FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

أثر ونفوذ المؤسسات المالية الدولية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تحرير طارق رضوان

أثر ونفوذ المؤسسات المالية الدولية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تحرير طارق رضوان

المساهمون

أمل ناصر - بسام يوسف - بسمة المومني - توفيق حداد - شتيفان رول - عادل عبد الغفار
عمرو عدلي - فاضل علي رضا - محمد سعيد السعدي

مؤسسة فريدريش إيبرت

مشروع إقليمي

تونس العاصمة

2020

غير مخصّص للبيع
مؤسسة فريدريش إيبرت ©

جميع الحقوق محفوظة. لا يسمح بطبع أي جزء من هذا المنشور أو إعادة إنتاجه أو استخدامه بأي طريقة أو أي وسيلة دون الحصول على إذن كتابي مسبق من الناشرين.

الآراء الواردة في هذا المنشور تخصّ المؤلفين الأصليين حصراً، وهي لا تمثل بالضرورة آراء مؤسسة فريدريش إيبرت.

التحرير بالإنكليزية: طارق رضوان
صورة الغلاف: توماس كلاس
الترجمة للعربية والتصميم: دوكستريم

جدول المحتويات

مقدمة.....6

القسم الأول:

المؤسسات المالية الدولية والتدخل في الأزمات والإصلاح الهيكلي

معاناة بلا مبرّر: صندوق النقد الدولي والانتعاش الاقتصادي الوهمي في مصر.....16

الهامش الدائم: المؤسسات المالية الدولية وإعادة إنتاج التبعية في تونس.....33

المغرب وصندوق النقد الدولي: تنمية صعبة المنال.....53

الأردن والمؤسسات المالية الدولية والعدالة الاجتماعية.....75

القسم الثاني:

المؤسسات المالية الدولية وبناء الدولة

النيوليبرالية وإرث المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.....90

تدخلات المؤسسات المالية الدولية والاقتصاد السياسي اليمني.....105

صندوق النقد الدولي في العراق: التعامل مع الاحتلال الأمريكي وتخفيض الديون،والمشروطية ، وإعادة الإعمار.....123

القسم الثالث:

مساءلة منطق المؤسسات المالية الدولية في المنطقة

آثار سياسات المؤسسات المالية الدولية على فئة الشباب في مصر والمغرب وتونس.....142

فرصة ضائعة: ألمانيا واتفاقية صندوق النقد الدولي مع مصر.....158

حول المؤلفين.....171

قائمة الأشكال والجداول

الشكل 1.1: صافي الاستثمار الأجنبي المباشر والديون الخارجية في مصر 2006-2017 (بمليارات الدولارات)

الشكل 1.2: تركيبة الاستيراد لمصر 2017/18

الجدول 2.1: تكوين الدين العام في تونس وعلاقته بالناتج المحلي الإجمالي الميزانية السنوية

الجدول 3.1: تأثير سياسة الإصلاح الهيكلي بمرور الوقت

الجدول 3.2: نمو إنتاجية العمل وكثافة رأس المال وإنتاجية مجمل عوامل الإنتاج (نسبة مئوية)

الجدول 3.3: مقارنات دولية لمعدلات النمو الحقيقي (متوسط على أساس سنوي

الجدول 3.4: المشورة السياسة لصندوق النقد الدولي بشأن الأبعاد الاجتماعية للسياسة الاقتصادية

المربع 3.1: اتفاق ضمان وقائي مع صندوق النقد الدولي

الجدول 3.5: التغيرات في إجمالي الإنفاق الحكومي في المغرب ومصر والأردن وتونس 2005-2020

الجدول 3.6: النمو الحقيقي على أساس سنوي كنسبة مئوية
(بمليارات العملة المحلية/متوسط أسعار المستهلكين)

الجدول 3.7: تمويل الحكومة المركزية لميزانية المغرب 2012-2022

المربع 3.2: تحرير أسعار الوقود يؤدي إلى زيادة الاحتكار على حساب القوة الشرائية

الجدول 6.1: الإنفاق الحكومي ما قبل الوحدة والعجز المالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

الشكل 6.1: نمو الناتج المحلي الإجمالي لليمن قبل الوحدة وبعدها

الجدول 6.2: مؤشرات اقتصادية بارزة من الوحدة إلى الحرب الأهلية

الشكل 6.2: معدل الفقر كنسبة مئوية من مجموع السكان بمرور الوقت

الشكل 6.3: الناتج المحلي الإجمالي والنمو السكاني من 1991 إلى 2017

الشكل 6.4: إنتاج النفط اليمني (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 1991-2017

الشكل 7.1: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق (بالقيمة الثابتة والحالية بالدولار الأمريكي)

الشكل 7.2: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية في العراق

الجدول 7.1: ملخص اتفاقات إقراض صندوق النقد الدولي مع العراق (بدءاً من 31 كانون الثاني/يناير 2017)

الشكل 7.3: رصيد الميزانية والمدخرات والاستثمار والتضخم

الشكل 9.1: مستحقات الحكومة الألمانية على مصر

الجدول 9.1: ضمانات ائتمان الصادرات الاتحادية والمخاطر القائمة 2014-2018

تمهيـد

توماس كلاس

استغرق تأليف هذا الكتاب وقتاً طويلاً، لكنه لم يفقد أهميته بذلك. وقد بدأ العمل على الكتاب عام 2017، حين طلب المشروع الإقليمي لمؤسسة فريدريتش إيبرت من بعض المؤلفين تقديم مقالات عن آثار اتفاقات القروض لصندوق النقد الدولي الأخيرة في بلدانهم. كانت مصر قد أبرمت لتوها واحدة من أكبر اتفاقات القروض في تاريخها، وسرعان ما ظهرت تداعياتها في جميع أنحاء البلاد. وكانت تونس تجري ثاني اتفاق لها مع صندوق النقد الدولي منذ ثورة عام 2011، كما هو الحال في الأردن والمغرب. وأثناء المناقشات التي جرت مع الزملاء والخبراء بشأن دور صندوق النقد الدولي والمؤسسات المالية الدولية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعد عام 2011، لا سيما في ضوء اتفاق مصر، برز سؤال رئيسي: ألم يحدث ذلك سابقاً؟

تعايشت مصر مع القروض وما رافقها من برامج الإصلاح الهيكلي بانتظام لافت: إذ كانت تتقدم بطلب قرض كل عقد من الزمن تقريباً لإنقاذ الأوضاع المالية المتعثرة للدولة. ورغم ذلك، لا تُعتبر مصر وحيدة في هذه الورطة: إذ انخرطت المؤسسات المالية الدولية في مشاريع وقروض كبرى في جميع البلدان غير المنتجة للنفط في المنطقة تقريباً، ودون انقطاع، منذ سبعينيات القرن الماضي. وشعرنا أنه قد يكون من المثير للاهتمام إعداد مشروع أكاديمي، يوفر منظوراً أكثر شمولية وأطول أجلاً، للمساعدة في فهم التاريخ الخفيّ للمؤسسات المالية الدولية في المنطقة، وما إذا كان عام 2011 يمثل حقاً استثناء عما يدور في أروقة السياسة على الدوام، كما تدّعي المؤسسات المالية الدولية نفسها في كثير من الأحيان. تكشف كتابة هذه المقدمة مع تفشي جائحة كورونا معلومات صادمة في الاقتصاد العالمي، وخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لذلك يبدو نشر هذا الكتاب أكثر إلحاحاً. لقد استنزفت سنوات التقشف الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية في المنطقة بشكل خاص، وسرعان ما تتكشف أوجه الضعف هذه في الأزمات.

لا تمتلك الدولة، بمواردها المالية، القدرة على استيعاب صدمة أخرى، وهو الأمر الذي يجعل تدخلات صندوق النقد الدولي في المنطقة وارداً. ولذلك فالحاجة ماسة لإجراء دراسة دقيقة للتدخلات السابقة وعواقبها (وخاصة فيما يتعلق بالنسيج الاجتماعي ونظم الحماية في المنطقة). وما كان هذا الكتاب ليرى الضوء لولا حماس وتفاني مُحرّره، طارق رضوان. أشكره على إسهاماته الكبيرة في تشكيل هذا المشروع منذ مراحله الأولى، وحفاظه على التعاون الوثيق مع جميع المؤلفين، وأخيراً على إشرافه على كامل العمل حتى خط النهاية. وبطبيعة الحال، وُجد هذا الكتاب نتيجة لنوعية ومعارف جميع المساهمين فيه. وأود أن أشكرهم جميعاً على تفانيهم في العمل وتفاعلهم وصبرهم في جميع مراحل إنتاج الكتاب وتأخيراته العديدة. وقد ساعد خبيران استشاريان علميان، هما فردیناند إيبل وماكس غاليان، في تشكيل الأفكار الرئيسية للمساهمات وربطها في مختلف فصول الكتاب. أخيراً، أود أن أشكر صبا سعيد على توحيد قياس حجم وشكل مئات الحواشي والهوامش، وعثمان شاه على التحرير النهائي للنسخة.

تونس، آذار/مارس 2020

مقدمـــــة

طارق رضوان

إذا نظرنا إلى انتفاضات عام 2011 في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كإشارة إلى صحوة عربية، ستذكرنا الاضطرابات المستجدة في الجزائر والعراق ولبنان والسودان أن العوامل الأساسية التي دفعت هذه البلدان للمطالبة بالتغيير السياسي والاقتصادي لا تزال حاضرة بقوة مع دخول المنطقة والعالم عام 2020. كما يبدو أن الحركات الاحتجاجية الشعبية المنتشرة على مدى العقد الماضي في جميع أنحاء العالم، من أمريكا اللاتينية إلى هونغ كونغ، تستمد الكثير من غضبها من تقلص الطبقة الوسطى، واتساع فجوة الثروة المستمر، والشعور بالتخلف عن ركب العالم المعولم الذي لا تعود أنظمته الاقتصادية بالنفع إلا على النخب وأصحاب الصلات السياسية. ورغم أن هذه الموجة الجديدة من الاحتجاجات تعكس السياقات الثقافية والسياسية الخاصة بكل بلد، إلا أن المطالب الحالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تمتلك الكثير من القواسم المشتركة مع سابقاتها: كالدعوة إلى العدالة الاجتماعية والمساءلة، فيما يبقى البعد الاقتصادي متجذراً في تلك المطالب بقوة. ما زالت مسائل كالفساد، وضعف الخدمات الحكومية، وسوء توزيع الثروة، حاضرة بشكل بارز في العديد من البلدان العربية، اليوم كما في عام 2011، حتى لو تمت الإشارة إليها بعبارات مختلفة. وباعتبار المؤسسات المالية الدولية أهم مصمّمي العالم المعولم، لا سيما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فهي تمارس درجات متفاوتة من التأثير على السياسة الاقتصادية في المنطقة، وتواصل رسم المسارات التاريخية في العلاقة بين الاقتصاد الكلي والعدالة الاجتماعية والتغيير السياسي.

بدأ تدخل المؤسسات المالية الدولية لمعالجة الأزمات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ الستينات، حيث فرضت شروطاً للترويج لسوق عالمي حرّ ومتكامل يديره القطاع الخاص مقابل مساعدات التقنية أو مشاريع أو قروض أو رقابة مالية. أدى تاريخ تلك المؤسسات الطويل من التدخل ووضع برامج التنمية إلى نتائج متباينة، لكنها أسهمت في نهاية المطاف بخلق مناخ يدعو فيه المتظاهرون إلى إصلاح شامل للأنظمة السياسية والاقتصادية. بعد أكثر من نصف قرن على تدخلهم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبعد نحو عقد من الأزمة المالية عام 2008 والانتفاضات العربية عام 2011، ما الذي حققه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمانحون الدوليون؟ وكيف تغيرت توصياتهم وشكّلت التوقعات الاقتصادية الحالية في المنطقة؟ وكيف ساهمت سنوات من السياسات المستقاة من المؤسسات المالية الدولية في الاضطرابات الشعبية التي يشهدها العالم العربي؟

مع رسوخ النيوليبرالية كأيديولوجيا اقتصادية في الثمانينات والتسعينات، والتركيز على الدعم المالي وإجراءات التقشف للتحكم بالموارد المالية الحكومية، ظهر كمّ كبير من الانتقادات التي تتهم المؤسسات المالية الدولية بنشر نظام يشجع المحسوبية والفساد، ويضع أعباء لا طائل منها على السكان الأكثر ضعفاً. وقد نشر علماء اقتصاديون بارزون مثل جوزيف ستيغليتز وداني رودريك وديفيد هارفي وآخرون دراسات عارضت الفكرة التقليدية القائلة إن الأسواق الحرة وغير المنظمة تؤدي إلى الفعالية الاقتصادية وتحسين مستويات المعيشة. وقد بيّنوا أن عكس ذلك هو الصحيح، وأن السياسات النيوليبرالية التي تدعمها المؤسسات المالية الدولية تعيق التنمية، وتعزز السلوك الريعي من جانب الدولة

والقطاع الخاص، وتقوّض شبكات الأمان الاجتماعي. وقد أدى هذا التوجه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى تحولات في السياسة ابتعدت عن نموذج التنمية التقليدي الذي تقوده الدولة، لكنها لم تحصد بشكل فعلي أياً من الفوائد المرافقة المتوقَّعة من القطاع الخاص مثل فرص العمل والمعاشات التقاعدية والأجور. وبدلاً من ذلك، بدأ النموذج النيوليبرالي عملية نقل الثروة من الطبقة الدنيا إلى الطبقة العليا على نطاق إقليمي تختفي فيه الفرص المتساوية، ما أعفى حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الأعباء المالية، مع تحويل التكاليف وإلقائها على كاهل الشعوب ومفاقمة الاستياء الاجتماعي.

الأزمة المالية العالمية عام 2008، والاحتجاجات العربية عام 2011، دفعت المؤسسات المالية الدولية إلى تبني مقاربة جديدة لما بعد إجماع واشنطن. وضعت هذه المقاربة للمرة الأولى هدف إدراج ديناميات اقتصادية أكثر شمولاً تهدف إلى الاستثمار في التنمية البشرية في تحليلاتها ومطالبها السياسية، بدل الحلول الجاهزة للاقتصاد الكلي على النطاق الوطني. وللإنصاف، لا بد من ذكر تنامي وعي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بضرورة الاستقرار السياسي، الظاهري على الأقل، لبناء اقتصادات أكثر صحة؛ وضرورة إدخال بعض الاستثمارات الحكومية إلى قطاعات الصحة والتعليم والتوظيف ومكافحة الفقر، وذلك لموازنة الأعباء المفروضة على الشرائح الاجتماعية المستضعفة المتأتّية من إعادة تكييف الاقتصاد الكلي. لا شك في أن هذا التطور كان مصحوباً بقدر ملحوظ من الضيق، لأن المؤسسات المالية الدولية تنظر إلى نفسها ككيانات غير سياسية. وقد أدى هذا التحول في النموذج إلى ظهور "أجندة الحكم الرشيد" التي بدأت تظهر بشكل أكبر في توصيات سياسة المؤسسات المالية الدولية على مدى العقدين الماضيين – لتشمل التأكيد على تحسين العلاقات بين الدولة والمجتمع عبر النمو الاستيعابي والتوزيع العادل للثروة والمساءلة والشفافية. ومع ذلك فإن نقص الخبرة في مجال شفافية ومساءلة المؤسسات، وواقع سياسات القوة التقليدية والعلاقات الاجتماعية المرتكزة على السلطة في العالم العربي، بقيت تخلق عقبات كبيرة أمام هذه المقاربة.

إن تنفيذ هذه التوصيات الشاملة يهدّد بشكل مباشر امتيازات وثروات الجهات الحاكمة والنخب في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كونها منطقة غير معروفة بالتزامها بالمبادئ الديمقراطية. وحتى في تونس، البلد الشهير على أنه مهد للانتفاضات العربية، وقصة النجاح الوحيدة بعد عام 2011، ما تزال مثل هذه المبادئ حديثة العهد. لذلك عادة ما يظهر نمطان: (1) عدم الالتزام الجدي بوضع توصيات موجهة نحو معالجة الاختلالات الاجتماعية و(2) استخدام الحكومات الوطنية ككبش فداء سهل حين لا تؤدي التغييرات السياسة إلى النتائج المرجوة. في النمط الأول، تظل أجندة الحكم الرشيد فكرة قيد التطوير المستمر، في حين تبرز نقاشات مستمرة لوضع تسلسل السياسات المناسب، وتحديد المؤشرات المناسبة، وتطوير نظم الرقابة. تضطر المؤسسات المالية الدولية، وهذا مفهوم أيضاً، إلى مشاركة طبقة سياسية متجذرة وحكومات ضعيفة الأداء، في وقت تطالب فيه الهيئات الدولية بإصلاح كبير، ما تنجم عنه رغبة بإعطاء المسؤولين فسحة للمناورة. لكن هذا التخبط يؤدي إلى تفضيل المسؤولين لوصفات السياسة النيوليبرالية التقليدية على معايير العدالة الاجتماعية الفضفاضة، وبالتالي الحفاظ على امتيازات النخبة. ولدى النظر في العديد من المتغيرات ذات الصلة والخارجة عن سيطرة المؤسسات المالية الدولية أو الحكومة، فإن هذه التحديات تظهر بشكل أكثر وضوحاً في البلدان التي تعاني من النزاع والعنف.

وقد تعتبر المؤسسات المالية الدولية بعد ذلك أن سبب عدم اكتمال التحولات الاقتصادية هو أن الحكومة متراخية ومسيَّسة، أو وجود عوامل خارجية مرتبطة بالنزاع، وليس سوء التخطيط والتنفيذ من جانب تلك المؤسسات الدولية. ويؤدي إلقاء اللوم على سوء الإدارة عند ظهور نتائج سلبية إلى تجاهل حالات دول حققت نجاحات اقتصادية في ظل ظروف حكم غير مثالية – كما هو الحال في أقصى شرق آسيا.

في الواقع يواجه موظفو صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من الاقتصاديين العالميين والمتخصصين في التنمية منظومات شديدة التعقيد والتشابك. تقدم هذه المنظومات حلولاً متناقضة حيناً، وأولويات متضاربة أحياناً أخرى. وفي الوقت ذاته قد يتعين عليهم العمل بشكل وثيق مع المصالح الحكومية الضيقة لتخطي العقبات الاقتصادية المختلفة، إلا أنهم في النهاية يتبعون مجالسهم التنفيذية، حيث تتمتع الدول الغنية بنصيب غير متناسب من قوة التصويت. وغالباً ما يسعى المقرضون، بطبيعة الحال، وراء أهداف تختلف عن أهداف البلدان المقترضة، حيث تعطي البلدان المقرضة الأولوية لسداد القروض، وتعلي من أهداف سياستها الاقتصادية والخارجية على حساب العدالة الاجتماعية. تثير هذه المنظومة أيضاً تساؤلات حول كيفية استخدام هذه الدول الغنية (الغربية عادةً) قوتها التصويتية في تحديد شكل أنشطة المؤسسات المالية الدولية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وحول فعالية البرامج الناتجة في دعم الأهداف اللازمة لصحة المقترضين الاقتصادية على المدى الطويل. ولأنها تتبع سلطات مختلفة، وتمنح الأولوية للسلطات الحاكمة، فإن احتمال ارتكاب المؤسسات المالية الدولية أخطاء في التقدير والتصرف عالية على الدوام.

الأهداف والهيكل العالم

تجمع المساهمات في هذا المجلد دراسات حالات قطرية عبر المنطقة، وتضعها جنباً إلى جنب بغية استنباط ثيمات وأنماط مشتركة للاستراتيجيات التي اتبعتها المؤسسات المالية الدولية على مدى عقود، وللتغيرات الهيكلية الطارئة على الاقتصادات الوطنية، وردود الفعل الرسمية والشعبية على هذه الاستراتيجيات المؤثرة بشكل مباشر على السياسات الوطنية. مجموع المساهمات في هذا العمل مستوحى جزئياً من منشور آخر لمؤسسة فريدريش إيبرت، نحو تنمية اجتماعية عادلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تحرير سلام سعيد، 2017)، والذي يتناول التأثيرات الواسعة للنيوليبرالية على السياسة المالية والتجارية والاستثمارية والرعاية الاجتماعية في المنطقة ككل. ويهدف هذا المجلد إلى التعمق أكثر في تلك المواضيع على مستوى الدولة، مع إضافة بعد خاص بكيفية تشكيل هذه السياسات للسياسة الوطنية والاستجابات الاجتماعية. وقد اختير المساهمون بعناية بناءً على خبرتهم في البلد المعني، وهم ينحدرون من البلدان التي يدرسونها أو تجمعهم بها روابط وثيقة، ما يجعلهم يعكسون في تحليلهم وجهات نظر محلية من أرض الواقع. وفي حين تأخذ كل مساهمة نظرة تاريخية وسياسية واقتصادية كلية معممة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي شهدت سجلاً طويلاً من تدخلات المؤسسات المالية الدولية، ولا تخوض بصراحة في التحليل المقارن (سوى في دراسة الشباب العربي في شمال إفريقيا)، فإن الأنساق المتكررة تظهر للقارئ بسهولة لدى مقارنتها ببعضها، مع مراعاة السياق الثقافي والسياسي الخاص بكل بلد في الوقت ذاته.

تم تجميع دراسات الحالة ضمن فئات عامة حيثما وجدت ظروف سياسية واقتصادية محلية مشتركة من شأنها تقديم ملاحظات مفيدة ووضع ثيمات متماثلة تحت ضوء التدقيق المقارن. وتشمل الثيمات التطور من التنمية التي تقودها الدولة إلى التدخلات المبكرة عبر الإصلاح الهيكلي أو القروض وغيرها من البرامج المماثلة، وصولاً إلى آثارها اللاحقة على العدالة الاجتماعية – وهو مصطلح شامل يتضمن الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم وبرامج الرعاية الاجتماعية الأساسية، وتوفير الاحتياجات والتوظيف، وغيرها من مقاييس الرفاه الاجتماعي والإدماج الاقتصادي وتكافؤ الفرص. كما تتتبّع الدراسات سعي المؤسسات المالية الدولية نحو هيمنة السوق الحرة وتقليل تدخل الحكومة في التدفق الحرّ لرؤوس الأموال والمواد الخام، غالباً لصالح المصالح الوطنية الضيقة والشركاء التجاريين الدوليين، ما يؤدي إلى تفاقم الاختلالات التي تسعى لتصحيحها في الاقتصاد الكلي.

القسم الأول: المؤسسات المالية الدولية والتدخل في الأزمات والإصلاح الهيكلي

الفصل الأول يحدد مسار المجلد عبر دراسة برنامج الإصلاح الهيكلي الأخير في مصر، باعتباره نموذجاً لمشكلة نسقية في مقاربة صندوق النقد الدولي للمشكلات الهيكلية في البلاد. وفي محاولته موازنة مؤشرات الاقتصاد الكلي في مصر أساساً، يسلط الفصل الضوء على عدم قدرة البرنامج على معالجة مشاكل متكررة في الصرف الأجنبي والإنتاجية والتشغيل، وهي مشاكل ناتجة عن التركيز على القطاعات غير التجارية ونموذج النمو القائم على الديون. كما يلقي نظرة فاحصة على تنفيذ تدابير التقشف وما ينجم عنها من قمع، وما تغذيه من ديناميات محسوبية جديدة توسع شبكات المحسوبية الحكومية، وتحمّل الشعب أعباء غير ضرورية لتحقيق هذه النتائج. يعتمد هذا الفصل على المنشور السابق لمؤسسة فريدريش إيبرت إصلاحات قصيرة الأجل لمشاكل طويلة الأمد: لماذا لا تحل إصلاحات صندوق النقد الدولي مشكلات مصر الاقتصادية (السياسية) (عدلي، 2018). يظهر البحث أن تركيز المؤسسات المالية الدولية والحكومة المصرية على اللبرلة أضرّ بأولويات التنمية وأدى إلى أزمات جباية متتالية.

الفصل الثاني يناقش تاريخ تونس مع الأزمات المالية المتكررة والإجراءات الأخيرة التي اتخذها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمعالجتها. يتتبع المؤلف هنا تدخل المؤسسات المالية الدولية عبر الجهود المبذولة لتعزيز الصناعات التونسية، ويسلط الضوء على ارتباط هذه الجهود ارتباطاً وثيقاً بتركيز المؤسسات المالية الدولية على دمج البلاد في الأسواق الأوروبية في المقام الأول. تشمل نتائج سلسلة التدخلات هذه التهميش والتوسع الحضري والاضطرابات الشعبية. تقارب الأفكار بين مسؤولي الحكومة التونسية وسياسات المؤسسات المالية الدولية يشير إلى انقطاع الصلة بين الطبقة الحاكمة والشعب، ويفسر توزيع تكاليف تخفيض العجز على العامة مع الاحتفاظ بخصخصة الأرباح. ويقدم المؤلف دليلاً على أن منهجية المؤسسات المالية الدولية ساهمت، عبر عقود، في الاضطراب والمديونية، ما أعاق التنمية البشرية وساهم في تفاقم الاستياء والشغب وهجرة العقول.

الفصل الثالث يدرس أنشطة المؤسسات المالية الدولية في المغرب عبر منظور تاريخي طويل. وتقدم هذه المساهمة بيانات مفصلة تظهر تحويلاً منتظماً للاستثمار إلى القطاعات غير المنتجة والتخفيضات الحكومية للاستثمار العام على أمل أن يسد القطاع الخاص الفجوة. ويشير المؤلف إلى أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اختلفا، في العقد السابق لانتفاضات عام 2011، حول مدى التركيز والمراعاة اللازمين للقضايا الاجتماعية، خاصة بالنظر إلى الفساد والمحسوبية المنتشرين في الهيكل السياسي للبلاد. وكان لمتابعة السياسات النيوليبرالية آثار واسعة النطاق على الضمان الاجتماعي مع تشجيع الريعية.

أما **الفصل الرابع** فيراجع تطور الأردن التاريخي ونموه الاقتصادي، ويستكشف آثار تحوله نحو الرأسمالية. لطالما شكلت المحسوبيات بين الجهات المقرّبة من النظام الملكي تحدّياً منذ الأيام الأولى لتعاملها مع المؤسسات المالية الدولية. ولكن عند إضافة التعقيد الثقافي فإن شرائح من المجتمع الأردني المحظية سابقاً أصبحت تعاني الآن من اقتصاد نيوليبرالي يسيطر عليه القطاع الخاص. أبطلت هذه الدينامية، جنباً إلى جنب مع الضغوط الخارجية من الصراعات الإقليمية، سيطرة "الصفقة السلطوية" على الاقتصاد، وزادت المنافسة على الوظائف والخدمات الاجتماعية. ويؤكد المؤلف أن المقاربة المنطقية للتخفيف من أسوأ آثار الإصلاح الهيكلي على العدالة الاجتماعية تشمل تفعيلاً أكفأ لنموذج الحكم الرشيد.

القسم الثاني: المؤسسات المالية الدولية وبناء الدولة

الفصل الخامس يسلط الضوء على فلسطين، الدولة الأولى في هذا القسم التي تعاني من نزاع طويل الأمد ومؤسسات حكم ضعيفة أو غير موجودة. تمثل فلسطين دراسة حالة مثيرة للاهتمام وفريدة من نوعها، بالنظر إلى مدى المشاركة الدولية في اقتصادها السياسي. لقد اعتبر البنك الدولي فلسطين بشكل خاص دولة مثالية يستطيع فيها اختبار نظريات التنمية وإعادة التوجيه الاقتصادي بحرية مطلقة. يجادل المؤلف بأن توجهات المؤسسات المالية الدولية (كمؤسسات أو كمانحين) ظهرت في غاية السوء في إدارة الأراضي المحتلة، فقد تجاهلت سياساتها الاقتصادية التركيز على النمو والتنمية للفلسطينيين، وأظهرت احتراماً كاملاً للحسابات السياسية الدولية أو الإسرائيلية، أو تجاهلاً تاماً للخلل الشديد الذي كان يفرضه الاحتلال.

الفصل السادس يدرس التطور المعقد لليمن منذ توحده، وحتى الحرب الأهلية الحالية التي تجتاح البلاد على مدى السنوات الخمس الماضية. وبما أن اليمن بلد يعيش حالة حرب داخلية منذ التسعينات، ويعتمد بشكل كبير على عائدات النفط وتحويلاته، فإن تحديات النزاع وسوء الحكم وصدمات أسعار النفط تبدو عصية على الحل، وهو البلد الذي يُعدّ أصلاً من أفقر بلدان العالم. الاهتمام الدولي باليمن ينبع بشكل كبير من المخاوف المحتملة من كونه ملاذاً للإرهابيين الذين يجندون مواطنين فقراء ومحرومين. وقد حاول صندوق النقد الدولي والبنك الدولي التخفيف من حدة الفقر، عبر المساعدة في إنشاء برامج الرعاية الاجتماعية وإعادة جدولة الديون، ولكن عجز الصندوق والبنك عن إجبار الحكومة على معالجة الممارسات الفاسدة المتجذرة استنزف الكثير من الموارد اللازمة لخلق أي تأثير حقيقي. أما الفاعلون السياسيون مثل مجموعة أصدقاء اليمن، فقد قلّصوا دور المؤسسات المالية الدولية في عملية صنع القرار، ما أدى إلى حصر دورها بالإدارة فحسب.

الفصل السابع يقدم وجهة نظر مفاجئة بشأن العراق، وهي وجهة نظر لا ترتبط بتدخل المؤسسات المالية الدولية في المنطقة. لا يمتلك العراق التاريخ نفسه مع المؤسسات المالية الدولية، وهو يحتوي ثروة نفطية هائلة. يلاحظ المؤلف كيف كان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حساسين بشكل خاص لديناميات ما بعد النزاع بعد الغزو الأمريكي عام 2003، وكيف وازنا بحذر بين اللبرلة وحماية الخدمات الاجتماعية. بلغ الاقتصاد العراقي ذروته في السبعينات، عندما وصلت قطاعاته الإنتاجية إلى أقصى قدراتها، ولكن سنوات النزاع المتقطع ومنظومة العقوبات القاسية خلال سنوات حكم صدام حسين قوّضت تلك الأسس. واتبعت سلطة التحالف المؤقتة المدعومة من الولايات المتحدة، وهي السلطة التي فُرضت بعد غزو 2003، سياسة رأسمالية للغاية كانت تخشى المؤسسات المالية الدولية منها على الاستقرار الهش في السنوات التي تلت. ومع ذلك، أثبت الفاعلون السياسيون الدوليون والمحليون تفوقهم على أي نفوذ لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في السياسات الاقتصادية. ولكن هاتين المؤسستين استطاعتا في نهاية المطاف تخفيف حدة اندفاعات سلطة التحالف المؤقتة النيوليبرالية، وحماية الرعاية الاجتماعية، وتسهيل الإعفاء من ديون كان يمكن أن تخنق الشعب.

القسم الثالث: مساءلة منطق المؤسسات المالية الدولية في المنطقة

الفصل الثامن يدرس الإصلاح الهيكلي الذي فرضته المؤسسات المالية الدولية في شمال إفريقيا من منظور شباب المنطقة، لا سيما فيما يتعلق بتكافؤ الفرص والتشغيل. ويبحث المؤلف على وجه التحديد تجارب الشباب في مصر وتونس والمغرب مع إعادة الهيكلة الاقتصادية، قاصّاً حكاية التطور الاقتصادي المعروفة ولكن مع التركيز على سقوط "الصفقة السلطوية" التي تضمنت حياة كريمة مقابل التخلي عن الحريات المدنية والشخصية. القطيعة مع هذا العقد الاجتماعي تكشّفت بشكل أوضح خلال انتفاضات 2011، حيث يكافح الشباب والحركات التي يقودونها منذ ذلك الحين للتفاوض حول مسار جديد يحدد دورهم إما كعامل لزعزعة الاستقرار أو كرافعة للنمو. ورغم جهود المؤسسات المالية الدولية لتعزيز البرامج الموجهة للشباب، يبدو أن آثار السياسات النيوليبرالية السلبية على الاقتصاد الكلي مستمرة حتى حقبة ما بعد 2011 وسلبياتها تفوق إيجابياتها.

الفصل التاسع يقدم دراسة حالة محددة تسلط الضوء على دور ألمانيا كدولة مانحة وعضو في المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، وكلاعب في علاقات مصر الاقتصادية أيضاً. دور ألمانيا في صياغة برنامج الإصلاح الاقتصادي المصري لعام 2016 يشرح إلى أي مدى يمكن للمانحين الأجانب أن يقدموا أو يقطعوا الدعم تبعاً لمصالحهم الخاصة. وتجدر الإشارة إلى أن مصالح ألمانيا التجارية ودورها كمزوّد أساسي لمصر بالمساعدات المالية عنى رهاناً كبيراً من جانبها على النجاح الاقتصادي لمصر واستثماراً عالياً في هذا النجاح. إلا أن ألمانيا ورغم نفوذها الكبير، لم تهتم بأولويات التنمية في مصر، واستخدمت نفوذها لضمان تعاون مصر لتحقيق أولويات أخرى تخص أوروبا مثل الهجرة. ألمانيا التي حاولت أن تكون "براغماتية" دعمت حكومة قائمة على القمع بغية ضمان امتثالها لبرنامج الإصلاح الخاص بصندوق النقد الدولي، وهي بالتالي أعطت الأولوية لمكاسبها قصيرة المدى على حساب الاستدامة والعدالة الاجتماعية.

القسم الأول:
المؤسسات المالية الدولية والتدخّل في الأزمات والإصلاح الهيكلي

1. معاناة بلا مبرّر: صندوق النقد الدولي والانتعاش الاقتصادي الوهمي في مصر

عمرو عدلي

في تشرين الثاني/نوفمبر عام 2016 وقّعت الحكومة المصرية اتفاقاً مع صندوق النقد الدولي تُجري مصر بموجبه سلسلة من الإصلاحات المالية والنقدية مقابل قرض بقيمة 12 مليار دولار.[1] أوفت الحكومة المصرية بعد ثلاث سنوات بمعظم التزاماتها،[2] وساهمت أربع جولات من الإصلاح في الحد من عجز الميزانية، حيث شملت تخفيضاً حاداً في دعم الوقود، ورفعاً لضرائب الاستهلاك، ونجحت في القضاء على السوق السوداء للعملة الأجنبية بعد تعويم الجنيه المصري. كما ازداد احتياطي العملات الأجنبية التي يحتفظ بها البنك المركزي المصري من 15 مليار دولار، عشية توقيع الاتفاق، إلى 45 مليار دولار بحلول سبتمبر/ أيلول 2019، وذلك باستخدام الأموال المقترضة من الخارج بشكل رئيسي.[3] وقد كبحت الحكومة عجز حسابها الجاري عبر تخفيضات كبيرة في الواردات، وزيادات قليلة في الصادرات، وتحقيق انتعاش قوي في قطاع السياحة. كما أظهرت معدلات النمو بعد عام 2017 علامات انتعاش عديدة. وبحلول عام 2019 ظهرت مصر من بين الأسواق الناشئة الأفضل أداءً.[4] وبشكل عام، أشاد صندوق النقد الدولي بالتزام مصر بالإصلاح واعتبر ذلك قصة نجاح.[5]

إلا أن استقرار الاقتصاد الكلي والانتعاش الاقتصادي كلفا ثمناً باهظاً على الصعيد الاجتماعي، فقد ارتفعت معدلات الفقر بنسبة 5 بالمئة في غضون ثلاث سنوات، وقفزت من 27.8 بالمئة عام 2015 إلى 32.5 بالمئة عام 2018، وفقاً للإحصاءات الرسمية.[6] الأسباب المذكورة تشمل غالباً معدلات التضخم المرتفعة، الناتجة عن الانخفاض الهائل في قيمة الجنيه، وتدابير التقشف الشديدة التي قلصت قدرة معظم المصريين على تغطية نفقاتهم.

1 للمزيد حول الصفقة، انظر:

International Monetary Fund (2016) 'IMF Executive Board Approves US$12 billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Egypt', *IMF*, 11 November [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/PR16501-Egypt-Executive-Board-Approves-12-billion-Extended-Arrangement

2 من أجل تلخيص جيد، انظر:

Enterprise (2019) 'The IMF has released its fourth review of Egypt's reform program. It's mostly good news. Enterprise', *Enterprise: the state of a nation*, 7 April [Online]. https://enterprise.press/issues/2019/04/07/imf-released-fourth-review-egypts-reform-program-mostly-good-news/.

3 المرجع بالإنجليزية:

Central Bank of Egypt [Online] https://www.cbe.org.eg/en/Pages/HighlightsPages/Net-International-Reserves-reached-US$-45117-9-mn-at-the-end-of September-2019-(provisional).aspx.

4 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2019) Egypt Economic Monitor: "*From Floating to Thriving: Taking Egypt's Exports to A New Level.*". Washington, D.C.: the World Bank Group, July. [Online]. http://documents.worldbank.org/curated/en/260061563202299626/pdf/Egypt-Economic-Monitor-From-Floating-to-Thriving-Taking-Egypts-Exports-to-New-Levels.pdf

5 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2018) *Egypt's Third Review*. 12 July [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/12/Arab-Republic-of-Egypt-Third-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-46061.

6 المرجع بالإنجليزية:

Ahram Online (2019) *32.5 percent of Egyptians live below poverty line: CAPMAS*, 30 July [Online]. http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/341838/Business/Economy/-percent-of-Egyptians-live-below-poverty-line-CAPM.aspx.

وقد زعمت الحكومة والمؤسسات المالية الدولية أن هذه التكاليف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ثمن ضروري لتصحيح الاختلالات المالية في الاقتصاد المصري، كما شدّدتا على الحالة المؤقتة لهذه الصعوبات، بوصفها "الدواء المؤلم" حسب زعمهم لتحقيق انتعاش اقتصادي يعتمد على زيادة الصادرات، وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ورفع القدرة التنافسية التي تسمح للاقتصاد بالاستقرار وتوليد الوظائف وتحسين مستوى المعيشة لغالبية السكان.[7]

وخلافاً لهذه الادعاءات، لم يكن ثمة أي مبرر للمعاناة الاقتصادية والاجتماعية التي ألحقها برنامج صندوق النقد الدولي بالمصريين. وعلى الرغم من استقرار الاقتصاد الكلي الظاهري، مع وجود علامات على الانتعاش الاقتصادي على مدى السنوات القليلة الماضية، إلا أن الإصلاحات التي أحدثها صندوق النقد الدولي في مصر لم تعالج الأسباب الجذرية للاختلالات المالية الطويلة الأمد والمتكررة، والكامنة في هيكل الاقتصاد الحقيقي، المرتبط بإدماج مصر في التقسيم العالمي للعمل والمكونات القطاعية للنمو وقيمة الإنتاج. يعارض هذا الفصل تدخل صندوق النقد الدولي على أسس اقتصادية خاصة به، عبر التأكيد على عدم كفاءته في معالجة العوامل الكامنة وراء الاختلالات المالية المتكررة التي أدت إلى تدخله في المقام الأول. تحتاج معالجة عوائق التنمية الهيكلية الطويلة الأمد في مصر تدخلاً استراتيجياً منسقاً ومشتركاً من الدولة ومؤيديها ورعاتها الدوليين لمعالجة الأبعاد الهيكلية - وليس فقط المالية - للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية فيها. وتقع هذه التدخلات خارج نطاق وحجم ومضمون تدخل صندوق النقد الدولي والمؤسسات المالية الدولية الأخرى ذات التوجه النيوليبرالي.

الآراء الناقدة لدور صندوق النقد الدولي في مصر وبلدان أخرى في جنوب العالم، ركزت إما على تأثيراته الاجتماعية غير المرغوبة، أو على دور الصندوق والمؤسسات المالية الدولية الأخرى كوكلاء للعولمة النيوليبرالية.[8] وهاجم كلا الانتقادين تدخل صندوق النقد الدولي من حيث المبدأ، واعتباره معادياً للتنمية بطبيعته، ومسؤولاً عن إدامة حالة عدم المساواة والفقر والإقصاء على نطاق عالمي. وعلى الرغم من مزايا بعض الافتراضات والنتائج للتقليديين البحثيين، إلا أن النقد المقدم هنا أقل مبدئية وأكثر براغماتية. فالتخلف الاجتماعي والاقتصادي المزمن في مصر هو نتيجة عوامل أكثر تعقيداً من مجرد تدخلية عالية من جانب المؤسسات المالية الدولية، وتشمل تشكل دولة ما بعد الاستقلال، والعلاقات بين هذه الدولة وقطاع الأعمال، وموقع الدولة في الهياكل والشبكات الإقليمية والدولية.[9] وبغض النظر عن سببية هذه العوامل، فإن تدخلات صندوق النقد الدولي المتكررة والمتشابهة تقريباً عام 1976 و1987 و1990-1993 وأخيراً 2003،

7 المرجع بالإنجليزية:

Shoots, G. (2017) 'Egypt's economy shows signs of life: The bitter medicine is starting to work', *The Economist*, 9 March [Online]. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/03/09/egypts-economy-shows-signs-of-life.

8 انظر على سبيل المثال:

Bush, R. (2004) 'Poverty and NeoLiberal Bias in the Middle East and North Africa', *Development and Change*, 35(4), pp. 673-695; Harrigan, J. and El-Said, H. (2009) *Aid and power in the Arab World: IMF and World Bank policy-based lending in the Middle East and North Africa*. Springer; Hanieh, A. (2012). 'International financial institutions and Egypt', *African Awakening: The Emerging Revolutions*, pp. 238-51; Soederberg, S. (2005) 'Recasting neoliberal dominance in the global south? A critique of the Monterrey Consensus', *Alternatives*, 30(3), pp. 325-364.

9 للمزيد من التحليل حول سجل مصر التنموي منذ الانفتاح، انظر:

Ikram, K. (2006) 'The Egyptian Economy (1952-2000) Performance', *Policies and Issues*. London and New York: Routledge Studies in Middle Eastern Economies; Richards, A. (1991) 'The political economy of dilatory reform: Egypt in the 1980s', *World development*, 19(12), pp. 1721-1730; Hansen, B. (1991) *The political economy of poverty, equity, and growth: Egypt and Turkey*. *Oxford: Oxford University Press*; Adly, A. (2012) *State Reform and Development in the Middle East: Turkey and Egypt in the post-liberalization era*. Routledge.

سواءً عبر فرض الشروط والاستشارات أو غيرها من الروابط المفهومية والسياسية، لم تقدم أي حلول قابلة للتطبيق أو طويلة الأمد لهذه المشكلات.[10] إن مطالبة مصر بتدخل صندوق النقد الدولي بشكل متكرر على مدى العقود الأربعة الماضية لمعالجة الاختلالات المالية ذاتها، إشارة على دوره غير المجدي وضوحاً في مصر (وفي غيرها من اقتصادات العالم في الجنوب في هذا المضمار).[11]

1.1 انتعاش وهمي

نناقش في هذا الفصل حجة ذات شقين حول الإصلاحات التي رعاها وأحدثها صندوق النقد الدولي في مصر منذ عام 2016.

