرد، إضافة إلى الحاجة لتلبية متطلبات التحول الاقتصادي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030[3]. لذلك يُتوقع أن تساهم هذه العوامل في ارتفاع الطلب على الخدمات العامة في المستقبل المنظور.

فعلى صعيد المؤشرات الديمغرافية، من المرجح ارتفاع الطلب على خدمات البنية الأساسية مما يتطلب تطوير وزيادة أصول البنية التحتية خلال السنوات المقبلة في ضوء التوقعات بزيادة عدد السكان، وارتفاع سكان المناطق الحضرية في المنطقة العربية. حيث تُشير توقعات الأمم المتحدة إلى زيادة عدد سكان العالم بمقدار ملياري نسمة في الثلاثين عاماً المقبلة. يعني هذا زيادة سكان العالم من حوالي 7.7 مليار نسمة في عام 2020 إلى حوالي 9.2 مليار نسمة بحلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي

(3) تسعى أهداف التنمية المستدامة الـ 17 وغاياتها الـ 169 إلى ضمان إحراز تحسن في الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مدعومة بالحوكمة الرشيدة والشراكات بحلول عام 2030.

11 مليار نسمة مع حلول العام 2100. بالنسبة للدول العربية كمجموعة، فيتوقع أن يزيد عدد سكانها من حوالي 437 مليون نسمة في عام 2020 إلى حوالي 600 مليون نسمة بحلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي 900 مليون نسمة في أفق العام 2100[4]. علاوة على ذلك متوقع أن يُشكل ارتفاع نسبة سكان المناطق الحضرية في عددٍ من الدول العربية عاملاً آخر يساهم في ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية، خصوصاً تلك المرتبطة بالطاقة والطرق والتقنيات، جراء تأثر السلوك الاستهلاكي للأفراد المنتقلين إلى الحضر. كذلك متوقع أن يؤدي ارتفاع متوسط دخل الفرد في الدول العربية إلى زيادة الطلب على الخدمات العامة الأساسية. حيث تُشير البيانات إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) من حوالي 4,600 دولار أمريكي في فترة السبعينات إلى أكثر من 6,400 دولار أمريكي في عام 2019، شكل (6). في ضوء الاتجاه العام لتطور متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، مع التوقعات بتسارع وتيرة نمو الاقتصادات العربية، من المرجح استمرار ارتفاع دخل الفرد في المستقبل المنظور، مما سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية.

شكل (6)
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) في الدول العربية خلال الفترة (1975 – 2019)



المصدر: قاعدة البيانات المفتوحة - البنك الدولي (2021).

يُضاف إلى ما تقدم، الحاجة لتلبية متطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة بنهاية عام 2030[5]. حيث يتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الدول العربية، تطوير بنية تحتية مستدامة قادرة على الصمود. علاوة على ذلك، يتطلب إحداث التحول الاقتصادي المنشود وتسريع وتيرة النمو الشامل والمستدام في الدول العربية زيادة أصول البنية التحتية.

الوضع الراهن للإنفاق الرأسمالي في الدول العربية

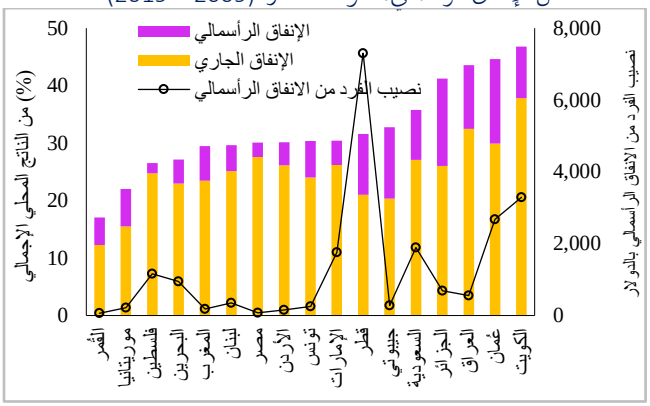
رغم التباين بين المتاح من خدمات البنية التحتية والمستوى المطلوب منها، لا تزال معدلات الإنفاق الرأسمالي والتنموي منخفضةً نسبياً مقارنةً بحجم احتياجات دعم مستويات البنية التحتية في عدد من الدول العربية. حيث تشير المؤشرات المالية إلى تراجع الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية كمجموعة بحوالي 4 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2015 و2019، وبحوالي 5 نقاط مئوية في الدول المصدرة للنفط، وحوالي 3 في المائة في الدول المستوردة للنفط بين العامين المذكورين، على خلفية التحديات الاقتصادية التي واجهت غالبية الدول العربية خلال تلك الفترة[6].