أولاً، تناولت إصلاحات مؤشرات الاقتصاد الكلي الاختلالات المالية، لكنها لم تقارب بأي شكل العوامل الهيكلية الكامنة وراءها في الواقع الاقتصادي. ثانياً، انتعاش الاقتصاد المصري وهمي جداً، ولا يَعِد بتحقيق النمو على المدى المنظور والبعيد، ما يجعل التكلفة الاجتماعية الكبيرة التي يدفعها معظم المصريين بلا مبرّر، وعلى الأرجح غير مؤقتة.[12] [13] ثمة أربع نقاط رئيسية تدعم هذه المحاججة:

1. تعاني صفقة الإصلاحات لصندوق النقد الدولي من تناقضات داخلية كبيرة تجعل استقرار الاقتصاد الكلي لا يتوافق مع استئناف النمو الاقتصادي على المدى المتوسط، بسبب ضعف قاعدة التصدير في مصر، والاعتماد الهيكلي على المدخلات المستوردة من أجل القطاعات الإنتاجية الرئيسية (أي الصناعة والزراعة التي يمكن تحسينها فقط عبر سياسات تعميق التصنيع). وأي انتعاش مستقبلي في القطاعات الإنتاجية سيُترجم إلى عجز أكبر في التجارة والحساب الجاري، مما سيضغط على العملة الوطنية واحتياطيات العملات الأجنبية، مؤدياً إلى تفاقم الاختلالات المالية نفسها التي كان من المفترض أن يعالجها تدخل صندوق النقد الدولي. هذه الجوانب الهيكلية والمستمرة منذ زمن طويل غائبة إلى حد كبير من برنامج صندوق النقد، نظراً لتفويضه وتركيزه التقليدي على الاستقرار المالي على المدى القصير. كما أن الحكومة لم تُعطِ أولوية لهذه القضايا، واختارت بدلاً من ذلك التركيز على النمو عبر القطاعات غير التجارية.

10 الجدير بالذكر أن برنامج صندوق النقد الدولي الأخير عام 2016 هو أول برنامج تم تنفيذه بالكامل في تاريخ مصر مع الصندوق. فبرامج 1976 و1987 توقفت. وفي 1990 وقع صندوق النقد الدولي على اتفاق مؤقت مع مصر، لكن الحكومة لم تقرب الأموال وطبقت تدابير إعادة الهيكلة بشكل انتقائي. وفي 2003 لعب صندوق النقد الدولي دوراً استشارياً في إدارة النقص الحاد في العملة الصعبة. وقد أثرت الروابط المفهومية القوية بين المؤسسات المالية الدولية والمسؤولين المصريين خلال هيمنة الأيديولوجيا النيوليبرالية على السياسات المطبقة. كما كانت موافقة المؤسسات المالية الدولية وإشادتها بسياسات الاقتصاد الكلي في مصر حاسمة لوصول البلاد إلى أسواق رأس المال الأجنبي من خلال الاستثمار والديون. وبالتالي فإن تأثيرها المتواصل في تشكيل التحول الرأسمالي في مصر منذ منتصف السبعينات مسألة لا يمكن الاستهانة بها.

11 من أجل نقاش مفصّل حول الدور التاريخي لصندوق النقد الدولي في التحول الرأسمالي المصري منذ أوسط السبعينات، انظر:
Adly, A. (2018) *Short Term Fixes for Long Lasting Troubles: Why IMF Reforms Won't Solve Egypt's (Political) Economic Problems.* Friedrich Ebert Stiftung, November [Online]. http://library.fes.de/pdf-files/iez/14933.pdf.

12 تشير القطاعات الإنتاجية هنا إلى الأنشطة المنتمية إلى الاقتصاد الحقيقي والمنخرطة في الإنتاج المباشر للسلع والخدمات. ومن أمثلة ذلك التصنيع والزراعة والبناء والسياحة وغيرها. وهي بذلك تختلف عن الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي تخدم هذه القطاعات المنتجة – مثل التجارة والخدمات المالية – لكنها لا تساهم بشكل مباشر في خلق القيمة في الاقتصاد الحقيقي.

13 يشير المدى المتوسط إلى فترة خمس سنوات بعد تبني حزمة إصلاحات صندوق النقد، فيما يشير المدى الطويل إلى ما يتجاوز الخمس سنوات.

2. اعتمد الانتعاش الأخير في مصر على الديون بدلاً من زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. فقد ارتفعت قيمة الدين الخارجي من 55 مليار دولار، عشية اعتماد الصفقة، إلى أكثر من 100 مليار دولار في مطلع الربع الثالث من عام 2019[14]. وبناءً على ذلك، يواجه الاقتصاد المصري ضغوطاً هائلة لتوليد الدخل اللازم لسداد هذا الدين. ووفقاً للبنك المركزي المصري، ارتفعت نسبة خدمة الديون الخارجية إلى الصادرات من 7.7 بالمئة عام 2013 إلى 21.9 بالمئة عام 2016، قبل أن ترتفع بشكل حاد إلى 37.7 بالمئة عام2018-2017[15]. يُعدّ هذا المبلغ كبيراً بالنسبة لبلاد يبلغ إجمالي صادرات السلع فيها حوالي 25 مليار دولار. وعلى الرغم من أن الحكومة تستخدم مؤشرات الاقتصاد الكلي المُحسنة – مثل انخفاض عجز الميزانية والحساب الجاري ومعدلات التضخم – لالتماس المزيد من الديون في الأسواق الدولية عبر إصدار السندات، إلا أن الاستثمار الأجنبي المباشر فيها ما يزال دون المستويات التي كانت سائدة في السنوات قبل عام 2008. كما أن المستثمرين الأجانب يركزون رؤوس أموالهم في الصناعات الاستخراجية التقليدية في مصر – وهو قطاع ذو روابط قليلة بين مدخلات الإنتاج أو مخرجاته وبقية الاقتصاد – مما يؤدي إلى نسبة تشغيل أو نقل تكنولوجيا ضئيلة للغاية.

3. يشير التقسيم القطاعي للانتعاش الظاهر منذ عام 2017 إلى عدم تركيز الحكومة ورعاتها من المؤسسات المالية الدولية على معالجة الأسباب الجذرية للأزمات المالية المتكررة في البلاد، فقد كان النمو الأكبر منذ 2016 من نصيب قطاعات النفط والغاز والخدمات المالية، وهي صاحبة الاستثمار الأكبر في الديون الحكومية. ويضاف إليها قطاعات غير تجارية – الإنشاءات والعقارات – اتسم بالمضاربة في الأصول غير المنتجة (الفيلات والشقق الفاخرة) وتسودها المحسوبية والفساد.[16] كما تلقت الإنشاءات والعقارات حصصاً غير متناسبة من الاستثمارات العامة والخاصة بشكل ملحوظ، ونظراً لطبيعتها غير التجارية، من غير المرجح أن تساهم في المدى المتوسط أو البعيد في تحسين وضع ميزان المدفوعات في البلاد عبر توليد الصادرات أو خفض فاتورة الاستيراد. أما السياحة، وهي قطاع تجاري بطور الانتعاش ويُشكل حالة استثنائية، فما تزال معرضة بشكل مؤسف للتهديدات الأمنية المستمرة في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

4. وأخيراً، فإن صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية المشاركة في ضبط استقرار مصر الاقتصادي وإعادة هيكلته، تمسكوا بعقائديتهم الجازمة بضرورة زيادة النمو عبر زيادة الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، متجاهلين تماماً السياق العالمي الذي تنكمش فيه التجارة الدولية وتترك أسواق رأس المال في حالة اضطراب. ومن غير المستغرب أن يكون استقرار مصر، الذي تحقق بصعوبة مؤخراً، قائماً على الاقتراض الأجنبي الكبير، وخفض الواردات التي شلت القطاعات الإنتاجية، وقمع الاستهلاك الذي أدى إلى تدهور مستوى المعيشة بالنسبة لغالبية المصريين. إن هذه السياسات لا تشجع الاستقرار السياسي ولا تعد بانتعاش مستدام.[17]

14 المرجع بالإنجليزية:
Trading economics (2018) *Egypt public debt rate* 2002-2018 [Online]. https://tradingeconomics.com/egypt/government-debt

15 المرجع بالإنجليزية:
Central Bank (2018, p. 25).

16 القطاعات التجارية هي الأنشطة التي تنتج السلع أو الخدمات التي يمكن تصديرها أو استيرادها، فيما تكون السلع غير التجارية مقيدة جغرافياً في المقابل. من الأمثلة النموذجية على المواد غير التجارية الأبنية، حيث لا يمكن أن تدخل الوحدات السكنية في ميزان الواردات والصادرات الاقتصادية.

17 من أجل نقد نظري لنماذج النمو المدفوعة بالاستثمارات الأجنبية المباشرة والموجهة نحو التصدير، انظر:
Rodrik, D. (2007) 'Industrial development: Some stylized facts and policy directions', *Industrial development for the 21st century: Sustainable development perspectives*, pp. 7-28 and Stiglitz, J.E. (2017) 'Industrial Policy, Learning and Development', *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*, pp. 23-39.

يتطلب فهم خطوط الصدع هذه إدراك السياق السياسي الذي تبنت خلاله مصر صفقة صندوق النقد الدولي أواخر 2016. تُبين الأقسام التالية التكلفة الاجتماعية الباهظة التي لحقت بالمصريين منذ عام 2011 نتيجة بسبب سوء الإدارة السياسية واعتماد صفقة صندوق النقد الدولي لعام 2016 فيما بعد. كما تسلط الضوء على عبثية مثل هذه التكاليف، بالنظر إلى التناقضات الداخلية للبرنامج، والتي تحد من قدرته على إنقاذ الاقتصاد من أزمته الهيكلية على المدى الطويل. ويركز النصف الثاني من الفصل على الدين مقابل الانتعاش الناجم عن الاستثمار الأجنبي المباشر، والقطاعات التي أظهرت انتعاشاً، وأسباب عدم إمكانية استمرار المسار الحالي.

1.2 الاضطراب السياسي والاقتصادي بعد عام 2011

كانت تدخلات صندوق النقد الدولي تجري مرة واحدة كل عقد، منذ شروع مصر بعملية "الانفتاح الاقتصادي" عام 1974. عام 1976، وعدَ صندوق النقد الدولي مصر بقروض مقابل تبني إجراءات التقشف بهدف إصلاح أوضاعها المالية والخارجية المتأزمة. حدث هذا مرة أخرى عام 1987، وعام 1991. وفي عام 2003، لعب صندوق النقد الدولي دوراً فعّالاً في التخفيض الرئيسي الأول لقيمة الجنيه المصري. وطوال تلك الفترة، حافظ صندوق النقد الدولي أيضاً على روابط رسمية وغير رسمية قوية مع المسؤولين عن السياسة الضريبية والنقدية في مصر، هادفاً بشكل صريح إلى تثبيت مؤشرات الاقتصاد الكلي.[18] كان تعزيز جزَم الاستقرار لصندوق النقد الدولي من الوصفات الكلاسيكية في الاقتصاد الحديث، حيث تقوم مؤشرات الاقتصاد الكلي (مثل التضخم، وأسعار الفائدة، وعجز الميزانية، وأسعار الصرف، وبعبارة أخرى، مؤشرات الأسعار) بتحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي وبالتالي توليد النمو الاقتصادي.

ولكن السياق السياسي والاقتصادي الذي حصل فيه آخر تدخل لصندوق النقد الدولي في تشرين الثاني/نوفمبر 2016 لم يكن مألوفاً، إذ جرى تقريباً في أعقاب ثورة يناير/كانون الأول 2011 في مصر. من الناحية الاجتماعية-السياسية، نشأت الثورة إلى حد ما اعتراضاً على الجولات السابقة من الإصلاحات النيوليبرالية.[19] ينطبق هذا بالتحديد على الخصخصة الفاسدة للأصول العامة، والتي كان يرى فيها الكثيرون تحيّزاً ظالماً لصالح عدد قليل من الشركات ذات الصلات السياسية بنظام الرئيس السابق حسني مبارك.[20]

18 المرجع بالإنجليزية:
Roll, S. (2013) *Egypt's Business Elite After Mubarak: A Powerful Player Between Generals and Brotherhood*; Roccu, R. (2013) *The Political Economy of the Egyptian Revolution: Mubarak, Economic Reforms and Failed Hegemony*. Springer.

19 انظر: أشقر، ج. (2013)، الشعب يريد: بحث جذري في الانتفاضات العربية. دار الساقي؛ وأيضاً:
Joya, A. (2011) *'The Egyptian revolution: crisis of neoliberalism and the potential for democrtic politics', Review of African political economy*, 38(129), pp. 367-386; Hanieh, A. (2013) *Lineages of revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East*. Haymarket books.

20 المرجع بالإنجليزية:
Sfakianakis, J. (2004) '*The whales of the Nile: Networks, businessmen, and bureaucrats during the era of privatization in Egypt*', *Networks of Privilege in the Middle East: The politics of economic reform revisited*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 77-100; Adly, A. I. (2009) '*Politically-embedded cronyism: The case of post-liberalization Egypt*', Business and Politics, 11(4), pp. 1-26; Chekir, H. and Diwan, I. (2014) '*Crony capitalism in Egypt', Journal of Globalization and Development*, 5(2), pp. 177-211; El Tarouty, S. (2016) *Businessmen, clientelism, and authoritarianism in Egypt*. Springer.

من الناحية الاقتصادية، أثرت سنوات الاضطراب السياسي التي أعقبت الإطاحة بمبارك على الاقتصاد، وفاقمت العديد من نقاط الضعف الهيكلية التي كان يعاني منها لفترة طويلة. وأثار سوء إدارة التحول السياسي، منذ عام 2011 حتى 2016، حالة من عدم اليقين، وشجّع هروب رؤوس الأموال، وأدى إلى انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وارتفاع معدل البطالة، وانخفاض الاستثمار. تراوح متوسط معدل النمو عند 2.5 بالمئة، بين عامي 2011 و2015، منخفضاً من 6.2 بالمئة بين عامي 2006 و2010.[21] وارتفع معدل البطالة من نحو 9 بالمئة عام 2010، إلى 12.6 بالمئة عام 2016.[22] وانخفض صافي الاستثمار الأجنبي المباشر، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، من 2.9 بالمئة عام 2010، إلى 2.1 بالمئة عام 2015.[23] وانهار قطاع السياحة وسط تصاعد وتيرة انعدام الأمن والهجمات الإرهابية، وازداد هروب رأس المال، وانخفضت احتياطيات العملات الأجنبية بشكل حاد. وأفاد البنك المركزي المصري بأن الاحتياطيات الأجنبية انخفضت لأكثر من النصف بعد الانتفاضة، إذ تراجعت من 37 مليار دولار عام 2010، إلى 15.9 مليار دولار عام 2015.[24] وقد أدى هذا الاستنفاد إلى هبوط قيمة العملة الوطنية، الذي نتج عنه ارتفاع معدلات التضخم إلى جانب التباطؤ الاقتصادي.

مؤشرات الاقتصاد الكلي هذه ضربت المالية العامة، ولا سيما مع تراجع الإيرادات الحكومية وزيادة النفقات (أي أجور وإعانات القطاع العام)، كاستجابة للمطالب الشعبية المتزايدة في أعقاب الثورة. وقفز عجز الميزانية، من معدل مرتفع بالأصل بلغ 8.1 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي 2010، إلى 11.6 بالمئة 2015. وارتفع الدين العام في مصر بشكل حاد، المحلي منه بدرجة كبيرة، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، من 73.7 بالمئة عام 2010 إلى 85 بالمئة عام 2015[25]، ليتوسع إلى 92 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2017.[26]

تلقّت مصر مساعدات ضخمة من الخارج، وبشكل رئيسي من دول مجلس التعاون الخليجي - على شكل قروض رخيصة (بأسعار فائدة منخفضة) ومساعدات مالية - لكنها فشلت في معالجة مصدر المشاكل المالية الملحة في البلاد. في فترة حكم الإخوان المسلمين القصيرة (2012-2013)، بدأت مصر الاقتراض خارجياً من الحلفاء السياسيين مثل قطر، وتلقت نحو 10 مليارات دولار أثناء تولي الرئيس محمد مرسي منصبه[27]. واستمر الأمر على نفس الوتيرة تقريباً بعد الإطاحة به في تموز/يوليو 2013، لكن هذه المرة جاءت القروض من السعودية والإمارات والكويت. وبين عامي 2013 و2015، تلقت مصر نحو 23 مليار دولار من الائتمان الرخيص، بالإضافة لمساعدات عينية (مثل شحنات النفط

21 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017) *GDP Growth* (annual %) 1961-2017, Egypt and Tunisia [Online]. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EG-TN.

22 المرجع بالإنجليزية:
Trading economics (2017) *Egypt unemployment rate* 1993-2018 [Online https://tradingeconomics.com/egypt/unemployment-rate.

23 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017) *Foreign direct investment, net inflows* (% GDP) 1976-2017 [Online]. https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=TN-EG&name_desc=true&view=chart.

24 بي بي سي العربية (2012)، «المركزي المصري: احتياطي النقد في مستوى حرج، ومرسي يشيد بالنمو»، 29 كانون الأول/ديسمبر [على الإنترنت].
http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2012/12/121229_egypt_bank_mursi.shtml.

25 المرجع بالإنجليزية:
Trading economics (2017) *Egypt government budget 2002-2018* [Online].
https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget.

26 المرجع بالإنجليزية:
Trading economics (2018) *Egypt public debt rate 2002-2018* [Online}.
https://tradingeconomics.com/egypt/government-debt-to-gdp.

27 المرجع بالإنجليزية:
Daily News Egypt (2013) *Following Morsi's ouster, Qatar's support to Egypt in question* [Online].
https://dailynewsegypt.com/2013/07/14/following-morsis-ouster-qatars-support-to-egypt-in-question.

والغاز المسال) ومساعدات نقدية من دول الخليج العربي. ولا يشمل هذا الرقم تدفقات المساعدات الأخرى التي تقدّر بأكثر من 10 مليارات دولار، لتمويل صفقات الأسلحة من فرنسا وروسيا مطلع 2015.[28]

لم تعالج أي من هذه الإجراءات الأسباب الجذرية للمشاكل المالية في مصر. وقد ساهمت المساعدات الضخمة والقروض الرخيصة بشكل جزئي في سد فجوة التمويل السنوية المهولة التي قدّرها صندوق النقد الدولي بـ10 مليارات دولار.[29] مثلت هذه الفجوة الفرق بين تدفقات الدولار التي يمكن أن يولدها الاقتصاد، وما تحتاجه مصر للوفاء بالتزاماتها الخارجية، بما في ذلك دفع فاتورة الاستيراد تفوق بثلاثة أضعاف قيمة الصادرات. خلال الاضطرابات الحادة عامي 2013 و2014، كانت الأولوية الأولى للحكومة المصرية التركيز على استقرار الأوضاع السياسية والأمنية، بدلاً من معالجة المشاكل الاقتصادية الهيكلية. الإطاحة بحكومة مرسي في تموز/يوليو 2013 وقمع الإسلاميين صعّبا على النظام الجديد فرض إجراءات تقشف لم يكن يرغب بها الشعب فوراً، حيث كانت تخاطر باستبعاد الفئات الاجتماعية الأوسع. لذلك فضّل الرعاة الخليجيون لمصر استقرار الوضع الأمني والسياسي داخل البلاد، خصوصاً بين 2013 و2014، ولو تضمن ذلك الامتناع عن أي تدابير تقشف لا يرضى بها الشعب، مثل خفض دعم الوقود أو تجميد أجور القطاع العام.

من الناحية النظرية، كان بإمكان مصر الاستفادة من هذه التدفقات الكبيرة من المساعدات والائتمان الرخيص لإصلاح الاختلالات المالية، عبر إدارة تخفيض قيمة العملة تدريجياً، وخفض الإنفاق العام، في مع استخدام الأموال الخليجية لحماية الاقتصاد من التباطؤ كأثر جانبي لهذه الإجراءات التصحيحية. وربما كان يمكن لهذه المقاربة أن تنجح أيضاً في حماية الاقتصاد المصري من تكبّد الديون الخارجية الهائلة التي تعاقدت عليها الدولة عام 2016 برعاية صندوق النقد الدولي. بدأ النظام بتصحيح الاختلالات المالية بعد أن نجح في سحق المعارضة الإسلامية وانتخاب عبد الفتاح السيسي رئيساً للجمهورية في صيف 2014. جرت الجولة الأولى من تخفيضات دعم الوقود في غضون أيام بعد تنصيبه رئيساً للبلاد، وفسّر المراقبون ذلك على أنه إشارة مبكرة إلى شكل معالجة الاضطرابات الاقتصادية في مصر، إلى جانب التقشف المستوحى من صندوق النقد الدولي. كما مثل أمام المستثمرين الأجانب محاولة لكبح جماح العجز وعزماً من جانب النظام الجديد على فرض الانضباط الضريبي والنقدي.

وفي ظل غياب أي برنامج إصلاح متسق من جانب الحكومة، ورغم تدفقات المساعدات الخارجية الكبيرة، بقي وضع ميزان المدفوعات في مصر في حالة تدهور، وسببت هذه الدينامية ضغطاً كبيراً على الجنيه المصري. فرغم اتخاذ بعض الإجراءات المضادة (أي فرض ضوابط على رأس المال)، إلا أن قيمة الجنيه مقابل الدولار استمرت بالانخفاض في السوق السوداء، حيث استنفد البنك المركزي بسرعة احتياطياته الأجنبية، ولم يبقَ لديه سوى القليل لدعم الجنيه عبر ضخ الدولار في النظام المصرفي. في 2012، تشعّب نظام سعر الصرف إلى سعرين متوازيين، وبحلول أواخر 2016، بلغ سعر الصرف غير الرسمي حوالي ضعف السعر الرسمي، وسط أزمة قطع أجنبي. وتسارع التضخم، وثبّطت حالة الغموض

28 المرجع بالإنجليزية:
Colonna, J. (2018) '*SIPRI: Egypt's arms imports skyrocket amidst greater security threats*', Egypt today, 12 March [Online]. http://www.egypttoday.com/Article/1/45059/SIPRI-Egypt's-arms-imports-skyrocket-amidst-greater-security-threats

29 المرجع بالإنجليزية:
Ahram (2015) '*Egypt's financing gap will reach $20 bln in coming two years: IMF official*', *Ahram Online*, 9 October [Online]. http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/152538/Business/Econmy/Egypts financing-gap-will-reach--bln-in-coming-two.aspx.

وعدم اليقين المستثمرين الأجانب المحتملين، مما أدى إلى تفاقم الوضع أكثر. أدرك رعاة النظام المصري من دول مجلس التعاون الخليجي أنهم غير قادرين على تقديم الدعم المالي لمصر إلى ما لا نهاية. كانت الدولة أكبر من أن تفشل، لكنها أيضاً أثقل من أن تعوم من تلقاء نفسها. لذلك اختاروا دعم انتعاش البلاد عبر ضمان تبنّيها لإعادة هيكلة مالية شاملة تحت رعاية صندوق النقد الدولي، وقد تحققت هذه السياسة في تشرين الثاني/نوفمبر 2016. وأدت الصدمة الناتجة عن تعويم الجنيه المصري بين عشية وضحاها إلى انخفاض قيمته بنسبة 50 بالمئة مقابل الدولار، حيث كان ذلك أول إجراء من حزمة الاستقرار الكثيفة المفروضة على المصريين.

وفي ظل غياب أي برنامج إصلاح متسق من جانب الحكومة، ورغم تدفقات المساعدات الخارجية الكبيرة، بقي وضع ميزان المدفوعات في مصر في حالة تدهور، وسببت هذه الدينامية ضغطاً كبيراً على الجنيه المصري. فرغم اتخاذ بعض الإجراءات المضادة (أي فرض ضوابط على رأس المال)، إلا أن قيمة الجنيه مقابل الدولار استمرت بالانخفاض في السوق السوداء، حيث استنفد البنك المركزي بسرعة احتياطياته الأجنبية، ولم يبقَ لديه سوى القليل لدعم الجنيه عبر ضخ الدولار في النظام المصرفي. في 2012، تشعّب نظام سعر الصرف إلى سعرين متوازيين، وبحلول أواخر 2016، بلغ سعر الصرف غير الرسمي حوالي ضعف السعر الرسمي، وسط أزمة قطع أجنبي.[30] وتسارع التضخم، وثبّطت حالة الغموض وعدم اليقين المستثمرين الأجانب المحتملين، مما أدى إلى تفاقم الوضع أكثر. أدرك رعاة النظام المصري من دول مجلس التعاون الخليجي أنهم غير قادرين على تقديم الدعم المالي لمصر إلى ما لا نهاية. كانت الدولة أكبر من أن تفشل، لكنها أيضاً أثقل من أن تعوم من تلقاء نفسها. لذلك اختاروا دعم انتعاش البلاد عبر ضمان تبنّيها لإعادة هيكلة مالية شاملة تحت رعاية صندوق النقد الدولي، وقد تحققت هذه السياسة في تشرين الثاني/نوفمبر 2016. وأدت الصدمة الناتجة عن تعويم الجنيه المصري بين عشية وضحاها إلى انخفاض قيمته بنسبة 50 بالمئة مقابل الدولار، حيث كان ذلك أول إجراء من حزمة الاستقرار الكثيفة المفروضة على المصريين.

1.3 التكلفة الاجتماعية غير المتناسبة

أدى اعتماد حزمة صندوق النقد الدولي إلى تدهور كبير في مستويات المعيشة لأغلبية المصريين. فالتعويم الحرّ للجنيه المصري قاد إلى انخفاض بلغ 50 بالمئة من قيمته مقابل الدولار. على الصعيد المالي، قللت الحزمة عجز الميزانية عبر تخفيض الدعم بشكل حاد، والإبطاء في رفع أجور القطاع العام إلى ما دون معدلات التضخم، واستدخال مجموعة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة لزيادة إيرادات الدولة.

لم تكن هذه الظاهرة جديدة على مصر ولا استثنائية على الصعيد العالمي. غالباً ما تسبب برامج التقشف، والتي يعتبرها صندوق النقد الدولي ضرورية من أجل استقرار الاقتصاد الكلي، انخفاضاً كبيراً في الدخل والاستهلاك الحقيقي بين الطبقات الفقيرة ومتوسطة الدخل. يؤكد تقرير لليونيسف أن معدل الفقر في مصر ارتفع بالفعل بين عامي 2000 و2015 من 16.7 إلى 27.8 بالمئة، ما يشير إلى أن 25 مليون مصري كانوا يعيشون تحت خط الفقر قبل عام من تبني صفقة صندوق النقد الدولي.[31] وفي تموز/يوليو 2019، أصدر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بيانات تتعلق

30 مدبولي، خ. ح. (2013)، 'السوق السوداء للعملة'، البورصة، 21 نيسان/أبريل [على الإنترنت]. https://alborsanews.com/2013/04/21/397437؛ حسام، هـ. (2017) 'سعر الدولار في السوق السوداء بتعاملات اليوم الخميس 2016-6-9'، اليوم السابع، 9 حزيران/يونيو [على الإنترنت]. https://www.youm7.com/story/2016/6/9/ سعر-الدولار-في-السوق-السوداء-بتعاملات-اليوم-الخميس.

31 المرجع بالإنجليزية:

Middle East Monitor (2018) 'UNICEF: 30% poverty rate in Egypt', *Middle East Monitor*, 10 January [Online].

بمعدلات الفقر الوطنية كانت مخبأة عن الجمهور منذ 2015. وقد اعترفت هيئة الإحصاءات الرسمية بارتفاع معدلات الفقر من 27.8 إلى 32.5 بالمئة بين 2015 و2018.[32]

أدى الانخفاض الكبير في قيمة الجنيه المصري إلى انخفاض حاد في ميزان العجز التجاري عن طريق تثبيط الواردات، وتشجيع الصادرات بدرجة أقل. وبالنظر إلى مكانة مصر كمستورد صافٍ للغذاء والوقود، فقد تُرجم انخفاض قيمة الجنيه إلى معدلات تضخم كبيرة. ووفقاً لبيانات البنك المركزي المصري[33]: "ارتفع معدل التضخم الأساسي في مصر إلى 31.95 بالمئة على أساس سنوي في حزيران/يونيو 2017، وهو أعلى معدل منذ عقود". ويعني ارتفاع معدل التضخم تدني الأجور الحقيقية، أضف إلى ذلك تزامن تخفيضات دعم الوقود وارتفاع الضرائب على الاستهلاك، كل هذا أدى إلى تراجع القوة الشرائية لدى المصريين.

اعترفت الحكومة المصرية بالصعوبات المتزايدة على معظم المصريين، وأكد الخطاب الرسمي على ضرورة تقديم هذه التضحيات باسم أمن الوطن، ووعد المسؤولون الحكوميون بالمقايضة: فمع تحسن مؤشرات الاقتصاد الكلي، سيوفر الاقتصاد في النهاية النمو وفرص العمل، وذلك يتماشى مع روايات المؤسسات المالية الدولية المتجذرة في الاقتصاد "النيوكلاسيكي" وفرضية هبوط آثار النمو من الأعلى إلى الأسفل. مع ذلك فإن الحكمة التقليدية، المتمثلة بفرض تكلفة اجتماعية عالية مقابل انتعاش غير مؤكد، بحاجة إلى تدقيق. فالتكلفة الاجتماعية للاستقرار الاقتصادي وإعادة هيكلته لا مبرّر لها، وهي لا تؤدي إلى انتعاش اقتصادي مستدام في مصر. وينطوي جزء من المشكلة على كونها مدفوعة بالديون، وليس بالاستثمار الأجنبي المباشر. كما أن إصلاح العجز التجاري اعتمد على خفض الواردات أكثر من زيادة الصادرات، مما سبب ركوداً عميقاً في قطاعي الصناعة والزراعة الإنتاجيَين. وباختصار، لم تتعامل صفقة صندوق النقد الدولي مع الأسباب الجذرية للاختلالات المالية العميقة في مصر، وتجاهلت مسألة التنمية الشاملة، والتي كان غيابها سبباً للكثير من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية التي واجهتها مصر في العقد الأخير.

1.4 انتعاش اقتصادي قائم على الديون وليس الاستثمار الأجنبي المباشر

تفترض المقاربة النيوكلاسيكية التي يتبناها صندوق النقد الدولي أنه بمجرد استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي، سيجد المستثمرون الاقتصاد مغرياً للاستثمار، وسيضخون أموالهم في نظام واعد يمكن التنبؤ به، الأمر الذي من شأنه أن يدفع نحو الانتعاش. يعدّ تصحيح الاختلالات في أسعار الصرف في مصر لتعزيز القدرة الشرائية للجهات الأجنبية وسيلة حاسمة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر. فمن جهة، يُفترض أن يؤدي ذلك ظاهرياً إلى إعادة تنشيط النمو، وإلى تحسين وضع ميزان المدفوعات. ومع ذلك، شهد الانتعاش الاقتصادي الأخير في مصر من الديون أكثر مما شهد استثماراً أجنبياً مباشراً. ارتفع الدين الخارجي لمصر بشكل كبير جداً منذ 2016 (الشكل 1.1)، وذلك لم يكن مستغرباً، حيث قفز من 48 مليار

https://www.middleeastmonitor.com/20180110-unicef-30-poverty-rate-in-egypt/.

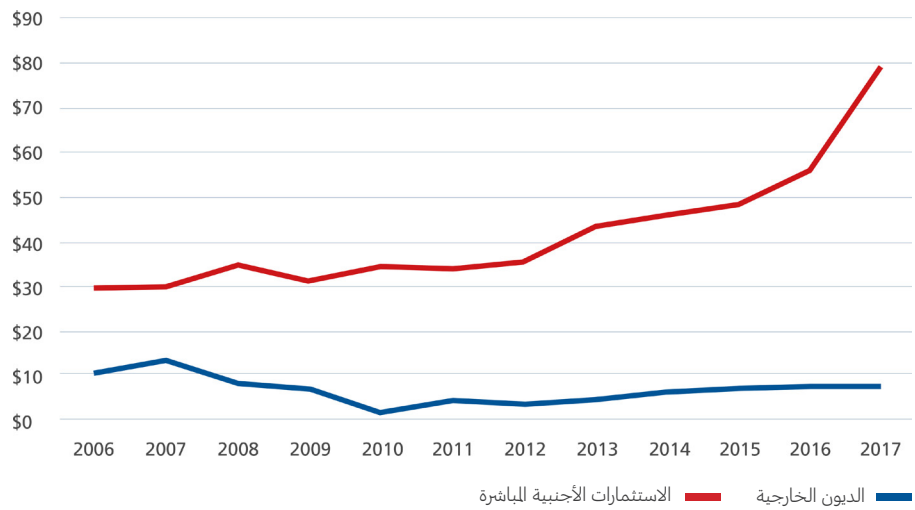
32 المرجع بالإنجليزية:
Enterprise (2019) *Egypt poverty rate stands at 32.5%, according to latest CAPMAS income report*, 30 July [Online]. https://enterprise.press/stories/2019/07/30/egypt-poverty-rate-stands-at-32-5-according-to-latest-capmas-income-report/.

33 المرجع بالإنجليزية:
Egypt Today (2018) '*Egypt›s poverty line to increase to LE 800 monthly per person*', *Egypt Today*, 23July [Online]. http://www.egypttoday.com/Article/3/13326/Egypt-s-poverty-line-to-increase-to-LE-800-monthly.

دولار إلى 106 مليار دولار في غضون ثلاث سنوات. وفي المقابل، ارتفعت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (بما في ذلك الدين الخارجي والمحلي) من 85 بالمئة عام 2015 إلى 92.3 بالمئة عام 2017، ثم إلى 101.3 بالمئة في 2018[34]. كما أثرت الزيادة أيضاً على نسبة خدمة الديون الخارجية إلى إجمالي عائدات الصادرات – يُستخدم هذا المؤشر على نطاق واسع لقياس قدرة الاقتصاد على الوفاء بالتزاماته الخارجية (محتسبة بالعملة الأجنبية)، حيث ارتفعت النسبة من 6 بالمئة عام 2010 إلى نحو 19 بالمئة عام 2016 – وهي أعلى نسبة منذ أوائل التسعينات. سيسبب هذا الاقتراض الضخم ضغطاً كبيراً على الاقتصاد لتوليد العملة الأجنبية اللازمة لخدمة أرصدة الديون الخارجية الهائلة. ولم يكد صافي الاستثمار الأجنبي المباشر يتعافى ليصل إلى مستويات ما قبل 2008 – حيث الأزمة المالية العالمية التي وجهت ضربة لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر – حتى تفاقمت الظروف جراء الاضطرابات السياسية والأمنية عام 2011.

استخدمت الحكومة الديون الخارجية الهائلة التي تكبدتها منذ عام 2016 لإعادة بناء احتياطياتها، والتي ازدادت من 17 مليار دولار عام 2015 إلى نحو 45 مليار دولار نهاية 2018[35]. ووفقاً للخطة، يجب أن تسمح الاحتياطيات الأجنبية الكبيرة تدريجياً بحركة حرة لرأس المال، تُحفز المستثمرين الأجانب على صب الأموال في الاقتصاد دون الخوف من عدم استقرار سعر الصرف. وقد تُرجم التزام الحكومة بشروط صندوق النقد الدولي إلى تصنيف ائتماني مواتٍ لذلك، وإلى سهولة الوصول إلى الائتمان في الأسواق الدولية. وإذا قامت مصر بتجديد ديونها – عبر الاقتراض لخدمة الديون الخارجية – فلن تتعرض الدولة لخطر الإفلاس، إلا أن لدوامة الدّين ستؤدي لتداعيات سلبية على عملية التنمية في المستقبل.

الشكل 1.1: صافي الاستثمار الأجنبي المباشر والديون الخارجية في مصر 2006-2017 (بمليارات الدولارات)



المصدر: البنك المركزي المصري

34 المرجع بالإنجليزية:

Trading Economics (2018) *Egypt public debt rate 2002-2018* [Online]. https://tradingeconomics.com/egypt/government-debt-to-gdp.

35 المرجع بالإنجليزية:

Trading economics (2018) *Egyptian foreign exchange reserves 2008-2017* [Online]. https://tradingeconomics.com/egypt/foreign-exchange-reserves.

لا يزال التزام مصر الصارم ببرنامج صندوق النقد الدولي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بعودة الاستبداد المفروض على البلاد منذ منتصف 2013. ولا يمكن الحفاظ على الانضباط الاقتصادي الكلي إلا عبر مواصلة القمع لتمرير إجراءات تقشف لا يرغب بها الشعب. ولا يمكن الحفاظ على جولات تخفيض دعم الوقود والغذاء، وزيادة أسعار الخدمات العامة، وفرض ضرائب الاستهلاك، إلا عبر آلة قمعية فعّالة موجّهة ضد الفئات الاجتماعية الكبيرة البعيدة عن السياسة. لقد رأت الحكومة المصرية في القمع أداة مفيدة ليس فقط للسيطرة على السياسة الداخلية والسياسة الخارجية (على سبيل المثال، التنازل عن جزيرتي البحر الأحمر لصالح السعودية عام 2015) ولكن أيضاً لإخضاع الفئات الاجتماعية الأحدث والأوسع لسطوة الدولة المطلقة.

حتى هذه اللحظة، تجلى الأثر الأكبر لحزمة برامج صندوق النقد الدولي في تسهيل وصول الحكومة إلى المزيد من الاقتراض الخارجي. وتشير حسابات البنك الدولي إلى أن صافي الاستثمار الأجنبي المباشر، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، نما بمتوسط سنوي يبلغ 5.87 بالمئة في الفترة الممتدة بين عامي 2016-2019، مقارنة بمتوسط نمو قدره 34.87 بالمئة لإجمالي الديون الخارجية في الفترة ذاتها. وفي الواقع، انخفض صافي الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 8.82 بالمئة ثم 35.48 بالمئة بين عامي 2017 و2019 على التوالي.[36]

وبالإضافة إلى الحجم الهائل للاستثمار الأجنبي المباشر، يشير التقسيم القطاعي (أرقام 2016-2017) إلى حدوث زيادة في الاستثمار في قطاع النفط والغاز الطبيعي; الوجهة التقليدية للاستثمار الأجنبي المباشر منذ السبعينات.[37] وفي عامي 2016 و2017، ذهب نحو 50 بالمئة من إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاع النفط والغاز.[38] وكانت حصة قطاع النفط والغاز من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة مذهلة، حيث بلغت 84 بالمئة في الربع الأول من 2017.[39]

يعكس قطاع النفط والغاز في مصر حالة قائمة منذ أمد طويل، فهو من الناحية التاريخية أكبر متلقٍ للاستثمار الأجنبي المباشر، حيث أفاد البنك المركزي المصري بأن الصناعات الاستخراجية تلقت 64.6 بالمئة من صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في 2017-2018.[40] ونظراً لكثافة رأس المال والتكنولوجيا اللازمة فيه، يفتقر هذا القطاع إلى الروابط بين مدخلات الإنتاج أو مخرجاته وبقية الاقتصاد، مما يعني مساهمة ضئيلة في خلق فرص العمل. ومن المحتمل أن ينعكس تطور قطاع الطاقة في مصر – وبالتحديد الاكتشافات الحديثة للغاز الطبيعي في منطقة المتوسط – بشكل إيجابي على العجز التجاري المصري، وذلك عبر تقليل اعتماد الدولة على الغاز الطبيعي المستورد. وفي حين تؤكد التقديرات الرسمية أن الحقل البحري قد يوفر لمصر نحو مليار دولار سنوياً من واردات الغاز، إلا أنه يواجه إجمالي

36 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2019, p. 27).

37 المرجع بالإنجليزية:

Hanafy, S. (2015) *Sectoral FDI and economic growth: Evidence from Egyptian governorates* (No. 37-2015). Joint Discussion Paper Series in Economics.

38 المرجع بالإنجليزية:

Egypt today. (2017) 'Egypt's oil & gas sector acquires majority of FDI: report', *Egypt today*, 21August [Online].http://www.egypttoday.com/Article/3/18514/Egypt% %80%99s-oil-gas-sector-acquires-majority-of-FDI-report.

39 المرجع بالإنجليزية:

Egypt Oil and Gas New Paper (2017) '84% Q1 FDI Flows to Energy Sector', *Egypt Oil and Gas News Paper*, 11 December [Online]. http://www.egypttoday.com/Article/3/18514/Egypt% %80%99s-oil-gas-sector-acquires-majority-of-FDI-report.

40 المرجع بالإنجليزية:

Central Bank (2018, p. 5).

فاتورة استيراد تبلغ نحو 62 مليار دولار.[41] شكلت واردات الغاز الطبيعي المسال 3.6 بالمئة من إجمالي فاتورة الواردات في لبلاد نهاية عام 2017.[42] وتُعد المدخرات كبيرة، ولكنها لا تغير هذا العيب الهيكلي المتأصل، بالنظر إلى أن أنواع الوقود الأحفوري الأخرى تشكل ما يقارب 15 بالمئة من الواردات، وفي النهاية، لن تجعل الاكتشافات الأخيرة من مصر دولة مصدّرة للطاقة. وقد خططت الدولة لاستئناف استيراد الغاز الطبيعي المسال من إسرائيل في وقت مبكر من الربع الأول من 2019، وسط ارتفاع الاستهلاك المحلي. وتُعد المدخرات كبيرة، ولكنها لا تغير هذا العيب الهيكلي المتأصل، بالنظر إلى أن أنواع الوقود الأحفوري الأخرى تشكل ما يقارب 15 بالمئة من الواردات، وفي النهاية، لن تجعل الاكتشافات الأخيرة من مصر دولة مصدّرة للطاقة. وقد خططت الدولة لاستئناف استيراد الغاز الطبيعي المسال من إسرائيل في وقت مبكر من الربع الأول من 2019، وسط ارتفاع الاستهلاك المحلي.[43]

وعلى العكس من ذلك، كانت حصة القطاعات الإنتاجية من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ضئيلة كالعادة. وتوضح بيانات البنك المركزي المصري لعام 2018-2017 أن الاستثمار الأجنبي المباشر في كل من التصنيع والزراعة لم يتجاوز 10.4 و0.1 بالمئة على التوالي. وحصل قطاع الإنشاءات على 5.7 بالمئة، في حين تلقت قطاعات السياحة والاتصالات والعقارات 0.3 و2.2 و2.5 بالمئة على التوالي. وتسلط النسبة الضئيلة من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في البناء والعقارات الضوء أيضاً على استراتيجية الحكومة المصرية الإشكالية في ربط الانتعاش بالاستثمار الضخم في العقارات والإسكان، كما تسلط الضوء على ادعاء الحكومة الكاذب بأن مشاريع البناء الكبيرة ستجذب استثمارات أجنبية مماثلة في الحجم. وعلى الرغم من توقع حدوث ازدهار في صناعات سلسلة التوريد العمودية (مثل الإسمنت والحديد والصلب والخدمات العقارية)، فمن غير المرجح أن تسهم الاستراتيجية في تحسين الوضع لمصر في الخارج. فالخدمات الإنشائية والخدمات المالية وغير المالية لا تعتبر قابلة للتداول التجاري، وأثرها في تحسين وضع ميزان المدفوعات في مصر ضئيل في أحسن الأحوال. وبالتالي فإن تعزيز هذه القطاعات لا يعوّض عن فاتورة الاستيراد الكبيرة ولا يزيد من حجم الصادرات.

والواقع أن التركيز على البناء والعقارات في عملية الانتعاش الاقتصادي في مصر منسجم مع الاقتصاد السياسي الحالي للبلاد، فالأمر لم يقتصر على اتباع نموذج نمو اقتصادي تختاره النخبة فحسب، بل قاد أيضاً لإعادة تشكيل الائتلاف الحاكم في الفترة التي تلت 2013 (يتشكل جزء من هذا الائتلاف بشكل أساسي من تحالف ضيق لأجهزة الدولة القمعية). ويتطلب تماسك هذا الائتلاف اقتصاد امتيازات تحظى بها هذه الفئات المحدودة، وتحديداً على شكل اقتصاد عسكري-مدني موسّع.[44] تعتمد هذه الاستراتيجية بشكل كبير على سيطرة الجيش على تخطيط وتنظيم وتطوير الأراضي الصحراوية من أجل تنفيذ مشاريع البناء والإسكان والبنية التحتية. وتنطوي هذه المقاربة على توسع البصمة العسكرية في الاقتصاد الرسمي بشكل كبير – وبالتحديد الهيئات العسكرية التي تقوم بأنشطة ربحية، بالإضافة إلى الشركات

41 المرجع بالإنجليزية:

Watchman, R. (2018) 'Zohr gas field fires up the Egyptian economy', Arab News, 17 January [Online]. http://www.arabnews.com/node/1227561/business-economy.

42 المرجع بالإنجليزية:

Khedr, M. (2017) 'A Look into the Immediate Impact of Zohr on Egypt's LNG Import Bill', *Egypt Oil and Gas News Paper*, 5 November [Online]. https://egyptoil-gas.com/features/a-look-into-the-immediate-impact-of-zohr-on-egypts-lng-import-bill/.

43 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2018) 'Egyptian company to start gas imports from Israel next year, sources say', *Reuters*, 5 August [Online]. https://www.reuters.com/article/us-egypt-energy-israel/egyptian-company-to-start-gas-imports-from-israel-next-year-sources-say-idUSKBN1KQ05N

44 المرجع بالإنجليزية:

Marshall, S. (2015) *The Egyptian armed forces and the remaking of an economic empire*, Vol (15). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace; Joya, A. (2018) 'The military and the state in Egypt: class formation in the post-Arab uprisings', *British Journal of Middle Eastern Studies*, pp. 1-21.

والمنظمات العسكرية التابعة لها في السوق. كما تتضمن أيضاً اقتصاداً غير رسمي يتكون بشكل أساسي من محاسيب جدد وضباط متقاعدين يقومون بتجنيد شبكاتهم وعلاقاتهم الخاصة.[45]

إن قلة الاستثمار في القطاعات الإنتاجية والقابلة للتجارة في مصر (أي الزراعة والتصنيع والسياحة) تسلط الضوء على أوجه القصور التي تعاني منها إنتاجية الاقتصاد المصري بشكل عام. كما تشير إلى أن مصر تفتقر إلى القدرة على تنويع مواقعها في التقسيم العالمي للعمل عبر الارتقاء إلى منتجات ذات قيمة مضافة أعلى. ولا تزال البلاد تعتمد على النفط الخام والغاز، إما عبر الصادرات أو عبر التركيز المفرط للاستثمار الأجنبي المباشر في تلك القطاعات. يطرح هذا التكوين إذاً أسئلة حول المكونات القطاعية للانتعاش الاقتصادي الأخير في مصر.

1.5 ما القطاعات التي شهدت انتعاشاً بالفعل؟

الانتعاش الاقتصادي الظاهري منذ عام 2017 لم يخلّص مصر من مشاكلها الهيكلية المستشرية. كما أن عدم الترابط بين الاستراتيجية الاقتصادية الحالية والعوامل الهيكلية الكامنة وراء الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد الكلي، يقوض استدامة هذا الانتعاش على المدى الطويل، خاصة مع تضاعف الدين الخارجي ثلاث مرات تقريباً منذ 2010.

تشير حسابات البنك الدولي التي توضح تفاصيل النمو القطاعي منذ عام 2016، إلى أن الخدمات (بما في ذلك الخدمات المالية المصرفية وغير المصرفية، والتأمين والسمسرة، وتجارة التجزئة) هي التي ساهمت بالقدر الأكبر من هذا النمو.[46] والمفارقة أن اتساع الدين العام المحلي هو الذي دفع الانتعاش الاقتصادي في مصر، حيث توسعت الحكومة في الاقتراض من القطاع المصرفي منذ عام 2011.[47] ورغم المشاكل الاقتصادية المتزايدة فإن البنوك المصرية تغلبت على توقعات السنوات التي أعقبت انتفاضة 2011. غير أن الحجة القائلة بأن مصر تشهد انتعاشاً حقيقياً لا تصمد أمام حقيقة أن البنوك المصرية تتلقى فوائد كبيرة من الائتمان الذي تقدمه للحكومة ومن مدفوعات الفائدة المرتفعة. شهد النفط والغاز ثاني أكبر مساهمة في النمو، بفضل الاكتشافات الكبيرة للغاز في البحر المتوسط، تليها السياحة في المرتبة الثالثة. وتُظهر بيانات البنك المركزي أن السياحة نمت بنسبة 3.9 بالمئة في 2016 و2017، بعد أن تقلصت بنسبة 25.5 بالمئة في 2015 و2016 بعد إسقاط الطائرة الروسية.[48] ولعل تخفيض قيمة الجنيه الذي جعل من مصر وجهة رخيصة لرأس المال، إضافةً إلى إجراءات ضبط الاستقرار السياسي والأمني بالحد الأدنى، يفسّر هذا الانتعاش جزئياً على الأقل. ومع ذلك، لا تزال السياحة كمصدر مصادر العملات الأجنبية تعاني من تقلّب مؤسف وسط إقليم مضطربة بعمق.[49]

45 المرجع بالإنجليزية:
Sayigh, Y. (2012) *Above the State: The Officers› Republic in Egypt.* Washington, D.C.: Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace.

46 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019, p. 10).

47 المرجع السابق، ص22.

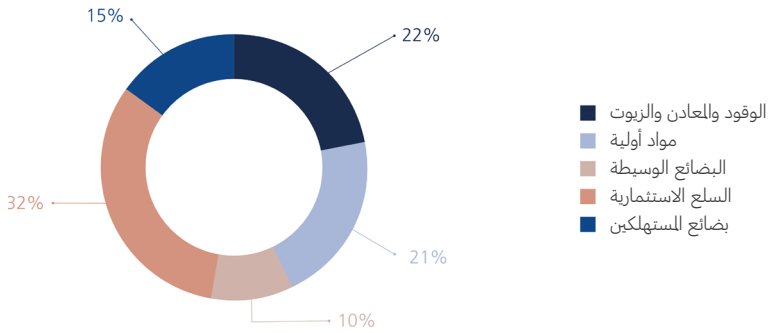
48 المرجع بالإنجليزية:
Daoud, Z. (2018) 'Four tailwinds for economic growth in 2018', *Bloomberg*, 13 February [Online]. https://www.bloomberg.com/professional/blog/egypt-insight-four-tailwinds-economic-growth-2018/.

49 المرجع بالإنجليزية:
Trading Economics (2018) *Egypt tourist arrivals* [Online]. https://tradingeconomics.com/egypt/tourist-arrivals.

الجدير بالذكر أن الصناعة والزراعة لم تساهما كثيراً في النمو الاقتصادي بما يتوافق مع وزنهما بشكل عام في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل. وقد حققت الزراعة والصناعة، الدعامتان الأساسيتان للاقتصاد المصري، مكاسب بلغت 3.2 بالمئة و2.1 بالمئة، وهو انتعاش متواضع نسبياً. تعكس هذه الأرقام الظروف السيئة للقطاعات التجارية، على الرغم من قدرتها على معالجة الجذور الهيكلية لمشاكل ميزان المدفوعات في مصر. ومن المرجح لمستقبل انتعاش هذه القطاعات الإنتاجية أن يعرّي التناقضات الداخلية التي تعيق برنامج إصلاح صندوق النقد الدولي.

قد يُعزى عدم توفر القدرة على تعميق الصناعة، عبر تمكين صعود منتجين محليين منافسين للسلع الوسيطة، إلى غياب الاستراتيجية الصناعية أو العلاقات اللازمة بين الدولة وقطاع الأعمال. وقد شكلت مدخلات الإنتاج أكثر من 50 بالمئة من فاتورة الاستيراد عام 2017 (انظر الشكل 1.2)

الشكل 1.2: تركيبة الاستيراد لمصر 2017/18



المصدر: Central Bank (2018) External Position of the Egyptian Economy July/December 2017/18, Vol (60), p. 2

أدى أيضاً ارتفاع أسعار الفائدة على الائتمان المصرفي في الآونة الأخيرة إلى زيادة تكلفة الإنتاج. كما ساهمت ديون الدولة المتزايدة، ومحاولات محاربة دولرة الاقتصاد، في رفع أسعار الفائدة المحلية ومزاحمة القطاع الخاص.[50] علاوة على ذلك، عنى الانخفاض الحاد في قيمة الجنيه المصري ارتفاع تكاليف الإنتاج، ما سبّب تضخماً كبيراً في الأسعار، ونتج عن ذلك كله، بالإضافة لإجراءات التقشف، إضعاف القوة الشرائية لكثير من المصريين.

50 المرجع بالإنجليزية:
Bloomberg News (2018) 'Pleasing investors is getting expensive for IMF-backed Egypt', *Bloomberg*, 26September [Online]. https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-26/pleasing-investors-is-getting-expensive-for-imf-backed-egypt

وعلى العكس، أظهر قطاع الانشاءات والعقارات أداءً قوياً ومساهمة في النمو الاقتصادي غير متناسبة مع وزنه. فقد أعطت حكومة السيسي الأولوية بشكل خاص للإنشاءات كجزء من سعيها لتنفيذ مشاريع ضخمة، مثل العاصمة الإدارية الجديدة وغيرها. وتعمل الإنشاءات تقليدياً كمحرك نمو في مصر، مما يسمح بالنمو المفاجئ للعديد من الصناعات الرافدة (مثل الحديد والصلب والألمنيوم والإسمنت والطوب والخدمات العقارية). وعلى الرغم من أثرها في النمو، إلا أنها لا تساهم في إصلاح مشاكل ميزان المدفوعات في مصر على المدى المنظور أو البعيد. وبصفته قطاعاً غير تجاري، ويستوعب مدخرات المصريين من الطبقة العليا والطبقة الوسطى الميسورة عبر أصول غير منتجة تتميز بمضاربة كبيرة على سعر الأراضي الصحراوية، كما ذكرنا سابقاً، فهو قطاع لا يجذب الكثير من الاستثمار الأجنبي.[51] وفي نهاية المطاف، لا يؤدي هذا النوع من النمو إلى زيادة الصادرات، أو زيادة وارد العملات الأجنبية، أو تقليل الواردات.

ويخلص البنك الدولي إلى أن حفنة من القطاعات الصغيرة (من حيث وزنها في الناتج المحلي الإجمالي، مثل الخدمات المالية والبناء والنفط والغاز) كانت هي المسؤولة عن تحقيق النمو بعد عام 2016. وتشير هذه الظاهرة إلى أن انخفاض قيمة الجنيه آذى القطاعات الإنتاجية، التي عانت بشدة من التكاليف المرتفعة للمدخلات المستوردة، وكذلك من القوة الشرائية المتقطعة في الأسواق المحلية. تحدّ هذه الإعاقة من صادرات هذه القطاعات بسبب القيود الهيكلية على قدرتها التنافسية في الخارج (سنناقش ذلك أدناه بمزيد من التفصيل). كما تشير إلى التمثيل المفرط للقطاعات غير التجارية في تحقيق النمو، والتي لا تسهم إلا قليلاً في تحسين وضع ميزان المدفوعات في مصر على المدى المتوسط والبعيد.

مع استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي منذ أواخر عام 2017، بدأت القطاعات الإنتاجية، كالصناعة والزراعة، بإظهار علامات انتعاش، إلا أنها لن تُظهر انتعاشاً كاملاً دون زيادة الواردات بشكل كبير. وبالتالي، تأتي الزيادة الأخيرة في النمو على حساب انتفاخ العجز التجاري. وأحد المؤشرات على هذه الظاهرة هو انخفاض احتياطي العملات الأجنبية للبنك المركزي – وهو أول انخفاض في عامين – بمقدار 1.9 مليار دولار.

اعتمدت التحسينات السابقة في عجز الحساب الجاري في عامي 2016 و2017 على تقليل العجز التجاري من ناحية، وزيادة التحويلات المالية للعاملين وعائدات السياحة من ناحية أخرى. في عام 2015، ورغم انخفاض أسعار النفط العالمية، تلقت مصر 19.2 مليار دولار من تحويلات المغتربين، ومعظمها من دول الخليج. وصل الرقم إلى 16.7 مليار دولار عام 2016، و18.3 مليار دولار عام 2017. وبلغت إيصالات التحويلات المتوقعة لعام 2018 حوالي 23.4 مليار دولار، ما يجعلها تقريباً أربعة أضعاف إيرادات قناة السويس.[52]

ومع ذلك، اعتباراً من عام 2018، بدأ عجز الحساب التجاري والحساب الجاري في الاتساع مرة أخرى. وارتفع عجز الحساب الجاري من 493 مليون دولار في الربع الرابع من عام 2017، إلى 3.75 مليار دولار في الربع الثالث من 2018-2019. وقالت شركة فيتش سوليوشنز في تقرير جديد إن "اتساع عجز الحساب الجاري في مصر سيستمر في الأرباع

51 من أجل نقد معمّق وشامل لسياسة مصر في التوسع باتجاه الأراضي الصحراوية، انظر:
Sims, D. (2015) *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*. Oxford University Press and Dorman; W. J. (2013) 'Exclusion and Informality: The Praetorian Politics of Land Management in Cairo, Egypt', *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), pp. 1584-1610.

52 المرجع بالإنجليزية:
Abu Basha, M. (2018) 4Q17 BOP Chartbook: CAD stable at three-year low as remittances keep breaking record high. E.F.G. Hermes, p. 17.

المقبلة مع تدهور الميزان التجاري للبلاد". ويتوقع التقرير زيادة العجز إلى 2.8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2020-2019، وقد كان 2.5 بالمئة العام الماضي، بسبب "توقف نمو الصادرات وارتفاع الواردات".[53] وبالنظر إلى هيكل الواردات، التي تمثل 75 بالمئة تقريباً من مدخلات الإنتاج على شكل مواد أولية أو وسيطة أو سلع استثمارية، فلا يمكن للمرء فصل الارتفاع الأخير في الواردات عن الانتعاش الظاهري لقطاعي التصنيع والزراعة. ومع أن هذا الانتعاش سيؤثر بشكل إيجابي على النمو وفرص العمل، إلا أن التوجه المحلي لهذين واعتمادهما على الاستيراد سيضع ضغطاً هائلاً على العملة الوطنية المصرية والاحتياطيات الأجنبية، وفي النهاية على ميزان المدفوعات. هذه تذكرة صريحة بالعوائق الهيكلية التي تواجه الاستقرار المالي في الاقتصاد الحقيقي، والتي لم تؤخذ بعين الاعتبار من جانب فريق صندوق النقد الدولي أو الحكومة المصرية.

في محاولتها للحد الجزئي من النزيف، اعتمدت الحكومة المصرية لتقليل عجزها التجاري على خفض الواردات، أكثر من زيادة الصادرات، ما يدل على وجود خلل هيكلي آخر في الاقتصاد. يوضح *المرصد الاقتصادي الخاص بمصر* (والتابع للبنك الدولي) كيف عجزت الصادرات غير النفطية، خلافاً للتوقعات، عن الاستجابة لانخفاض قيمة الجنيه المصري منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2016، عند مقارنتها بدول أخرى بمستوى الدخل نفسه: "لم يعقب الانخفاض الكبير في الجنيه المصري سوى زيادة في الصادرات بنسبة 16 بالمئة في غضون عام تقريباً".[54] ويعود جزء كبير من الزيادة في إجمالي الصادرات إلى الكميات الكبيرة المكتشفة من الغاز الطبيعي في البحر المتوسط. زادت صادرات الغاز والنفط بنسبة 29.9 بالمئة في 2018-2017 (لتشكل 31.6 بالمئة من إجمالي الصادرات)، في حين زادت الصادرات غير النفطية بنسبة 9.7 بالمئة فقط (لتشكل 68.4 بالمئة من إجمالي الصادرات الآلية).[55] تؤكد هذه النتيجة المتواضعة على أهمية القطاعات الإنتاجية في مصر وقدرتها على المساهمة في إعادة تحديد موقع البلاد في التقسيم العالمي للعمل.

ومن المنطلق ذاته، تثير الاتجاهات المذكورة أعلاه الكثير من الشكوك حول استدامة التحسن على المدى المتوسط في قيمة الجنيه المصري مقابل الدولار، والذي شهدته الأرباع الثلاثة الماضية في 2019-2018. فقد انخفضت القيمة النسبية للدولار باستمرار على مدى الأشهر التسعة الماضية، من 17.53 جنيه مقابل الدولار في آذار/مارس 2019، إلى 16.38 في تشرين الأول/أكتوبر 2019، أي ما يعادل 7 بالمئة.[56] وسلطت الحكومة الضوء على هذا الانتعاش كدليل على نجاح البرنامج الذي يرعاه صندوق النقد الدولي. إلا أن هذا التحول لا يعكس بالضرورة تحسناً عاماً في أداء القطاعات ذات العائدات بالعملة الأجنبية (خاصة في ضوء ارتفاع العجز التجاري في الفترة نفسها) بطريقة تشير إلى اتجاه إيجابي مستدام. ويمكن أيضاً أن يعزى الارتفاع الأخير في قيمة الجنيه إلى زيادة الاقتراض الأجنبي، مما سمح بتدفق الدولارات التي ساهمت بشكل مصطنع في تعزيز وضع الجنيه مقابل الدولار.

53 المرجع بالإنجليزية:
Enterprise (2019) Egypt's current account deficit to continue to widen as trade balance deteriorates -Fitch, 29 July [Online]. https://enterprise.press/stories/2019/07/29/egypts-current-account-deficit-to-continue-to-widen-as-trade-balance-deteriorates-fitch/.

54 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019, p. 29).

55 المرجع بالإنجليزية:
Central Bank of Egypt (2018, pp. 1-2).

56 المرجع بالإنجليزية:
Central Bank of Egypt [Online].
https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Statistics/Pages/ExchangeRateshistorical.aspx

ما يزيد من صعوبة تفسير الانتعاش الاقتصادي هو نظام سعر الصرف الذي تطبقه مصر منذ تعويم الجنيه في تشرين الثاني/نوفمبر 2016. فعلى الرغم من ادّعاء الحكومة تعويم الجنيه المصري بشكل حر، إلا أن سوق سعر الصرف بعيد كل البعد عن ذلك. إذ ما تزال الحكومة تضع قوانين صارمة للحد من الواردات، فالبنوك تشتري الدولار بدلاً من بيعه، وفي مثل هذا الوضع الخانق للسوق يتم تحديد الأسعار بشكل غير رسمي بين البنك المركزي وأكبر خمسة بنوك، اثنان منها تملكهما الدولة. يُعدّ نظام سعر الصرف هذا أساس استمرار نظام التعويم الموجه (وإن يكن غير رسمي) المعتمد منذ ما قبل تعويم الجنيه، والذي أعفى البنك المركزي من التزامه بحماية سعر الصرف الرسمي عبر احتياطياته من العملات الأجنبية. في الوقت الحاضر، يتم تحديد أسعار الصرف بشكل غير رسمي عبر مجموعة محدودة من البنوك، وعلى فترات زمنية محددة، وبالتالي فإن مؤشرات الأسعار هنا لا تعني الكثير.

1.6 خاتمة: سيادة المنظور قصير المدى

أعطت الحكومة المصرية أولوية كبيرة لتوليد معدلات نمو مرتفعة، بغض النظر عن المصادر القطاعية لهذا النمو، وبعن الأهداف الطويلة الأمد لإصلاح ميزان مدفوعات الاقتصاد. ويعدّ صندوق النقد الدولي شريكاً في هذه المقاربة القصيرة النظر، حيث يحتفي بالانتعاش المصري رغم نقص الحلول الهيكلية التي تعالج الاستقرار المالي على المدى الطويل. وفي النهاية، يتضمن التفويض الأساسي لصندوق النقد الدولي ضبط الاستقرار المالي فورياً للدول الأعضاء. وباعتبار نجاح "الإصلاحات" في مصر نتيجة تحقيق نمو اقتصادي واضح، يساهم صندوق النقد الدولي في زيادة مديونية البلاد للأسواق الدولية. ومع أنه ضمن عودة الاقتصاد المصري إلى النظام العالمي، إلا أنه أعاده اعتماداً على الديون وليس على الاستثمار.

القطاعات التي بدت عليها أقوى علامات الانتعاش ليست قطاعات تجارية، ولا هي من القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد. وعلى الأرجح لن يساهم انتعاش هذه القطاعات في تصحيح مشاكل ميزان المدفوعات في مصر، لا بزيادة الصادرات، ولا بتقليل الاعتماد على الاستيراد. إن المأزق التنموي الهيكلي الذي يظهر في أفق الأزمات المالية المتكررة والمزمنة في مصر لا يزال بعيداً عن الحل، ولا يبدو أنه يقع ضمن حسابات الحكومة أو رعاتها من المؤسسات المالية الدولية، فضلاً عن دائنيها ومستشاريها.

طرح هذا الفصل سؤالاً واحداً أساسياً: هل هناك ما يبرر المعاناة الاجتماعية التي لحقت بالكثير من المصريين في أعقاب الأزمة الاقتصادية وما تلاها من تبني صفقة صندوق النقد الدولي؟ كلا، هذا هو الجواب. الاستراتيجية الحالية تعد بانتعاش قصير الأمد فقط، معتمد بشكل كبير على الاقتراض الخارجي المستمر، ونمو القطاعات غير الإنتاجية أو غير التجارية، واللذين لم يسهما في معالجة الموقع الخارجي للاقتصاد المصري، بل سيفتح الباب في المستقبل لمزيد من التدخلات غير المجدية لإصلاح المشاكل ذاتها.

2. الهامش الدائم: المؤسسات المالية الدولية وإعادة إنتاج التبعية في تونس

فاضل علي رضا

لعب كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي دوراً هاماً، في أوقات حاسمة شهدت إعادة هيكلة الاقتصاد التونسي جذرياً، إذ تجاهلا الهياكل الاقتصادية التي تُحبذ بقاء النخبة السياسية والاقتصادية، بغرض -أو بالتوازي مع- تحقيق الأهداف المشروطة للحصول على قروض ومنح الاتحاد الأوروبي. سبقت برامج البنك الدولي لإقراض تونس التحول نحو النيوليبرالية، وشملت الدعم المبكر لبرنامج التعاضدية في الستينات.[57] واستخدم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إقراضهما لتونس فرصاً لتعزيز السياسات المعيارية لتحرير وإلغاء الضوابط والخصخصة منذ ظهور النيوليبرالية وتطورها اللاحق كمشروع أيديولوجي.

توجهت تونس إلى صندوق النقد الدولي عند لحظتين حاسمتين في تاريخها اعتبرتهما أزمات: الأولى غطت برنامج الإصلاح الهيكلي من 1986 إلى 1992؛ فيما غطت الثانية برنامجي إقراض إضافيين من صندوق النقد الدولي بين عامي 2013 إلى 2020. وتزامنت الفترتان مع برامج يمولها البنك الدولي أسست لإعادة هيكلة مكثفة من الناحية التشريعية والتنظيمية وبالتالي الاقتصادية. كما تزامنت مع تكثيف حجم ونطاق تدخلات البنك الدولي في سياسات التنمية. وبطبيعة الحال فإن الأثر الاقتصادي العميق على الرفاه العام للشعب أثار مقاومة لهذه الوصفات النيوليبرالية. وشهد التونسيون تدهوراً في أوضاعهم الاقتصادية بسبب التقشف، وشعر كثير منهم بالغضب بسبب الطُرق التي توزعت فيها تكاليف هذا التقشف.

في حين يسهل فهم مدى تأثير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في نطاق التدخل المحدود على الصعيد الوطني، فقد جرت إعادة تنظيم نيوليبرالي للأنظمة الاقتصادية التونسية بهدف دمجها في نظام اقتصادي عالمي. ويمكن رؤية ذلك بوضوح عند النظر لحسابات صندوق النقد الدولي بشأن المدفوعات التونسية، كما أن تصريحات صندوق النقد الدولي التي لا حصر لها شجعت على مدى عقود الانفتاح التجاري التونسي على أوروبا.[58] وانصب تركيز البنك الدولي على تطوير السياسة الصناعية والسياسة الزراعية وأسواق العمل والبنية التحتية (من بين مجالات أخرى) بهدف تحسين اندماج تونس في سلاسل التوريد العالمية، وجذب المستثمرين الأجانب، واستغلال الميزة النسبية لتونس، وتحقيق التوازن في ميزانيتها التجارية، وكل ذلك مع سياسات اقتصادية وطنية تكافح لتلبية متطلبات السوق الدولية (تقريباً الأوروبية حصراً). وبالتالي أعادت سياسات المؤسسات المالية الدولية إنتاج اعتماد تونس الشديد على أوروبا للتجارة وعمّقته. وكان مؤيدوها غير راغبين أو قادرين على تصور منظومة التجارة الدولية والنظم المالية أو ديناميات القوة المقابلة لها.

57 كان مشروع تعاونيات الأراضي التي تديرها الدولة سياسة ارتبطت بالوزير أحمد بن صالح، وبدأت عام 1961 وتسارعت بعد تأميم الممتلكات الاستعمارية السابقة عام 1964. وتعتبر إقالة بورقيبة لبن صالح وبدء تنفيذ قانون إصلاح زراعي جديد بحابي القطاع الخاص نهاية هذا المشروع. انظر:
White, G. (2011) *A Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco. State University of New York Press*, pp. 90-91.

58 اعتبر صندوق النقد الدولي تحرير تونس للتجارة مع أوروبا بوصفه ليس فقط هدفاً من أهداف الإصلاح النيوليبرالي ولكن أيضاً دافعاً له. وبحسب صندوق النقد الدولي (2002) في تقريره الاستشاري الخاص بتونس فإن «اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي (AAEU) كانت الباعث على إجراء إصلاحات شاملة»:
IMF (2002), *Tunisia: 2002 Article IV Consultation—Staff Report and Public Information Notice on the Executive Board Discussion.* Country Report No. 02/122, June, p. 6.

2.1 تاريخ موجز لتدخلات المؤسسات المالية الدولية في تونس

تشير الحقبة النيوليبرالية[59] عموماً إلى الأيديولوجيا الاقتصادية في الثمانينات المتعلقة بأولوية السوق. إلا أن بعض التحولات التي تميز الحقبة النيوليبرالية سبقت ذلك، مثل تفضيل تطوير القطاع الخاص على القطاع العام أو على خطط التنمية التي تقودها الدولة وتتبناها البلدان الجنوبية الأكثر فقراً بعد الاستعمار، وصولاً إلى التنمية الموجهة للتصدير بدلاً من الصناعات البديلة للاستيراد. وقد دعم البنك الدولي المشروع التعاضدي التونسي في عهد الوزير البارز أحمد بن صالح،[60] وهو برنامج ارتبط بنموذج التنمية الاشتراكي أو الذي تقوده الدولة، إلا أنه وقّع على سلسلة قروض تمويل تنموي مع تونس دعمت بشكل صريح تنمية القطاع الخاص ابتداء من عام 1966 وحتى أوائل السبعينات.[61] بحلول عام 1969 رفض البنك الدولي "تقديم المساعدة للتعاضديات". وحتى ذلك الوقت كانت الموارد الأجنبية، بما في ذلك من البنك الدولي، تشكل ثلث تمويل المشروع.[62]

حدث تحول في استراتيجية الاقتصاد الكلي في تونس عام 1969. وأشاد البنك الدولي بهذا التحول عام 1972 باعتباره "استراتيجية جديدة ... تهدف إلى تسريع النمو والصادرات وفرص العمل، وذلك بشكل رئيسي عن طريق الحد من تدخل الحكومة المباشر في الاقتصاد، وتخفيف الضوابط الإدارية وتعزيز الدعم غير المباشر للأنشطة الإنتاجية في القطاع الخاص".[63] في حين كان البنك يجادل بالفعل ضد الصناعات البديلة للاستيراد والنمو الذي تقوده الدولة، إلا أن اتفاقية الشراكة لعام 1969 مع المجموعة الاقتصادية الأوروبية، والتي تسمح باستيراد المنتجات الصناعية التونسية دون الرسوم الجمركية، دعمت "المصالح الصناعية الأجنبية والمحلية" التي ضغطت من أجل تحول في الاستراتيجية الاقتصادية التونسية.[64] وساعدت قوانين الاستثمار الرئيسية لعامي 1972 و1974، والإصلاح المصرفي لعام 1976، واتفاقية التعاون مع المجموعة الاقتصادية الأوروبية عام 1976 في دفع هذا التغيير. ورغم دعم وتعزيز البنك الدولي لفترة التحرير هذه، وإن لم تكن حتى الآن خصخصة،[65] إلا أن معظم تمويلها جاء من صناديق تنمية المجموعة الاقتصادية الأوروبية بعد عام 1976.[66]

59 بدلًا من تقديم تعريف واحد للنيوليبرالية، أحيل إلى تصنيف كوين سلوبوديان من أجل الوضوح. يقترح سلوبوديان أن هناك ثلاث طرق لاستخدام المصطلح: كفترة تاريخية [أي «الرأسمالية المتأخرة»، بالاستعارة من تفسير ديفيد هارفي للمصطلح]؛ كإعادة هيكلة أو إعادة ترتيب للمجتمع والعلاقات الإنسانية [بالاستعارة من مفهوم السياسة الحيوية لفوكو وأعمال ويندي براون]، وكتقليد فكري منفصل / فلسفة اقتصاد سياسي مرتبطة بفريدريك هايك وميلتون فريدمان وغيرهما. يركز سلوبوديان دراسته على هذه الأخيرة - وبطريقة أختلف معه بها لكن هذا خارج نطاق هذه الورقة - أما أنا فأستعمل المقاربات الثلاث للإشارة إلى ظاهرة متماسكة ذات موقع تاريخي لها تبعات عملية على مستوى سياسات مترابطة، أي السياسات النيوليبرالية. انظر:

Slobodian, Q. (2019) *Behind the News.* interviewed by Doug Henwood, 10 January. Radio show and podcast, broadcast on KPFA. [Online]. http://shout.lbo-talk.org/lbo/RadioArchive/2019/19_01_10.mp3.

60 طوال حوالي عقد الستينات كاملًا، تولى بن صالح مناصب وزير الاقتصاد ووزير المالية ووزير التخطيط

61 كان أول هذه القروض قرض البنك الدولي رقم 449 TUN الموقع في 16 أيار/مايو 1966.

62 المرجع بالإنجليزية:

Murphy, E. (1999) *Economic and Political Change in Tunisia: From Bourguiba to Ben Ali.* Macmillan Press LTD, p. 56.

63 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1972) *Current Economic Position and Prospects of Tunisia.* EMA-51a, 14 August.

64 المرجع بالإنجليزية:

White, G. (2011, pp. 97-98.).

65 رغم أن هذه الفترة شهد لبرلة القطاع الصناعي في تونس وفتح المجال أمام استثمارات القطاع الخاص وتعزيزاً لصناعة القطاع الخاص، إلا أنها لم تتناقض مع خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، فالفترة الممتدة بين 1973 و1984 شهدت في الحقيقة 110 شركة جديدة تابعة للدولة مع ارتفاع أسعار النفط. ورغم هذه الزيادة إلا أن حصة قطاع الدولة من الناتج المحلي الإجمالي في تونس تراجعت قليلاً من 26 بالمئة عام 1970 إلى 25 بالمئة عام 1970، ما مثل إشارة على الأهمية المتزايدة للقطاع الخاص في الاقتصاد. انظر:

Grissa, A. (1991) 'The Tunisian State Enterprises and Privatization Policy', in Zartman, I.W. (ed.) *Tunisia: The Political Economy of Reform.* SAIS African Studies Library, p. 112.

66 المرجع بالإنجليزية:

See Murphy, E. (1999, p. 59) and EC (1995) *Relations Between The European Union And Tunisia* [Online]. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-106_en.htm?locale=en.

انتفاضة الخبز وفرض الدولة العنيف للسياسات النيوليبرالية

بدأت الأزمة الأولى المرتبطة بتأثير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (وعواقبها الاجتماعية اللاحقة) مع انتفاضة الخبز 1984-1983. انتقد البنك الدولي نظام الإعانات في تونس لسنوات ما قبل الانتفاضة، بما في ذلك إعانات الخبز الحساسة سياسياً. وعلق البنك الدولي في تقرير عام 1981 على أن "نظام التسعير في تونس ذو تكاليف كبيرة على الاقتصاد. وقد أصبحت تكاليف الميزانية باهظة للغاية على مر السنين".[67] وأشار التقرير نفسه إلى "الحساسية الواضحة لمسألة وقف دعم المستهلك بسرعة عن طريق رفع سعر التجزئة للخبز، ليس فقط بسبب إمكاناته التضخمية ولكن أيضاً لأن الخبز المدعوم، 670 غرام، هو الغذاء الأساسي لفقراء المدن، وهو بالتالي مهم من الناحية الغذائية".[68] وفي حين أشار التقرير نفسه إلى قوة الأداء الاقتصادي في تونس، إلا أنه ذكر ضرورة خفض الإعانات لارتباطها بتباطؤ إنتاج النفط في تونس.

أثارت مراجعة البنك الدولي عام 1982 لخطة تونس السادسة للتنمية الخمسية، بين 1986-1982، مسألة إعانات الخبز مرة أخرى. وأشار التقرير إلى أن "الحاجة المتوقعة لقدرة طحن الدقيق تفترض أن الدعم الحالي للخبز ستظل قائمة، لكن تخفيضها (وهو أمر يمكن إعطاء أسباب وجيهة له) قد يقلل بشكل كبير من الاستهلاك، جزئياً عن طريق التخلص من بعض الهدر الحالي للخبز".[69] رفعت الحكومة التونسية عام 1983 سعر رغيف الخبز 700 غرام من 80 مليم إلى 170 مليم، أما سعر السميد المستخدم في الكسكس فتضاعف تقريباً، وزاد سعر الدقيق أكثر من الضعف.[70] وجاءت هذه التغييرات بعد نحو 15 عاماً من ثبات أسعار الخبز.[71]

وأدت زيادات الأسعار إلى احتجاجات "عفوية"[72] حاشدة بدأت في المناطق الداخلية المهمشة في تونس وانتشرت إلى العاصمة، ما أدى إلى حملة قمع وحشية على يد الجيش التونسي. قتل الجيش ما يقدر بنحو 100 مدني وفرض حظر تجول عاماً وصارماً لعدة أسابيع، وحصر التجمعات العامة على ثلاثة أشخاص.[73] وحين عكس بورقيبة قراره في نهاية المطاف، برّر رفع الأسعار السابق بالقول إن الخبز كان رخيصاً لدرجة أن الناس كانوا يطعمونه للقطط، مردداً تحليل البنك الدولي السابق حول الهدر. ويضع سيدون تعليق بورقيبة في سياقه، مشيراً إلى أن "هذا الهدر أمر غير وارد بالنسبة لمعظم السكان، وهذا التعليق يكشف التفاوت الكبير بين تجربة حياة الأغنياء والفقراء في تونس".[74]

67 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1981) *Tunisia Country Economic Memorandum*. Report No. 3399-TUN, 15 September, p. 26.

68 المرجع السابق، ص29.

69 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1983) *Tunisia Review of the VIth Development Plan, Volume II: The Main Economic and Social Sectors*. Report No. 4137-TUN, 29 June, p. 60.

70 المرجع بالإنجليزية:
Seddon, D. (1984) *Winter of Discontent: Economic Crisis in Tunisia and Morocco*. MERIP Reports No. 127, October 1984, p. 13.

71 المرجع بالإنجليزية:
Murphy, E. (1999, p. 66).

72 المرجع بالإنجليزية:
Seddon, D. (1984, p. 11).

73 المرجع بالإنجليزية:
Seddon, D. (1984, pp. 7-8).

74 المرجع بالإنجليزية:
Seddon, D. (1984, p. 13).

ولاحظ العديد من الباحثين أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ضغطا على تونس لزيادة أسعار الخبز.[75] وقبل زيادة الأسعار مباشرة عُيّن إسماعيل خليل وزيراً للتخطيط مباشرة بعد دوره كمدير تنفيذي في البنك الدولي. أصبح خليل فيما بعد وزيراً للمالية ثم محافظاً للبنك المركزي، ولعب دوراً هاماً في إعادة الهيكلة النيوليبرالية للنظام المصرفي التونسي عبر برنامج الإصلاح الهيكلي بين 1986 و1992. وتكرر انتقال موظفين من مناصب صنع القرار الرئيسية في البنك الدولي إلى المناصب الحكومية التونسية العليا حين تتماشى مقترحات سياسات البنك الدولي وسياسات الحكومة التونسية، فقد انتقل مصطفى كمال نابلي عام 2011 من منصبه كمسؤول رفيع المستوى في البنك الدولي ليصبح محافظ البنك المركزي التونسي. هذه النفاذية للموظفين عبر "حدود" المؤسسات المالية الدولية والحكومة التونسية تثير الشكوك في الافتراض الشائع بأن صناعة السياسة الاقتصادية التونسية مستقلة ووطنية حصراً. وبدلاً من النظر لصنع القرار الوطني على أنه يتم في مساحة وطنية بحتة مع قدر من التأثير الخارجي من المؤسسات المالية الدولية، قد يكون من الأفضل النظر للقرار الاقتصادي على أنه لا يُصنع في المجال المحلي فحسب، بل بالتنسيق بين المؤسسات المحلية والدولية التي تتمتع بنفاذية أكبر مما يفترض المحللون. [76]

قمع الدولة للمقاومة الشعبية المناهضة لرفع أسعار الخبز أنذر بالتوجه الأمني والعنف الذي ستمارسه الدولة التونسية لفرض الإصلاحات النيوليبرالية على مواطنيها المحتجين. ويمكن تتبع المسار السياسي الاستبدادي للجنرال السابق زين العابدين بن علي إلى ردّ الدولة على انتفاضة الخبز، حين تم تعيينه في منصب وزير الدولة للأمن القومي عام 1984 في تطهير لقطاع أمن الدولة بعد الانتفاضة.[77] وخلف رشيد صفر رئيس الوزراء محمد مزالي في صيف 1986، وهي الفترة التي سبقت قرض صندوق النقد الدولي والانتخابات الزائفة في نوفمبر/تشرين الأول بهدف إرضاء صندوق النقد الدولي. ويشير مورفي إلى أن "الرقابة والاعتقالات واعتماد الحكومة على الأجهزة الأمنية للحفاظ على السيطرة أوضحت أن أولوية صفر كانت استعادة الثقة الدولية بدلاً من طمأنة الناخبين المحليين".[78] ويمتد مسار القمع المتزايد هذا إلى عهد الرئيس بن علي، الذي بدأت رئاسته عام 1987، بالتزامن مع بداية برنامج الإصلاح الهيكلي. واستنتج كينغ في دراسته التي نُشرت أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أن "الإصلاحات الاقتصادية النيوليبرالية سهلت إعادة تأهيل الشركات الحكومية في تونس ... وساعدت سياسات الشركات الجديدة النخب في إعادة تأسيس الاستبداد خلال تحولات السوق".[79] وأشار كينغ بوضوح أكبر إلى أن "النيوليبرالية في تونس طُبقت عبر فرض قيود صارمة على الحقوق السياسية".[80]

75 المرجع بالإنجليزية:

See Seddon, D. (1984, p. 65), White, G. (2011, p. 119).

76 الجدير بالذكر أنه حيثما تماشت الاعتقادات الأيديولوجية لمسؤولي صندوق النقد الدولي مع اعتقادات مسؤولي دولة من الدول المقترضة، ثمة دليل على ما يسمى "المعاملة التفضيلية". انظر:

Nelson, S.C. (2014) 'Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF's Lending Decisions', *International Organization*, Vol (68/2), March, pp. 297-398.

77 المرجع بالإنجليزية:

Murphy, E. (1999, p. 66).

78 المرجع السابق، ص 75

79 المرجع بالإنجليزية:

King, S.J. (2003) Liberalization Against Democracy. *Indiana University Press*, p. 138.

80 المرجع بالإنجليزية:

King, S.J. (2003, p. 40), citing Mitchell, T. (1999) *Dreamland: The Neoliberalism of your Desires.* MERIP Report 210, 1999, 32; see also Hanieh, A. (2013) '*Lineages of Revolt*', Haymarket Books, p. 64.

الإصلاح الهيكلي وزيادة التفاوت

لم تقتصر تخفيضات الدعم وانتفاضة الخبز التي تلتها على تونس وحدها، بل كانت جزءاً من برامج الإصلاح الهيكلي في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ الثمانينات وحتى أوائل العقد الأول من القرن الحالي.[81] قدم صندوق النقد الدولي لتونس اتفاق استعداد ائتمانيّ بقيمة 104 مليون وحدة "حقوق سحب خاصة" بدأ سريانه في تشرين الثاني/نوفمبر 1986، قبل عام واحد من قيام بن علي بانقلابه وتوليه السلطة. ثم عرض صندوق النقد الدولي تسهيلات تمويل بقيمة 207 مليون وحدة حقوق سحب خاصة بدأ سريانها في تموز/يوليو 1988 واستمرت حتى تموز/يوليو 1992. ودفعت هذه القروض المشروطة بالإصلاح الهيكلي نحو إعادة الهيكلة النيوليبرالية للاقتصاد التونسي، ودفعته للخصخصة وإلغاء القيود واللبرلة. ولم تهدف إعادة الهيكلة هذه لإعادة إنتاج نموذج نيوليبرالي داخل تونس فحسب، بل سعت لإعادة تشكيل تونس لتتلاءم بشكل أفضل مع الهياكل الاقتصادية العالمية، باعتبارها "جزءاً من المسار التاريخي الأوسع للاستراتيجية التنموية للانفتاح على أوروبا".[82]

في حين كان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي "راضين بشكل عام عن تدابير التقشف الصارمة المفروضة" من قبل برنامج القروض والإصلاح الهيكلي لعام 1986،[83] ألزمت شروط الإصلاح الهيكلي تونس بمزيد من لبرلة التجارة، وخفض عجز القطاع العام عبر قطع الإعانات، وجذب الاستثمار الأجنبي،[84] وتحرير الأسعار بشكل عام، ورفع أسعار الفائدة، وخفض قيود الاستيراد، وتخفيض قيمة الدينار التونسي، وهو ما سيلعب في وقت لاحق دوراً مهماً في بيئة ما بعد 2011.[85] كما أن الخطوات نحو رفع قيود سعر الفائدة والخصخصة المصرفية اتُخذت على الفور تقريباً.[86]

وقعت تونس قرضَي تعديل قطاعي مع البنك الدولي بمبلغ 150 مليون دولار عامي 1986 و1987: الأول لإعادة الهيكلة الزراعية والثاني لإعادة الهيكلة الصناعية. وكان المكون الزراعي ذا أهمية خاصة لأنه هدف إلى خصخصة الإنتاج الزراعي، وتشير دلائل كثيرة أن ذلك ساهم في حرمان صغار المزارعين والفقراء من حقوقهم لصالح أصحاب الأراضي والتكتلات الكبيرة.[87] وأشارت لهجة البنك الدولي نفسه عند الحديث عن البرنامج إلى أن الخصخصة تهدف إلى تحسين إدارة الأراضي، لكنها "أدت إلى خسائر كبيرة في الأصول لدى الفقراء ... ولم تخلق أي فرص عمل في مجال الزراعة خلال فترة الإصلاح الهيكلي". كما يعترف البنك الدولي بـ"تحصيل أفقر المزارعين أقل الفوائد من تحسن أسعار المنتجات".[88] وفقد العديد من صغار المزارعين أراضيهم خلال تلك الفترة وأصبحوا عاطلين عن العمل، ما ساهم في زيادة الهجرة إلى

81 المرجع بالإنجليزية:
Hanieh, A. (2013, p. 69).

82 المرجع بالإنجليزية:
White, G. (2011, pp. 30-31); see also Radl, S. (2017) 'Structural Adjustment in Tunisia: The Crisis of Neoliberalism and the 'Gafsa Riots' of 2008', in Baumgratz, G., Chaabane, Kh., Werner Ruf, W. and Telkämper, W. (eds.) *Development by Free Trade? The Impact of the European Union's Neoliberal Agenda on the North African Countries.* PIE Peter Land.

83 المرجع بالإنجليزية:
Murphy, E. (1999, p. 74).

84 المرجع السابق، ص 75-74.

85 المرجع بالإنجليزية:
Grissa, A. (1991, pp. 121-122).