كذلك تراوح متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية المصدرة للنفط بين 569 و7,304 دولار أمريكي خلال الفترة (2009–2019)، بينما تراوح بين 63 و1,161 دولار أمريكي في الدول العربية المستوردة له خلال نفس الفترة، شكل (7).

(4) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - شعبة السكان (آفاق سكان العالم 2019)، والبوابة العربية للتنمية (2021).
(5) تسعى أهداف التنمية المستدامة الـ 17 وغاياتها الـ 169 إلى ضمان إحراز تحسن في الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مدعومة بالحوكمة الرشيدة والشراكات بحلول عام 2030.

(6) كما واصلت مستويات الانفاق الرأسمالي اتجاهها نحو الانخفاض خلال عام 2020 بفعل تأثيرات الجائحة على الأوضاع المالية في الدول العربية.

شكل (7)
الإنفاق الرأسمالي والجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ونصيب الفرد من الإنفاق الرأسمالي، متوسط الفترة (2009 – 2019)

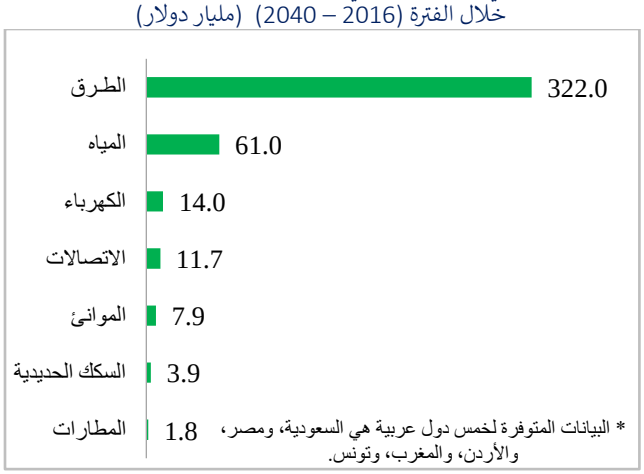


المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد العربي.

احتياجات تمويل البنية التحتية

تُشير التقديرات الصادرة عن المركز العالمي للبنية التحتية (Global Infrastructure Hub)، وجامعة أكسفورد إلى أن احتياجات الاستثمار في البنية التحتية على مستوى العالم للفترة (2016 – 2040) تُقدّر بحوالي 94 تريليون دولار أمريكي، بمتوسط يبلغ نحو 3.7 تريليون دولار في السنة. أخذاً بالاعتبار توقعات حجم الاستثمارات في البنية التحتية على مستوى العالم وفقاً للاتجاه الحالي للإنفاق الرأسمالي المُقدرة بحوالي 97 تريليون دولار، يُقدر أن تبلغ فجوة الاستثمار في الفترة المنوه عنها حوالي 15 تريليون دولار أمريكي، ومرجح أن تصل إلى حوالي 18 تريليون دولار أمريكي عند الأخذ بالاعتبار حجم الاستثمارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. لتلبية هذه الاحتياجات، يحتاج العالم إلى زيادة في الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى حوالي 3.5 في المائة، مقارنة بنحو 3 في المائة وفقاً للاتجاهات السائدة للأنفاق الرأسمالي الحالي. على مستوى الدول العربية، تُشير البيانات المتوفرة لعدد من هذه الدول، إلى ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية، مع تباينها من دولة إلى أخرى، إضافة إلى تركز فجوة الاستثمار في البنية التحتية في هذه الدول في قطاعات الطرق والمياه والكهرباء والاتصالات والموانئ والمطارات، شكل (8).

شكل (8)
فجوة الاستثمار في البنية التحتية في عدد من الدول العربية حسب القطاعات خلال الفترة (2016 – 2040) (مليار دولار)



Source: Global Infrastructure Outlook Report (2017).