86 المرجع بالإنجليزية:
Moore, C.H. (1991) 'Tunisian Banking: Politics of Adjustment and the Adjustment of Politics' in Zartman, I.W. (ed.) *Tunisia: The Political Economy of Reform.* SAIS African Studies Library, pp. 70-71.

87 المرجع بالإنجليزية:
Hanieh, A. (2013, pp. 75-97).

88 المرجع بالإنجليزية:
King, S.J. (2003, pp. 116-117).

المدن، وانخفضت نسبة السكان في المناطق الريفية بأكثر من الثلث بين 1970 و2010.[89] وقد لعبت المجتمعات الريفية النازحة إلى المراكز الحضرية خلال هذه الفترة أدواراً مهمة كمراكز للتعبئة الجماعية ضد النظام عام 2011.

ذُكر القانون التونسي لعام 1987 (القانون رقم 47 الصادر عام 1987، والمعدل 1989، والخاص بإعادة هيكلة المؤسسات العامة) كشرط صريح لتقديم قرض لإعادة هيكلة المؤسسات العامة من البنك الدولي في تموز/يوليو 1989. وقد يسّر هذا القانون عمليات بيع الشركات الحكومية في القطاعات الأكثر ربحية كالفنادق والنسيج والشركات التابعة للبنوك، مع الاحتفاظ بقطاعات أقل ربحية للإدارة العامة.[90] وإذ لم يكن فرض شروط مقابل قرض البنك الدولي للإصلاح التشريعي دليلاً كافياً على محدودية سيادة تونس على سياستها الاقتصادية الكلية، فإن مستشار الهيئة الوزارية المشكّلة لتسهيل الخصخصة (مركز الموارد الأكاديمية لأولوية التعليم) "وُظف ومُول عبر الوكالات المانحة الدولية، ولعب دوراً داخل رئاسة الوزراء لدعم تحديد السياسات وتطوير إجراءات التنفيذ".[91] وتكرر دخول تكنوقراط أجانب في آلية صنع السياسة الاقتصادية التونسية بعد عام 2011، حين قدم مسؤول في وزارة الخزانة الأمريكية المشورة للبنك المركزي التونسي عام 2016.[92]

وفي الوقت ذاته حفزت إصلاحات ميزانية تونس لعام 1989 المؤسسات العامة بطريقة دفعت الشركات العامة لتخصيص الموارد لسداد الديون،[93] ما سيجعل تلك الشركات أكثر جاذبية ليشتريها مستثمرو القطاع الخاص الذين لن يضطروا لتحمل أعباء الديون عند الشراء. وتتماشى هذه العملية مع النمط النيوليبرالي المألوف: تعميم تكاليف تخفيض العجز مع خصخصة الأرباح.

ما هي بعض النتائج الاجتماعية والاقتصادية الأوسع لبرنامج الإصلاح الهيكلي هذا؟ كان تقييم صندوق النقد الدولي لعام 1993 إيجابياً للغاية: "قدمت تونس عبر جهود الإصلاح الهيكلي والاقتصادي الكلي بين عامي 1986 و1992 مثالاً إيجابياً للتحول الناجح للاقتصاد من اقتصاد تنظمه الحكومة بشكل كبير إلى اقتصاد قائم على توجهات السوق، ومن اقتصاد مغلق إلى اقتصاد موجه للتصدير".[94]

نجح تخفيض عجز الميزانية التونسية، وانخفض التضخم من ذروة بلغت حوالي 10 بالمئة عام 1987 إلى أكثر بقليل

89 المرجع بالإنجليزية:

Hanieh, A. (2013, p. 80, 84).

90 المرجع بالإنجليزية:

Murphy, E. (1995, pp. 105-107); see also Pelletreau, P.D. (1991) 'Private Sector Development Through Public Sector Restructuring? The Cases of the Gafsa Phosphate Company and the Chemical Group' in Zartman, I.W. (ed.) Tunisia: *The Political Economy of Reform*. SAIS African Studies Library, p. 132.

91 المرجع بالإنجليزية:

Pelletreau. P.D. (1991, p. 132).

92 ضم مسؤول الخزانة ديان موريس إلى البنك المركزي التونسي، بعد أن شغل مناصب في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، حصل عن طريق مكتب المساعدة الفنية التابع لوزارة الخزانة الأمريكية. انظر:

Agendas.tn (no date) *The Role of Central Banks in Providing Stable Economies* [Online]. https://www.agendas.ovh/the-role-of-central-banks-in-providing-stable-economies/; U.S. Embassy in Tunisia (no date) *FACT SHEET*: Enduring U.S.-Tunisian Relations [Online]. https://tn.usembassy.gov/our-relationship/fact-sheet-enduring-u-s-tunisian-relations/.

93 المرجع بالإنجليزية:

Pelletreau. P.D. (1991, p. 132).

94 المرجع بالإنجليزية:

Gerwin Bell, G., Yücelik, M.Y., Duran, P.J., Nsouli, S.M. and Eken, S. (1993) *The Path to Convertibility and Growth; The Tunisian Experience*. IMF Occasional Papers 109. International Monetary Fund, p. 42, cited in Murphy, E. (1995, p. 130).

من 3 بالمئة عام 1993.[95] ورغم ذلك ارتفع مستوى التفاوت خلال هذه الفترة، وفقاً لمؤشرات التفاوت المحدودة المتاحة. وانخفض متوسط الأجور الفعلية بنسبة 11 بالمئة من عام 1983 إلى عام 1993.[96] وبينما كانت نسبة الأسر التونسية في الشريحة الخمسية الوسطى لتوزيع الدخل 20 بالمئة عام 1975، انخفض هذا الرقم إلى 15.3 بالمئة بحلول عام 1990.[97]

واتسع الانقسام بين الريف والمدينة أيضاً، حيث أظهرت الأرقام من عام 2000 أن معدل الفقر في الريف التونسي كان أكبر بخمس مرات منه في المدن.[98] وأشار تقرير صدر عن الحكومة التونسية عام 1992 إلى أن الفقر النسبي قد ازداد نتيجة الإصلاح الهيكلي.[99] ولم يعالج الإصلاح الهيكلي البطالة، التي بقيت نحو 16 بالمئة قبل أن تنخفض قليلًا أوائل القرن الحادي والعشرين.[100] ويشير مورفي إلى برنامج الإصلاح الهيكلي بالقول إنه "لم يتم تخفيف البطالة والتعويض عن تخفيض الدعم ورفع الرقابة عن الأسعار، عبر تحولات اجتماعية مُستهدفة".[101]

ويجادل البعض أن تونس تمكنت من الحفاظ على إنفاقها الاجتماعي وحتى زيادته أثناء الإصلاح الهيكلي، خاصة حين نقارنها بالدول الأخرى في المنطقة. تقول دراسة أجراها السعيد وهاريغان حول الإصلاح الهيكلي في الأردن ومصر والمغرب وتونس بين عامي 1983 و2004 أن "تونس استثناء من بين الدول الأربع التي تم استقصاؤها، لأنها رفضت المساومة على الجانب الاجتماعي للإصلاح".[102] ومع ذلك تحوم شكوك كبيرة حول أرقام السعيد وهاريغان. إذ تذكر الدراسة أن معدل الفقر الوطني في تونس لعام 1985 كان 7.7 بالمئة، ولكنها تقدم لاحقاً نسبة أخرى لنفس العام تصل 9.6 بالمئة. ويقترح المؤلفان أن معدل الفقر في تونس انخفض إلى 4.1 في المائة بحلول عام 2000،[103] لكن هذا الرقم مأخوذ من دراسة لعام 2001 في المجلة السويسرية للاقتصاد والإحصاء لا تذكر الرقم 4.1.[104] ووفقاً للبنك الدولي كانت نسبة الفقراء في تونس عند حدود الفقر الوطنية 25.4 بالمئة عام 2000،[105] وهو رقم أعلى بكثير من نسبة 4.1 التي تعرضها دراسة السعيد وهاريغان. وحتى عند استخدام خط فقر آخر (أي غير خط الفقر *الوطني*)، كاستخدام تعادل القدرة

95 المرجع بالإنجليزية:
Trading Economics (2019) *Tunisia inflation rate* (historical) [Online]. https://tradingeconomics.com/tunisia/inflation-cpi (Accessed: 28 June 2019 on TradingEconomics.com using National Institute of Statistics data).

96 المرجع بالإنجليزية:
Trading Economics (2019) *Tunisia inflation rate* (historical) [Online]. https://tradingeconomics.com/tunisia/inflation-cpi (Accessed: 28 June 2019 on TradingEconomics.com using National Institute of Statistics data).

97 المرجع بالإنجليزية:
King, S.J. (2003, p. 39).

98 المرجع بالإنجليزية:
Hanieh, A. (2013, pp. 83-84).

99 المرجع بالإنجليزية:
Murphy, E. (1995, p. 128).

100 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2018) *World Economic Outlook database*. April, Tunisia [Online]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=96&pr.y=0&sy=1980&ey=2023&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=744&s=NGDP_RPCH,PPPGDP,PPPPC,PCPIPCH,LUR,GGXWDG_NGDP&grp=0&a=.

101 المرجع بالإنجليزية:
Murphy, E. (1995, p. 128).

102 المرجع بالإنجليزية:
El-Said, H. and Harrigan, J. (2014) 'Economic Reform, Social Welfare, and Instability: Jordan, Egypt, Morocco and Tunisia1983-2004', *Middle East Journal*, 68(1), January, p. 100.

103 المرجع السابق، ص116.

104 المرجع بالإنجليزية:
Ayadi, M., Matoussi, M.S. and Feser, M.P.V. (2001) 'Putting Robust Statistical Methods into Practice: Poverty Analysis in Tunisia', Swiss Journal of Economics and Statistics. Vol (137/3), pp. 463-482.

105 المرجع بالإنجليزية:
See the World Bank (no date) '*World Development Indicators for Tunisia*'. *The World Bank's Databank* [Online]. https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&type=metadata&series=SI.POV.NAHC#.

الشرائية لعام 2011 أي 1.90 دولار يومياً، تُظهر بيانات البنك الدولي أن معدل الفقر سيكون 5.9 بالمئة عام 2000، وهو رقم لا يزال أعلى بكثير من 4.1.[106]

وتقع دراسة السعيد وهاريجان في نفس الفخ الذي تقع فيه العديد من الدراسات الاقتصادية السابقة في تونس بسبب اعتمادها على الإحصائيات الرسمية دون التدقيق فيها. ويشير مورفي، فيما يتعلق بمعدلات الفقر على وجه التحديد، نقلاً عن دراسة لبرنامج الغذاء العالمي في نيسان/أبريل 2011، إلى أنه "عند تحديد خط الفقر بـ400 دينار تونسي للفرد في السنة، نجد أن 3.8 بالمئة من السكان فقط يعتبرون فقراء. أما استخدام معدل أكثر واقعية، 585 دينار تونسي للفرد في السنة، فيرفع النسبة إلى 11.5 بالمئة من السكان".[107]

كما يشيد السعيد وهاريغان بنجاح البرامج الاجتماعية التي أنشأها بن علي، كصندوق التضامن الوطني وصندوق التشغيل الوطني، دون الاعتراف بارتباط هذه الأموال بالفساد واستخدامها لمصلحة عائلة بن علي وحلفائها السياسيين.[108] وقد حُكم على بن علي غيابياً بالسجن ست سنوات عام 2017 في قضية فساد تتعلق بصندوق التضامن الوطني.[109]

انتهى قرض صندوق النقد الدولي عام 1992 ولم يُصدر صندوق النقد الدولي أي قروض أخرى حتى عام 2013، لكن هذا لم يُنهِ تأثير المؤسسات المالية الدولية على السياسات الاقتصادية التونسية. وأشار تقرير ختامي لبرنامج البنك الدولي عام 1992 إلى أن "عملية التعديل لم تنته بعد". وتابع: "يلزم المزيد من التقدم في تحرير الهوامش التجارية، والحد من الحواجز غير الجمركية، وتحسين الوساطة المالية. ستسهل هذه الإجراءات إزالة القيود المتبقية على قابلية تحويل الدينار، وبالتالي ستساعد تونس في جذب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر والوصول إلى أسواق رأس المال الدولية. والبنك سيلعب دوره لمساعدة تونس في هذه المرحلة الإضافية من عملية التعديل".[110]

اعتمدت تونس قانون استثمار جديد عام 1993، "كأحد الشروط المرفقة بقرض الإصلاح الهيكلي للبنك الدولي بقيمة 250 مليون دولار لعام 1992". كما أعلن الرئيس بن علي في تلك الأثناء تسريع قابلية تحويل الدينار بالكامل خلال خطاب أمام الجمعية الوطنية في كانون الأول/ديسمبر 1992.[111] وتزامن ذلك مع زيارة المدير الإداري لصندوق النقد الدولي آنذاك ميشيل كامديسوس، الذي نُقل عنه وصفه الإعلان بأنه "أجمل هدية تلقيتها على الإطلاق".[112] ورغم أن قانون الاستثمار الجديد والقيود الأقل على قابلية تحويل الدينار قد تكون ساعدت في تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر،

106 المرجع السابق.

107 المرجع بالإنجليزية:

Murphy, E. (2013) 'Under the Emperor's Neoliberal Clothes! Why the International Financial Institutions Got it Wrong in Tunisia', in Gana, N. (ed.) *The Making of the Tunisian Revolution.* Edinburgh University Press, p. 41.

108 المرجع بالإنجليزية:

Boukhars, A. (2016) 'Exclusion and Despair Make Tunisia's Border Regions a Powder Keg', *World Politics Review*, 19 July [Online]. https://www.worldpoliticsreview.com/articles/19389/exclusion-and-despair-make-tunisia-s-border-regions-a-powder-keg.

109 AFP (2017) *Tunisia convicts Ben Ali in 'Mariah Carey case*, 4 March.

110 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1992) *Program Completion Report, Republic of Tunisia, Structural Adjustment Loan (SAL I), Loan 2962-TUN Report No. 11354*, 16 November, p 17.

111 المرجع بالإنجليزية:

Murphy, E. (1999, p. 138).

112 المرجع بالإنجليزية:

Middle East Economic Digest (1993), 15 Jan, p 30, cited in Murphy, E. (1999, pp. 150-151).

إلا أن تلك الاستثمارات وُجّهت بشكل غير متناسب إلى قطاع الطاقة في تونس،[113] وهو قطاع يهيمن عليه استخراج المواد النفطية ولا يوظف أعداداً كبيرة من الناس، كما أنه غير مستدام بيئياً، ويعاني من تفشي الفساد وتوزيع للأرباح لصالح المستثمرين الأجانب على حساب الدولة. [114]

واستمر البنك الدولي بتقديم قروض تتراوح بين 250 إلى 400 مليون دولار في السنة لتونس للتكيّف الهيكلي بين عامي 1992 و1996.[115] وأدى ضغط البنك الدولي على تونس للحفاظ على وتيرة الخصخصة إلى مرحلة جديدة من الخصخصة في عام 1996 تركز على الأعمال التجارية الزراعية والتصنيع الميكانيكي وشركات النقل. وأعلنت الحكومة التونسية عن بدء خصخصة الخدمات البلدية عام 1997.[116] ووقعت تونس اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي عام 1995، ما سيزيل تدريجياً جميع الرسوم الجمركية للتجارة بين تونس والاتحاد الأوروبي في المنتجات الصناعية ويفتح تجارة بعض المنتجات الزراعية.

ووعد البنك الدولي والاتحاد الأوروبي بمبلغ 2.5 مليار دولار بين عامي 1996 و2000 لتطوير الصناعة التونسية وتعويض الآثار السلبية المحتملة.[117] ورغم ذلك خسرت تونس 55 بالمئة من قاعدتها الصناعية بين عامي 1996 و2013، ولم تنخفض مستويات البطالة بشكل كبير، "ولم يكن لمنطقة التجارة الحرة تأثير كبير على الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي، ولكن الواردات زادت بشكل ملحوظ"، بحسب المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.[118] ورغم تماشي الاتفاق مع استراتيجية برنامج الإصلاح الهيكلي لتعزيز الصادرات التونسية، إلا أن الاعتماد المتزايد على واردات رأس المال الأوروبية أدى لتفاقم العجز التجاري التونسي، في حين أن خسارة عائدات الرسوم الجمركية أثرت على ميزانية الدولة.[119]

بلغت قيمة إعادة تمويل البنوك العامة التونسية ومساعدة البنوك الخاصة 6 مليارات دولار بين عامي 1992 و2000، حسب تقديرات البنك المركزي التونسي.[120] ووفقاً لهيبو، "تمت العمليات المختلفة لإعادة هيكلة البنوك دائماً تحت إشراف الجهات المانحة، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي، التي قدمت القروض ولكنها فرضت العديد من الشروط المكتوبة".[121] وتمثل الأموال العامة المستخدمة لإنقاذ البنوك أو لتسديد القروض المستخدمة للغرض ذاته مثالاً آخر لتعميم التكاليف وخصخصة الأرباح، خاصة وأن القروض المعدومة التي دفعت البنوك إلى طلب الإنقاذ كانت قد قُدمت للنخبة في البلاد. وتشير هيبو أنه "في عام 1986 احتكرت 136 شركة وفرداً 50 بالمئة من

113 المرجع بالإنجليزية:
Middle East Economic Digest (1993), 15 Jan, p 30, cited in Murphy, E. (1999, pp. 150-151).

114 من أجل مثال عن ذلك انظر:
Aliriza, F. (2014) 'Keeping Tunisia in the Dark', *Foreign Policy*. 5 December [Online]. https://foreignpolicy.com/2014/12/05/keeping-tunisia-in-the-dark/.

115 المرجع بالإنجليزية:
Murphy, E. (1999, p. 134)

116 المرجع السابق، ص 142.

117 المرجع السابق، ص 148.

118 المرجع بالإنجليزية:
Romdhani, M. (2018) 'Communiqué de presse: 10 ans après – L'échec du libre échange avec l'UE. Ne reproduisons pas les erreurs du passé!' (Press release: 10 years later - The failure of free trade with the EU. Let us not repeat the mistakes of the past!), *FTDES*, 18 January [Online]. https://ftdes.net/10-ans-apres-lechec-du-libre-echange-avec-lue-ne-reproduisons-pas-les-erreurs-du-passe/.

119 المرجع بالإنجليزية:
See Radl, S. (2017, p. 116).

120 المرجع بالإنجليزية:
Hibou, B. (2011) 'The Force of Obedience: The Political Economy of Repression in Tunisia', Polity Press, p. 32.

121 المرجع السابق، ص 32.

القروض"، بينما تشير محادثاتها مع المصرفيين والمانحين الدوليين إلى أن هذا المستوى استمر حتى منتصف العقد الأول من القرن الحالي على الأقل.[122]

دوفيل بدل إلغاء الديون

كان من المستحيل تجاهل المطالب الاقتصادية لانتفاضة تونس. كان من بين شعارات الثورة المبكرة "العمل والحرية والكرامة الوطنية" و"العمل حق، أنتم عصابة من اللصوص" قبل أن يتوحد المحتجون تحت شعار "الشعب يريد إسقاط النظام" الذي تردد صداه في جميع أنحاء المنطقة. وفي حالة سابقة عام 2008، اندلعت حركة احتجاجية في حوض التعدين بقفصة بسبب ظروف العمل والفساد ودور الدولة في التنمية وإعادة التوزيع، الأمر الذي رافقه انخراط من جانب الاتحاد العام التونسي للشغل كرافعة قوية أو كمنصة على الأقل للاحتجاج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ضد نظام استبدادي للغاية. وأشار العديد من العلماء إلى أهمية هذه التحركات السابقة لانتفاضة 2011،[123] إذ ستلعب كل من الهياكل الوطنية والمحلية للاتحاد العام التونسي للشغل أدواراً مهمة لاحقاً في تعبئة 2011. وفي الوقت ذاته حملت شرارة انتفاضة 2011، وإضرام محمد البوعزيزي (التاجر غير المرخص) النار بنفسه، أبعاداً اقتصادية لا يمكن إنكارها.

تطلبت الضائقة الاقتصادية التي اجتاحت البلاد أثناء تحركات 2010-2011 مراجعة الرواية المشرقة التي تصف تونس كطالب نموذجي تصفق له المؤسسات المالية الدولية. فقد شهدت تونس وفقاً لهذه الرواية نمواً كبيراً وتقلصاً في معدلات الفقر بعد أن طبقت خطط الإصلاح الهيكلي حرفياً. أجبرت الانتفاضة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الاعتراف ببعض مخاطر الاعتماد على مؤشرات الاقتصاد الكلي، حيث أشارت مراجعة سياسة التنمية التي أجراها البنك الدولي بعد عام 2011 لتونس، "الثورة غير المكتملة"، إلى أنه على الرغم من هذه المؤشرات الإيجابية، "توجد مشاكل جوهرية في نموذج التنمية الاقتصادية التونسي مهدت الطريق لثورة كانون الثاني/يناير 2011".[124]

شهدت فترة ما بعد الثورة قيام المحتجين باقتحام ممتلكات عائلة بن علي، التي نهبت الثروة الوطنية من خلال التصميم الانتقائي الحتمي وتسييس عملية الخصخصة. وركزت أدبيات البنك الدولي بعد الثورة على "رأسمالية المحاسيب" التي مارستها عائلة بن علي، ولا سيما في منشور عام 2014 بعنوان "شؤون عائلية: الاستيلاء على الدولة في تونس". ومع ذلك، فقد تم تأطير هذا التركيز الضيق على الأسرة بطريقة تستهدف الطعن باللوائح الحكومية الواردة في قانون حوافز الاستثمار، وهو قانون اشترطه البنك الدولي لتقديم قرض بقيمة 250 مليون دولار لدعم الإصلاح الاقتصادي والمالي في تونس عام 1991.[125] وكان فرض البنك الدولي لتمرير قانون الاستثمار كشرط صريح

122 المرجع بالإنجليزية:
Hibou, B. (2011, p. 29) citing Henry, C.M. (1996) *The Mediterranean Debt Crescent*, p. 208.

123 المرجع بالإنجليزية:
Chomiak, L. (2011) 'The Making of a Revolution in Tunisia', *Middle East Law and Governance* 3, pp. 68-83; Beinin, J. (2016) *Workers and Thieves: Labor Movements and Popular Uprisings in Tunisia and Egypt*. Stanford California: Stanford University Press, pp. 164-183; Gobe, E. (2010) *The Gafsa Mining Basin between Riots and a Social Movement: meaning and significance of a protest movement in Ben Ali's Tunisia*. Working paper.

124 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014) *The unfinished revolution: bringing opportunity, good jobs and greater wealth to all Tunisians*. Report No. 86179, p. 26.

125 المرجع بالإنجليزية:

مقابل تقديم القرض واضحاً في التقرير الختامي للبنك، والذي جاء فيه: "انطلقت المرحلة الثالثة بعد عام من انطلاق المرحلة الثانية. وكان من الممكن مباشرتها في وقت سابق، لكن استصدار قانون تنفيذ قانون الاستثمار استغرق وقتاً أطول من المتوقع".[126] وقد استخلص تقرير 1995 نفسه درساً من التنفيذ الناجح لشروط القرض وهو أن "العملية الناجحة تحتاج إلى تنسيق ممتاز بين القطاعات وبين الوزارات. وقد قامت بذلك في تونس وزارة التخطيط".[127] وكان وزير التخطيط في ذلك الوقت مصطفى كامل نابلي، الذي انضم بعد ذلك إلى البنك الدولي عام 1997 قبل أن يعود إلى تونس كمحافظ للبنك المركزي بعد ثلاثة أيام من رحيل بن علي، وقد لعب نابلي دوراً رئيسياً في كبح الدعوات إلى وقف الديون البغيضة. [128]

ورغم ذلك تجاوز تونسيون آخرون بعد الانتفاضة مرحلة إلقاء اللوم على أسرة بن علي ورأسمالية المحاسيب كسبب لجميع مشاكلهم الاقتصادية. واتخذوا مقاربة تتحدّى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ودور الدائنين الآخرين في إدامة ديون تونس واعتمادها الحتمي على أوروبا والمؤسسات المالية الدولية.[129] قبل الانتفاضة، كتب فتحي الشامخي، وهو ناشط تونسي مسؤول في الفرع التونسي من التجمع من أجل تنمية دولية بديلة: "إن الدين الخارجي ليس مسألة ثانوية للنضالات الاجتماعية المستمرة التي تواجه الثورة التونسية الحالية، بل هو في صميم ذلك النضال"، وأصبح الشامخي فيما بعد نائباً لعب دوراً في تقديم تشريع لمراجعة الدين العام. وأضاف الشامخي: "إنه يثير تساؤلات اقتصادية وسياسية واجتماعية تتعلق بالسيادة الشعبية والسيطرة الأجنبية، وكيف نقسم ثروات البلاد ونضمن حقوق جميع التونسيين".[130]

Ben Rouine, Ch. (2015) 'All in World Bank: Manipulation in the Name of Deregulation', *Tunisian Observatory of Economy*. 30 November [Online]. http://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20151130_all_in_world_bank_0.pdf.

126 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1995) *Implementation Completion Report. Republic of Tunisia*, Economic and Financial Reforms Support Loan, (Loan 3424-TUN), Report No. 14779, 25 May, p. 4.

127 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1995, p. iii).

128 المرجع بالإنجليزية:

Chokri, B.A. (2011) 'Le nouveau Gouverneur de la BCT tranquilise les milieu financiers internationaux sur la capacité de la Tunisie à rembourser toute sa dette, en temps et en heure!' (The new Governor of the BCT reassures the international financial community on Tunisia's ability to repay all its debt, on time!), *African Manager*. 21 January [Online]. https://africanmanager.com/le-nouveau-gouverneur-de-la-bct-tranquillise-les-milieux-financiers-internationaux-sur-la-capacite-de-la-tunisie-a-rembourser-toute-sa-dette-en-temps-et-en-heure/; see also Nabli, M.M.K. (2011) 20 Mars 2011, lettre au gouverneur de la BCT (20 March 2011, letter to the Governor of the BCT) [Blog] *the Dette Tunisie blog*. http://dettetunisie.over-blog.com/article-20-mars-2011-lettre-au-gouverneur-de-la-bct-69904909.html.

129 المرجع بالإنجليزية:

See SBolicina (2011) *debt dictatorship* [Online Video]. 28 May. https://www.youtube.com/watch?v=LiSvX3pPFx0&fbclid=IwAR0m36qslkId7pHyXXQ5SVfsZimUafz_ZhcYnMZsAvf_UUdcixV4dxp_194; see also Mongi Aouinet (2011) *La jeunesse insolente ne paiera pas la dette de Zaba (Insolent youth will not pay Zaba's debt)* [Online Video). 21 March. https://www.youtube.com/watch?v=Dy3IxgC3Xjk&fbclid=IwAR2w5x1R2bE_vpUGXcuP2dKEqT5NWB-OiVknvZ7wdwNqiyMSIUr2qyEnxtI.

130 المرجع بالإنجليزية:

Chamkhi, F. (2012) 'al maduneeya al-kharajeeya wa al-thawra al-Tunisiyya' (Foreign Debt and the Tunisian Revolution), *al-thawra da'ima*, 2, Spring, pp. 143-146, translated and cited by Hanieh, A. (2013) *Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East*, p. 168.

نسقت لجنة شبكة المجتمع المدني الأوروبية المعنية بإلغاء الديون غير المشروعة رسالة في آذار/مارس 2011 تدعو إلى "التعليق الفوري لسداد ديون تونس للاتحاد الأوروبي (مع تجميد الفوائد) ومراجعة الديون".[131] وقع الرسالة أكثر من سبعين عضواً في البرلمان الأوروبي وأعضاء برلمان في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ولبّت الدعوة جماعات المجتمع المدني التونسية مثل التجمع من أجل تنمية دولية بديلة، وحملة مراجعة الديون التونسية، والاتحاد العام التونسي للشغل، قبل أن تبدأ الأحزاب السياسية أيضاً في الضغط من أجل تشريع لتعليق سداد الديون بانتظار مراجعة الدين.[132] كتب عضو حملة تدقيق الديون التونسية ورئيس المرصد التونسي للاقتصاد والشريك المؤسّس فيه شفيق بن روين عام 2013: "إن خدمة الدين العام في تونس تشكل عائقاً أمام التنمية، وهي أداة للنهب والإخضاع القائم على عملية ضمان مديونية بلدان الجنوب لبلدان الشمال".[133]

وازدادت المدفوعات السنوية لخدمة الدين العام بشكل مطرد في السنوات الأخيرة. وبلغت مدفوعات خدمة الدين 3.3 مليار دينار تونسي في عام 2010 (حوالي 2.3 مليار دولار في ذلك الوقت).[134] وكان هذا الرقم يتجه ليصل إلى 9.3 مليار دينار تونسي عام 2019 (حوالي 3.2 مليار دولار في ذلك الوقت).[135] بينما كان الرقم المتوقع في عام 2020 للخدمة 11.6 مليار دينار تونسي.[136] وإذا نظرنا إلى نسبة خدمة الدين العام في الميزانية سنجد ارتفاعاً من 18.1 بالمئة لعام 2010 إلى 22.8 بالمئة لعام 2019. كما ارتفعت نسبة الدين العام في تونس إلى الناتج المحلي الإجمالي من نحو 40 بالمئة في السنوات التي سبقت انتفاضة 2010-2011،[137] إلى 77 بالمئة بنهاية عام 2018.[138] ومعظم الديون الجديدة التي تحملتها تونس كانت ديوناً خارجية، حيث كان 61 بالمئة من إجمالي الدين العام التونسي للخارج في عام 2010، وارتفع هذا الرقم إلى 74 بالمئة بحلول 2018. [139]

131 المرجع بالإنجليزية:
CADTM (2011) *Call: For an audit of Tunisia's debts to the EU*. 16 March [Online]. https://www.rosalux.eu/topics/global-power-and-resistance/call-for-an-audit-of-tunisias-debts-to-the-eu/.

132 المرجع بالإنجليزية:
Fernández-Molina, I. (2018) 'Modelling for a living: two-level games and rhetorical action in the foreign debt negotiations of post-revolutionary Tunisia', *The Journal of North African Studies*, March, pp. 11-12.

133 المرجع بالإنجليزية:
Ben Rouine, Ch. (2013) '*How the IMF and global finance are trying to block a democratic examination of Tunisia's debt*', *CADTM*, 17 July [Online]. http://www.cadtm.org/How-the-IMF-and-global-finance-are.

134 المرجع بالإنجليزية:
Banque Centrale de Tunisie (2011) *Dette Exterieure de La Tunisie 2010* (External Debt of Tunisia 2010), December, p. 17 [Online]. https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/dette2010.pdf.

135 المرجع بالإنجليزية:
Reuters (2018) *Tunisia's 2019 debt payments to hit record of more than $3 bln*. 17 September [Online]. https://af.reuters.com/article/investingNews/idAFKCN1LX1C6-OZABS; Marsad Budget [Online]. https://budget.marsad.tn/ar/.

136 المرجع بالإنجليزية:
TAP News Agency (2019) *citing FTDES* [Twitter]. 25 October, at 2:37 p.m. https://twitter.com/tapnewsagency/status/1187845640132464640?s=11.

137 المرجع بالإنجليزية:
Banque Centrale de Tunisie (2011, p. 10).

138 المرجع بالإنجليزية:
Central Bank of Tunisia (2019) *Annual Report 2018*, June, p. 39 [Online]. https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/RA_ang.pdf.

139 حسابات المؤلف باستخدام التقارير الرسمية للبنك المركزي التونسي.

الجدول 2.1: تكوين الدين العام في تونس وعلاقته بالناتج المحلي الإجمالي الميزانية السنوية

	2010	2018
الدين العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	40.2	76.7
تسديد الدين العام كنسبة مئوية من إجمالي الميزانية	18.1	22.2
نسبة الدين العام التونسي من الخارج	61.0	74.0

المصدر: حسابات المؤلف باستخدام قوانين المالية لعامي 2010 و2018 والتقارير السنوية للبنك المركزي التونسي لعامي 2010 و2018.

لو حدثت مراجعة الديون وإلغاء الديون البغيضة لكانت تحررت ميزانية تونس للاستثمار في مشاريع مصممة للاستجابة للمطالب الاجتماعية والاقتصادية لانتفاضة 2011. وبدلاً من ذلك، قرر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمقرضون التونسيون الآخرون دعم التحول السياسي في تونس عبر الالتزام بمزيد من القروض. وتعهدت الحكومات والمؤسسات الدولية بما يصل إلى 40 مليار دولار[140] في أيار/مايو 2011 لدعم الاقتصاد الكلي للعديد من الدول العربية "التي تمر بمرحلة انتقالية" في إطار ما يسمى شراكة دوفيل في إطار قمة مجموعة الثماني "لتوفير الدعم السياسي والمالي للدول العربية".[141] وأصدر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والعديد من المؤسسات المالية الدولية الأخرى بياناً في أيلول/سبتمبر 2011، تعهدت فيه بدعم شراكة دوفيل "استناداً إلى (1) عملية سياسية لدعم التحول الديمقراطي، و(2) إطار اقتصادي لحكومة شفافة وخاضعة للمساءلة وكذلك للنمو المستدام والشامل". هذا البيان، الذي وقعه رؤساء المؤسسات المالية الدولية، أعطى الأولوية لدعم "الحوكمة والشفافية والمساءلة في الأنشطة الاقتصادية" و"الاندماج الاجتماعي والاقتصادي"، مؤكدا أن "تطلعات شعوب المنطقة تستحق دعم المجتمع الدولي التام".[142]

تجادل جيهان شندول، رئيسة قسم أبحاث السياسات والمناصرة والمؤسس المشارك للمرصد التونسي للاقتصاد، بأن "مافيا المانحين" من شراكة دوفيل "كانت أساس السياسات الاقتصادية التي تم تبنيها في تونس خلال الفترة الانتقالية".[143] وكتبت شندول: "تتبع تلك الشراكة نفس الأنماط المنطقية والتاريخية التي تم تبنيها في خطة الإصلاح الهيكلي الأخيرة لصندوق النقد الدولي عام 1986، وتهدف إلى تعزيز وتوسيع تحرير الاقتصاد التونسي. ارتفع الدين العام الخارجي بشكل كبير منذ عام 2011 بسبب هذه الشراكة، حيث ارتفع

140 المرجع بالإنجليزية:
Moffett,S., Boschat, N. and Horobin, W. (2011) 'G-8 Pledges $40 Billion for 'Arab Spring'', *Wall Street Journal*, 28 May [Online]. https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304520804576348792147454956.

141 ثمة ملخص عن شراكة دوفيل على موقع خاص تأسس بمناسبة رئاسة ألمانيا لمجموعة الدول الصناعية السبع عام 2014 و2105، وقد أنشأته وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية الألمانية وحدثته آخر مرة في كانون الأول/ديسمبر 2016. انظر:
BMZ (2015) *Encouraging transformation in North Africa and the Middle East: the Deauville Partnership* [Online]. https://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Deauville-Partnerschaft/index.html.

142 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2011) 'Deauville Partnership, International Financial Institutions (IFIs) statement', *IMF News*. 10 September [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/29/18/04/dm091011.

143 المرجع بالإنجليزية:
Chandoul, J. (2015) 'Le Partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisia' (The Deauville Partnership, at the origins of economic policies in Tunisia), *Tunisian Observatory of Economy*. 17 September [Online]. http://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20150917_economie_politique_le_partenariat_de_deauville.pdf.

من 40.7 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010 إلى 63.7 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017. وفقدت الحكومات المتعاقبة بشكل متزايد قدرتها على التصرف (حيز السياسات) بشأن القرارات السياسية والاقتصادية بسبب هذا الدين المتصاعد".[144] وارتفعت نسبة الدين التونسي إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر إلى 77 بالمئة مع نهاية عام 2018.[145]

سُحب مشروع قانون يدعو إلى مراجعة الديون من الهيئة التشريعية التونسية في لحظة أزمة، مع اغتيال السياسي اليساري الشعبي شكري بلعيد في شباط/فبراير 2013 وتعديل حكومي لاحق. تزامن سحب مشروع القانون مع بدء محادثات بين الحكومة التونسية وصندوق النقد الدولي بشأن اتفاق استعداد ائتماني.[146] ويجادل فرناندیز مولينا أن "التعديل الوزاري هو الذي أعطى الضوء الأخضر لكسر تحريم تونس الاقتراض من هذه المؤسسة المالية الدولية المشينة بعد الثورة. فقد كانت حكومة الجبالي مترددة إلى حد كبير في قبول شروط صندوق النقد الدولي المعتادة، والتي تنطوي على إصلاحات هيكلية، وإجراءات تقشف وخفض الإنفاق العام".[147]

برامج قروض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الجديدة

وقعت تونس اتفاق استعداد ائتماني مع صندوق النقد الدولي في 7 حزيران/يونيو 2013 تستمر حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2015 مقابل قرض بقيمة 1.1 مليار وحدة حقوق سحب خاصة. ووقعت الحكومة التونسية القرض دون تصويت من المجلس التشريعي التونسي، رغم التأكيدات السابقة بأن أي قانون يجب أن يمر عبر الجمعية التأسيسية الوطنية المنتخبة. كما جاء القرض رغم مطالبة 72 نائباً بالتصويت قبل يومين فقط.[148] ووقعت تونس في 20 أيار/مايو 2016 اتفاقية قرض تسهيل صندوق ممدد مع صندوق النقد الدولي لأكثر من 2 مليار وحدة حقوق سحب خاصة، تستمر حتى 19 أيار/مايو 2020. كما وقعت تونس 16 اتفاقية قرض مع البنك الدولي منذ عام 2011 بقيمة إجمالية تصل 2.7 مليار يورو.[149] وكانت أكبر قروض البنك الدولي وأكثرها أهمية من الناحية السياسية وأكثرها تأثيراً هي سلسلة قروض سياسة التنمية الأربعة التي تبلغ قيمة كل منها حوالي نصف مليار يورو.

144 المرجع بالإنجليزية:
Chandoul, J. (2017) 'The IMF in Tunisia: Transitional Injustices', *Tunisian Observatory of Economy*. 20 April, p. 2 [Online]. https://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20180302-imf_in_tunisia-eng-bap.pdf.

145 المرجع بالإنجليزية:
Central Bank of Tunisia (2019) *Annual Report 2018*. June, p. 39 [Online]. https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/RA_ang.pdf.

146 المرجع بالإنجليزية:
Fernández-Molina, I. (2018, pp. 11-13).

147 المرجع بالإنجليزية:
Fernández-Molina, I. (2018, p. 13).

148 المرجع بالإنجليزية:
Hammami, M.D. (2013) 'Tunisie: Quand le gouvernement de la Troïka contourne l'ANC pour conclure l'accord avec le FMI', *Nawaat*. 1 August [Online]. http://nawaat.org/portail/2013/08/01/tunisie-quand-le-gouvernement-de-la-troika-contourne-lanc-pour-conclure-laccord-avec-le-fmi/.

149 المرجع بالإنجليزية:
Author's calculation using World Bank official loan documents publicly available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/country/82575.

تتشابه الشروط المرتبطة بقروض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشكل كبير، مع الالتزام الصارم باستراتيجية السياسة النيوليبرالية التقليدية. وتأتي هذه الاستمرارية رغم التغير في خطاب المؤسسات المالية الدولية. ويستنتج هنية في دراسة تفحصت سياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تجاه تونس والمغرب ومصر من 2011 إلى 2014: "حاولت المؤسسات المالية الدولية الاستفادة من لحظة ما بعد عام 2011 للحفاظ على الخصائص الأساسية لسياساتها السابقة، مع استخدام لهجة جديدة تدعي تبني مقاربة جديدة وتتعاطف مع أهداف الانتفاضات في العدالة الاجتماعية".[150] من الممكن رؤية تقسيم العمل بين شروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، حيث وضع صندوق النقد الدولي نفسه في المقدمة فيما يتعلق بإعادة الهيكلة الاقتصادية الكبيرة، داعياً إلى تخفيض قيمة العملة التونسية الدينار، وتخفيض فاتورة أجور القطاع العام، وخفض الدعم، وإعادة تمويل البنوك، وتعزيز استقلالية البنك المركزي التونسي. بينما توضح قروض سياسة التنمية الخاصة بالبنك الدولي بشكل صريح "الإجراءات المتخذة في إطار البرنامج"، والتي تم اتخاذها في برنامج إصلاح يتم الاتفاق عليه مسبقاً قبل مرحلة القرض الجديدة. وأشادت هذه القروض بالخطوات التشريعية والتنظيمية المحددة التي اتخذتها تونس.

أصدر مجلس النواب التونسي القانون رقم 35 لعام 2017 في نيسان/أبريل 2016، ما منح البنك المركزي المزيد من "الاستقلالية". ولم يتم تعريف هذه الاستقلالية على وجه التحديد في النص، وتُرك للتفسير ما إذا كانت تعني الاستقلالية عن السلطة التنفيذية أو الحكومة أو الدولة أو الشركات أو الأسواق المالية الدولية أو المؤسسات المالية الدولية. ووافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في الشهر التالي على قرض صندوق التمويل الموسع لتونس بقيمة 2.9 مليار دولار (2 مليار وحدة حقوق سحب خاصة)، وهنأ تونس على إصلاح البنك المركزي ولاحظ أن "زيادة استقلالية البنك المركزي ستعزز فعالية السياسة النقدية، بينما ستقوي مرونة أسعار الصرف معدلات الاحتياطيات وتسهل التعديل الخارجي".[151]

ووفقاً لشندول، فإن هذه الاستقلالية تصل لحد الخصخصة: وهي خطوة "لنقل إدارة سياسات سعر الصرف من القطاع العام (البنك المركزي) إلى القطاع الخاص (لتديرها البنوك التجارية وقوة السوق)".[152] والأهم من ذلك، كما ذكرت شندول، أن القانون الجديد يخالف التعريف القانوني لدور البنك المركزي التونسي وفقاً للقانون 119 لعام 1988، والذي ينص في المادة 33 على أن "الغرض العام للبنك المركزي هو الدفاع عن قيمة العملة الوطنية والحفاظ على استقرارها".[153] بينما يعيد القانون الجديد تعريف الهدف الرئيسي للبنك المركزي في المادة 7 ليقتصر على "الحفاظ على استقرار الأسعار".

150 المرجع بالإنجليزية:
Hanieh, A. (2014) '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*, p. 16.

151 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2016) 'IMF Executive Board Approves US$2.9 billion Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Tunisia', *IMF Press Release No. 16/238*, 20 May [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16238.

152 المرجع بالإنجليزية:
Chandoul, J. (2017, p. 8).

153 المرجع بالإنجليزية:
Chandoul, J. (2017, p. 1).

فتح التخلي عن حماية الدينار الطريق أمام انهيار قيمة العملة. وكانت الحجة التي قدمها صندوق النقد الدولي أن تراجع قيمة العملية (وهو تعبير منزوع السياسة يُستخدم مقابل "فقدان القيمة") "ستسمح للدينار بمرونة تتماشى مع العرض والطلب في سوق الصرف الأجنبي ... ما يحفز خلق فرص العمل ودعم قطاع التصدير في تونس، والذي قد استفاد بالفعل من تحسّن التنافسية السعرية".[154]

لا تزال وثائق صندوق النقد الدولي غير واضحة بشأن المعنى العملي لـ"دعم قطاع الصادرات التونسي". لقد ذهبت 80 بالمئة من صادرات تونس إلى أوروبا بينما جاءت 63 بالمئة من وارداتها من أوروبا منذ عام 2017.[155] وكما اعترفت مراجعة سياسة التنمية للبنك الدولي عام 2014، "الثورة غير المكتملة"، "اقتصر الاندماج التجاري التونسي إلى حد كبير على تجميع وإعادة تصدير المنتجات لفرنسا وإيطاليا".[156] ويرى رأس المال الدولي في تونس دولة جذابة بسبب العمالة الرخيصة في خط إنتاج المنتجات الاستهلاكية المتجهة إلى الأسواق الأوروبية. بالإضافة لذلك، غالباً ما تسبب انخفاض قيمة الدينار بارتفاع تكاليف استيراد المواد الخام والسلع اللازمة لتجميع مكونات التصدير. على سبيل المثال، وجد البنك الدولي في مجال إنتاج حزم الكابلات أن "المواد الخام وحدها تمثل أكثر من 70 بالمئة من إجمالي تكاليف المنتج".[157] ونتيجة لذلك، بلغت قيمة الأضرار التي سببها انخفاض الميزان التجاري التونسي 1.1 مليار دينار في 2016 ومليار أخرى في النصف الأول من 2017، وفقاً لأرقام البنك المركزي التي أبرزها تقرير المرصد التونسي للاقتصاد في تشرين الأول/أكتوبر 2017. ووجد المرصد التونسي للاقتصاد أنه "بدل تخفيف انخفاض سعر الدينار للعجز التجاري كما توقع صندوق النقد الدولي، حصل عكس ذلك وارتفع العجز".[158]

استهدف أحد الشروط الرئيسية لقرض صندوق النقد الدولي الأخير تخفيض نفقات أجور القطاع العام عبر التقاعد المبكر، وتجميد الأجور، وتجميد التوظيف. وفي الوقت نفسه سلط البنك الدولي الضوء على العمالة "الرخيصة" في تونس باعتبارها "ميزة"،[159] وطالب بخفض الحد الأدنى للأجور أو السماح ببعض المرونة لأصحاب العمل.[160] الضغط للحفاظ على انخفاض الأجور لخفض تمويل الدولة وتحسين جاذبية تونس للمستثمرين، إلى جانب التضخم الناجم عن انخفاض الدينار، يوضح أن الأجور الفعلية في تونس تنخفض مرة أخرى.[161]

154 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2018) *IMF Frequently Asked Questions on Tunisia*. Last updated: 28 September 2018 [Online]. https://www.imf.org/en/Countries/TUN/tunisia-qandas#Q3.

155 المرجع بالإنجليزية:
See the Observatory of Economic Complexity (no date) Tunisia country profile [Online]. https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/tun/.

156 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014, p. 21).

157 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014, p. 227).

158 المرجع بالإنجليزية:
Ben Rouine, Ch. (2017) 'The Negative Impact of the Tunisian Dinar drop on Trade Deficit', *Tunisian Observatory of Economy*. Data Analysis No. 11, 26 October [Online]. https://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/datanalysis_11-_change_effect_-eng.pdf, cited in Aliriza, F. (2018) 'Two Classes Left – Rich and Poor': Sinking Tunisia's currency', *Middle East Eye*. 4 May [Online]. https://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/datanalysis_11-_change_effect_-eng.pdf.

159 المرجع بالإنجليزية:
Angel-Urdinola, D.F., Nucifora, A. and Robalino, D. (eds.) (2015) *Labor Policy to Promote Good Jobs in Tunisia: Revisiting Labor Regulation, Social Security, and Active Labor Market Programs*. Report No. 92871. The World Bank, p. 24.

160 المرجع السابق، ص2.

161 المرجع بالإنجليزية:
See Ben Rouine, Ch. (2018) 'Inflation and Interest Rates: IMF's failure', *Tunisia Observatory of Economy*. Data Analysis No. 18, 14 June [Online]. https://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20180614-da18_inflation-bap-eng.pdf.

وكان البنك الدولي مع كل قرض لسياسات التنمية يشيد بالإجراءات الماضية التي اتخذتها تونس تماشياً مع رؤيته النيوليبرالية. حيث أشاد البنك الدولي بمرسوم تونس بشأن إصلاح الأعمال، وزيادة تحرير قطاع الاتصالات، ومراجعة ثلاثة بنوك عامة، وإصدار البنك المركزي التونسي تعميماً بشأن اللوائح وزيادة الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمؤسسات والآليات العامة مع قرض تشرين الثاني/نوفمبر 2012.[162] كما أشاد بإصلاحات تونس لتخفيض التعريفات وتحرير كابلات الألياف الضوئية ومحطات الكابلات، والتدقيق الأدق للمصارف الثلاثة العامة، وخطوات نحو إصلاح المشتريات العامة في أيار/مايو 2014.[163] وهنأ البنك الدولي تونس في تشرين الأول/أكتوبر 2015 على التبسيط التنظيمي، وزيادة تحرير قطاع الاتصالات بالمرسوم 4773 لعام 2014، وإعادة هيكلة شركة الاتصالات المملوكة للدولة، وإعادة هيكلة البنوك العامة، ونشر تقرير رسمي عن مالية الشركات المملوكة للدولة بين 2012-2010، وتقديم قانون الوصول إلى المعلومات إلى البرلمان.[164]

وفي حزيران/يونيو 2017، أشاد البنك الدولي بإصلاحات تونس بما في ذلك قانون المنافسة الجديد، وقانون الاستثمار الجديد، وقانون جديد للشراكات بين القطاعين العام والخاص و"دعم ريادة الأعمال وتعزيز الوصول إلى التمويل".[165] وفي حزيران/يونيو 2018، كتب البنك الدولي مادحاً الخطوات الحكومية "لإزالة العقبات أمام الاستثمار" (أو لبرلة إجراءات الاستثمار)، وخفض دعم الطاقة وتعزيز التنمية المتجددة للقطاع الخاص، واستهداف الضمان الاجتماعي.[166]

2.3 الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتدخلات المؤسسات المالية الدولية الأخيرة

يتطلب إجراء دراسة شاملة للآثار الاجتماعية للجولة الأخيرة من الإصلاحات النيوليبرالية التي نسقها وروج لها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عبر القروض المشروطة، الاستثمار في البحث، والتنسيق بين الباحثين من مختلف المجالات والتخصصات، والمنصات المؤسسية الموجهة نحو السياسات، والوقت. ومع ذلك، تشير بعض الأدلة المبكرة إلى أن الإصلاحات النيوليبرالية الأخيرة لها آثار سلبية على المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. وسبب انخفاض قيمة الدينار ارتفاع التضخم إلى مستويات تزيد على 7 بالمئة، وهي مستويات غير مشهودة منذ عام 1991 خلال فترة الإصلاح الهيكلي لصندوق النقد الدولي.[167] كما ارتفعت معدلات التضخم بشكل مستمر وبنسبة أعلى لأسعار المواد الغذائية والنقل، وكلاهما يعتمد على الواردات ويؤثر بشكل غير متناسب على الشرائح الفقيرة من المجتمع التي تنفق أكبر نسبة مئوية من ميزانياتها الشخصية على هذه الضروريات. [168]

162 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2012) Loan 8210-TN, November, p. 6.

163 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014) Loan 8358-TN, May, p. 5.

164 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2015) Loan 8536-TN, October, p. 6.

165 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017) Loan 8761-TN, June, p. 6.

166 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2018) Loan 8885-TN, June, p. 4.

167 المرجع بالإنجليزية:
Ben Rouine, Ch. (2018).

168 المرجع بالإنجليزية:
For example, Tunisia imports about 60 percent of its cereals; See ITES (2017) *Revue stratégique de la sécurité alimentaire et nutritionelle en Tunisia (Strategic review of food and nutrition security in Tunisia).* Institut Tunisien des Études Stratégiques (ITES) – Programme Alimentaire Mondial, July, p. 2 [Online]. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000064214/download/.

قال رئيس الاتحاد العام التونسي للشغل نور الدين الطبوبي في أيار/مايو 2019 إن ارتفاع الأسعار قضى على زيادات الرواتب لعامي 2018 و2019.[169] وكشفت دراسة أجراها المعهد الوطني للاستهلاك في تونس في كانون الأول/ديسمبر 2018 أن 1.8 مليون أسرة تونسية تعيش في الدين و"لا يمكن أن تتدبر نفسها بدون جميع أنواع ... الديون ولا يمكنها أن تعيش بدون ديون بسبب وضعها الصعب". ووجدت الدراسة نفسها، نقلاً عن بيانات البنك المركزي، أن الديون المعدومة لدى البنوك التونسية زادت بنسبة 127 بالمئة بين عامي 2010 و2018.[170] وكانت 12 بالمئة من القروض المصرفية في 2017 و2018 لأسباب استهلاكية. ولجأ العديد من التونسيين إلى الديون غير الرسمية مع البقالين والتجار المحليين، وهو أمر يصعب قياسه بشكل منهجي. [171]

كما كان لارتفاع تكاليف الواردات آثار ضارة على كل من المستهلكين والشركات. وشهدت الشركات المحلية تضييق هوامش أرباحها حيث أصبحت المواد الخام المستوردة والسلع الرأسمالية أكثر تكلفة،[172] بينما زادت أسعار الفائدة تحت ضغط صندوق النقد الدولي، ما جعل الديون قصيرة الأجل لتغطية تكاليف إدارة الأعمال أكثر تكلفة. وفي أحد الأمثلة للآثار السلبية الناتجة عن خفض قيمة الدينار، وفقاً لشروط صندوق النقد الدولي، وما يترتب على ذلك من ارتفاع في تكاليف استيراد المواد الخام، بيعت حوالي 30,000 بقرة ألبان تونسية إلى الجزائر في أواخر 2018 لأن مزارعي الألبان كانوا يخسرون المال بسبب سعر الحليب الذي لا يتماشى مع زيادة أسعار علف الماشية.[173] وأدى ذلك لنقص الحليب في السوق المحلية التونسية وارتفاع الأسعار نتيجة الاستغلال.

كما يبدو أن هجرة العقول تتزايد مع انخفاض قيمة العملة، واستمرار البطالة، ووقف توظيف الدولة للمهنيين المدربين تماشياً مع شروط صندوق النقد الدولي فيما يتعلق بتوظيف القطاع العام وتجميد الأجور.[174] هاجر نحو 10,000 مهندس تونسي إلى الخارج للعمل منذ عام 2016، وفقاً لنقابة المهندسين التونسية.[175]

169 المرجع بالإنجليزية:
Mosaique FM (2019) *Taboubi: la hausse des prix a absorbé les majorations (Taboubi: the rise in prices has absorbed the increases).* 1 May [Online]. https://www.mosaiquefm.net/fr/actualite-national-tunisie/538091/taboubi-la-hausse-des-prix-a-absorbe-les-majorations.

170 المرجع بالإنجليزية:
Institut National de la Consommation (2019) *Premiers résultats d'une enquête sur l'endettement des ménages tunisiens (the first results of a survey on Tunisian household debt),* 15 April [Online]. http://inc.nat.tn/fr/premiers-r%C3%A9sultats-d%E2%80%99une-enqu%C3%AAte-sur-l%E2%80%99endettement-des-m%C3%A9nages-tunisiens.

171 المرجع بالإنجليزية:
For reporting on this phenomenon, see Blaise, L. (2019) 'Toujours dans la rouge:en Tunisie, près de deux familles sur trois sont endettées' (Always in the red zone: almost two out of three families are in debt in Tunisia), *Middle East Eye.* French Edition, 13 May [Online]. https://www.middleeasteye.net/fr/reportages/toujours-dans-le-rouge-en-tunisie-pres-de-deux-familles-sur-trois-sont-endettees.

172 من أجل مثال على مناصرة صندوق النقد الدولي لأسعار فائدة أعلى، انظر:
Country Focus (2018) *Tunisia's Outlook in 4 Charts.* 22 October [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/10/17/NA102218-tunisias-economic-outlook-in-four-charts.

173 المرجع بالإنجليزية:
Blaise, L. (2018) 'Tunisie: les éleveurs pris à la gorge par la crise du lait' (Tunisia: Dairy Farmers Stretched to the Limit by Milk Crisis), *Middle East Eye.* French Edition, 20 December [Online]. https://www.middleeasteye.net/fr/reportages/tunisie-les-eleveurs-pris-la-gorge-par-la-crise-du-lait.

174 المرجع بالإنجليزية:
For reporting on Tunisians who see a link between the currency depreciation and their own economic prospects, see Lakhal, M. (2019) 'Tunisia: Illegal migration and brain-drain, two sides of the same coin', *Nawaat.* 7 May [Online]. https://nawaat.org/portail/2019/05/07/tunisia-illegal-migration-and-brain-drain-two-sides-of-the-same-coin/.

175 المرجع السابق.

وأبلغ رئيس نقابة الأطباء التونسي منفذاً إخبارياً أنه في عام 2017، هاجر 47 بالمئة من الأطباء المسجلين حديثاً، ومعظمهم من الأطباء الشباب. وهو ارتفاع كبير عن 6 بالمئة فقط في عام 2013. [176]

وفي حين يعتبر رحيل المثقفين التونسيين المتزايد إلى أوروبا هجرة عقول، يحاول كثيرون آخرون من متعلمين وغير متعلمين الهجرة إلى أوروبا في كثير من الأحيان على متن مراكب بحرية خطيرة وفي مواجهة حدود تخضع لحراسة مشددة. احتجزت إيطاليا وتونس حوالي 9,000 مهاجر تونسي عام 2017، ما يعكس ارتفاعاً في هذا التوجه بدءاً من عام 2015.[177] وفقد مئات المهاجرين الآخرين حياتهم أثناء مغادرة السواحل التونسية في السنوات الأخيرة، معظمهم من التونسيين. يعكس هذا النمط اليأس المتزايد من الوضع الاقتصادي. كما اتخذت الاحتجاجات الاجتماعية والاقتصادية شكل حالات الانتحار عن طريق إضرام النار، ووصلت لنحو 250 أو 300 كل عام منذ عام 2011.[178]

وقد برزت الاضطرابات الاجتماعية بشكل مباشر ضد ظروف التقشف التي جاءت مع قرض صندوق النقد الدولي في كانون الثاني/يناير 2018، حين أثار قانون جديد للميزانية مع زيادة ضريبة القيمة المضافة وخفض الدعم الاحتجاجات في جميع أنحاء البلاد. وحاولت حركة "فاش نستناو" (ماذا ننتظر؟) توجيه هذه المقاومة العفوية ولكن المجزأة للسياسات النيوليبرالية إلى موقف ملموس وبديل تشريعي.[179] كما نمت حركة لمنع "اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق- والهادف إلى تجارة حرة جديدة بين تونس وأوروبا تهدف إلى تحرير الخدمات والزراعة وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي التونسي بموجب إرشادات الاتحاد الأوروبي[180] - منذ بدء المفاوضات المتعلقة بها. ورغم ذلك واصل البنك الدولي دعمه لهذه الصفقة في إطار تحسين "شروط تيسير التجارة" في تونس.[181]

176 المرجع بالإنجليزية:
Samoud, W. (2018) ''Le nombre de médecins quittant le pays double d'une année à une autre', s'alarme le président du Conseil de l'Ordre de médecins' (The number of doctors leaving the country is doubling every year, warns the president of the Medical Board), *Huffpost Tunisie*, 14 January [Online]. https://www.huffpostmaghreb.com/2018/02/14/medecin-tunisie_n_19231322.html.

177 المرجع بالإنجليزية:
Herbert, M. and Gallien, M. (2017) 'Out of the Streets and Into the Boats: Tunisia's Irregular Migration Surge', *MENASource*. Atlantic Council, 27 November [Online]. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/out-of-the-streets-and-into-the-boats-tunisia-s-irregular-migration-surge.

178 المرجع بالإنجليزية:
Ayeb, H. (2019) Suicide in Tunisia: acts of despair and protest [Blog] *Critical Agrarian Studies blog*. Review Of African Political Economy, trans. Max Ajl, May [Online]. https://roape.net/2019/05/14/suicide-in-tunisia-acts-of-despair-and-protest/.

179 المرجع بالإنجليزية:
Aliriza, F. (2018) 'ANALYSIS: Tunisia tackles symptoms rather than cause of austerity riots', *Middle East Eye*. 15 January [Online]. https://www.middleeasteye.net/news/analysis-tunisia-tackles-symptoms-rather-cause-austerity-riots.

180 المرجع بالإنجليزية:
La rédaction de Barr al Aman and Aliriza, F. (2019) *ALECA/Tunisie: L'agriculture à l'épreuve de la souveraineté alimentaire (ALECA/Tunisia: the agriculture tested by food sovereignty*), 2 January [Online]. https://news.barralaman.tn/aleca-tunisie-commerce-agricole-vs-souverainete-alimentaire/.

181 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2018) *Performance and Learning Review of the Country Partnership Framework for the Republic of Tunisia for the Period FY16-21*. Report No. 123957, 22 May, p. 24 [Online]. http://documents.worldbank.org/curated/en/999951530329535279/pdf/Tunisia-PLR-Board-Submission-Version-06062018.pdf.

ورغم الآثار والردود الاجتماعية والاقتصادية السلبية الواضحة لتأثير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على الاتجاه النيوليبرالي للإصلاحات الاقتصادية في تونس، المرتبطة أساساً بشروط القرض، سيكون لبرنامج الإصلاح التونسي الأخير بالتأكيد تأثيرات سياسية واقتصادية واجتماعية أكثر عمقاً في المستقبل. وتثير مسألة ضرورة قروض المؤسسات المالية الدولية لتونس خلال اللحظات الرئيسية تساؤلات حول عملية صنع السياسة المحلية، وهي بحاجة للمزيد من البحث. سيكون على المؤرخين والاقتصاديين السياسيين في المستقبل تقييم مدى التأثير الحالي للمؤسسات المالية الدولية ودورها في إعادة تشكيل الاندماج الاقتصادي التونسي في الاقتصاد العالمي مع الاعتماد على متطلبات السوق الأوروبية.

3. المغرب وصندوق النقد الدولي ... التنمية المفقودة

محمد سعيد السعدي

كانت القضايا السياسية، المرتبطة بانتشار الفساد والاستبداد وقمع الحريات وحقوق الإنسان، جزءاً من الأسباب التي أدت إلى اندلاع الثورات العربية عام 2011، إضافةً إلى القضايا الاقتصادية المتعلقة بآثار السياسات النيوليبرالية التي تبنتها دول عربية عديدة، تحت ستار الإصلاح الاقتصادي، وبرعاية مؤسسات دولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهي سياسات أضرّت بمستوى معيشة المواطنين. وقد غذّى عدم التكافؤ في توزيع الثروة شعوراً بالظلم وحوادث شغب في أوقات مختلفة من تاريخ العلاقة بين هذه الأطراف. وهو ما يستدعي بحث النتائج الحقيقية لهذه السياسات، ودراسة الأسباب التي أدت إلى فشلها، ويستدعي أيضاً طرح التساؤلات حول قدرة هذه المؤسسات على مراجعة سياساتها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وإعادة النظر فيها بعد مرور أكثر من ثماني سنوات على اندلاع ثورات الربيع العربي.

مرت العلاقات بين المغرب وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بثلاث مراحل، كانت أولاها منتصف الستينات، حين شهد الاقتصاد المغربي أزمة مالية حادة (1964-1965). أما المرحلة الثانية فقد أثرت بشكل كبير على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية في المغرب (1983 إلى 1993). وشهدت المرحلة الأخيرة هيمنة سياسة التقشف الصارمة، التي كانت السبب وراء الاضطرابات اللاحقة (2012-2018). تركز دراسة الحالة هذه على المرحلتين الثانية والثالثة نظراً لأهميتهما، وذلك عبر مناقشة مجريات كل منها، وتحليل آثارهما الاقتصادية والاجتماعية من منظور تنموي وحقوقي.

خلافاً لافتراضات صندوق النقد الدولي، تبين هذه الورقة أن التركيز على استقرار الاقتصاد الكلي وعملية اللبرلة أديا إلى تهميش احتياجات المواطنين وأولويات التنمية دون أن تتحقق آثاره الإيجابية المفترضة على القطاع الخاص. وبالمثل، ساهمت سياسات التقشف المستمدّة من وصفات صندوق النقد الدولي، والتي تبناها المغرب في أعقاب الربيع العربي، في ضياع عقد جديد من مسيرة التنمية.

1.3 فشل الإصلاح الاقتصادي (1983-1993)

عانى المغرب من أزمات مالية متواترة منذ أواخر السبعينات، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأسباب، منها داخلية مرتبطة بالاختلالات في نموذج النمو الذي طبقه في الستينات والسبعينات؛ وأسباب خارجية تمثلت في تقلبات سوق النفط العالمي والارتفاع المفاجئ في أسعار الفائدة الأمريكية عامي 1978 و1979. وتمهيداً لتدخله عام 1983، قلل صندوق النقد الدولي من أهمية القيود الخارجية، وركز على العوامل الداخلية في تشخيصه للأزمة المالية في المغرب، مستهدفاً تدخلات الدولة في الاقتصاد التي أدت إلى حدوث اختلالات عميقة في الاقتصاد الكلي. وللسيطرة على هذه الاختلالات، أوصى صندوق النقد الدولي بمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية للبرلة الاقتصاد المغربي،

وخصخصة الشركات التي تملكها الدولة، واعتماد سياسات مالية ونقدية صارمة.[182] في هذا القسم، سنقوم بتقييم تلك الإصلاحات استناداً إلى معايير صندوق النقد الدولي للنجاح، وسنفحص آثارها على الأولويات الاقتصادية للمغاربة والمغربيات، وكذلك على مستلزمات عملية التنمية.

حصيلة إيجابية للإصلاحات الاقتصادية من منظور صندوق النقد الدولي

شرع المغرب في برنامج تكيّف هيكلي بدعم مالي وتقني من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على مدى عشر سنوات (1983-1993). كان للبرنامج بُعدان: البعد الأول تثبيت مؤشرات الاقتصاد الكلي؛ والبعد الثاني تنفيذ حزمة من الإصلاحات ذات المدى المتوسط بدعم من صندوق النقد الدولي. ركّز برنامج الإصلاح الهيكلي على معالجة الاختلالات الداخلية والخارجية للاقتصاد الكلي في المغرب على مدى فترتين:[183] هدفت الفترة الأولى الممتدة بين (1983-1986) إلى الاستقرار الاقتصادي عبر سياسات ضريبية ونقدية، وتخفيض كبير في قيمة العملة الوطنية؛ وركزت الفترة الثانية (1986-1993) على تعزيز جانب العرض للتكيّف الهيكلي بدعم مباشر من البنك الدولي. وكان الهدف من تلك الإصلاحات "تقوية الاقتصاد المغربي على مستوى العرض، مع استمرار تقليص الاختلالات المالية في الاقتصاد الكلي".[184] وقد ركز صندوق النقد الدولي تدخلاته عام 1986 على الإصلاحات الهيكلية، مستهدفاً السياسات الضريبية والتجارية (الضبط التدريجي لأوضاع المالية العامة، وتحرير سعر الصرف اعتماداً على سلة من العملات الأجنبية لشركاء المغرب التجاريين الرئيسيين).

يمكن تلخيص محتويات برنامج الإصلاح الهيكلي ضمن خمسة محاور:[185]

- اللبرلة الاقتصادية: تحرير أسعار السلع والخدمات، وإزالة الحواجز غير الجمركية أمام التجارة الخارجية، مع تخفيض كبير في معدلات الجمارك (انخفضت أعلى نسبة من 400 بالمئة إلى 35 بالمئة)، وتم اعتماد هذه الاجراءات بعد الانضمام إلى الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة عام 1987. كما تم التخلي عن نظام الدعم بوصفه ضاراً بالصادرات.
- تحرير سعر الصرف: أصبح من الممكن، في عام 1993، تحويل الدرهم للعمليات الجارية وللعمليات التي تشمل رؤوس أموال غير المقيمين.
- الإصلاح الضريبي: تم تحديث النظام الضريبي وتبسيطه إلى ثلاث ضرائب أساسية، شملت ضريبة الشركات، وضريبة الدخل العامة، وضريبة القيمة المضافة.
- السياسة النقدية: تحرير النقد وإصلاح القطاع المالي.
- إصلاح القطاع العام والخصخصة

182 المرجع بالإنجليزية:
For a good critique of this emphasis on the domestic factors of the financial crisis, see Stiglitz, G. (2002) *Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America.* Santiago: ECLAC, August.

183 المرجع بالإنجليزية:
Hamdouch, B. (1998) 'Adjustment Strategic Planning, and the Moroccan Economy', in Shafik, N. *Economic Challenges Facing Middle Eastern and North African Countries, Alternatives Futures.* Cairo: ERF.

184 المرجع السابق.

185 المرجع السابق، ص16-14.

أدى برنامج الإصلاح الهيكلي إلى تراجع ملحوظ في الاختلالات المالية للاقتصاد الكلي في الثمانينات على مستوى عجز ميزان المدفوعات (انخفض من 12.3 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1982، مقارنة بـ2.3 بالمئة فقط عام 1988) والعجز المالي (من 9.7 بالمئة إلى 4.5 بالمئة في الفترة ذاتها) ومعدل التضخم (من 10.5 بالمئة إلى 2.3 بالمئة).[186]

الجدول 3.1: تأثير سياسة الإصلاح الهيكلي بمرور الوقت

السياسة المالية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	1975-77	1978-80	1981-85	1986-93
االاستهلاك العام	19.8	20.2	17.1	16
الاستثمارات العامة	10.2	6.6	6.2	3.4
القروض المحلية	6.1	4.4	4	2.8
القروض البنكية	3.4	3.4	3.8	1
القروض الخارجية	8.4	6	6.3	1.7
التضخم (تكاليف المعيشة)	9.7	9.1	9.9	5.4
احتياطيات العملات الأجنبية	1.6	1.5	0.4	2.8
حصة أسواق التصدير	4.4	-6.1	1.5	-0.1
رصيد الحساب الجاري	12.4	-8.9	-9.1	-1.3

التوظيف	1979-70	1980-78	1985-81	1991-86	1993-86
التشغيل الرسمي في المدن (التغيير السنوي)	5.1	1.5	1.3	5.9	6.7
الأجر الرسمي الحقيقي في المدن	0.4	2.3	-2.4	1.4	1.4
البطالة في المدن			14.4	15.7	15.7

النمو	1977-72	1980-78	1985-81	1991-86	1993-86
نمو الناتج المحلي الإجمالي	6.3	3.8	3.4	4.9	3

رأس المال	1977-72	1980-78	1985-81	1991-86	1993-86
الاستثمار (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	22.9	22.9	21.8	18.2	18.5
الاستثمارات الحكومية	7.7	4.6	5.5	2.9	2.9
الاستثمارات الخاصة	9.5	11.8	11.3	11.4	11.5
استثمار المشاريع العامة	5.7	4.8	5.1	3.9	4.1
الادخار الوطني	17.8	16.1	17.6	22.4	22.1

المصدر: Direction des Etudes et des PrevisionsFinancieres - 1996

186 المرجع بالإنجليزية:
Hamdouch, B. (1998).

غالباً ما تُشيد المؤسسات المالية الدولية بالمغرب، باعتباره دولة رائدة بين البلدان متوسطة الدخل من حيث إدارة الاقتصاد الكلي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، لكنها تهمل العوامل الخارجية التي لعبت الدور الأساسي في هذه التحسينات بمعزل عن برنامج الإصلاح نفسه.[187] ورغم حصول المغرب على دعم مالي كبير من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بين 1990 و1993، إلا أنه استفاد أيضاً من إعادة جدولة 1.5-1.2 مليار دولار من الديون الخارجية من نادي لندن وباريس بين 1983 و1986، مما عزز احتياطاته من العملات الأجنبية. إضافة الى هذا، أدى تحسن الأحوال الجوية إلى انخفاض ملحوظ في المنتجات الغذائية المستوردة.[188] كما ساعدت عوامل أخرى على استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي مثل انخفاض أسعار النفط العالمية وأسعار الفائدة، وفرض الحكومة المغربية ضريبة بنسبة 15 بالمئة على النفط المستورد.

بالمقابل، سجل الاقتصاد المغربي نمواً متواضعاً للناتج المحلي الإجمالي أثناء فترة الإصلاح الهيكلي لم تتجاوز نسبته 3.2 بالمئة سنوياً، مسجلاً انخفاضاً كبيراً مقارنة بفترة السبعينات (حين كان متوسط الناتج المحلي الإجمالي 5.2 بالمئة). انخفض النمو إلى 2.29 بالمئة بين 1987 و1993 في المرحلة الأخيرة من برنامج الإصلاح الهيكلي. وقد أدى تساوي هذا المعدل تقريباً مع معدل النمو الديموغرافي (2.2 بالمئة) إلى شبه ركود في نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد (+0.09 بالمئة). ويمكن الربط بين انخفاض النمو الكبير هذا وتراجع إجمالي الاستثمار المحلي، مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي (من 24 بالمئة عام 1980 إلى 21 بالمئة عام 1995). تشير هذه الأرقام إلى أن الاستثمار العام لعب دوراً رئيسياً في دفع النمو الاقتصادي خلال السبعينات.

حصيلة "الإصلاح الاقتصادي" من وجهة نظر حقوق وأولويات الناس

نظراً لتركيز صندوق النقد الدولي على الاستقرار الاقتصادي الكلي لضمان سداد الديون الخارجية، لم تحصل أولويات المواطنين/ات – كتوفير فرص العمل، وتحسين مستويات المعيشة والتنمية البشرية – على اهتمام السياسات التي تمت صياغتها، ويظهر ذلك بشكل واضح في مؤشرات البطالة، والقوة الشرائية والفقر.

187 المرجع بالإنجليزية:
Harrigan, J. and El-Said, H. (2009) 'Economic Reform in Morocco: Stabilization versus Adjustment', Aid and Power in the Arab World. Palgrave Macmillan.

188 المرجع بالإنجليزية:
Morocco recorded an exceptionally high harvest in 1985-86.

ارتفاع البطالة وتدهور القوة الشرائية

أدى انخفاض التوظيف الحكومي وعدم قدرة القطاع الخاص على تعويض هذا النقص في فرص العمل إلى ارتفاع معدلات البطالة. وبلغت فرص العمل في القطاع الخاص 10,000 وظيفة فقط في السنة في الفترة الممتدة بين 1993-1983، وقد فاقها النمو في سوق العمل بدرجة كبيرة.[189] كما نتج عن الانخفاض الكبير في استثمارات القطاع العام تراجع النشاط الاقتصادي في قطاعات مهمة مثل التصنيع والأشغال العامة، وفشل الاعتماد على القطاع الخاص في دفع عجلة الاقتصاد. وقد انخفض معدل الاستثمار الخاص بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 11.8 بالمئة في الفترة 1980-1978 إلى 11.4 بالمئة في الثمانينات وأوائل التسعينات، مما يخالف العقيدة التي تروّج لها المؤسسات المالية الدولية بأن الإصلاحات ستعزز هذه الأرقام.[190]

الفقر والضعف والهشاشة

وفقاً للإحصاءات الرسمية، انخفض معدل الفقر في الثمانينات من 21 بالمئة عام 1984 إلى 13 بالمئة عام 1991، قبل أن يرتفع مرة أخرى إلى 19 بالمئة عام 2000. ومع ذلك، لا تعكس بعض البيانات المتوفرة واقع الفقر والهشاشة في المجتمع المغربي. ويشير انخفاض معدلات التعليم في الثمانينات والتسعينات، وارتفاع معدلات الأمية واستمرار الهجرة من الأرياف إلى المدن، إلى أن الفقر أكثر انتشاراً مما تقول التقارير الرسمية.[191]

يؤثر الاستقرار الاقتصادي الكلي على المدى القصير في معدلات الفقر عبر أربعة طرق رئيسية، وتشمل: الإنفاق الحكومي، والطلب المحلي، والتضخم، وسعر الصرف الحقيقي.[192] وبسبب ضعف شبكات الأمان الاجتماعي في المغرب في الثمانينات والتسعينات، أدى الاستقرار الاقتصادي الكلي وسياسات الإصلاح الهيكلي إلى زيادة الفقر والإقصاء الاجتماعي. وتجلت إجراءات التقشف في الإنفاق العام عبر تجميد أجور الوظائف الحكومية من عام 1981 حتى 1985، وخفض الدعم للسلع الأساسية مثل الخبز والسكر والزيت بنسب 30 بالمئة و52 بالمئة و87 بالمئة على التوالي. وتم تحرير أسعار 45 سلعة بين عامي 1983 و1985، مما أدى إلى ارتفاع تكلفة الأسمدة والكهرباء والمياه والمنتجات البترولية. ساهمت هذه الزيادات في الأسعار بشكل مباشر في اندلاع الانتفاضات الشعبية التي راح ضحيتها العديد من المدنيين، بالإضافة لمئات المعتقلين في جميع أنحاء البلاد سنة1981. ومن حيث الطلب الكلي، انعكس الانخفاض الكبير في النفقات العامة سلباً على تنمية واستغلال الموارد الاقتصادية والاجتماعية (10.2 بالمئة بين 1975 و1977، مقارنة بـ6.2 بالمئة بين 1981 و1985، و3.4 بالمئة بين 1986 و1993).

189 المرجع بالإنجليزية:
Alami, R.M. (2000) 'L'ajustement Structurel et la Dynamique de l'emploiInformel', *Critique Economique*, 2.

190 المرجع بالإنجليزية:
Direction des Etudes et des Pevisions financieres (1996) 'L'Impact du Programme d'Ajustement Structurel', *Document de travail no 13*. Rabat: Ministere de L'Economie et des Finances.

191 المرجع بالإنجليزية:
El-Said, H. and Harrigan, J. (2014) 'Economic Reform, Social Welfare, and Instability: Jordan, Egypt, Morocco and Tunisia', *Middle East Journal*, 68(1), Winter.

192 المرجع بالإنجليزية:
Ali Abdelkader Ali, undated.

أدى انخفاض استثمار القطاع العام ورفع أسعار الفائدة (الجدول 3.1)، وهو مكون رئيسي في برنامج الاستقرار الذي فرضه صندوق النقد الدولي، إلى تراجع الاستثمار الخاص. والحال أن للإنفاق العام آثار إيجابية على القطاع الخاص المغربي عن طريق المشتريات العامة والإنفاق على البنية التحتية، ولا سيما في المناطق الريفية حيث كان يقيم معظم السكان في ذلك الوقت. وفيما يتعلق بالاقتصادات الريفية التي تعتمد على الاستثمار العام في البنية التحتية والخدمات والأسمدة والمكننة، أدت هذه السياسة إلى انخفاض المخرجات وتراجع القدرة الشرائية الريفية، ونتج عن ذلك تدهور البنية التحتية العامة (النقل والاتصالات والخدمات)، والخدمات الاجتماعية (التعليم والصحة والتدريب المهني، والإسكان). كما انخفض الإنفاق على القطاعات الاجتماعية في فترة الثمانينات، وذلك يتضح في انخفاض إنفاق الفرد.[193]

الآثار الجنسانية

يؤثر الفقر في المغرب، كشكل من أشكال الإقصاء، على النساء أكثر من الرجال، بسبب العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.[194] لم يتجاوز عدد الإناث المتعلمات ممن تتراوح أعمارهن بين 8 و13 سنة 51.5 بالمئة عام 1997، ولم يتجاوز هذا الرقم 25 بالمئة في المناطق الريفية. كانت الأمية أكثر انتشاراً بين النساء في سن الرابعة عشرة أو أكثر (62.6 بالمئة مقارنة بـ41 بالمئة بين الرجال). تركزت الأمية بين الإناث في المناطق الريفية بنسبة 87 بالمئة، و43.7 بالمئة في المدن، ويعود سبب هذا الإقصاء إلى نقص الموارد المالية وخاصة في المناطق الريفية، ونقص البنية التحتية المناسبة في مجالات التعليم، والنقل، والاتصالات، والنظام الأبوي السائد الذي يميز الذكور على الإناث.[195]

حصيلة الإصلاح الاقتصادي من منظور التنمية

تراجعت معدلات النمو أثناء مرحلة الإصلاح الهيكلي في المغرب مقارنة بالسبعينات، لكن ما يثير القلق أكثر هو انخفاض جودة النمو، وفشل الرهان على القطاع الخاص والصادرات كمحركين رئيسيين للاقتصاد.

193 المرجع بالإنجليزية:
Kydd, J. and Thoyer, S. (1992) *Structural Adjustment and Moroccan Agriculture: An Assessment of the Reforms in the Sugar and Cereal Sectors*. Paris: OECD.

194 المرجع بالإنجليزية:
Skalli, L.H. (2001) 'Women and Poverty in Morocco: The Many Faces of Exclusion', *Feminist Review*, 69.

195 المرجع بالإنجليزية:
Kydd, J. and Thoyer, S. (1992).

الجدول 3.2: نمو إنتاجية العمل وكثافة رأس المال وإنتاجية مجمل عوامل الإنتاج (نسبة مئوية)

	1960-2000	1960-1981	1981-1990	1991-2000
إنتاجية العمل	2.57	4.43	17.1	0.00
كثافة رأس المال	3.08	5.37	6.2	0.32
إنتاجية مجمل عوامل - حساب النمو	1.49	2.54	1.00	-0.12
إنتاجية مجمل عوامل الإنتاج - تحليل محفظة	1.00	1.85	0.49	-.0.19

المصدر: Chemingui, M.A. and Isaksson, A- 2007

نمو محدود وإنتاجية ضعيفة

شهد المغرب أكبر زيادة في الانتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بين 1960 و1980، قبل الإصلاح الهيكلي (الجدول 3.2). ومنذ ذلك الحين، انخفضت هذه النسبة إلى 1 بالمئة بين 1981 و1990 قبل أن يتحول إلى رقم سلبي (0.12 بالمئة) بين 1991 و2000. يعود السبب الأول لهذا التراجع إلى انخفاض استثمارات الدولة (انخفاض معدل الاستثمار من 24 بالمئة عام 1980 إلى 21 بالمئة عام 1995)، والتي شكلت معظم الاستثمارات في فترة السبعينات، وركزت بشكل أساسي على البنية التحتية والخدمات والشركات التي تملكها الدولة. ويعود السبب الثاني إلى ازدهار الصادرات من الصناعات التي سعت للاستفادة من الوصول التفضيلي إلى السوق الأوروبية (خاصة المنسوجات والملابس والجلود والأحذية والصناعات الغذائية)، ومن تخفيض قيمة الدرهم في فترة الثمانينات. وشهدت هذه الصناعات انخفاضاً بنسبة 30 بالمئة في الإنتاجية بين 1986 و1990.[196] ويرجع السبب الثالث إلى ضعف التقدم التكنولوجي بسبب إحجام الدولة عن قيامها بدور فعّال في تعزيز البحث والتطوير، وفشلها في تحفيز المؤسسات العامة والخاصة على اكتساب القدرات التكنولوجية عن طريق التعلم والتراكم.[197]

قطاع خاص ريعي وغير منتج

خلافاً لتوقعات النظرية النيوليبرالية وتأكيدات المؤسسات المالية الدولية، لم تؤدّ "الإصلاحات الاقتصادية" الى تحمل القطاع الخاص لمسؤوليته في تحفيز النمو وخلق فرص العمل وتحقيق التحول الهيكلي عبر تعزيز الأنشطة العالية الإنتاجية. وكما أشرنا أعلاه، أدى الانخفاض في استثمار القطاع العام بسبب سياسات التقشف التي تم تنفيذها بين 1983 و1993 إلى انخفاض كبير في إجمالي الاستثمار. وانخفض معدل الاستثمار الخاص مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي من 11.8 بالمئة في الأعوام 1980-1978 إلى 11.4 بالمئة، قبل أن يرتفع قليلاً إلى 11.7 بالمئة 1993-1986 (الجدول 3.1). تم تفعيل الإصلاحات النيوليبرالية التي بدأت في الثمانينات والتسعينات بأسلوب عزز ووسع شبكات المحسوبية والعملاء

196 المرجع بالإنجليزية:
Leymarie, S. and Tripier, J. (1992) *Maroc: Le Prochain Dragon (Morocco the next dragon).* Rabat: Eddif.

197 المرجع بالإنجليزية:
El Fakir, A. (2011) 'Two decades of liberalization reforms in Morocco: Successes and failures', in Harrigan, J. and El-Said, H. *Globalization, Democratisation and Radicalisation in the Arab World.* UK: Palgrave Macmillan.

لـ"المخزن" (المخزن كلمة مرادفة للنخبة في البلاد وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالملك والسلطة المركزية). قام المخزن بتوجيه الخصخصة لصالح مجموعات محددة من الشركات المغربية، ولا سيما تلك التي تسيطر عليها العائلة الحاكمة، في حين تجاهل الإطار المؤسسي المعني بمراقبته بأكمله.[198]

تميل المكونات السائدة للقطاع الخاص المغربي (المجموعات المالية والتجارية والصناعية) إلى التركيز بشكل واضح على الخدمات المصرفية والمالية وغيرها من الخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية، وكذلك إلى الاستفادة من الروابط السياسية والمحسوبية. وبسبب الخوف من المنافسة الأجنبية، انسحبت بعض مجموعات الأعمال من القطاع الصناعي لصالح القطاعات "القادرة على الصمود في وجه البضائع الصينية".[199] من ناحية أخرى، اقتصرت الشركات الصغيرة والمتوسطة على التجارة والخدمات، مع توسع بسيط في قطاع الملابس على شكل تعاقدات من الباطن (أو "المناولة" بتعبير آخر) مع الشركات الأوروبية.[200]

تحسنت وتيرة الاستثمار الأجنبي المباشر نسبياً في أواخر التسعينات وبداية العقد الأول من القرن الحالي، غير أن أكبر العمليات المسجلة على هذا الصعيد هي خصخصة الشركات التي تملكها الدولة (مثل قطاع الاتصالات وتكرير النفط). كما اتسم هذا الاستثمار بالتركيز على أنشطة التجميع باستخدام عمالة منخفضة التكلفة مع تأثير محدود في مجال التصنيع ونقل التكنولوجيا.

الأبعاد السياسية للإصلاح الاقتصادي

في حين التزم النظام السياسي المغربي بتلبية الضغوط الخارجية والمحلية من أجل اعتماد إصلاحات هيكلية نيوليبرالية، كان لا بد له من التصدي للمخاطر الاجتماعية والسياسية الكبيرة الناجمة عن هذا الاختيار. تطلبت الضغوط الخارجية من جانب المؤسسات المالية الدولية تنفيذ الشروط الخاصة بها (عبر برامج الإصلاح الهيكلي) مقابل الإقراض الائتماني. إلا أنه تم تخفيف ثقل هذه القيود إلى حد ما بفضل اصطفاف النظام المغربي الى جانب "المعسكر الغربي". في الواقع، أبرم المغرب بين عامي 1982 و2003 ست اتفاقيات لإعادة جدولة الديون مع نادي باريس، وثلاث اتفاقيات مع بنوك دولية خاصة، وحصل على 15 قرضاً للتكيف الهيكلي والقطاعي من البنك الدولي، وسبعة قروض وتسهيلات ممددة من صندوق النقد الدولي.[201]

في الوقت نفسه، واجهت السلطة المركزية، التي يسيطر عليها القصر وأجهزته (ما يسمى المخزن)، تضارباً في المصالح على الصعيد المحلي. وفي حين دعمت الطبقة الرأسمالية الثرية بقوة عملية الخصخصة، عانى الصناعيون من تحديات الانقسام بين حماية صناعات استبدال الواردات ودعاة اللبرلة الأكثر اهتماماً بالتصدير إلى السوق العالمية. ومثال على

198 المرجع بالإنجليزية:
Saadi, M.S. (2013) *Neoliberal Reforms, Business Groups, and the Challenges of Moroccan Development.* MRM 14th, Mersin (Turkey), March.

199 المرجع بالإنجليزية:
Saadi, M.S. (2006) 'Secteur privé et développement humain au Maroc 1956-2005', in Rapport du *Cinquentenaire sur le développement humain au Maroc.* Rabat.

200 المرجع السابق.

201 المرجع بالإنجليزية:
Paloni, A. and Zanardi, M. (eds.) (2012) *World Bank and Policy Reform.* IMF.