بالرغم من أن هذه التقديرات مبنيّة على افتراضات، وفترة زمنية تبدأ من عام 2016، أي قبل التطورات الحديثة المتمثلة في جائحة كوفيد-19، إلا أنها لا تزال تدل على ارتفاع احتياجات تمويل البنية التحتية. يُشار في هذا الإطار إلى أن المستجدات والظروف السائدة حالياً متضمنة تداعيات جائحة كوفيد-19 من شأنها أن تؤدي إلى زيادة أكبر نسبياً في احتياجات تمويل البنية التحتية.

تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

على الرغم من التقدم المحرز في تطوير أصول البنية التحتية خلال العقود الماضية، إلا أن عدداً من الدول العربية لا يزال يواجه تحديات تحول دون تحقيق زيادة ملموسة في حجم الاستثمارات العامة بما يوفر بنية تحتية مُعززة للتنمية الشاملة ومحفّزة للنمو المستدام. تتمثل أبرز هذه التحديات في الآتي:

1. ضيق الحيز المالي:

يواجه عدد من الدول العربية ضيق في الحيز المالي بسبب ارتفاع عجز الموازنات العامة ومستويات الدين الحكومي. حيث شهدت

موازنات العديد من الدول زيادةً في العجز المالي خلال السنوات القليلة الماضية. يُضاف إلى ذلك ارتفاع الدين العام في عدد من الاقتصادات العربية ليصل إلى حوالي 121 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020. يُعزى ذلك لجملة من العوامل الداخلية والخارجية التي شهدتها الدول العربية خلال السنوات الماضية، منها تراجع في أسعار السلع الأساسية في الأسواق العالمية وتأثيراتها على الإيرادات العامة، وحديثاً تداعيات جائحة كوفيد-19 التي يُتوقع أن تزيد من العجز المالي وعبء الدين العام خلال السنوات القادمة.

2. تحديات التمويل من الأسواق:

لا تزال بعض الدول العربية تواجه تحديات في مجال الاستفادة من المدخرات المحلية في ضوء الحاجة إلى تطوير وتعميق أسواق المال المحلية، وكذلك تعزيز القدرة على الوصول إلى أسواق التمويل الدولية في ظل تحديات التصنيف الائتماني.

خيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

في ضوء احتياجات تمويل البنية التحتية، والتحديات التي تواجه ذلك، تبرز الحاجة إلى تبني مقاربة ذكية تُوازن بين متطلبات تمويل زيادة الإنفاق الرأسمالي، وتحقيق الاستدامة المالية. لعله من المهم في هذا الصدد دراسة الخيارات والبدائل المتاحة لتعبئة موارد إضافية تُمكن من تلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية. تتضمن هذه البدائل زيادة الحيز المالي من خلال تعبئة الموارد المحلية، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، إضافة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي.

بناءً على ما سبق، يناقش الجزء التالي البدائل والخيارات المتاحة المشار إليها في هذا الصدد.

1. تعبئة الموارد المحلية:

تُعد تعبئة الموارد المحلية أحد الخيارات المُمكنة بالنسبة للدول العربية لخلق حيز مالي أو زيادته لتمويل الاستثمارات العامة المطلوبة لتطوير وزيادة أصول البنية التحتية. ففي ظل انخفاض معدلات نمو الإيرادات العامة وانخفاض نسب مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنات العامة، تلوح الفرصة لتعزيز الموارد الضريبية، من خلال النظر بشكل عام في كيفية توسيع القاعدة الضريبية، وإصلاح السياسات الضريبية، وتحسين الإدارة الضريبية. فمع مراعاة الآثار الاقتصادية، يُمكن التركيز على توسيع القواعد الضريبية من خلال النظر في كيفية إدخال الأنشطة غير الخاضعة للضريبة والمزيد من السلع والخدمات تحت المظلة الضريبية، وتبسيط الهياكل الضريبية، وتقليص الإعفاءات الضريبية.

في هذا السياق، بالنسبة للضرائب المباشرة، يمكن النظر في مراجعة معدلات ضريبة الدخل، وفي كيفية معالجة الدخل المهني، ودخل ريادة الأعمال، والدخل الزراعي، بما يُمكن من إدراجها في قاعدة الضرائب المباشرة ويسهم في توسيع القاعدة الضريبية. كذلك يُمكن النظر في تعزيز مرونة وتصاعدية ضرائب الدخل سواءً على مستوى ضرائب دخل الأفراد أو الشركات بما يحقق العدالة الضريبية.

بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فيُمكن تركيز الجهود على زيادة الإيرادات من الضرائب ذات القواعد الواسعة التي ستكون أقل أثراً على النمو، مثل ضرائب الاستهلاك، خصوصاً ضريبة القيمة المضافة التي يمكن التركيز عليها كأحد الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات دون إعاقة مسار التعافي الاقتصادي باعتبارها أقل احتمالية لتثبيط الاستثمار والنمو. في هذا الخصوص، يمكن إعادة النظر في إصلاح المشهد الضريبي من خلال تدابير ترمي إلى توسيع القاعدة الضريبية لتشمل الخدمات الحكومية، والقطاع

العقاري، والخدمات المالية، والخدمات الرقمية التي تُعتبر معفاة من الضريبة في عدد من الدول العربية. كذلك يمكن النظر في فرض ضرائب جديدة، مثل ضرائب الثروة، وضرائب الكربون (ضريبة تُفرض على محتوى الكربون في الوقود)، وضرائب البيئة، إضافة إلى توسيع نطاق الضريبة الانتقائية لتتضمن المزيد من السلع الضارة بالصحة، مثل التبغ والكحول والمشروبات الغازية وغيرها.

على صعيد إصلاح الإدارة الضريبية، فيمكن التركيز على بناء إدارة ضريبية حديثة من خلال تطوير القدرات الفنية والمادية والبشرية بالاستفادة من التطور التقني المتسارع.

2. ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته:

في هذا الإطار يُمكن النظر في إعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن أشكال الإنفاق الأقل إنتاجية والتوجه نحو الاستثمار في البنية التحتية المُعززة للنمو وتحسين كفاءة الإنفاق. فمراجعة خطط الإنفاق الحكومي يمكن إعادة ترتيب أولوياته بتحويل الإنفاق من البنود ذات العوائد الاقتصادية والاجتماعية المنخفضة إلى الاستثمارات في البنية التحتية.

في هذا الخصوص، تبرز الحاجة إلى تقوية إدارة المالية العامة خصوصاً ما يتعلق بعملية تخطيط الموازنات العامة من خلال تطبيق إطار الإنفاق متوسط المدى، والمراجعة الدورية للنفقات العامة، مما يُساعد في تحديد أولويات الصرف الحكومي وإعادة توجيه الوفورات المُحققة نحو تحقيق الأهداف التنموية.

كذلك يمكن النظر في تعزيز كفاءة وفعالية الإنفاق الرأسمالي، من خلال تحسين ممارسات إدارة الاستثمارات العامة، بما يؤدي إلى تحقيق وفورات يمكن توجيهها لتعزيز تمويل البنية التحتية.

3. الاقتراض الداخلي والخارجي:

يظل الاقتراض بكل أشكاله أحد الأدوات الرئيسة لتمويل الاستثمار العام. عند طرح الاقتراض كخيار لتمويل البنية التحتية لابد من الأخذ بالاعتبار تحديات أوضاع المديونية وأعباءها، وكيفية تنمية أسواق التمويل المحلية وإمكانية الوصول إلى أسواق التمويل الدولية.

بالنسبة للإقراض الداخلي، هناك حاجة لتطوير أسواق رأس المال المحلية، بما يُمكن من توجيه المدخرات المحلية لصالح تمويل مشاريع البنية التحتية، ويساعد على تقليل الاعتماد على الاقتراض بالعملات الأجنبية. تتطلب تنمية أسواق التمويل المحلية معالجة التحديات التي لا تزال تحول دون استغلال إمكاناتها في تمويل الاستثمارات العامة.

يتمثل أبرز هذه التحديات في هذا الإطار في الحاجة إلى تنمية أسواق السندات الحكومية طويلة الأجل، والحاجة إلى تطوير التشريعات والقواعد خاصة المتعلقة بالسندات والصكوك، بما يساهم في تعزيز تطور هذه الأدوات بما يدعم دورها في توفير التمويل طويل الأجل، إضافة إلى توسيع وتنويع قاعدة المستثمرين خصوصاً منهم المستثمرين المؤسسيين، مثل صناديق الاستثمار وصناديق التقاعد وشركات التأمين وتطوير الأدوات والوسائل اللازمة للاستفادة من مدخراتها.

4. تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية:

بذلت الدول العربية جهوداً مقدّرة في تعزيز أطر الشراكة مع القطاع الخاص، متضمناً ذلك تطوير الأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية، وبناء القدرات البشرية، ووضع الآليات والأدوات المناسبة للدعم الفني والمالي، ورصد وإدارة المخاطر والتداعيات على الوضع المالي. لكن لا تزال هناك بعض الجوانب بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود، أبرزها تلك المتعلقة بتقليل مستويات

المخاطر المرتبطة بمشاريع الشراكة مع القطاع الخاص، وابتكار الوسائل الملائمة لجذب المستثمرين لدخول سوق تمويل البنية التحتية، إضافة إلى الحاجة لتعزيز الحوكمة وبناء القدرات المؤسسية .

بالنسبة للمخاطر التي تواجه القطاع الخاص، يُمكن العمل على تقليلها من خلال دعم السيولة بالضمانات الكافية، حيث يمكن في هذا السياق، وضع خطط بعيدة المدى للبنية التحتية تُستخدَم فيها الأصول كضمانات لتمويل مشاريع البنية التحتية الجديدة. كذلك يُمكن تنمية السوق الثانوية وزيادة الأموال المتاحة (السيولة) لتمويل البنية التحتية من خلال إتاحة تداول استثمارات البنية التحتية في السوق الثانوية، كأن تصدر الحكومات سندات طويلة الأجل للتداول في السوق الثانوية لتعزيز النشاط الاستثماري.

كذلك يُمكن من خلال تطوير أدوات التمويل الإسلامي من صكوك وسندات متوافقة مع الشريعة، وتصميم منتجات مالية متناسبة مع الأفراد، توفير فرصاً كبيرة لتمويل البنية التحتية. حيث يُمكن أن تساهم مثل هذه المنتجات في استقطاب المدخرات المحلية وتحويلات العاملين بالخارج وتوجيهها لتمويل مزيد من الاستثمار الإنمائي، (Hassan A. et .al 2019).

أما بالنسبة لتعزيز الحوكمة وبناء القدرات المؤسسية، فيُمكن تأسيس كيانات مستقلّة (على سبيل المثال وحدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وشركات تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وبنوك وصناديق البنية التحتية) لتتولى تطبيق أفضل الممارسات الدولية في جوانب هيكلة المشاريع والتمويل والشراء والتنفيذ وإدارة العقود والتنسيق مع القطاع الخاص من أجل تعزيز ثقة المستثمرين. كذلك يُمكن تعزيز قدرات الجهات المعنية بمشروعات الشراكة مع القطاع الخاص (الوزارات والوحدات ذات الصلة)، متضمناً ذلك تطوير القدرات البشرية وبناء الخبرات القانونية والفنية والإدارية المناسبة، واستكمال الأطر المؤسسية والتنظيمية.

قائمة المراجع والمصادر

باللغة العربية:

- أحمد بدوي، وطارق عبدالقادر (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.
- صندوق النقد العربي (2021). "قاعدة البيانات".

اللغة الإنجليزية:

- Andrew M., Warner (2014), “Public Investment as an Engine of Growth,” IMF WP /14/148.
- Arrow, K. J., and M. Kurz (1970), “Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy,” Johns Hopkins University.
- Barro, Robert J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 98(5).
- Estache A, Fay M. (2009), “Current debates on infrastructure policies,” Working paper no 49, Commission on Growth and Development.
- Hassan A., Jeddi S., Lakmeeharan K., and Muzaffar M., (2019), “Unlocking private-sector financing in emerging markets infrastructure,” Capital Projects & Infrastructure and McKinsey Center for Government.
- Romp W., de Haan J. (2005), “Public capital and economic growth: A critical survey,” EIB papers 10, European Investment Bank, Luxemburg.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:

www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية :

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد (أبريل 2020).
- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المُستجد (يونيو 2020)
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المُتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المُستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع
- السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (ابريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021)