هذا الانقسام هو ما حصل بين قطاعات النسيج والألبسة "حيث كانت الخلافات أكثر وضوحاً بين مصنعي المنسوجات المحليين من جهة، والداعمين المتطرفين للبرلة من مصدري الملابس".[202]

على الصعيد الاجتماعي، هددت الإصلاحات الاقتصادية النيوليبرالية بشكل مباشر أرزاق شرائح كبيرة من السكان، ولا سيما الفقراء في مناطق المدن. ونتيجة لذلك، قُوبلت هذه الإصلاحات بموجة من الإضرابات وبمعارضة النقابات العمالية المتزايدة. في حزيران/يونيو عام 1981، وبعد الزيادة الكبيرة في أسعار المنتجات الأساسية، "تحول الإضراب إلى مظاهرة شعبية تندد بالآثار التي نتجت عن السياسات الاقتصادية الحكومية، وقد انضم للعمال في كلا القطاعين الخاص والعام أصحاب المتاجر في البدء، ومن ثم لحق بهم الطلاب والعاطلون عن العمل..."[203] واضطرت الحكومة بعد هذه الاحتجاجات الشعبية إلى تعليق برنامج فرض الاستقرار الذي كان يدعو إليه صندوق النقد الدولي وتم التفاوض عليه في تشرين الأول/أكتوبر عام 1980.[204]

2.3 دور صندوق النقد الدولي الرقابي (1994-2008)

أضاف صندوق النقد الدولي لعملية الإقراض مهمة المراقبة في الفترة 1994-2008. وتصاعد التوتر بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، حيث قام البنك بتعديل شكلي لخطابه لمعالجة الأبعاد الاجتماعية والسياسة العامة، في حين واصل صندوق النقد الدولي إهمال القضايا الحساسة مثل فرص العمل والفقر والضعف والتفاوت، متشبثاً بنهجه في الابتعاد عن الأمور السياسية.[205]

مراقبة صندوق النقد الدولي: نقد حذر لإرشادات "حكومة التناوب"

رغم أن المغرب كان قد طوى صفحة الإصلاح الهيكلي بشكل رسمي عام 1993، إلا أن الالتزام بما يسمى "الإصلاح الهيكلي الدائم" ظل سارياً عبر تنفيذ المادة الرابعة من اتفاقية صندوق النقد الدولي. تشتمل مراقبة صندوق النقد الدولي عادةً على إصدار توصيات السياسة الاقتصادية التي ينبغي على الحكومات الالتزام بها فيما بعد، وتأخذ الأسواق المالية العالمية هذه التوصيات بعين الاعتبار عند تقييم فرص الاستثمار والتجارة مع تلك البلدان. أشار تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لعام 2001 حول مشاورات المادة الرابعة إلى "الاتفاق مع السلطات المغربية على أولويات السياسة الاقتصادية ... وبالتحديد الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي، والسيطرة على المالية العامة، وتحرير التجارةالخارجية، وتعزيز القطاع المالي."[206] لكن هذا الالتزام لم يحل دون اعتماد نهج انتقائي من طرف الحكومة

202 المرجع بالإنجليزية:
Cammett, M.C. (2007) *Globalization and Business Politics in Arab North Africa, A Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press.

203 المرجع بالإنجليزية:
Walton, J. and Seddon, D. (1994) *Free Markets and Food Riots, The Politics of Global Adjustment.* Oxford: Blackwell.

204 المرجع بالإنجليزية:
White, G. (2001) *A Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco.* New York: State University of New York Press.

205 المرجع بالإنجليزية:
Harrigan, J. and El-Said, H. (2009).

206 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2001) *Morocco: 2001 Article IV Consultation-Staff Report; Public Information Notice; Statement by the Executive Director for Morocco.* IMF Country Report No. 01/ 205[Online]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01205.pdf.

المغربية تجاه الإصلاحات النيوليبرالية من أجل عناية أكبر بالجانب الاجتماعي.

في هذا السياق، شهد المشهد السياسي المغربي تغيراً كبيراً عام 1998، حيث صعدت القوى السياسية التقدمية والوطنية التي ناضلت ضد استبداد الملك الحسن الثاني إلى السلطة، وشكل هذا الائتلاف السياسي المعارض ما سمي بحكومة "التناوب التوافقي" (1998-2002). حاولت هذه الحكومة التركيز على الآثار الاجتماعية لبرامجها، محافظةً على السياسات ذات التوجه النيوليبرالي، إلا أنها اضطرت إلى مواجهة انتقادات شديدة من صندوق النقد الدولي، وأحد الأمثلة على ذلك استياء صندوق النقد الدولي من زيادة أجور موظفي القطاع العام بنسبة 12.2 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2004، بدلاً من 9.5-9 بالمئة كما نصت عليه خطة السنوات الخمس 2000-2004. ورأى صندوق النقد الدولي أن الزيادة في الأجور العامة "تقيّد المجال المالي، إذ تمثل الأجور وخدمة الدين العام 74 بالمئة من عائدات الضرائب"، وفي ذلك تجاهل لحقيقة أن زيادة الأجور تعود بشكل جزئي إلى جهود الحكومة من أجل النهوض بقطاع التعليم، خاصة في المناطق الريفية وبين الفتيات. وفي نهاية المطاف، خضعت الحكومة لضغوط صندوق النقد الدولي، ووعدت بمراجعة نظام الأجور والترقيات لموظفي القطاع العام، واعتماد برنامج إصلاح الإدارة العامة بمساعدة فنية ومالية من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي.[207]

أسفرت هذه السياسة عن حملة مغادرة طوعية ضخمة بين موظفي القطاع العام في 2005، ساهمت في تخفيض فاتورة الأجور إلى 10 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، قبل أن ترتفع إلى 11 بالمئة عام 2011، وذلك وفقاً لتقرير عام 2017 الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات. وقد عانت الحكومة منذ ذلك الحين من خسارة الخبرات الفنية، وخاصة في القطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة.[208]

النمو الإقصائي يمهّد لقيام الانتفاضة عام 2011

على عكس الثمانينات والتسعينات، شهد المغرب معدلات نمو معقولة بين عامي 2000 و2009 بسبب ظروف عالمية مواتية، بالإضافة إلى العوامل المحلية. إلا أن عدداً من الظواهر السلبية رافقت هذا النمو وحدّت من آثاره الإيجابية على الاقتصاد والمجتمع، خاصة في ظل استمرار تهميش صندوق النقد الدولي للقضايا الاجتماعية.

207 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2005).

208 المرجع بالإنجليزية:

Cour des Comptes (2017) *Systeme de la Fonction Publique (Civil Service System).* Rabat, December.

معدل نمو معقول دون تحول هيكلي اقتصادي

شهد المغرب نمواً معقولاً دون حصول تحول هيكلي اقتصادي بين عامي 2000 و2009، حيث بلغ النمو 5.1 بالمئة سنوياً (مقارنة بـ2.5 بالمئة في التسعينات، و3.8 بالمئة في الثمانينات). وقد ساهم عاملان رئيسيان في ذلك. يتعلق العامل الأول بالظروف الاقتصادية العالمية المواتية (مثل ارتفاع أسعار السلع الأساسية و"أمولة" الاقتصاد العالمي)، التي أدت إلى زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر، وزيادة التحويلات المالية للمغاربة في المهجر، كما عززت الزيادة الكبيرة في عائدات السياحة الطلب المحلي عبر الاستثمار والاستهلاك. ويتعلق العامل الثاني بالأشغال العامة الهامة التي ترعاها الدولة، واستمرار دعم الغذاء والوقود الذي حافظ على الطلب الكلي ومعدلات تضخم معتدلة.

الجدول 3.3: مقارنات دولية لمعدلات النمو الحقيقي (متوسط على أساس سنوي)

	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2013
العالم	3.4	3.1	3.5	3.3
الدول النامية	3.5	3.7	6.1	5.8
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	2.4	2.2	5.7	5.1
آسيا	6.8	7.6	8.5	6.8
الشرق الأوسط	1.6	3.8	4.9	4.7
المغرب	3.8	2.5	5.1	3.4

المصدر: Vergne, C. (2014)

غير أن لهذا النمو نقاط ضعف جعلت منه نمواً غير مستدام، حيث انتعاش الطلب المحلي هو ما دفع إلى هذا الازدهار، وليس تصدير السلع المصنعة ذات المحتوى التكنولوجي المتوسط أو العالي كما تروج له المؤسسات المالية الدولية. وبعبارة أخرى، لم يعكس النمو تحولاً هيكلياً في الاقتصاد المغربي. يوضح التقسيم القطاعي للناتج المحلي الإجمالي تضخم قطاعات الخدمات ذات الإنتاجية المنخفضة على حساب التصنيع (من 43 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1980 إلى 51 بالمئة عام 2012).[209] وعلى النقيض من ذلك، استمر التصنيع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الانخفاض أثناء العقد الأول من القرن الحالي، وظلت مساهمة الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في نمو الناتج المحلي الإجمالي ضعيفة (تقدر بنسبة 15 بالمئة فقط بين 1980 و2010).[210]

209 المرجع بالإنجليزية:
Vergne, C. (2014) 'Le Modèle de Croissance Marocain: Opportunités et Vulnérabilités', *Macroéconomie et Développement*, 14. Tableau No 3.

210 المرجع السابق.

صعود رأسمالية المحاسيب

أخيراً وليس آخراً، برزت بشكل لافت ظاهرة رأسمالية المحاسيب، حيث استحوذت فئة قليلة من رجال الأعمال المتواجدين في الوقت ذاته على رأس هرم الدولة أو المقربين منها على أهم عمليات الخصخصة. وقد استفادوا كذلك من تفويت أراضي في ملك الدولة بأثمان رمزية ومن تنفيذ القوانين واللوائح بشكل تمييزي.[211] ساهمت هذه التشوهات في البنية الاقتصادية في انتشار الفساد والمحسوبية كما هو واضح في مؤشر الفساد في المغرب.[212] ولعله من المستغرب بقاء المؤسسات الدولية صامتة أمام هذه الممارسات، وعدم اقتراح أي خطة عمل، أو فرض شروط على الحكومة المغربية لإنهائها. نتيجة لذلك، شجعت هذه التطورات على ظهور أنماط من الريع والاحتكار في أوساط القطاع الخاص على حساب المستهلكين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ارتفاع البطالة والبطالة المقنّعة والتفاوت الاجتماعي والمجالي

قبل الربيع العربي، تجاهلت المؤسسات المالية الدولية (خاصة صندوق النقد الدولي) المشكلات المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص والحماية الاجتماعية، وتؤكد القراءة المتأنية للتقارير والمراسلات بين صندوق النقد الدولي ومصر والمغرب وتونس ذلك الأمر (2006-2013). وتكشف محتويات تلك التقارير عدم وضع صندوق النقد الدولي لهذه القضايا ضمن استراتيجية النمو التي تبناها إلا بعد حدوث الاحتجاجات الشعبية في عام 2011 (الجدول 3.4).

وهذا ليس بغريب لأن صندوق النقد الدولي يعتبر أن التركيز على النمو الاقتصادي من شأنه أن ينعكس إيجاباً على النمو الاحتوائي (أو الدامج)، ولا يزال يدفع دول شمال إفريقيا إلى إعطاء الأولوية لـ" توسيع الكعكة الاقتصادية" قبل إعادة توزيعها. إلا أن التجربة المغربية تناقض ذلك الأمر، حيث استفادت بعض الفئات الاجتماعية فقط من تحسن النمو أثناء العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وعلى الرغم من انخفاض معدل الفقر من 15.3 بالمئة إلى 9 بالمئة بين عامي 2001 و2007، ظلت نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم مرتفعة نسبياً (14 بالمئة على الصعيد الوطني، و14.4 بالمئة في المناطق الريفية). بالإضافة إلى ذلك، تشير الإحصائيات الصادرة عن المندوب السامي للتخطيط إلى أن 18 بالمئة من المغاربة ظلوا يعانون من الضعف والهشاشة أيضاً في عام 2007.[213] وبصورة إجمالية، كان ربع سكان المغرب إما فقراء أو معرضين للوقوع في براثن الفقر.

211 المرجع بالإنجليزية:

Saadi, M.S. (2016).

212 المرجع بالإنجليزية:

Trading Economics (2019) *Morocco Corruption Index* 1998-2019 Data [Online]. https://tradingeconomics.com/morocco/corruption-index.

213 المرجع بالإنجليزية:

Vergne, C. (2014).

تدهوَر ترتيب المغرب في مؤشر التنمية البشرية من 112 عام 2001 إلى 130 عام 2013. أما ترتيب الدول العربية التي تتمتع بمستوى من التنمية مشابه للمغرب فكان أفضل (94 تونس و100 مصر و112 الأردن). من جهة أخرى، يشير مؤشر الفقر متعدد الأبعاد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يركز على مستوى حرمان الأسر في مجالات التعليم والصحة ومستوى المعيشة، أن 15.6 بالمئة من السكان (نحو 5 ملايين مواطن/ة) يعانون من هذا النوع من الفقر عام 2011، إضافة الى 12.6 بالمئة آخرين، أي 4.1 مليون شخص، كانوا قريبين من خط الفقر.

الجدول 3.4: المشورة السياسة لصندوق النقد الدولي بشأن الأبعاد الاجتماعية للسياسة الاقتصادية

المغرب	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
النمو الشامل	-	-	-	-	NA	X	X	X
تعزيز تعليم الرعاية الصحية	-	-	-	-	NA	X	X	X
تحسين إعادة التوزيع وعدم المساواة	-	-	-	-	NA	X	X	X
تونس	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
النمو الشامل	-	-	-	-	-	NA	X	X
تعزيز تعليم الرعاية الصحية	-	-	-	-	-	NA	-	X
تحسين إعادة التوزيع وعدم المساواة	-	-	-	-	X	NA	X	X
مصر	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
النمو الشامل	-	-	-	NA	-	NA	NA	X
تعزيز تعليم الرعاية الصحية	-	-	-	NA	-	NA	NA	X
تحسين إعادة التوزيع وعدم المساواة	-	-	-	NA	-	NA	NA	X

المصدر: Momani, B. and Lanz, D. (2014)

وازداد التفاوت في الدخل أيضاً، حيث ارتفع مؤشر جيني من 39.2 بالمئة عام 1991 إلى 40.9 بالمئة 2007. وبلغت نسبة الربع الأعلى من المغاربة الأثرياء 48 بالمئة من الدخل القومي الإجمالي، مقارنة بـ6.5 بالمئة فقط للربع الأشد فقراً.[214]

ووصلت البطالة بين القوى العاملة إلى 9.1 بالمئة عام 2013. وتقلصت نسبة مشاركة القوى العاملة إلى 48.5 بالمئة ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و64 سنة، وظل معدل البطالة مرتفعاً في المدن (14 بالمئة)، وبين الشباب (19.1 بالمئة) والخريجين (17 بالمئة). بالإضافة إلى ذلك، كان 37 بالمئة من العمال غير الزراعيين يعملون في القطاع غير الرسمي، في حين قُدّرت نسبة البطالة المقنّعة (العاملين لصالح الأُسر بدون أجر، والعمال المستقلين) بنحو 50 بالمئة من إجمالي العمالة.

214 المرجع السابق.

3.3 من الأزمة المالية العالمية إلى أزمة الربيع العربي

في حين غيّر الربيع العربي - والاحتجاجات التي تمثلت بحركة 20 شباط/فبراير في المغرب - خطاب صندوق النقد الدولي تجاه العالم العربي، إلا أنه لم يغير من سياساته وتوصياته تجاه المغرب. كان لإجراءات التقشف التي فرضها الصندوق، مقابل توفير خط احتياطي وسيولة، أثر سلبي على النمو والعمالة والاستقرار الاجتماعي، مما أثار الاحتجاجات الشعبية ومعارضة المجتمع المدني والحركات الاجتماعية. وساعد غياب التحولات الكبيرة في النظام السياسي على استمرار الإصلاحات النيوليبرالية الجارية.

عقد آخر من الإصلاح الهيكلي والتقشف (2012-2020)

مع اندلاع الثورات العربية في تونس ومصر، خرج المغاربة إلى الشوارع في 20 شباط/فبراير 2011 للتنديد بالاستبداد، وإنهاء الفساد والمحسوبية، والمطالبة بالعدالة الاجتماعية. ردّ ملك المغرب على الحركة بمحاولة تهدئتها، حيث شرع بإطلاق إصلاح دستوري متقدم نسبياً. وفي حين عزز هذا الإصلاح من صلاحيات رئيس الحكومة والبرلمان فعلياً، إلا أنه لم يغيّر الطابع التنفيذي للنظام الملكي بدرجة كبيرة، وأدى أيضاً إلى دمج وترسيخ "إجراءات التقشف المالي كمبدأ توجيهي في العمليات المالية وميزانية الدولة" في الدستور.[215]

على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي، سارعت الحكومة لاحتواء الوضع وشراء السلام الاجتماعي عبر التضحية بالتوازنات المالية. تعهدت بتوظيف آلاف الشباب المتعلمين والعاطلين عن العمل، ومنحت زيادة غير مسبوقة في أجور موظفي الدولة المدنيين. كما رفعت من دعمها للسلع الأساسية إلى مستوى قياسي يزيد عن 8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

خلقت هذه السياسة بكل تأكيد اختلالات في الاقتصاد الكلي، وفاقم الوضع ارتفاع أسعار النفط عالمياً والأزمة الاقتصادية المستمرة في أوروبا. وفي هذا السياق، قررت الحكومة المغربية أن تطلب من صندوق النقد الدولي خط وقاية وسيولة بقيمة 6.2 مليار دولار لمدة عامين تحسباً لأي صدمات خارجية قد تؤثر سلباً على ميزان المدفوعات واحتياطي العملات الأجنبية. تم تجديد خط الائتمان هذا عام 2014 (5 مليارات دولار) و2016 (3.42 مليار دولار)، وانتهى في تموز/يوليو 2018. وفي حين لم تسحب الحكومة أي شيء من الحساب، فقد قدّر وزير الاقتصاد والمالية المغربي عمولتها بمبلغ 600 مليون درهم.[216]

215 المرجع بالإنجليزية:
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*, 41(1).

216 جمعية أطاك المغرب (2018) خط الوقاية والسيولة تعبير عن جيل جديد من سياسات التقويم الهيكلي المعمق والشمال، 22 آذار/مارس.

المزيد من إجراءات التقشف في المغرب

نص خطاب النوايا الذي أرسلته الحكومة المغربية في تموز/يوليو 2012 إلى صندوق النقد الدولي بشأن خط الوقاية والسيولة على التزامها بشكل واضح "بمواصلة تنفيذ الإصلاحات الاستراتيجية الهيكلية والقطاعية" لتعزيز النمو وخلق فرص العمل[217] (في المقام الأول مخطط إقلاع الصناعي، ومخطط المغرب الأخضر الزراعي، والخطة الزرقاء السياحية). كما وعدت "بمواصلة تعزيز استدامة الاستقرار المالي الداخلي والخارجي". أدرج الموقعون على الرسالة (وزير المالية والاقتصاد ووالي بنك الغرب) تذكيراً بأن الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي قد أصبح مبدأً دستورياً منذ اعتماد دستور 2011. والتزم المسؤولون الحكوميون لهذه الغاية بما يلي:

- التخفيض المنتظم للعجز المالي إلى 3 بالمئة نهاية 2016 عن طريق زيادة كفاءة الإنفاق العام وتحسين توليد الإيرادات. وينص هذا القسم على إعطاء الأولوية لتصحيح الدعم - عبر الدعم الموجه وخفض الموارد المخصصة لها للحفاظ على الاستثمار العمومي - وإصلاح نظام التقاعد لضمان استدامته المالية.
- مواصلة البنك المركزي المغربي سياسته لضمان استقرار الأسعار على المدى المتوسط، ودعم القطاع المصرفي وتزويده بالسيولة اللازمة عند الضرورة.
- الحفاظ على سعر صرف ثابت مؤقتاً، مرتبط بسلة من العملات تتكون من اليورو والدولار.
- التمسك بالمؤشرات الكمية المرفقة بخطاب النوايا بشأن الحفاظ على احتياطيات العملات الأجنبية وتقليل عجز الميزانية.

تم تعزيز هذه الالتزامات بمذكرة برنامج عام 2013 (المربع 3.1).

المربع 3.1: اتفاق ضمان وقائي مع صندوق النقد الدولي[218]

المشكلة: «عجز الميزانية في حالة تفاقم بسبب زيادة تكلفة دعم السلع الأساسية وتزايد فاتورة الأجور».

الأولويات:

- متابعة سيرورة الانتعاش من أجل إعادة بناء الاحتياطيات المالية وضمان استمرارية الأوضاع المالية على المدى المتوسط، وذلك عبر استبدال الدعم العام العالي التكلفة وإصلاح المعاشات التقاعدية ببرامج اجتماعية موجهة ومحددة الأهداف.
- إعادة بناء الاحتياطيات الوقائية في الحسابات الجارية، وتعزيز القدرة التنافسية عبر الإصلاحات الهيكلية وزيادة مرونة أسعار الصرف.
- دعم تحقيق نمو أكبر وأكثر استيعابية عن طريق تعزيز الحوكمة الاقتصادية وتحسين بيئة العمل.
- الحفاظ على أحوال نقدية ومالية مقبولة والحفاظ على الاستقرار المالي.

217 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2012) *Morocco: Letter of Intent*, 27 July [Online]. https://www.imf.org/external/np/loi/2012/mar/072712.pdf.

218 المرجع بالإنجليزية:
Program Note, Morocco, 5 April, IMF website

كما حثت توصيات صندوق النقد الدولي، الناجمة عن مشاورات المادة الرابعة، على اعتماد سياسة مرونة سوق العمل، ووضع حد أقصى لكتلة الأجور في الميزانية العامة، والحد من الإنفاق العام على السلع والخدمات، وذلك بغية "توفير حيّز (أو هامش) مالي للإنفاق ذي الأولوية على المدى المتوسط".[219]

التأثير على النمو والتشغيل

كشفت أنماط الإنفاق العام في جميع أنحاء المنطقة عن اتجاه تنازلي واضح ظهر بعد اندلاع الثورات العربية ودخول صندوق النقد الدولي على الخط (الجدول 3.5). ويتجلى هذا بشكل خاص في حالة المغرب، حيث انخفض الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل مستمر منذ عام 2012، وانخفض معدل النمو السنوي لهذا الإنفاق بالأسعار الحالية مقارنة بعام 2000. وتشير البيانات إلى أنه تم خفض العجز المالي عبر الضغط على الإنفاق العام – وليس عبر زيادة الإيرادات أو الميزانية العامة.

هكذا انخفضت النفقات العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي من 29.8 بالمئة عام 2012 إلى 24 بالمئة عام 2018. ومن المتوقع أن تواصل انخفاضها في السنوات المقبلة لتصل إلى 22.4 بالمئة بحلول 2022. ويرجع هذا الانخفاض بدرجة كبيرة إلى انخفاض كتلة الأجور، من 11.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2012 إلى 11.5 بالمئة عام 2018، ومن المتوقع أن يصل إلى أدنى مستوياته عند 9.8 بالمئة عام 2022. كما انخفض دعم السلع الأساسية من 6.5 بالمئة عام 2012 إلى 1.2 بالمئة عام 2018، وستصل إلى 0.7 بالمئة بحلول 2022. لكن الحيّز المالي الذي نجم عن هذا التخفيض لم يتم توجيهه للاستثمار العمومي. فقد ظل الاستثمار في الميزانية العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في حالة ركود عند مستوى منخفض بلغ 5.5 بالمئة بين عامي 2012 و2018، ومن المتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 6.1 بالمئة بحلول 2022. وبالمقارنة، انخفضت الإيرادات المتولدة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 28.0 بالمئة عام 2012 إلى 26.5 بالمئة عام 2018، ومن المتوقع أن تصل إلى 26.3 بالمئة بحلول 2022. (الجدول 7.3).

الجدول 3.5: التغيرات في إجمالي الإنفاق الحكومي في المغرب ومصر والأردن وتونس 2005-2020[219]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
المغرب	4.7	-3.1	0.7	1.8	-0.7	0.8	2.6	-2.2	1.6	-2.2	-1.9	-0.3	0.1	-0.3	-0.2	0
مصر	-0.6	4.5	-2.7	0.7	-1.4	-1.2	X	-1.6	0.8	4.4	-3.4	-2.5	-0.9	-0.5	-0.5	-0.3
الأردن	1.1	-2.5	0.6	-2.6	0.6	-4.5	X	2.8	-1.7	4	-9.3	0.9	NA	-0.1	0	0.3
تونس	-0.1	-0.4	0	1	-0.1	-0.2	X	4	0.9	0.5	-0.9	0	NA	-0.1	-0.1	-0.1

219 المرجع بالإنجليزية:
Ortiz, I., Cummins, M., Capalds, J. and Karunane, K. (2017) *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries* [Online]. https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192.

الجدول 3.6: النمو الحقيقي على أساس سنوي كنسبة مئوية (بمليارات العملة المحلية/ متوسط أسعار المستهلكين)[220]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
المغرب	21.1	-4.0	6.9	13.9	2.8	6.0	12.7	6.4	-2.4	2.4	-1.2	3.9	5.3	4.2	4.7	21.1
مصر	0.1	25.1	1.5	9.9	-3.9	0.2	-2.7	8.6	18.2	7.6	-4.8	-3.2	1.7	3.1	3.4	0.1
الأردن	9.8	5.4	10.3	4.8	11.2	-7.9	14.4	-2.5	16.2	10.2	-20.3	7.9	5.1	4.5	4.9	9.8
تونس	4.8	4.1	5.9	10.7	2.3	2.8	15.1	7.1	3.9	-3.3	-0.3	3.4	3.7	4.4	4.6	4.8

الجدول 3.7: تمويل الحكومة المركزية لميزانية المغرب 2012-2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
الإيرادات	28.0	27.8	28.0	26.5	26.1	26.1	26.0	26.0	26.2	26.3	26.3
الضرائب	23.9	22.3	22.0	22.0	21.1	21.4	21.8	22.8	22.3	22.7	22.8
الضرائب على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية	11.7	11.1	10.9	10.3	10.3	10.5	10.4	10.8	8.9	8.9	8.9
الضرائب على السلع والخدمات	12.8	12.6	12.0	11.9	11.7	11.5	11.0	10.6	10.9	10.9	11.0
النفقات	29.8	27.5	25.2	24.5	24.2	24.0	23.3	23.0	22.7	22.4	22.4
تعويضات الموظف	12.6	12.7	12.0	11.9	11.7	11.5	11.0	10.6	10.2	9.8	9.8
اجور ورواتب	11.4	11.0	10.4	10.3	10.0	9.8	9.4	1.9	8.7	8.4	8.4
استخدام السلع والخدمات	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6
الدعم	6.7	4.6	3.5	1.4	1.4	1.4	1.2	1.0	0.9	0.8	0.7
صافي المشتريات من الأصول غير المالية	5.4	5.1	5.5	5.6	5.4	5.5	5.5	5.5	5.7	5.9	1.6

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي، وردت في تقرير الصندوق حول المغرب ومشاورات المادة الرابعة» (2017).

كيف أثر تطور العجز المالي هذا على النمو والتشغيل؟ كما أشرنا سابقاً، يؤثر الإنفاق العام على سلوك القطاع الخاص، وعلى قرارات الفاعلين في السوق المالية، وعلى الإنتاجية، وعلى الاستهلاك الخاص، وغير ذلك من المتغيرات. وبالنتيجة يشكل الاستثمار العام محركاً لتوسيع القدرات الإنتاجية وزيادة الدخل، كما يساهم في تقديم الخدمات والتسهيلات لجميع سبل النشاط الاقتصادي والاجتماعي.[221]

220 المرجع السابق.

221 المرجع بالإنجليزية:
Ortiz, I., Cummins, M., and Capaldo, J. (2015) *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries.* ESS Working Paper No. 53. The South Centre, Initiative for Policy Dialogue (IPD), Columbia University, International Labor Office.

ومع ذلك فإن المقاربة التي اتبعها صندوق النقد الدولي حصرت تأثير الإنفاق العام في انعكاساته المحتملة على تطلعات الفاعلين في السوق المالية. فمن الناحية النظرية، يساعد تقييد الإنفاق العام على تحسين مناخ الأعمال لصالح الجهات المالية الفاعلة والقطاع الخاص بشكل عام، كما يُعتبر تخفيض الدولة للإنفاق الحكومي مؤشراً على تخليها عن مزاحمة القطاع الخاص فيما يحتاجه من تمويلات. ويشير انخفاض الدين العام إلى أن الضغط الضريبي سيقل على المدى المتوسط، الأمر الذي من شأنه أن يدفع المنتجين والمستهلكين على حد سواء لرفع مستوى الاستهلاك والاستثمار، مما يؤثر بشكل إيجابي على الدورة الاقتصادية ويساهم في خلق فرص العمل.

غير أن التفاؤل الذي ميّز مقاربة صندوق النقد الدولي بخصوص الآثار الإيجابية لإجراءات التقشف على النمو والتشغيل عبر التفاعل مع الأسواق المالية لا يصمد أمام تحليل دقيق وصارم.[222] فتقييم آثار سياسات التقشف التي يروج لها صندوق النقد الدولي يتطلب دراسة أثرها على إجمالي الطلب. وقد قام الباحثون بقياس أثر انخفاض الإنفاق العام منذ 2015 حتى 2020 على النمو والتشغيل في مناطق مختلفة من العالم باستخدام نموذج الأمم المتحدة العالمي للسياسات.[223] وكشفت النتائج حول بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط عن انخفاض بنسبة 3.67 بالمئة في الناتج المحلي الإجمالي وخلق 710,000 فرصة عمل فقط في هذه الفترة.

وفي ظل غياب دراسة كمية مماثلة للمغرب، تجدر الإشارة إلى أن معدل النمو انخفض في الآونة الاخيرة إلى مستويات متواضعة ومتقلبة – حيث وصلت ذروته إلى 4.5 بالمئة في 2013 و2015، و1.2 بالمئة عام 2016 – بسبب استمرار اعتماد الاقتصاد المغربي على هطول الأمطار. ومن المتوقع أن يبقى معدل النمو حسب البنك الدولي في حدود 3 بالمئة بين 2018 و2020 بسبب الأزمة الاقتصادية المستمرة في منطقة اليورو، وتأثير سياسات التقشف التي اعتمدها المغرب منذ 2012. تنبأت الدراسة التي أجراتها المندوبية السامية للتخطيط في المغرب عام 2013 بأن الزيادة في أسعار الوقود التي اعتمدتها الحكومة عام 2013 ستؤدي إلى انخفاض معدل النمو بنسبة 0.15 بالمئة عام 2013، و0.48 بالمئة عام 2014، بسبب انخفاض الطلب المحلي. ومن المتوقع أن ترتفع أسعار السلع والخدمات بنسبة 0.37 بالمئة، و1.1 بالمئة في الفترة ذاتها. من ناحية أخرى، توقعت تلك الدراسة انخفاض عجز الميزانية بنسبة 0.18 بالمئة عام 2013 ونسبة 0.58 بالمئة عام 2014.[224]

ارتفعت نسبة البطالة في المغرب من 8.9 بالمئة عام 2011 إلى 10.2 بالمئة عام 2017. وتأثرت فئة الشباب (من الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة) في مناطق المدن بشكل كبير، حيث بلغ معدل البطالة في أوساطها 41.5 بالمئة عام 2016 مقارنة بـ32.2 بالمئة عام 2011، فيما وصل معدل البطالة بين الخريجين عام 2016 إلى 16.9.[225]

222 المرجع بالإنجليزية:
Blyth, M. (2013) 'The Austerity Delusion', *Foreign Affairs*, Vol (92/3), May-June; Krugman, P. (2013) 'The False Claims for Austerity', The New York Review of Books, June 6. Ortiz, I. et al (2015).

223 المرجع بالإنجليزية:
Ortiz, I. et al (2015).

224 المرجع بالإنجليزية:
Haut Commissariat au Plan (2013) *Simulation de l'impact de l'indexation des prix de certainsproduitspetroliers sur l'economien-ationale, Royaume du Maroc*. Rabat.

225 وزارة الاقتصاد والمالية (2018) مشروع قانون المالية لسنة 2018. التقرير الاقتصادي والمالي، الرباط؛ المندوبية السامية للتخطيط (2017) وضعية سوق الشغل خلال سنة 2017. الرباط.

إلغاء الدعم ومحدودية وشبكات الأمان الاجتماعي

نفذت الحكومة العديد من البرامج الاجتماعية لتخفيف الآثار السلبية على الفئات الأشد فقراً جراء إلغاء الدعم، حيث أشرف صندوق التماسك الاجتماعي عام 2012 على معظم تلك البرامج. ويتعلق الأمر بـ"برنامج راميد" (نظام المساعدة الطبية المساعدة الطبية للأسر المحتاجة)، و"مشروع تيسير" للحد من معدلات التسرب من المدارس عبر تزويد الأسر بتحويلات نقدية. كما شجعت مبادرة "مليون محفظة" تعليم الأطفال المحتاجين ودعمت النساء المطلقات المعيلات للأطفال في سن الدراسة. هذا بالإضافة إلى الدعم المقدم للنقل العمومي للتخفيف من آثار ارتفاع أسعار الوقود على المواطنين. على صعيد آخر، تقوم الحكومة بإعداد سجل اجتماعي للأشخاص الأشد فقراً وهشاشةً كي يستفيدوا من التحويلات النقدية المباشرة بعد تحرير أسعار الغاز بحلول 2022-2021.

وقد كشف تقرير حديث للمجلس الأعلى للحسابات جوانب القصور في تدبير صندوق التماسك الاجتماعي، وخاصة عدم استقرار الموارد المالية المرصودة له والتي بلغت 2.2 مليار درهم عام 2012، و1.4 مليار عام 2013، و4.9 مليار عام 2015، قبل أن تنخفض إلى 3.1 مليار عام 2016 و1.8 مليار عام 2017. في المقابل، ما فتئت نفقات صندوق التماسك الاجتماعي اللازمة ترتفع سنة بعد سنة، مما يهدد استدامة هذه البرامج الاجتماعية ونجاعتها. وتكشف هذه الأرقام ضحالة المجهود المالي المخصص لـ "شبكات الأمان الاجتماعي" مقارنة مع الموارد المالية التي تم توفيرها سنة 2015 بعد تحرير أسعار المحروقات، والتي بلغت 35 مليار درهم، أو الامتيازات الضريبية الممنوحة للمنعشين العقاريين والتي بلغت 8 مليارات درهم.[226]

وبصرف النظر عن عدم اتساق أنماط التمويل، لم يتمكن مشروع راميد للرعاية الصحية من تحسين عملية وصول المحتاجين إلى الخدمات الصحية المجانية، وذلك بسبب نقص الأدوية والإمدادات الطبية، والأعطال المتكررة في المعدات الطبية والإجراءات الإدارية المعقدة في المستشفيات العامة.[227]

وتنفي البيانات مزاعم صندوق النقد الدولي بأن المغرب عزز "شبكات الأمان الاجتماعي وحسّن عملية استهداف الفئات المحتاجة"، حيث أقرّ المسؤولون المغاربة بأن الحوار مع صندوق النقد الدولي "يدور حول استقرار الاقتصادي الكلي بدلاً من الاستقرار الاجتماعي، وأن دور صندوق النقد الدولي يبقى هامشياً فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، باستثناء دعوته الموجهة للسلطات العمومية من أجل تحسين عملية استهداف الفئات الاجتماعية".[228] ومن المنتظر أن تحرير أسعار السلع الأساسية، مثل الوقود والغاز والسكر والدقيق، على القوة الشرائية للمواطنين كما يتبين من المربع 3.2 حيث نعرض الآثار السلبية لتحرير قطاع المحروقات على المنافسة والقوة الشرائية.

226 المرجع بالإنجليزية:
Le Fonds d'appuia la cohesion sociale (2017) 'la Cour des Comptes pointe "plusieurs dysfonctionnements"', Medias24, 29 November; Le Fonds d'appui a la cohesion sociale (2018) 'presente un deficit annuel de pres d'un milliard de dirhams', *Le Matin*, 31 Mai.

227 محمد الراجي (2018) 'بعد سبع سنوات... هذه أبرز اختلالات نظام المساعدة الطبية'، هسبريس، 11 نيسان/أبريل. [على الإنترنت]
.https://www.hespress.com/societe/387517.html

228 المرجع بالإنجليزية:
Tan, L.H. and Selowsky, M. (2017) *The IMF and Social Protection: Seven Emerging Market Country Cases*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office for the International Monetary Fund.

المربع 3.2: تحرير أسعار الوقود يؤدي إلى زيادة الاحتكار على حساب القوة الشرائية

بحسب الحكومة المغربية، يعدّ تحرير قطاع المحروقات جزءاً من التوجه الاستراتيجي الحالي الذي يطمح إلى لبرلة الاقتصاد، وإرساء قواعد متينة ومستدامة لنظام اقتصادي ذي مقدرة واستقلالية بعيداً عن سياسات التدخل.
والجدير بالذكر أن دور الدولة في قطاع المحروقات تراجع منذ أوائل التسعينات، حين تمت خصخصة توزيع المشتقات النفطية والشركة المغربية المجهولة الاسم للصناعة والتكرير (سامير). وتمت مصاحبة هذه العمليات بإحداث نظام لمقايسة أسعار المحروقات على الأسعار العالمية بين عامي 1995 و2000. وقد تمت إعادة تفعيل هذا النظام في نسخته الثانية ، في اطار «اصلاح نظام المقاصة الذي اعتمدته الحكومة التي يسيرها حزب العدالة والتنمية الإسلامي في نهاية 2013، ثم في مرحلة أخيرة عملية تحرير أسعار المحروقات، ابتداء من فاتح دجنبر 2015.

وقد كشف تقرير للجنة تقصي الحقائق البرلمانية حول تأثير تحرير أسعار الوقود الصادر في 28 فبراير/ شباط 2018 عن وجود شبهة تواطؤ وانتهاك للمنافسة العادلة في القطاع، ما أدى إلى ارتفاع كبير في الأسعار مباشرة بعد تحريره. أسفر هذا السلوك الاحتكاري عن أرباح ضخمة لشركات المحروقات في المغرب (أربع شركات تمثل 70 بالمئة من سوق المحروقات).

كشف رئيس اللجنة البرلمانية السيد عبد الله بوانو في تصريح تلفزيوني عن حقائق مثيرة تجاهلها التقرير المذكور أعلاه:
الشركات تواصلت مع الحكومة أثناء فترة تحديد الأسعار في 2015 وطلبت منها تثبيت الأسعار، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع التكاليف، وتحديد هامش ربح للبيع بالجملة والتجزئة مع احتساب جميع المصروفات .... (وقد تبين في ما بعد) أن الفرق بالمقارنة مع السعر الذي حددته الحكومة ودوائر الجمارك ومكتب الصرف كان 1 درهم لكل لتر من المحروقات. ومع العلم أن هناك 6.5 مليون طن، نحصل على 7 مليار درهم من الأرباح الإضافية في عام واحد فقط ... لقد ضاعفت إحدى الشركات أرباحها ثلاث مرات في المغرب، بينما كانت تتكبد خسائر في الخارج. وقد انتقلت هذه الأرباح من 300 مليون درهم إلى 900 مليون بين عامي 2015 و2016 نتيجة لتحرير أسعار الوقود». (News24، 16 نيسان/أبريل 2018).

ساعد هذا الهامش الاحتكاري الشركات على تحقيق أرباح إضافية بقيمة 17 مليار درهم منذ تحرير قطاع المحروقات. الزيادة الكبيرة في الأسعار لم تؤثر على أصحاب السيارات فحسب، بل أثرت أيضاً على تكلفة النقل العمومي وأسعار السلع، مما أضر بالقدرة الشرائية للفئات الهشة والمتوسطة الدخل.

تجميد كتلة الاجور يضر بعملية التنمية البشرية

من جهة أخرى، سيكون لتجميد أو تقليص كتلة الأجور في القطاع العام أو تخفيضها انعكاسات سلبية على مستوى التنمية البشرية، وهذا راجع الى النقص الكبير في الطاقات البشرية (كالمعلمين والأطباء والممرضات والأخصائيين الاجتماعيين)، مع حدوث عواقب اجتماعية واقتصادية واضحة للعيان. فمن أجل تلبية الاحتياجات الأساسية للقطاع الصحي، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين ولا سيما في المناطق الريفية، يحتاج المغرب إلى أكثر من 6,000 طبيب و9,000 ممرضة.[229] كما أن تجميد الأجور وعدم ربطها بمؤشرات التضخم يضر بالقوة الشرائية للعمال في القطاع العام، وبشكل خاص الخدمات الاجتماعية الحيوية، حيث يزداد التغيب عن العمل، والانخراط في القطاع غير الرسمي، كما تزداد هجرة العقول وتسرّب الكفاءات إلى الخارج. ويعدّ الانخفاض الملحوظ في الخدمات العامة، وخاصة في هوامش المدن الشعبية والريف، نتيجة طبيعية لذلك.

مرونة قوانين العمل والهشاشة المتزايدة للعمال

إن تطبيق المرونة في قوانين العمل يساهم في تسهيل تسريح العمال بشكل فردي وجماعي، وخفض التعويضات، وتشجيع العمل بعقود محددة الأجل. ومن غير المؤكد أن ترفع هذه الإجراءات من القدرة التنافسية للوحدات الإنتاجية كما تزعم المؤسسات المالية الدولية، لأن القدرة التنافسية تتأثر بشكل رئيسي بالإنتاجية والكفاءة والابتكار، في حين أنها سوف تؤدي الى مزيد من الهشاشة بالنسبة للعمال وتدني الأجور في ظروف تتسم بانكماش الدورة الاقتصادية. ومن المتوقع أن تطال الهشاشة هذه القطاع العام بعد اعتماد الحكومة المغربية لعقود عمل محددة المدة، حيث بدأت بتوظيف الخريجين الجدد في سلك التعليم الابتدائي لمدة عامين فقط، مما سيؤثر سلباً على مردودية العملية التربية.

من ناحية أخرى، ستؤدي الزيادة في ضريبة القيمة المضافة إلى آثار سلبية على الاستهلاك، حيث سترتفع أسعار السلع والخدمات، ما سيؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية لدى شرائح كبيرة من المجتمع، وخاصة الفئات المستضعفة التي تخصص جزءاً كبيراً من دخلها لتأمين السلع الأساسية. وهذا يعكس الطبيعة غير العادلة للضرائب على الاستهلاك مقارنة بالضرائب المباشرة على الدخل أو على أرباح الشركات أو على الثروة.

229 المرجع بالإنجليزية:
Shafaeddin, S.M. (2005) *Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-Industrialization.* Discussion Paper no 179. UNCTAD.

4.3 خاتمة

تطورت العلاقة بين المغرب وصندوق النقد الدولي عبر عدة مراحل، وارتكزت بشكل أساسي على تنفيذ الإصلاحات النيوليبرالية لتحويل المغرب إلى بلاد يقوم اقتصادها على السوق التنافسي بقيادة القطاع الخاص، مع الاندماج في النظام الرأسمالي العالمي عبر النمو المعتمد على التصدير. وبعد ثلاثة عقود من تنفيذ هذه الإصلاحات، أثبت المغرب فشل هذا النموذج.

من منظور اقتصادي، ازدادت تقلبات معدل النمو وارتهانه للإنتاج الزراعي المتذبذب وللوضع الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي. وتراجعت القدرة التنافسية للمغرب وظهر عجزه عن تحسين الإنتاجية الإجمالية. ومثل العديد من البلدان النامية، شهد المغرب تراجعاً سابقاً لأوانه في قطاع التصنيع رغم الحاجة إلى الإنتاج الصناعي المعاصر لتحفيز التحول البنيوي للاقتصاد.[230] بالمقابل، انتعش القطاع الخاص الريعي وغير المنتج، وتوطدت علاقات مكوناته الرئيسية من مجموعات مالية وصناعية بالسلطة السياسية في اطار "رأسمالية المحاسيب" على حساب المستهلكين ورأس المال الصغير والمتوسط.[231]

على الصعيد السياسي، نتج عن الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج الإصلاح الهيكلي حدوث إضرابات وتظاهرات لم تمسّ أسس النظام في المغرب.

على الرغم من هذه النتائج المخيبة للآمال، والتي ساهمت في دفع المغاربة للاحتجاج في الشوارع عام 2011 كجزء من حركة 20 شباط/فبراير، غير صندوق النقد الدولي من خطابه بعض الشيء، لكنه لم يغير توصياته وإملاءاته، وواصل سعيه بتطبيق سياسات التقشف والإصلاحات الهيكلية النيوليبرالية للتعامل مع اختلالات الاقتصاد الكلي عام 2012. ولم يكن مستغرباً زخم الاحتجاجات من جانب الحركات الاجتماعية اللاحقة، ولا سيما في شمال وشرق المغرب، حيث استمرت الدعوات من أجل الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية. وتغذي الطبقة الوسطى المُفقرة هذه "الموجة الجديدة" من الاحتجاجات بسبب معاناتها من الضرائب العالية مقارنة بالدول الأخرى، وبسبب حرمانها الاجتماعي نتيجة انخفاض قوتها الشرائية.[232] ويُعتبر نقص فرص العمل والخدمات الاجتماعية وغياب السكن اللائق، وكذلك اللجوء إلى التعليم الخاص والخدمات الصحية الخاصة بسبب فشل القطاع العام، أعراضاً جانبية لوجود استراتيجية اقتصادية فاشلة.

230 المرجع بالإنجليزية:
Shafaeddin, S.M. (2005) Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-Industrialization. Discussion Paper no 179. UNCTAD.

231 المرجع بالإنجليزية:
Ghosh, J. (2012) 'Accumulation Strategies and Human Development in India', *Agrarian South*, 1(1).

232 المرجع بالإنجليزية:
Nhaili, S. (2018) 'Au Maroc, le Grand Malaise des Couches Moyennes' (In Morocco, the great malaise of the middle class), *Medias* 24, 27 June.

4. الأردن والمؤسسات المالية الدولية والعدالة الاجتماعية

بسمة المومني

غالباً ما يُحتفى بالأردن بوصفه نجم الإصلاحات الاقتصادية، حيث تبنى شروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحرّر اقتصاده ببطء ليستوعب السياسات الاقتصادية النيوليبرالية. ويبدو وضع الاقتصاد الكلي في الأردن إيجابياً ويتجه نحو التحسن في كثير من الأحيان، خاصة من ناحية جذب الاستثمار الأجنبي، ولكن مؤشرات الاقتصاد الكلي هذه تخفي قدراً كبيراً من التفاوت الاجتماعي. ورغم محاولات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تضمين المزيد من النواحي الاجتماعية في شروطهما، إلا أن النتيجة ظلت تزيد من درجة التفاوت التي تزيد بدورها من الإحباط الاجتماعي. وصلت أعراض هذه الدينامية إلى نقطة الغليان في صيف 2018 حين نزلت الجماهير الأردنية إلى الشوارع للاحتجاج على زيادة ضرائب المبيعات والدخل، في وقت تصاعد فيه الفساد والسلوك الريعي لدى النخبة السياسية والاقتصادية.

4.1 لبرلة اقتصاد الأردن وآثاره الاجتماعية

اتبعت الدولة الأردنية سياسة تدخلية لتوجيه التنمية الاقتصادية منذ استقلالها في الأربعينات وحتى منتصف الثمانينات، كغيرها من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى. واشتمل نموذج الاقتصاد الأردني، المعروف بنموذج التنمية بقيادة الدولة، على سياسات استبدال الواردات، والحواجز الحمائية أمام التجارة الحرة، وتأميم قطاعات الاقتصاد الرئيسية، والإعانات السخية وغير الفعالة على الطاقة والإسكان، وتوفير فرص عمل على نطاق واسع، مما أدى إلى استنزاف وتضخم القطاع العام. وبالتالي فإن نموذج التنمية بقيادة الدولة استبعد القطاع الخاص، أو سمح فقط للرأسماليين المقربين من الدولة بالازدهار، مقصياً أية منافسة حقيقية من جانب القطاع الخاص.

وأكدت الدولة على القطاع العام كأداة رئيسية لتشغيل سوق عمالة سريعة النمو ولتحفيز التنمية الاقتصادية. وتولى الموظفون الحكوميون تطبيق التنمية بقيادة الدولة والإشراف على الخدمات العامة الأخرى (مثل الانضمام إلى الخدمات الأمنية والجيش والشركات المملوكة للدولة). واعتبر الأردنيون التوظيف في القطاع العام عملاً محترماً يوفر الضمان الاجتماعي للطبقة المتوسطة الناشئة، ما اجتذب المزيد من الأردنيين للعمل فيه. وتطلب العمل في القطاع العام موظفين على قدر من التعليم، معظمهم من سكان المدن، ما أغرى كثيرين بالابتعاد عن المناطق الريفية والانتقال من القطاع الزراعي إلى طبقة المحترفين. وارتبط الاستثمار في التعليم والبنية التحتية المدنية وبيروقراطية الدولة بتحسن مستوى حياة السكان الآخذين في الانتقال نحو المدن؛ فيما تمتع الأردنيون العاديون في الطبقة الوسطى المدينية بمناصب مهنية ذات متوسط دخل محترم. وكان خريجو المدارس الثانوية عموماً يجدون عملاً لائقاً في الدوائر العامة والمكاتب الحكومية في المدن الكبرى.

كما ساعد عدد متزايد من الجامعات الجديدة التي بنتها الدولة والقطاع الخاص على تعليم كوادر جديدة من العاملين في القطاع العام، ففي أواخر التسعينات زاد عدد الجامعات العامة إلى 10، والخاصة إلى 21، والكليات المحلية إلى 51.[233]

وكما شهدنا في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى، أدى نموذج التنمية بقيادة الدولة إلى نجاح نسبي حتى منتصف الثمانينات. وحقق الأردن مكاسب اجتماعية واقتصادية قابلة للقياس في تلبية احتياجات أساسية مثل محو الأمية، والوصول للمياه والصرف الصحي، والحصول على التعليم والخدمات الطبية.[234] واعتبر الكثير من أبناء الطبقة المتوسطة الأردنية هذه الفترة حقبة ازدهار، مع ارتفاع متوسط الدخل وتحسن مستويات المعيشة في المدن (مثل عمّان وإربد).[235] وكان للأرياف نصيب من هذا الازدهار، حيث كان العديد من الموظفين يحولون الأموال إلى عائلاتهم في الريف، أو يعيدون استثمارها في المجتمعات الريفية. ولكن هذا النموذج من التنمية بقيادة الدولة استنفد نفسه بحلول منتصف الثمانينات، حين واجه الأردن ارتفاعاً في أسعار المواد الغذائية، وعدم كفاءة في الإنتاج، وتضخماً في القطاع العام، وارتفاعاً في الديون أثقل نمو الناتج المحلي الإجمالي، كما أدت الزيادة العالمية في أسعار النفط إلى تفاقم هذه المشاكل الاقتصادية. واضطر الأردن، كبلد مستورد للنفط، إلى مواجهة نفس المشكلة التي تهدد العديد من البلدان النامية الأخرى: ارتفاع تكاليف استيراد النفط والنقل. وقد كان الأردن يتلقى قدراً كبيراً من التحويلات المالية من أبنائه المغتربين في منطقة الخليج الغنية بالنفط، ما جعل انخفاض هذا الدخل يؤثر سلباً على خزينة الدولة.

أثرت هذه العوامل بشكل كبير على رصيد الحساب الجاري في الأردن، لدرجة أنه لجأ إلى المقرضين الدوليين لتمويل عجز ميزانيته[236]. وكان الوضع صعباً لدرجة أن الأردن لم يتمكن من خدمة قروضه الثنائية، وواجه أزمة ديون حادة بحلول 1989، ما دفعه لالتماس دعم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرهما من الجهات المانحة الغربية. اضطر الأردن إلى تلبية شروط صندوق النقد الدولي للتأهل للحصول على مساعدة أكبر من المؤسسات المالية الدولية والمانحين، وقد تضمنت هذه الشروط رفع تكاليف السلع الاستهلاكية التي كانت مدعومة، مثل الغذاء والطاقة، وخفض الإنفاق الحكومي، ورفع الضرائب على التبغ والمشروبات. وأدى الارتفاع الناتج في أسعار المواد الغذائية إلى "ثورة الخبز" عام 1989 في معقل الملكية الأردنية جنوب البلاد. لم تكن الاحتجاجات أمراً معتاداً في مناطق ينحدر منها أردنيو الضفة الشرقية، مثل معان والكرك والطفيلة. وجاء نشر الجيش الأردني لقمع هذه الاحتجاجات، في المناطق نفسها التي ينحدر منها العديد من عناصر قوات الأمن، بمثابة صدمة للملكية الأردنية واختباراً لفكرة القبلية ودعمها للنظام السياسي للملك.[237]

233 المرجع بالإنجليزية:
Ministry of Higher Education & Scientific Research (2017) Brief on Higher Education Sector in Jordan, Mahafzah, Azmi [Online]. http://www.mohe.gov.jo/en/pages/BriefMohe1.aspx; QS Asia News Network (2017) *Higher education in Jordan: history*, present status and future [Online]. https://qswownews.com/higher-education-in-jordan/.

234 المرجع بالإنجليزية:
United Nations Development Programme (UNDP) (2015) Socio-economic Inequality in Jordan [Online]. http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Poverty/UNDP%Socio%economic%Inequality%in%Jordan%English.pdf.

235 المرجع بالإنجليزية:
Wilson, R. (2012) Economic development in the Middle East. Routledge.

236 المرجع بالإنجليزية:
Ryan, C. R. (1998) 'Peace, bread and riots: Jordan and the International Monetary Fund', *Middle East Policy*, 6(2), pp. 54-66.

237 المرجع بالإنجليزية:
Eilon, J. B. and Alon, Y. (2007) The making of Jordan: Tribes, colonialism and the modern state, Vol (61). IB Tauris.

لم يكن إحباط الأردنيين ناجماً عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية فحسب، بل أيضاً عن سوء الإدارة الاقتصادية الملحوظ والفساد في ظل حكومة رئيس الوزراء السابق عبد المنعم الرفاعي.[238] فوظائف القطاع العام، التي كان الأردنيون يعتبرونها مواقع آمنة نسبياً، بدأت تتلاشى وتنخفض مزاياها في ظل إجراءات تقشف صندوق النقد الدولي، بما في ذلك الإسكان المدعوم، والأسعار التفضيلية في الأسواق التي تديرها الدولة، والحزم الصحية السخية. وتدهورت مستويات المعيشة، خاصة في المدن، حيث شهد العديد من الأردنيين انخفاضاً في الأجور الفعلية وزيادة في أسعار السلع الأساسية.[239] وانخفضت سوية التشغيل في الوظائف الحكومية، فيما تعرض كثيرون للفصل من بعض الهيئات.

حصل الأردن على قروض عدة من صندوق النقد الدولي منذ التسعينات وحتى أوائل العقد الأول من القرن الحالي (الجدول 1)، وتطلبت جميعها استيفاء شروط تهدف إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي عبر التصحيح المالي وخفض العجز. وانخفض نصيب الفرد الأردني من الدخل بشكل حاد في أواخر الثمانينات، ولم ينتعش إلا في أواخر العقد الأول من القرن الحالي.

الجدول 4.1: قروض صندوق النقد الدولي للأردن

نوع القرض	التاريخ	1960-1981
تسهيل الصندوق الممدّد	2016-2020	723 مليون دولار
اتفاق الاستعداد الائتماني	2012-2015	2.06 مليار دولار
اتفاق الاستعداد الائتماني	2002-2004	113 مليون دولار
تسهيل الصندوق الممدّد البيانات	1999-2002	127 مليون دولار
تسهيل الصندوق الممدّد البيانات	1996-1999	283 مليون دولار
تسهيل الصندوق الممدّد البيانات	1994-1996	189 مليون دولار
اتفاق الاستعداد الائتماني	1992-1994	44 مليون دولار
اتفاق الاستعداد الائتماني	1989-1991	60 مليون دولار

المصدر: اتفاق الاستعداد الائتماني؛ تسهيل الصندوق الممدّد.

238 المرجع بالإنجليزية:
Ryan, C. R. (1998).

239 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2016). *Hashemite Kingdom of Jordan: Promoting Poverty Reduction and Shared Prosperity*. World Bank Group [Online].https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23956/Jordan000Promo0c0country0diagnostic.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

وهدفت الشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى زيادة عائدات الأردن وخفض نفقات الدولة. وشملت الشروط تحرير سعر الصرف لتعزيز الصادرات وخفض الواردات، ومراجعة قوانين العمل لدعم مصالح أصحاب الأعمال والشركات، وبيع الشركات المملوكة للدولة، وتحرير البنوك لتحفيز القطاع الخاص، وتخفيض أسعار الفائدة لتحفيز الاقتراض والاستثمار الخاصين، وتحرير التجارة لتحسين ميزان المدفوعات وتعزيز الاحتياطيات الأجنبية، وتخفيف لوائح الاستثمار الأجنبي لتخفيف أعباء توفير الوظائف عن الحكومة.[240] التحول من الضرائب التجارية إلى ضرائب الاستهلاك لم يزعج المواطن الأردني العادي فحسب، بل أزعج أيضاً نخبة الأعمال الأردنية التي كانت تعمل في المقام الأول في تجارة السلع.

ووفقاً لدراسة أوليفر ويلس عام 2004، حين دعا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى تخفيض الضرائب التجارية، عارض العديد من رجال الأعمال في الأردن إصلاحات المؤسسات المالية الدولية، خوفاً من دخول شركات جديدة منافسة نتيجة تحرير تراخيص الاستيراد، معتقدين أن هذه المنافسة ستشكل تحدياً لمصدّري المنتجات المحمية منخفضة الجودة.[241] وأقنعت نخبة رجال الأعمال الأردنيين الحكومة بتضمين قائمة بالبنود المعفاة من الضرائب لحماية أعمالهم، وخفض معدل ضرائب دخل الشركات لتعويض الخسائر المحتملة.[242] كما ضغطت نخبة الأعمال نفسها في الأردن من أجل استصدار قانون استثمار جديد يمنحهم مزايا ضريبية لدخول مشاريع استثمارية جديدة سيطروا عليها بعد ذلك.[243] وبالتالي مكنت حزمة السياسات الضريبية مجموعة صغيرة من نخبة رجال الأعمال ذوي الروابط السياسية من الاستثمار في التطوير العقاري الأردني. على سبيل المثال، شجع تراخي التنظيم استثمار رؤوس الأموال في المشاريع العقارية، من ناطحات السحاب إلى مراكز التسوق في عمان، وأسفر عن تنفيذ سيء للمشاريع التي إما لم تكتمل أو فشلت في تلبية احتياجات الأردنيين العاديين.[244]

وشملت سياسات تصحيح الوضع المالي الأخرى التي وضعتها المؤسسات المالية الدولية فرض قيود على عجز الميزانية لاحتواء نفقات الأجور العامة، وخفض الدعم الحكومي للأغذية والطاقة، وزيادة أسعار الطاقة بما يقارب أسعار السوق الدولية، وخفض الدين العام عن طريق تخفيف الإعانات، وتطبيق ضرائب المبيعات والدخل لزيادة الإيرادات الحكومية، وإلغاء ضوابط الأسعار على الأغذية والإيجارات لزيادة الإنتاج الزراعي وتعزيز استثمار القطاع الخاص في تنمية الإسكان. وغالباً ما أدت هذه الإصلاحات إلى زيادة تكلفة المعيشة، بينما ظلت أجور القطاع العام ثابتة نسبياً، ما أدى إلى تفاقم التفاوت الاجتماعي بين المواطنين العاديين.[245]

240 المرجع بالإنجليزية:
Harrigan, J., El-Said, H. and Wang, C. (2006) '*The IMF and the World Bank in Jordan: A case of over optimism and elusive growth*', Review of International Organizations, 1(3), pp. 263-292 [Online]. https://doi.org/10.1007/s11558-006-9490-8.

241 المرجع بالإنجليزية:
Wils, O. (2004) 'From negotiation to rent seeking, and back? Patterns of state—business interaction and fiscal policy reform in Jordan', *Networks of privilege in the Middle East: The politics of economic reform revisited*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 133-165.

242 المرجع السابق.

243 المرجع السابق.

244 المرجع بالإنجليزية:
Abu Hamdi, E. (2018) 'Amman', *Middle East Report* 287

245 المرجع بالإنجليزية:
UNDP (2015) *Socio-economic Inequality in Jordan* [Online]. http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Poverty/UNDP%Socio%economic%Inequality%in%Jordan%English.pdf.

وتعززت علاقات الأردن الاقتصادية مع الدول الغربية كنتيجة للبرلة الاقتصاد، حيث وقعت المملكة اتفاقيتي تجارة حرة مع الولايات المتحدة عام 2001 ومع كندا عام 2012، واتفاقية شراكة اقتصادية مع الاتحاد الأوروبي عام 2002. وجلبت اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة المزيد من الاستثمار الأجنبي إلى البلاد، ولكن الاستثمارات اتجهت في كثير من الأحيان إلى تصنيع المنسوجات منخفضة التكلفة في المناطق الصناعية المؤهلة، وعادت بالحد الأدنى من الآثار الإيجابية على الأردنيين. ورغم تزويد المناطق الصناعية المؤهلة للأردن بأرقام تصدير أفضل (ونيلها إشادة عامة من المؤسسات المالية الدولية)، إلا أنها أنشأت اقتصاداً محاصراً، ما اعتبره الخبراء خطوة غير محسوبة.[246] وحققت الحكومة نجاحا ملحوظاً في خلق وظائف جديدة على الورق، إلا أن الموظفين الأجانب كانوا على رأس الكثير من المناصب في الصناعات القائمة في المناطق الصناعية المؤهلة. كما استخدمت الشركات الأجنبية عمالة أجنبية وتجاهلت معظم الأردنيين. لم تكن هذه الوظائف بالنسبة للأردنيين تلبي رغبات العاطلين عن العمل، فهي وظائف تعود بأجور أقل بكثير مما يمكن أن يحوله أقاربهم في الدول الغنية بالنفط.[247]

يرفض الأردنيون عادةً الوظائف منخفضة الأجر، إذ غالباً ما تنطوي على ظروف عمل شاقة، بخلاف العمال المهاجرين الأجانب (من أماكن مثل الفلبين وإندونيسيا ومصر) واللاجئين القادمين حديثاً من سوريا. وبينما بدا التأثير على الميزان التجاري إيجابياً، لم يشهد الأردنيون سوى تحسّنات طفيفة على مستوى معيشتهم نتيجة المناطق الصناعية المؤهلة.

الإصلاحات الاقتصادية التي جرت خلال التسعينات وأوائل العقد الأول من القرن الحالي أثرت سلباً على قسم فرعي مهم من سوق العمل. حيث فقد شغل الأردنيون من الضفة الشرقية (من غير ذوي الأصل الفلسطيني) الجزء الأكبر من الوظائف التابعة للحكومة والقطاع العام حتى تلك النقطة من النموذج الاقتصادي السابق الذي تقوده الدولة، بينما عانى الفلسطينيون-الأردنيون من أبناء الضفة الغربية من أجور أدنى ومزايا أقل في القطاع الخاص حديث العهد نسبياً. وبما أن المجتمع الأردني كان قبلياً، فإن سوق العمل المحلي في الأردن كان ضحية لـ"ثقافة العار"، حيث يواجه الأردنيون ضغوطاً مجتمعية تمنعهم من الحصول على وظائف منخفضة الأجر. وتبدو هذه الثقافة أوضح بين الأردنيين من الضفة الشرقية، الذين يشكلون أقلية من السكان. وحين تتوفر وظائف في القطاع العام، تميل الدولة إلى تفضيل أردني الضفة الشرقية عن الفلسطينيين-الأردنيين (خاصة في القطاع الأمني)، وبالتالي تخصيصهم بعتبة أجور أعلى من تلك المخصصة للفلسطينيين-الأردنيين، الذين يميلون للعيش في العاصمة عمّان والعمل في القطاع الخاص.[248] وتنتشر شبكات المحسوبية في الأردن بشكل يدفع الشركات والقطاعات إلى التشغيل ضمن مجتمعاتها الفرعية الخاصة. وهكذا كان لشروط سياسة صندوق النقد الدولي، التي تتطلب تقليص فاتورة الأجور العامة، تأثير أكبر على الأردنيين من أبناء الضفة الشرقية – الذين يشغلون معظم وظائف القطاع العام وبشكل غير متناسب – مما أثرت على الفلسطينيين-الأردنيين الذين كانوا يشتغلون في القطاع الخاص في معظم الأحيان.[249]
فقد شهد المنحدرون من الضفة الشرقية تضاؤلاً في أجورهم الفعلية ومزاياهم المتحصلة من العمل في القطاع العام.

246 المرجع بالإنجليزية:
Harrigan, J. et al (2006).

247 المرجع بالإنجليزية:
ILO (2008) *Independent Evaluation of the ILO's Country Programme for the Hashemite Kingdom of Jordan*: 2002-2007 [Online]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_099572.pdf.

248 المرجع بالإنجليزية:
Reiter, Y. (2004) 'The Palestinian-Transjordanian Rift: Economic Might and Political Power in Jordan', *The Middle East Journal*, 58(1), pp. 72-92.

249 المرجع السابق.

وقد كان أبناء الضفة الشرقية من المتأثرين بالتصحيح المالي هم شرارة الاحتجاجات - المحدودة نسبياً - التي شهدها الأردن أثناء الربيع العربي.[250] إلا أن الأردنيين جميعهم واجهوا ارتفاع الأسعار مع اجتياح اللبرلة للاقتصاد الأردني.

ووصل الأردن إلى أعلى دخل للفرد في ذروة الأزمة المالية الدولية لعام 2008، حيث بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي 6.5 بالمئة سنوياً، قبل أن ينخفض بُعيد الأزمة المالية إلى 2.3 بالمئة سنوياً.[251] وعانى دخل الفرد الأردني من انخفاض مستمر منذ ذلك الحين. وبينما لعبت الأزمة المالية دوراً رئيسياً، إلا أن زعزعة الاستقرار الإقليمي إبّان الربيع العربي أثّر أيضاً بشكل كبير على النشاط الاقتصادي في جميع أنحاء البلاد.

4.2 دور المؤسسات المالية والمانحين الدوليين في لبرلة الأردن بعد الربيع العربي

لعبت العوامل الاقتصادية دوراً جوهرياً في أسباب ومحددات الثورات السياسية التي اجتاحت العالم العربي اعتباراً من عام 2011. لم تكن الطبقة الأفقر من أطلق الربيع العربي، بل الشباب المتعلم والعاطل عن العمل والمحروم، فالأرجح أن أبناء الطبقة المتوسطة هم من لجأوا إلى الإنترنت والشوارع للاحتجاج.[252] فاحتجاجات الربيع العربي الصغيرة نسبياً في الأردن، والتي سُميت "الحراك"، أطلقها أيضاً شباب ينحدرون من خلفيات قبلية ويرون في الإصلاحات النيوليبرالية تهديدات لآفاقهم الاقتصادية.[253] اعتمد بعض المحللين تفسيراً مبتذلًا لصِغَر احتجاجات الأردن النسبي، مفاده أن الشرعية الملازمة للنظام الملكي كانت سبب عدم اندلاع احتجاجات مناهضة للنظام. وفي تفسير أكثر إقناعاً، يؤكد بيك وهوسر (2015) أن تدفق الريوع الخارجية على الأردن كان أكبر بكثير منه في الدول العربية التي شهدت إطاحة لنظام الحكم فيها. وقد أدارت الملكية هذه العائدات بعناية وفعالية لتهدئة المعارضة.[254] وعلاوة على ذلك، كان لغياب الأهداف المشتركة للمتظاهرين، وعدم تعنيف النظام للمتظاهرين، والتأثير السلبي للثورتين السورية والمصرية على مخاوف المتظاهرين من الفوضى، أن أدى إلى تهدئة حركات الاحتجاج الأردنية.[255]

اعتبرت المؤسسات المالية الدولية الأردن مصلحاً رائداً نجح في لبرلة اقتصاده بغض النظر عن الاحتجاجات. إذ سمحت تكيّفات الاقتصاد الكلي بمعدلات نمو إيجابية للناتج المحلي الإجمالي وزيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر، ولكن الاستياء العام ازداد بين الشباب المتعلم نظراً لعدم مواكبة مكاسب النمو لتوقعاتهم المتزايدة. وبعبارة أخرى، شهد الأردن نمواًاقتصادياً تحت إشراف المؤسسات المالية الدولية لم يشمل جميع أبنائه.[256] وكاستجابة للربيع العربي، حوّل صندوق

250 المرجع بالإنجليزية:
Ianchovichina, E. (2018) *Political Eruptions of Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath*. World Bank Group [Online]. http://documents.worldbank.org/curated/en/251971512654536291/pdf/121942-REVISED-Eruptions-of-Popular-Anger-preliminary-rev.pdf.

251 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2014) Jordan Staff Report for the 2014 *Article IV Consultation*.

252 المرجع بالإنجليزية:
Momani, B. (2015) *Arab Dawn*. Toronto: University of Toronto Press.

253 المرجع بالإنجليزية:
Yom, S. L. (2014) 'Tribal politics in contemporary Jordan: the case of the Hirak movement', *The Middle East Journal*, 68(2), pp. 229-247.

254 المرجع بالإنجليزية:
Beck, M. & Hüser, S. (2015) 'Jordan and the 'Arab spring': No Challenge, No Change?', *Middle East Critique*, pp. 83-97.

255 المرجع بالإنجليزية:
Yitzhak, R. (2018) 'Between reform and Islam: The Arab spring in Jordan 2011–2014', Democracy and Security, 14(1), pp. 24-44.

256 يكون النمو احتوائياً، كما يعرّفه البنك الدولي، حين يحصل نمو مستدام لفترة طويلة ويصل إلى طيف واسع من السكان عبر مختلف قطاعات الاقتصاد. وبحسب هذا التعريف، فإن النمو الاقتصادي يكون ناجحاً حين يتحقق في مختلف الصناعات ويشمل مختلف شرائح قوى العمل، ولا سيما على شكل تشغيل إنتاجي (بدل من جباية الريوع) وحين يكون موجهاً نحو السوق بشكل أساسي.

النقد الدولي والبنك الدولي تركيزهما نحو الأبعاد الاجتماعية لمساعداتهما الفنية الاقتصادية، فغيّر صندوق النقد على وجه التحديد توصياته المتعلقة بالنمو والتفاوت والإنفاق على الصحة والتعليم.[257]

كانت المؤسسات المالية الدولية تروّج قبل انتفاضات عام 2011 لمقاربة أبسط للنمو لا تعطي أولوية للاستيعاب أو "الاحتوائية"، حيث تعتبر النمو متغيراً مستقلاً والاحتواء الاجتماعي والاقتصادي تابعاً له. افترض موظفو المؤسسات المالية الدولية أن من شأن النمو تحقيق الاحتوائية عبر تعزيزه التصحيح المالي غير المشروط، ولكنهم سرعان ما أدركوا ميل نماذجهم لمفاقمة التفاوت. ولا يزال النقاش حول مزايا وتكاليف التصحيح المالي يسيطر على المجال الأكاديمي والسياسي.[258] فقد بدأ صندوق النقد الدولي في التشكيك في معتقداته بشأن التصحيح المالي خاصة بعد الأزمة المالية الدولية عام 2008، ولكنه استمر في ترديدها كلازمة ثابتة رغم التحديات الخارجية التي تعرضت لها.[259]
وقد شدد صندوق النقد الدولي على ضرورة معالجة التفاوت وإعادة التوزيع، متأثراً بفكرة أن تمسكه العقائدي بالأيديولوجية النيوليبرالية زاد من البؤس الاجتماعي والاقتصادي الذي يواجهه السكان[260]. على سبيل المثال أوصى موظفو صندوق النقد الدولي، في مراجعتهم لبرنامج الأردن عام 2014، باستبدال دعم الدقيق المستخدم في الخبز بتحويلات مالية موجهة إلى الأردنيين الأكثر فقراً، مشيرين إلى أن هذا سيوفر 0.5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.[261] ومع ذلك حذر موظفو صندوق النقد الدولي من أنه "بسبب الحساسيات السياسية لهذه الإعانة الموجهة، ينبغي على السلطات متابعة جهود التوعية" لتعريف الجمهور بالبرنامج.[262] وأصبح هذا التحول إلى إدراك الأبعاد الاجتماعية لسياسات المؤسسات المالية الدولية واضحاً بعد الاضطرابات التي شهدها الربيع العربي.

وواجه الأردن احتجاجات محلية، لكن اقتصاده تأثر أساساً بالاضطرابات المحيطة به في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ما أضاف بعداً آخر إلى الأسباب الكامنة وراء ارتفاع الأسعار واستمرار التفاوت الاجتماعي. فقد تضرر الاقتصاد الأردني نتيجة وقف واردات النفط والغاز من مصر إبان اضطرابات الثورة الأخيرة عام 2012، وقطع الطرق التجارية الرئيسية عبر سوريا والعراق بسبب النزاع مع تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) عام 2016. وعاد الأردن إلى صندوق النقد الدولي عام 2012 للحصول على اتفاق استعداد ائتماني بقيمة ملياري دولار، في وقت كانت الاضطرابات التي تعم أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنذر بتحولات سياسية كبرى.

ولأن الأردن دولة شرق أوسطية محبوبة لدى المجتمع الغربي الليبرالي بسبب مواقفها المعتدلة من العديد من القضايا الجيوسياسية، فقفد قدم العديد من المانحين الحكوميين الأجانب مساعدات مالية وتقنية للأردن لدعم استقراره

257 المرجع بالإنجليزية:
Momani, B. and Lanz, R. (2014) 'Change in IMF Policy Advice to North Africa after the Arab Uprising', *Journal of International Organizational Studies*, 5(2), pp. 37-54.

258 المرجع بالإنجليزية:
See Dellepiane-Avellaneda, S. (2015) 'The Political Power of Economic Ideas: The Case of 'Expansionary Fiscal Contractions'', *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(3), pp. 391-418.

259 المرجع بالإنجليزية:
Clift, B. (2018) *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford University Press.

260 المرجع بالإنجليزية:
Momani, B. and Lanz, R. (2014).

261 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2014, p. 13).i

262 المرجع السابق.

والتخفيف عليه من تداعيات الأحداث في البلدان المجاورة ولا سيما سوريا.

وكان الأردن من دول المواجهة التي اضطرت للتعامل مع تدفق اللاجئين، مع تدفق ما يصل إلى 1.2 مليون سوري منذ بداية الربيع العربي واشتعال الحرب الأهلية السورية وصولاً إلى منتصف عام 2018 حين أغلق الأردن حدوده. وتتراوح تقديرات أعداد اللاجئين بين 671,000 مسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، و1.2 مليون وفقاً لإحصاء الحكومة الأردنية. وقد جاءت هذه الدفعة الجديدة بينما كان الأردن ينوء بأعباء اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين، ما ضيق الآفاق الاقتصادية على المواطن الأردني العادي. ووجدت الدراسات أن معظم اللاجئين السوريين لا يخططون للعودة إلى بلدهم. وقدمت الحكومة الأردنية 100,000 تصريح عمل رسمي فقط لما يقرب من 361,000 لاجئ سوري في سن العمل، فيما يعمل معظم السوريين المتبقين بشكل غير قانوني في سوق العمل غير الرسمية.[263]

ورغم التزام المانحين الدوليين بما يصل إلى 6 مليارات دولار للأردن استجابة لأزمة اللاجئين السوريين، دأب المسؤولون الأردنيون على التأكيد دوماً أن هذه المساعدة لن تغطي الموارد المطلوبة لاستضافة النازحين. وعلاوة على ذلك، الكثير من المساهمات المتعهد بها لم تصل، فقد حصل الأردن عام 2016 على 60 بالمئة فقط من التمويل المطلوب للمساعدة في خلق فرص عمل للاجئين السوريين.[264] وقد حاولت كل من المؤسسات المالية الدولية والمانحين الأجانب مساعدة الحكومة الأردنية في تخفيف التكاليف، التي بلغت نحو 4.2 مليار دولار بين عامي 2011 و2016 وفقاً للحكومة الأردنية.[265] واضطرت الحكومة إلى تحمل تكاليف اقتصادية واجتماعية إضافية في مواجهة الضغط المتزايد على الخدمات العامة والبنية التحتية، من الكهرباء والتعليم والمياه إلى التخلص من النفايات. وبالطبع ارتفع دين الأردن العام ارتفاعاً حاداً في غضون بضع سنوات بسبب زيادة النفقات العامة اللازمة.[266]

لم تستطع الحكومة تغطية نفقاتها عبر توليد الإيرادات وحدها، ومع استمرار تراكم الديون الخارجية لجأ الأردن إلى قروض صندوق النقد الدولي عام 2016 لسد العجز في ميزانيته.[267] وتوقعت اتفاقية صندوق النقد الدولي لعام 2016 من الأردن أن يخفض إنفاقه بما يتيح تخصيص بعض التمويل المقدم لخدمة ديونه. وكان هدف صندوق النقد الدولي الأساسي في اتفاقية 2016 تخفيض الدين العام من 94 بالمئة إلى 77 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2021، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بتقليص النفقات الحكومية.[268] وأشار رئيس الوزراء عمر الرزاز إلى إمكانية تخصيص بعض العائدات الضريبية المتزايدة لتحسين الخدمات العامة والرعاية الصحية، ولكن لا يبدو هذا المسار مرجحاً حيث يواصل

263 المرجع بالإنجليزية:
Lockhart, D. (2019) Executive Summary: *The Syrian Refugee Crisis in Jordan and Its Impact on the Jordanian Economy*. West Asia-North Africa Institute.

264 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2017) *Statement by Hazem Beblawi, Executive Director for Jordan* [at IMF], p. 4.

265 المرجع بالإنجليزية:
Sharp, J. (2016) *Jordan: Background and U.S. relations*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 27 January.

266 المرجع بالإنجليزية:
Luck, T. (2016) *Jordan's Syria refugee economic gamble. Middle East Institute* [Online]. http://www.mei.edu/content/article/jordan-s-syrian-refugee-economic-gamble.

267 المرجع بالإنجليزية:
Sowell, K. H. (2016) 'Jordan is Sliding Toward Insolvency', *Carnegie Endowment for International Peace* [Online]. http://carnegieendowment.org/sada/63061.

268 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2017) *Jordan 2017 Article IV Consultation — Press Release, Staff Report*; *Statement By the Executive Director for Jordan*. IMF Country Report No. 17/231. Washington, D.C. [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/24/Jordan-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45117.

الأردن إنفاق ما يزيد عن إيراداته.[269] وما يزال الأردن يعتمد بشكل كبير على المؤسسات المالية الدولية والمانحين الأجانب لتغطية ميزانيته السنوية.

وقدمت الولايات المتحدة مساعدات للأردن، رغم التخفيضات العامة التي طالت مساعدات حلفاء وحكومات أخرى في المنطقة.[270] كما زود الاتحاد الأوروبي الأردن بتمويل خارجي واسع، حيث قدم حزمة مساعدات مالية كلية لدعم الحكومة في مواجهة أحدث أزمة اقتصادية أردنية. وقدمت المفوضية الأوروبية حزمتين بقيمة 200 مليون يورو من القروض متوسطة الأجل في آذار/مارس وحزيران/يونيو من عام 2016، تهدف إلى استكمال قروض صندوق النقد الدولي لعام 2016 وقرض البنك الدولي لعام 2016 للأردن. وجاءت هذه المساعدة بالإضافة إلى ما يقرب من 1.13 مليار يورو للأردن من الاتحاد الأوروبي للمساعدة في التعامل مع ملايين اللاجئين. وسعت أموال الاتحاد الأوروبي إلى سد العجز في ميزانية الحكومة الأردنية، في حين ضمنت شروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للاتحاد الأوروبي أن الأردن سيستمر على المسار الصحيح مع الإصلاحات المتوقعة التي ستجعل اقتصاده مستداماً بما يكفي لسداد هذه القروض.[271] وبالإضافة لذلك، توقع الاتحاد الأوروبي أن يوجّه الأردن بعض التمويل لإصلاح الإدارة المالية العامة لدعم إصلاحات اللبرلة في مجال الضرائب، والطاقة، والمياه، والتجارة، والاستثمار. وكل ذلك تماشياً مع سياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.[272] وفيما يتعلق بقضية ضريبة الدخل المثيرة للجدل، والمدرجة أيضاً ضمن شروط صندوق النقد الدولي، أوصى الاتحاد الأوروبي بتوسيع قانون ضريبة الدخل عن طريق خفض الدخل المعفى من الضرائب ومعالجة عدم الامتثال عبر زيادة سلطات وصلاحيات محصّلي الضرائب.[273] وبالطبع لن يكون تحصيل الضرائب والقاعدة الضريبية في الأردن كافيَين لتغطية الإنفاق الفعلي في الميزانية. وجاءت المساعدة المالية من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بتوقعات ضمنية بأن الأردن سيواصل امتثاله لشروط صندوق النقد الدولي، وإلا فسيخاطر بفقدان دعم المانحين الغربيين المتمثل في مساعدة المؤسسات المالية الدولية.

كما كانت دول الخليج العربية تاريخياً داعماً مالياً للأردن، وغالباً ما دعمت البنك المركزي الأردني عبر المنح أو دعمت الميزانية على شكل قروض. وخصصت دول الخليج 6.1 مليار دولار بين عامي 2012 و2017 للتغلب على زلزال الربيع العربي. ولكنها لم تجدد حزمة التمويل كما كان متوقعاً، ويرجع ذلك جزئياً إلى رفض الملك عبد الله الثاني بن الحسين قطع العلاقات مع قطر وجماعة الإخوان المسلمين (وهي جماعة قانونية ومقبولة داخل المملكة الأردنية). تعهدت كل من السعودية والإمارات والكويت بدفع 2.5 مليار دولار في حزيران/يونيو 2018 لدعم احتياطيات البنك المركزي الأردني، في خطوة لإنقاذ النظام الملكي المحاصر. ورغم ذلك يمكن لدول الخليج سحب الدعم المالي في أي وقت، ما يوفر لها بعض التأثير الضمني على السياسة الخارجية الأردنية.[274] ورغم عدم معارضتها لسياسات المؤسسات المالية الدولية،

269 المرجع بالإنجليزية:
Magid, A. (2018) *Jordanians Fed up With More of the Same*, 3 October [Online]. https://carnegieendowment.org/sada/77401.

270 المرجع بالإنجليزية:
Cole, B. E. (2018) 'Learning and Innovation: Jordan at the "Crossroads of Armageddon"', *PRISM*, 7(4), pp. 74-91.

271 المرجع بالإنجليزية:
EC (2016) *Decision of the European Parliament and of the Council providing further macro-financial assistance to the Hashemite Kingdom of Jordan* [Online]. http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0431/COM_COM(2016)0431_EN.pdf.

272 المرجع السابق.

273 المرجع السابق.

274 فورلو، ر. وبورغونيون، س. (2018)، 'المخططات الخليجية للسياسة الخارجية الأردنية'، *مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي*، 17 تموز/يوليو [على الإنترنت]. https://carnegieendowment.org/sada/76855.

إلا أن دول الخليج ليست معنية بالامتثال الأردني لتلك الشروط، ما يحد من تأثير الخليج على خيارات السياسة الاقتصادية للحكومة الأردنية. وبدلاً من ذلك فإنها تمتلك بالتأكيد بعض التأثير على سياسة الأردن الخارجية وصنع القرار السياسي الإقليمي.

4.3 وضع العدالة الاجتماعية الحالي في الأردن

يعد تركيز المؤسسات المالية الدولية على الأبعاد الاجتماعية للسياسة الاقتصادية خطوة إيجابية، ولكنها لم تثمر أياً من النتائج الملموسة المنشودة بعد. وفي الوقت الذي تركز فيه توصيات السياسة الخاصة بصندوق النقد الدولي الآن على عوامل مثل النمو الاحتوائي، والتفاوت الاجتماعي، والإنفاق على الصحة والتعليم، وهو أمر لم نشهده قبل عقد من الزمان، يظل تأثير التصحيح المالي على الأبعاد الاجتماعية غامضاً مقارنة بالمعايير التقليدية المستخدمة للحكم على الالتزام بإعادة هيكلة الاقتصاد الكلي. ويلمح صندوق النقد الدولي، في كل من تقريري المادة الرابعة لعامي 2014 و2017، إلى مخاوفه بشأن ارتفاع معدلات البطالة والفقر والتفاوت، لكنه يظل متمسكاً بفكرة أن ازدهار القطاع الخاص هو العامل الأساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية. الصندوق لم يشرح بكلمات واضحة النتائج المرجوة أو أدوات السياسة المتاحة لتحقيقها.[275] لا يحدد صندوق النقد الدولي أهدافاً محددة في اتفاقياته لتحقيق النمو الشامل، مثل تحسين الخدمات الصحية والتعليمية، والحد من التفاوت الاجتماعي، كما أنه لا يقيّم أداء الحكومات في هذه المجالات بمؤشرات قابلة للقياس. ويفتح هذا الغموض مجالاً للشك في التزام المؤسسات المالية الدولية، ولو كان التزاماً كلامياً فقط، بتحسين الجوانب الاجتماعية لصياغة السياسة الاقتصادية. الحكومة الأردنية المفتقرة إلى التوجيه المناسب وجدت نفسها تعطي الأولوية للتصحيح المالي على حساب العدالة الاجتماعية أو تحسين مستويات المعيشة. ويؤدي غياب التصحيح المالي إلى الإخلال بحالة التوازن الدقيق بين الضرورة الاقتصادية لتحسين معدل النمو في الأردن والإدارة الضريبية مع توفير حياة كريمة للسكان. اعتمد الأردنيون على الدولة لتوزيع تكلفة التصحيح المالي بشكل عادل، ولكن هذه التكلفة أصبحت تقع على عاتق المواطن بشكل غير متناسب مع زيادة ضرائب الاستهلاك وانخفاض التشغيلي في القطاع العام - وهي عملية تعطيلية بوضوح وتزيد من المخاطر السياسية.

لن يضر هذا بآفاق الأردن على المدى الطويل إذا رأى الجمهور نتائج ملموسة لتضحيات الأردنيين العاديين. لم تتصد الحكومة بعد لإرث الامتيازات المرتبطة بالنخبة وشبكات الواسطة مع فرضها تدابير التقشف. ويشعر المواطن الأردني العادي بالعزلة عن الطبقة السائدة وتوجيهها للسياسات الاقتصادية مع شعور المواطنين بالفساد في الأردن بشكل أوضح. واستناداً إلى مسوحات البارومتر العربي لعام 2016 للأردنيين، فإن "79 بالمئة ما زالوا يعتقدون بوجود فساد ينخر دوائر ومؤسسات الدولة إلى حد كبير (42 بالمئة) أو متوسط (37 بالمئة)".[276] ومع اعتقاد 68 بالمئة من الأردنيين أن وضعهم الاقتصادي قد ساء مع مرور الوقت، ليس من الصعب تلمّس إحباط الأردنيين من نصيبهم الاقتصادي والتوجهات السياسية التي اتخذتها الحكومة.[277] وقد اندلعت الاحتجاجات كرد طبيعي على انخفاض المعايير الاجتماعية والاقتصادية، خاصة مع تزايد الشعور بالفساد.

275 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2014, p. 18 and 2017, pp. 23-24).

276 المرجع بالإنجليزية:
Arab Barometer (2017) *Jordan Five Years after the Uprisings* [Online].
https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Jordan_Public_Opinion_Survey_2016.pdf.

277 المرجع السابق، ص2.

وبالتالي كافح المواطنون الأردنيون العاديون للتأقلم. فبالإضافة إلى تدهور الوضع الاجتماعي والاقتصادي وارتفاع ديون الدولة، يعاني المواطنون من ارتفاع الأسعار وانخفاض الأجور، الأمر الذي فاقمه تزايد البطالة وتدفق اللاجئين. يحتاج الأردن إلى توفير 400 ألف وظيفة جديدة للداخلين إلى سوق العمل بين 2020-2013، ولكن تقديرات النمو المتفائلة تتوقع 275 ألف وظيفة جديدة في أحسن الأحوال.[278] ويزداد تعقيد الوضع حين لا يوضح المسؤولون الصورة الاقتصادية الشاملة، حيث يعمل العديد من السوريين في السوق السوداء مقابل أجور أدنى من أجور الأردنيين، ونتيجة لذلك تنخفض الأجور الفعلية في السوق الرسمية. وما يزيد الطين بلة أن الأردن واحد من أغلى البلدان في الشرق الأوسط، حيث يكلف الوقود أكثر من تكلفته في الولايات المتحدة بنحو 50 بالمئة، رغم انخفاض دخل الفرد بشكل كبير.[279]

ورغم تحسن نمو الاقتصاد الكلي النسبي، إلا أن وراء ذلك مشاكل أعمق تتعلق بتفاقم التفاوت، واستمرار الفساد، والسلوك الريعي لرأسماليي المحسوبيات، والاختلاف الكبير بين المجتمعات الريفية والمدينية في توفر معظم الخدمات. إذ توضح الدراسات تفاوتاً كبيراً بين المحافظات الريفية والحضرية في الأردن؛ كما تظهر فجوات واختلافات بين العاصمة عمان والمناطق العشائرية (مثل الطفيلة والمفرق ومعان)، والأخيرة هي المعقل التقليدي لدعم الملكية الأردنية.[280]

ولا يزال خلق فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يقع إلى حد كبير على عاتق الحكومة. ورغم اللبرلة لا يزال التشغيل في القطاع العام كبيراً بشكل غير متناسب، ما دفع صندوق النقد الدولي إلى الإشارة إلى حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أنها "الخيار الأول والأمل الأخير للتشغيل".[281] ولم يواجه الأردن ضغوطاً من المؤسسات المالية الدولية لخفض إنفاقه العسكري، الذي لا يزال يشكل بنداً كبيراً في الميزانية التقديرية وهو آخذ في الازدياد. [282]

ورغم أن معدلات البطالة الرسمية تقدّر نسبة الباحثين عن العمل بـ18 بالمئة عام 2018، فمن المرجح أن تكون أعلى بكثير حين تشمل من تخلوا عن البحث عن عمل دون أن يتم حسابهم في الإحصاءات الرسمية. البطالة مشكلة خاصة بين الشباب والنساء الأردنيات، ومعظمهم من ذوي التعليم ولديهم عتبة أجور أعلى.[283]

278 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2017, p. 18).

279 المرجع بالإنجليزية:

Morris, L. (2018) 'Jordan has weathered its worst protests since the Arab Spring. But the storm isn't over', *The Washington Post* [Online]. https://www.washingtonpost.com/world/jordan-has-weathered-its-worst-protests-since-the-arab-spring-but-the-storm-isnt-over/2018/06/08/c22c1440-68e2-11e8-a335-c4503d041eaf_story.html?noredirect=on&utm_term=.bdd30fc35a76.

280 المرجع بالإنجليزية:

Al Sharafat, A. (2019) 'Spatial inequality in Jordan', *Journal of Economics & Management*, 36, pp. 71-83.

281 المرجع بالإنجليزية:

MF (2011) *Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity*. G8 Summit, 27 May, Deauville, France, p. 11.

282 المرجع بالإنجليزية:

Sowell, K.H. (2018) 'Jordan has managed to reduce budgetary deficits for 2018, but rising operational costs and stagnant sources of revenue will keep it reliant on foreign aid', *Carnegie Endowment for International Peace* [Online]. http://carnegieendowment.org/sada/75865.

283 المرجع بالإنجليزية:

MOPIC (2013) *Needs assessment review of the impact of the Syrian crisis on Jordan*. Amman, Jordan: The Ministry of Planning and International Cooperation.

وواصل اتفاق قرض صندوق النقد الدولي للأردن عام 2016 فرض الكثير من الشروط النيوليبرالية ذاتها لتقليص الميزانية كما جرى في الاتفاقات السابقة. واستمرت أسعار الخبز والسلع الأساسية الأخرى في الارتفاع، ما تسبب في قدر كبير من المصاعب للناس وضرب المجتمعات الريفية والفقيرة بشكل خاص. وقد تكون السياسة الأكثر إثارة للجدل هي قانون ضريبة الدخل، الذي اعتقد العديد من الأردنيين أنه لم يكن تصاعدياً وأنه أعفى أعضاء البرلمان وغيرهم من السياسيين من تقاسم العبء. وتوسّع قوانين الضرائب الجديدة القاعدة الضريبية عن طريق خفض حد الدخل الخاضع للضريبة من 34,000 إلى 22,500 دولار للعائلة، ومن 17,000 إلى 11,200 دولار للأفراد. واعتبر الأردنيون ارتفاع الضرائب وفرض ضريبة المبيعات بنسبة 16 بالمئة على معظم السلع والخدمات إجراءات غير عادلة، خاصة وأن الحكومة خفضت الدعم على سلع مثل الوقود والخبز ولم تقدم أي تعويض فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية.[284] وقد عمّق الإدراك المتزايد للفساد والسلوك الريعي لرأسمالي المحسوبيات من إحباط المجتمع الأردني حيال الطبقة السياسية.[285] وبلغت هذه السياسات ذروتها مع احتجاجات صيف 2018 في جميع أنحاء البلاد.

تظاهر الأردنيون طوال أواخر صيف 2018 بقيادة الشباب والجمعيات المهنية، ودون مشاركة الأحزاب السياسية في البرلمان. وبينما شارك في مظاهرات 2011 و2012 أعضاء من الإخوان المسلمين، يبدو أن الاحتجاجات اللاحقة ضمت أعداداً أكبر بكثير من المهنيين والشباب مما ضمت أنصاراً للإخوان. وأعقبت الاضطرابات المدنية استخدام الحكومة للنخبة العسكرية المسماة "قوات البادية" لتفريق المتظاهرين، وتكثيف التواجد الأمني بشكل ملحوظ في شوارع العاصمة عمان. ورغم بعض الاشتباكات الصغيرة هنا وهناك، بقيت الاحتجاجات سلمية بشكل عام ولم تستخدم قوات الأمن الأردنية قوة مفرطة. إلا أن المدنيين الأردنيين استمروا في التظاهر ضد سياسات الحكومة، مطالبين بإلغاء قوانين الضرائب الجديدة ووضع حد لفساد الطبقات الاجتماعية الأعلى. وضع الأردن عدداً من قوانين مكافحة الفساد، ووافق على تطبيق أفضل الممارسات في مجال الرقابة ومكافحة الفساد، ولكن هذه الإجراءات لم تغير الكثير في الوعي العام لمسألة الفساد، ولا يزال المستثمرون يواجهون عقبات أمام ممارسة الأعمال التجارية في الأردن.[286]

وفي مشهد يكرر نفسه في كثير من الأحيان، استقال رئيس الوزراء هاني الملقي في حزيران/يونيو 2018، على الأرجح بناء على طلب من الملكية الأردنية. وكُلّف عمر الرزاز بتشكيل حكومة جديدة، وهو خبير اقتصادي سابق في البنك الدولي تدرب في جامعة هارفارد، ويتمتع بمصداقية تكنوقراطية قوية، كما أنه سبق أن شغل حقيبة وزارة التعليم وكان يتمتع بشعبية نتيجة تواصله الإيجابي مع الشباب خلال فترة ولايته. بعد أشهر من الحوار مع المجتمع المدني والاجتماعات مفتوحة، عاد الرزاز إلى البرلمان في أيلول/سبتمبر 2018 بحزمة إصلاحات تشبه سابقاتها، وشملت تغييرات طفيفة في القانون مثل رفع حد الدخل الخاضع للضريبة للأسر والأفراد وإعادة بعض الإعفاءات للنفقات الطبية والتعليمية.[287] ونجح الرزاز في تمرير الإصلاحات عبر البرلمان، رغم مقاومة بعض البرلمانيين لهذه التوصيات المستوحاة

284 المرجع بالإنجليزية:

Al-Jazeera (2018) Jordan protests: *What you should know* [Online].
https://www.aljazeera.com/news/2018/06/jordan-protests-180604052840527.html.

285 المرجع بالإنجليزية:

BTI (2016) *Jordan Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung [Online].
https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Jordan.pdf.

286 المرجع بالإنجليزية:

EU and OECD (2016) *Corruption Risk Assessment of the Public Procurement System in Jordan* [Online].
http://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-Jordan-SIGMA-300117.pdf.

287 المرجع بالإنجليزية:

من المؤسسات المالية الدولية. ومع أن البرلمان الأردني منتخب جزئياً من الشعب، يبقى هناك العديد من البرلمانيين الذين يعينهم الملك ممن يضمنون تمرير الإصلاحات نفسها. ويوضح مرور هذه الإصلاحات نمطاً متكرراً في العلاقة بين الملكية والبرلمان والمؤسسات المالية الدولية: النخب السياسية والاقتصادية ذات العلاقات الوثيقة مع الملكية والبلاط الملكي توفر موافقة تلقائية لإرادة رئيس الوزراء متى اعتقدت أن الملكية (تحت ضغط المؤسسات المالية الدولية) تؤيد هذه السياسة. ولكن الأمر الواضح هو غياب مشاركة وقبول الجمهور، الأمر الذي لا بد منه لاستدامة هذه السياسات وبالتالي منع الاضطرابات السياسية.

4.4 خاتمة

تعرض الأردن لضغوط من المؤسسات المالية الدولية بشكل عام، ولكن بشكل أشد من صندوق النقد الدولي، بهدف توسيع قاعدته الضريبية، وتعزيز النمو الاقتصادي الاحتوائي، وتحسين توجيه الإنفاق الاجتماعي. ولكن كما تظهر الاحتجاجات العامة في الأردن لعام 2018، فإن محاولات الملكية لمتابعة السعي إلى التصحيح المالي ستواجه تحديات سياسية مستمرة، بالنظر إلى ارتفاع الشعور العام بمسألة الفساد. هذا المناخ المالي المتغير يتيح المجال أمام منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين للمطالبة بمزيد من الشفافية، والنمو الاحتوائي الحقيقي، والمساواة بين الجنسين، مع الضغط نحو فرض ضرائب أكثر عدالة وميزانية أكثر شفافية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للمؤسسات المالية الدولية أن تفعل المزيد لتعزيز الاندماج الاجتماعي في الأردن عبر المزيد من التركيز وعبر خارطة طريق واضحة للحد من الفقر والبطالة.

تتضمن العدالة الاجتماعية في المنطقة تحقيق الإنصاف الاجتماعية-الاقتصادية وخلق فرص للمواطنين ليعبروا عن أنفسهم داخل حكومتهم. وكما يشير العجلوني وهارتنت، "رغم احتلال المظالم الاقتصادية مكان الصدارة غالباً في الاستجابة لقانون الضرائب، فإن المتظاهرين يحمّلون المؤسسة السياسية وعلاقتها الحميمة بمصالح النخبة الاقتصادية مسؤولية الأزمة الاقتصادية الأوسع في الأردن".[288] يجب أن تصبح زيادة الشفافية لمكافحة الفساد والرشوة، مع تعزيز مساءلة الحكومة أمام المواطنين، جزءاً من حل مشاكل الأردن على المدى الطويل. يجادل بعض المساهمين في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأن الشفافية والفساد قضيتان سياسيتان، وبالتالي لا مكان لهما بين شروط القروض أو المنح، ولكن يجب على الدول الغربية في المجالس التنفيذية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن تستخدم نفوذها السياسي للضغط على جميع المَدينين ليقبلوا أن مبادئ الحكم الرشيد والشفافية لا مفرّ منها من أجل النجاح.

VOA (2018) *Jordan Pushes New IMF-backed Tax Bill to Parliament* [Online]. https://www.voanews.com/a/jordan-pushes-new-imf-backed-tax-bill-to-parliament/4586931.html.

288 المرجع بالإنجليزية:

Al-Ajlouni, L.F. and Hartnett, A.S. (2019) 'Making the Economic Political in Jordan's Tax Revolts', *Middle East Research and Information Project*. 24 February [Online]. https://merip.org/2019/02/making-the-economy-political-in-jordans-tax-revolts/.

ومن المعروف أن الحكم الرشيد، وهو مفهوم يتم الترويج له غالباً في سياسات المؤسسات المالية الدولية، ضروري لتعزيز سيادة القانون والسيطرة على الفساد وزيادة شفافية الحكومة، ولكن من المفهوم أيضاً أنه ليس دواءً كل داء، وليس ترياق جميع مشاكل الأردن. [289]

لن ينجح التصحيح المالي بدون شفافية ومساءلة، وسيرفض المواطنون مثل هذا التصحيح إذا كانوا يعتقدون أن حكوماتهم فاسدة وغير شفافة. وبالعودة إلى العجلوني وهارتنت، "في مواجهة ضعف الحكومة [الأردنية] الناجم عن التصميم وثقافة النخبة المطبّعة مع المحسوبية والفساد، لا يزال المواطنون الأردنيون غير راغبين في دفع المزيد من الضرائب".[290] يجب على صندوق النقد الدولي أن يتحمل المزيد من المسؤولية في علاقته مع دول الشرق الأوسط عبر فرض مبادئ الحكم الرشيد في مراجعته لأداء الدولة المدِينة، ولا يكفي التشدق بالكلام عن هذه القضية. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج المؤسسات المالية الدولية إلى مراقبة المعايير والأهداف المناسبة للنمو الاحتوائي، تماماً كما تفعل مع مؤشرات أخرى مثل التضخم ونفقات الأجور العامة وغيرها. الحكم الرشيد في الأردن يخدم المصلحة طويلة المدى للاستقرار الإقليمي، ولتحقيقه لا بد من تضمين العدالة الاجتماعية في النقاش.

289 المرجع بالإنجليزية:
See Nanda, V. P. (2006) 'The "good governance" concept revisited', *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 603(1), pp. 269-283.

290 المرجع السابق.

القسم الثاني:
المؤسسات المالية
الدولية وبناء الدولة

5. النيوليبرالية وإرث المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

توفيق حداد

منذ توقيع اتفاقيات أوسلو عام 1993، لعبت المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، دوراً مركزياً، لكن غير ملحوظ إلى حد كبير، في عملية السلام الفلسطينية الإسرائيلية. تضمنت هذه التدخلات مساعي مكثفة في مجالات البحث وتصميم السياسات والرقابة والتقييم والتمويل وتنسيق وإيصال الموارد إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة، في المقام الأول إلى السلطة الفلسطينية، ولكن أيضاً إلى القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية. سعت هذه التدخلات إلى المساهمة في بناء السلام الإسرائيلي-الفلسطيني وبناء الدولة الفلسطينية، لكن إرثها محفوف بالتعقيدات، ويعود ذلك إلى الفشل في تحقيق السلام الإسرائيلي-الفلسطيني أو في إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

تبحث هذه المقالة في سياسات وتدخلات المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وكيف تتوافق هذه السياسات أو لا تتوافق مع الأطر النيوليبرالية، ومدى مساهمة سياسات المؤسسات المالية الدولية في النتائج السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما تبحث في الإخفاقات ومشاكل تدخل المؤسسات المالية الدولية بشكل عام، والدروس التي يمكن تعلمها من دراسة حالة فلسطين، بما في ذلك الرغبة في تطبيق هذه الدروس على "أوضاع ما بعد النزاع" في مناطق إقليمية ودولية أخرى.

5.1 مشاركة المؤسسات المالية الدولية في بناء السلام وبناء الدولة

قبل الغوص في دراسة الحالة المحددة للأراضي الفلسطينية المحتلة، من المهم إدراك أن مشاركة المؤسسات المالية الدولية في أنشطة بناء السلام وبناء الدولة جديدة نسبياً على الممارسة المالية لهذه المؤسسات بشكل عام. أي إنها لا تنطلق من فراغ، وإنما هي نتاج اللحظة التاريخية والانعطاف الأيديولوجي لهذه اللحظة، الذي يتغير ويتحول بمرور الوقت.

وفي حين تحول قيود المساحة دون معالجة الإطار التاريخي الأكبر والأسس الأيديولوجية، يبقى من المهم تسليط الضوء على بعض المفاهيم النظرية التي تصوغ سياسة المؤسسات المالية الدولية في أوضاع ما بعد النزاع بشكل عام.

أدى تصاعد ما أصبح يعرف بالنزاعات "الداخلية" في أعقاب انهيار الكتلة الشرقية، وانتهاء تقديمها المساعدات الحكومية، إلى دخول البنك الدولي، بشكل غير معهود، في التحولات "من الحرب إلى السلام"، وتحديداً مع إنشائه وحدة ما بعد النزاع عام 1995، في عهد الرئيس جيمس وولفنسون آنذاك.

ستستخدم هذه الوحدة التحليل الكمي والمقاربات الإحصائية التحليلية، لشرح النزاع باستخدام أدوات ونماذج الاقتصاد.[291] وسيؤكد مدير مجموعة أبحاث التنمية التابعة للبنك الدولي حينذاك، بول كوليير، أن "من المرجح اندلاع نزاعات بسبب الفرص الاقتصادية أكثر بكثير مما بسبب المظالم"، حيث يقال إن مجموعات معينة تستفيد مادياً من النزاع من حيث شروط الوضع والقوة والثروة.[292] "نظرية الجشع في النزاع" هذه، أو المُسمّاة "الجشع قبل المظالم"، والتي تضاف إلى الزعم بأن "الحرب الأهلية تعيق مشاريع التنمية"، مفيدة لنفهم كيف سيعمل البنك الدولي الظاهري في مجال بناء السلام الدولي في السنوات المقبلة. يمكن معالجة "الجشع قبل المظالم" عبر وضع سياسات "فعالة في تغيير الحوافز الاقتصادية للنزاع"، مقابل "الحد من القوة الاقتصادية للمجموعات التي تميل إلى الاستفادة من استمرار الاضطراب الاجتماعي".[293] يمكن معالجة "فخ النزاع" عبر "النشر الذكي والفعال للمساعدات الاقتصادية والعسكرية والسياسية"، بما في ذلك "نماذج الحكم والأفضليات التجارية واستراتيجيات الضغط على أموال الجماعات المتمردة، والتدخلات العسكرية"، بالإضافة إلى زيادة المساعدات.[294]

تماشياً مع التحيز الأيديولوجي العام للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، كانت نماذج اللبرلة الاقتصادية والنمو الذي يقوده القطاع الخاص مقبولة عموماً كمبادئ مركزية لهذا الانتقال، وذلك بحسب قدرتها على إنشاء وتوزيع "مكاسب السلام".[295] وتم الترويج لخطط تعزيز السوق والتجارة الحرة، للحث على العلاقات التكافلية التي من شأنها معالجة الفقر وتحفيز التعاون والاستقرار، مع ظهور أنماط جديدة من السياسة والهوية كعنصر فاعل في عمليات السلام والعولمة.

كان هذا النموذج وما يزال يستند إلى فهم وظيفي للتعاون الإقليمي، حيث يمكن للقضايا "الاقتصادية-الاجتماعية" غير المهمة نسبياً أن تخلق أنساقاً من الاهتمام والثقة المتبادلة ستصب في نهاية المطاف في ساحة "السياسة العليا"، مغذية كلاً من تسويات السلام الثنائية والاقتصاد الإقليمي والتكامل السياسي.[296] وعندما يقترن هذا النموذج بجهود التحرر السياسي - أي العملية الديمقراطية - يُفترض أن تنشأ دينامية تقوم على الدعم المتبادل بين الأمرين. لقد أصبح يُنظر إلى الديمقراطية الليبرالية و"السوقنة" - "نموذج السلام الليبرالي" - على أنهما منبع الأسس السياسية والتنظيمية والاقتصادية لمعالجة العوامل الخارجية على أقل تقدير، إن لم نقل معالجة جذور النزاع.[297] وعبر زرع ديناميات سياسية واقتصادية حول اقتصاد سياسي جديد للسلام، اعتقد بناة

291 المرجع بالإنجليزية:
Collier, P. and Hoeffler, A. (1998) 'On Economic Causes of Civil War', Oxford Economic Papers, 50(4), pp. 563–73; Collier, P. and Hoeffler, A. (2004) '*Greed and Grievance in Civil War*', Oxford Economic Papers, 56(4), pp. 563–95; Collier, P. (1999) *Doing Well out of War. Paper prepared for Conference on Economic Agendas in Civil Wars*. London: The World Bank, April 26 - 27; Collier, P. (2004) Development and Conflict. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, 1 October [Online]. http:// www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf (Accessed: 20 September 2014); The World Bank and Collier, P. (2003) *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy. A World Bank policy research report*. Washington, D.C.: [New York]: World Bank, Oxford University Press.

292 المرجع بالإنجليزية:
Collier, P. (1999, p. 1)

293 المرجع بالإنجليزية:
Collier, P. (1999).

294 المرجع السابق.

295 المرجع بالإنجليزية:
Bouillon, M. (2004) The peace business: *Money and power in the Palestine-Israel conflict*. London: I. B. Tauris.

296 المرجع بالإنجليزية:
Selby, J. (2008) '*The Political Economy of Peace Processes*', In Pugh, M., Cooper, N. and Turner, M. (eds.) *Whose Peace?: Critical Perspectives On The Political Economy Of Peacebuilding*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 11-29.

297 المرجع بالإنجليزية:
Selby, J. (2008) '*The Political Economy of Peace Processes*', In Pugh, M., Cooper, N. and Turner, M. (eds.) *Whose Peace?: Critical Perspectives On The Political Economy Of Peacebuilding*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 11-29.

السلام الدوليون أن بإمكانهم خلق الظروف التي يمكن بموجبها إنهاء النزاعات المستمرة على أساس أكثر ديمومة. قبل فحص كيفية تطبيق هذه المبادئ على الأراضي الفلسطينية المحتلة، تجدر الإشارة إلى أن هذه النماذج كانت في الأساس نسخاً نيوليبرالية لنماذج التنمية التي روجت لها هذه المنظمات، وهي مصممة خصيصاً لتناسب بيئة مليئة بالنزاعات. وبالتالي، فإن الطريقة التي نُظر من خلالها إلى دوافع السلام، اتبعت الافتراضات الموجودة في تقاليد الاقتصاد النيوكلاسيكي. السلام سيتحقق عبر قرار عقلاني بتحقيق المنفعة الذاتية للوكلاء، والاستجابة بشكل فردي إلى إشارات السوق، مع اعتبار القطاع الخاص المحرك الرئيس لهذه العمليات بشكل عام. وبهذه الطريقة، فإن التعقيدات، والتشبث بالسياسة ومسائل الحقوق الفردية والجماعية، والمفاهيم المدنية للعدالة الاجتماعية أو السياسية أو التاريخية، كلها أمور تجري تنحيتها أو تجاهلها تماماً، بل حوافز الثروة الشخصية هي ما يدفع بسيرورة الأحداث إلى الأمام. يتمثّل دور بناة السلام الدوليين، ضمن هذا النموذج، في ضمان تطبيق ذلك عبر تنظيم منح التكاليف للشركات الناشئة، والدعم المؤسسي والتقني والمالي اللازم لإنجاح هذه الشركات.[298]

5.2 نظرة عامة على مشاركة المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

هذه النظرة العالمية الشاملة إلى النزاع، بدوافعها واستدراكاتها، تم نقلها إلى ساحة الأراضي الفلسطينية المحتلة، ومعاينتها فيها، خاصة أثناء ذروة عملية السلام من 1993-2000. في الواقع، بالنظر إلى عدم وجود دولة فلسطينية أو هيئة حكم من قبل، كانت الأراضي الفلسطينية المحتلة واحدة من المسارح الأولى التي طُبقت فيها هذه الأفكار. بدا أن البنك الدولي مستمتع بحقيقة أن السلطة الفلسطينية المنشأة عبر اتفاقية أوسلو لديها سجل نظيف يمكن فيه تطبيق الأفكار المثالية التي تتمحور حول بناء السلام.[299] لهذا السبب، لا ينبغي استغراب أن البنك الدولي، بحسب اعترافاته الخاصة، وصف دوره في الأراضي الفلسطينية المحتلة بأنه "أكثر مركزية [...] من أي وضع آخر من أوضاع ما بعد النزاع أو قبله أو أثناءه"، حيث كانت هذه التجارب تلعب دوراً في صياغة سياسة البنك الخاصة لإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع.[300]

لعب صندوق النقد الدولي دوراً أساسياً في القيام بإصلاحات واسعة النطاق في السلطة الفلسطينية، في كافة أنحاء الضفة الغربية، كجزء من مساعي بناء الدولة الفلسطينية – وهي المساعي التي وُصفت بأنها "أبعد أثراً بكثير من كل ما نُفذ في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال العقد الماضي".[301]

298 المرجع بالإنجليزية:
Haddad, T. (2016) *Palestine Ltd: Neoliberalism and Nationalism in the Occupied Territory*. London: I.B Tauris.

299 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1997) *Role of the World Bank in Post-Conflict Reconstruction.*
لاحظ لغة البنك الدولي في هذا التقرير الذي يعود إلى 1997:
لم يعد القول إن القطاع الخاص هو مفتاح الازدهار مجرد نظرية. بل هو حقيقة أثبتتها خلال العقود القليلة الماضية قدرة القطاع الخاص على تحقيق المعجزات في التكيف مع متطلبات الاقتصاد العالمي المعولم. ومع ذلك، يتوقف النجاح على قدرة الدولة على تحديد دورها وأعمالها بشكل مناسب في عملية التنمية، مما يسمح للقطاع الخاص بتحقيق إمكاناته. بالنسبة لمعظم الدول فإن طريق تحقيق ذلك ليس واضحاً ومباشراً. الحكومات تمضي سنوات وتبذل موارد كبيرة لتحرر نفسها من إرث الماضي. إن الفلسطينيين، على الرغم من كثرة العقبات التي يواجهونها، محظوظون لعدم اضطرارهم إلى التعامل مع إرث الاقتصاد الموجه أو دولة الرفاه أو القطاع العام المتضخم. ومن خلال البيئة الموانية، سينجح القطاع العام في تمهيد الطريق للقطاع الخاص ليقود الاقتصاد الفلسطيني إلى قرن جديد أفضل..

300 المرجع بالإنجليزية:
Schiavo-Campo, S. (2003) 'Financing and Aid Management Arrangements In Post-Conflict Situations', the *World Bank*, Social Development Department Environmentally and Socially Sustainable Development Network. CPR Working paper 6, p. 9.

301 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2012) 'The West Bank and Gaza Mark', p. 165, In Beschel, R.P. and Ahern, M.Jr. *Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa An Overview of Regional Experience*. Washington, D.C., pp. 165-176.

ولكن على الرغم من الدور الهام الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والأماكن التي حددتها سابقاً لمثل هذا النشاط في الشرق الأوسط وخارجه، فإن تجاربها ليست معروفة بشكل خاص خارج مجموعة صغيرة من الأكاديميين وخبراء التنمية. هذه المنظمات غير قادرة أو مفوضة للتدخل في الشؤون السياسية والنزاعات الداخلية، وهي تحصر أنشطتها ضمن ما تفضل وصفه بالبعثات اللاسياسية والتقنية والمالية، بما يتماشى مع هدفها العام المتمثل في تحقيق عالم خالٍ من الفقر.

ومع ذلك، فإن المؤسسات المالية الدولية متورطة بشكل مباشر وغير مباشر في النتائج العنيفة لعملية السلام الإسرائيلية-الفلسطينية. وعلى الرغم من أن غياب السلام وعدم قيام دولة فلسطينية هو نتيجة سيئة وضوحاً، إلا أن ما لا يقل عن 10,000 إسرائيلي وفلسطيني لقوا حتفهم منذ توقيع اتفاقات أوسلو نتيجة للعنف السياسي، غالبيتهم الساحقة من الفلسطينيين (نحو 9 إلى 1). علاوة على ذلك، هناك إجماع واسع على أن الدولة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 تصبح مظهراً شكلياً يوماً بعد يوم، بينما يقترب السياق العام الإسرائيلي/الفلسطيني من أن يصبح شكلاً من أشكال الفصل العنصري، الأمر الذي قد يهيئ الظروف لتطهير عرقي إسرائيلي ضد الفلسطينيين.

كيف نفهم، في ضوء ذلك، تدخلات المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟

5.3 التقسيم المرحلي

ابتداءً من عام 1993، يمكن تقسيم تدخلات المؤسسات المالية الدولية في
الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى أربع حقب أساسية:

أ - بناء السلام 1993-2000

تندرج مشاركة المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال الفترة 1993-2000 تحت العنوان الرئيسي لما يُدعى نشاط "بناء السلام". استلزم هذا النشاط مشاركة واسعة في توطيد السلطة الفلسطينية، وتنسيق تمويل الجهات المانحة، وضمان تمتع السلطة الفلسطينية بقدرات كافية، والمساعدة في وضع جوانب متعددة من نظامها القانوني وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية. وتم تكليف البنك الدولي بتفعيل الملحقين الثالث والرابع من إعلان المبادئ (اتفاق أوسلو الأول)، والتي وردت في الاتفاقيات بكونها تجسيداً لـ"خطة مارشال" إسرائيلية-فلسطينية.

وتماشياً مع رواية العولمة النيوليبرالية لعصر وروح "الشرق الأوسط الجديد"، تحدد هذه الإضافات سلسلة من البرامج الاقتصادية والتنموية المحلية والإقليمية الرئيسية، بما في ذلك التعاون الإسرائيلي-الفلسطيني في مجال التمويل لتشجيع الاستثمار الدولي، والتعاون لتشجيع التجارة المحلية والإقليمية والبين-إقليمية، ودراسات الجدوى الاقتصادية لإنشاء مناطق للتجارة الحرة في قطاع غزة وإسرائيل، مع إمكانية الوصول المتبادل إلى هذه المناطق والتعاون في المجالات الأخرى المتعلقة بالتجارة والتبادل التجاري.

كما تركز العديد من برامج البنك الدولي، بشكل صريح، على تعزيز القطاع الخاص، إن كان عبر المنطقة الصناعية في غزة، أو مشاريع تطوير السياحة الكبرى، أو مخطط ضمان الاستثمار لتوفير ضمانات ضد المخاطر السياسية. وقد أنفق أحد برامج التنمية القانونية المهمة عام 1997 مبلغ 10 ملايين دولار لإنشاء إطار قانوني ملائم لدعم اقتصاد السوق الحديث، وتشجيع نمو القطاع الخاص، مع زيادة كفاءة العملية القضائية وإمكانية التنبؤ بها وشفافيتها.[302] ووفقاً لمبررات المشروع، فإن الأطر القانونية القائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة هي عموماً غير مناسبة تماماً لدعم اقتصاد السوق، ناهيك عن الاقتصاد الحديث. بناء على ذلك، أكد البنك الدولي أن العديد من القوانين في الضفة الغربية وقطاع غزة بحاجة إلى تحديث، وأنها بشكلها الحالي ستحد من قدرة الشركات المحلية على تحقيق القدرة التنافسية الإقليمية، ناهيك عن الدولية.

وقد لوحظ دور رئيسي للبنك الدولي في تنسيق وصول التمويل من المانحين الغربيين إلى السلطة الفلسطينية، وصياغة خطوط عريضة للسياسة فور تقرير المعايير السياسية والأمنية والمؤسسية المحددة لعملية السلطة الفلسطينية، عبر سلسلة الاتفاقات المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية. ووصف كنفاني وكوبهام البنك الدولي بأنه بوصلة السياسة الموجّهة لمجتمع المانحين، مع احتفاظ المنظمة بهذه الوظيفة منذ بداية عملها في الأراضي المحتلة حتى الوقت الحاضر.[303]

ب- الإصلاح 2000-2004

ستتغير مشاركة المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بشكل كبير بين عامي 2000 و2004، بعد انهيار عملية السلام الرسمية في صيف عام 2000 واندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية. أثناء هذه الفترة، لعبت المؤسسات المالية الدولية دوراً قيادياً في محاولة إعادة هيكلة السلطة الفلسطينية وإصلاحها، حيث ألقت اللوم على النتائج السيئة للعملية السياسية، كعدم أهلية الحكم وفساد السلطة الفلسطينية، بما في ذلك رئيسها عرفات نفسه.[304] وكان على صندوق النقد الدولي تولي زمام المسؤولية عن طريق: إجراء مراجعات شاملة لتصميمات السلطة الفلسطينية ووضع الميزانية والإنفاق العام؛ والتركيز على وضع جدول أعمال حكم رشيد للسلطة الفلسطينية؛ والإشراف على العملية الدقيقة للكشف عن الملفات الاستثمارية للقطاع الخاص لدى منظمة التحرير الفلسطينية محلياً ودولياً؛ ودمج هذه الصناديق في صندوق الثروة السيادية المنشأ حديثاً (صندوق الاستثمار الفلسطيني)؛ ودمج جميع عائدات السلطة الفلسطينية في حساب مصرفي موحد تابع لوزارة المالية، يدققه صندوق النقد الدولي. كان لهذه المساعي استكمال الضغط السياسي للمانحين الغربيين، بهدف الحد من السلطات التنفيذية لرئاسة السلطة الفلسطينية (عرفات)، والتي ستشرف أيضاً على إنشاء منصب رئيس الوزراء.[305]

302 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1997).

303 المرجع بالإنجليزية:

Kanafani, N. and Cobham, D. (2007) *The economic Record of the World Bank and International Monetary Fund in the West Bank and Gaza*, an assessment Paper presented in Proceedings of MAS' Annual conference 2007 Palestinian Economy: Forty Years of Occupation... Forty years of Arrested Develioebt, December, Ramallah, pp. 33-80.

304 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank and Japan (2000) *Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza*, June.

305 المرجع بالإنجليزية:

Haddad, T. (2016, pp. 181-207).

خلال هذه الفترة، سيستخدم كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إجراءات مشروطة ضد السلطة الفلسطينية، للمرة الأولى منذ إنشائها. وستتمثل هذه الشروط بالإصلاحات التي وصفها صندوق النقد الدولي فيما بعد بأنها الأبعد أثراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال العقد السابق.[306]

ج- بناء الدولة 2004-2013

بعد وفاة رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ياسر عرفات في تشرين الثاني/نوفمبر 2004، سيركز نشاط المؤسسات المالية الدولية على الأجندة الدولية لبناء الدولة. وستتطلب هذه المساعي مأسسة الإصلاحات الجديدة الواسعة، وتنفيذ هذه السياسات بالتنسيق مع برامج التنمية الوطنية لرئيس الوزراء الفلسطيني والممثل المحلي السابق لصندوق النقد الدولي، سلام فياض، وفقاً لأجندته وبرامجه بما يخص بناء الدولة. وقد اعتُبر أن هذه الإصلاحات مكّنت السلطة الفلسطينية بنجاح "من إدارة السياسات الاقتصادية السليمة المتوقعة لدولة فلسطينية تعمل بشكل جيد في المستقبل"، حتى لو لم تنشأ ظروف سياسية تسمح بقيامها بعملها السيادي.[307]

ولكن على الرغم من تأكيد المؤسسات المالية الدولية السابق على الحكم الرشيد، قبل وأثناء هذه الفترة، فقد تخلت فعلياً، هي ومجتمع المانحين بشكل عام،[308] عن جميع الإصلاحات الرئيسية التي طالبت السلطة الفلسطينية بها في الفترة السابقة. وبعد فوز منظمة حماس عام 2006 في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، سارعت المؤسسات المالية الدولية والمانحون إلى إعادة إنشاء حسابات رئاسية، خوفاً من وقوع وزارة مالية السلطة الفلسطينية، التي تم إصلاحها حديثاً، في أيدي حماس، الأمر الذي يقوض عملية أوسلو بشكل عام. بذلك أظهر المانحون والمؤسسات المالية الدولية أنفسهم على أنهم مخلصون لمبدأ السلطة الفلسطينية التي تهيمن عليها منظمة فتح، بدلاً من إقامة نظام حكم فلسطيني ديمقراطي محايد.

د- ما بعد بناء الدولة في 2013 وحتى الآن

بعد إقرار المؤسسات المالية الدولية بنجاح السلطة الفلسطينية في إنشاء مؤسسات الحكم المناسبة للدولة، رغم افتقارها للسيادة، فإن طبيعة تدخلاتها ركّزت على الإشراف المستمر على تمويل السلطة الفلسطينية وتنسيق الجهات المانحة. من المهم التأكيد على أن هذه السياسات جرت في بيئة سياسية وصلت فيها المفاوضات الإسرائيلية-الفلسطينية إلى حالة من الجمود العميق، وقد شمل السياق الجيوسياسي الذي طُبقت عليه هذه السياسات منطقة الضفة الغربية (أ) فقط، دون قطاع غزة. وأدى الانقسام الجيوسياسي وتقسيم مؤسسات الحكم الفلسطينية، بين الضفة الغربية التي تديرها فتح وقطاع غزة الذي تديره حماس، إلى تعزيز مؤسسات الحكم الموازية في المنطقتين.

306 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2012) 'Overview Note', *West Bank and Gaza*, 27 April [Online]. https://www.imf.org/external/np/.

307 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2011) Program Note *West Bank and Gaza*, October [Online]. 25/country/notes/pdf/WestBankGaza.pdf.

308 المرجع بالإنجليزية:
Haddad, T. (2016, pp. 223-227).

حدثت هذه التطورات في سياق إقليمي أوسع، اتسم بتوجّس المانحين المتزايد من حالة الاضطراب السياسي الناتجة عن الثورات العربية بعد عام 2011، وتعبهم من قضية إسرائيل-فلسطين، مما أدى إلى تهميش مسرح الأحداث هذا سياسياً ومالياً. وتتميز تدخلات المؤسسات المالية الدولية في هذه الفترة بمحاولتها تأمين وتوطيد "إنجازاتها" السابقة، بأقل تكلفة سياسية ومالية ممكنة على الدول المانحة.[309] وسيتضمن ذلك مساعي لاستكشاف الطرق التي يمكن للسلطة الفلسطينية عبرها الاستفادة من سياسات التقشف والخصخصة المتزايدة، فضلاً عن الفرص الاقتصادية المحتملة في المنطقة (ج) (التي تقع حالياً خارج سيطرة السلطة الفلسطينية).[310]

5.4 تقييم مشاركة المؤسسات المالية الدولية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

بالنظر إلى البيئة السياسية المشحونة التي كانت المؤسسات المالية الدولية تعمل فيها، فمن الوهم افتراض أن مشاركة هذه المؤسسات في الساحة الفلسطينية يمكن أن يتم دون لومها على النتائج السياسية والمالية والحكومية للوضع على أرض الواقع. يستكشف هذا القسم بعض المصاعب الرئيسة التي واجهت تدخل المؤسسات المالية الدولية، لمعرفة حجم التناقضات التي حفل بها ارتباطها الأيديولوجي بالسياسات النيوليبرالية والأجندة السياسية لعملية أوسلو نفسها بقيادة المانحين الغربيين والولايات المتحدة.

ما بعد النزاع؟

لم يكن مسرح أحداث الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1993 وضعاً من أوضاع ما بعد انتهاء النزاع. كانت وثيقة "إعلان المبادئ" مجرد إطار يشرح إعادة هيكلة مؤقتة للعلاقات الإسرائيلية-الفلسطينية، استعداداً لمفاوضات حول القضايا الجوهرية للنزاع نفسه والمعروفة بقضايا "الوضع النهائي". إن استخدام نموذج وسياسات تفترض انتهاء نزاع ما، أو تتصرف وكأن هذا هو الواقع الذي لا مفر منه، في سياق كان فيه النزاع أبعد ما يكون عن الانتهاء، جعل تلك التدخلات تبدو وكأنها تمهيد لتسوية مستقبلية مبنية على مبادئ وأولويات معينة. على وجه التحديد، كانت تبدو هذه التدخلات وكأنها تهدف إلى فبركة أو فرض أولويات سياسية معينة ومجموعات معينة من المانحين دوناً عن آخرين، وذلك ضمن تصور بوجود مآل لا مفر منه لكل ما يحصل. وبالتالي، قبلت الجهات الدولية المانحة والمؤسسات المالية الدولية إعطاء الأولوية لـ"الأمن" الإسرائيلي على حساب أمن الفلسطينيين ورفاههم؛ وقبلت الصمت عن استمرار التوسع الاستيطاني الإسرائيلي ومصادرة الموارد الفلسطينية؛ وقبلت صفقة تم التفاوض عليها سراً تتيح شراكة متميزة مع منظمة فتح؛ وتواطأت مع المساعي الدولية إلى منح امتيازات للرأسماليين المغتربين والتجارة الإقليمية على حساب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياسات الحمائية؛ كما خططت للحد من استحقاقات اللاجئين بشكل أو بآخر (انظر Haddad, 2016, 57-80) – وقد كان كل ذلك شكلاً من أشكال الفعل أو عدم الفعل أو التحيز من قبل الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية العاملة في الأراضي المحتلة خلال سنوات أوسلو، وكلها جرى تنفيذها تحت عباءة بناء السلام وهي في الحقيقة محاولات "تتصنّع" الحل وتنحاز لمواقف معينة فيما يتعلق بمفاوضات الوضع النهائي التي كانت تؤثر عليها بالضرورة.

309 انظر مثلًا:
Haddad, T. (2017) 'In Depth: Political Economy of a Salaries Massacre', *Palestine Square*, 4 May, pp. 15-35.

310 انظر مثلًا:
Niksic, O., Nasser Eddin, N. and Cali, M. (2014) *Area C and the Future of the Palestinian Economy*. Washington, D.C.: The World Bank.

التعامي المتعمد عن قيود الاتفاقات واختلال موازين القوى

الإطار السياسي الذي تم بناء عليه التوصل إلى الاتفاق المؤقت لعام 1994، والذي كان سيتم خلاله التفاوض على قضايا الوضع النهائي (في قمة كامب ديفيد عام 2000 في نهاية المطاف)، لم يشتمل على آلية تحكيم مستقلة قابلة للإنفاذ، تربط المفاوضات بالقانون الدولي، وهي الآلية التي اعتبرها الطرف الفلسطيني - الأضعف - ضرورية لحماية حقوقه. وبدلاً من ذلك، كانت وسائل التحكيم الوحيدة الموجودة في الاتفاقيات ومختلف الأطر المشتركة التي تم تقاسمها خلال سنوات أوسلو، هي تلك التي احتفظت بها الولايات المتحدة، حليف اسرائيل الاستراتيجي، أو تلك التي استلزمت إنشاء لجنة لا تمر دون موافقة إسرائيلية، ما يعني إعادة إنتاج اختلال السلطة -القائم أصلاً - بين الطرفين[311]. وعنى هذا بشكل جوهري افتقار الفلسطينيين إلى أي نفوذ معتبر فيما يتعلق بالمفاوضات أو التحكيم.

وقد أدت هذه العناصر مجتمعة إلى ما يشبه تفاوض إسرائيل مع نفسها، فيما يتعلق بمدى السلطات التي تسعى لنقلها إلى هيئة الحكم الفلسطينية المستقبلية، وبأي طريقة وكيف ومتى. وسيصف رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق شيمون بيريز المفاوضات في مؤتمر باريس الاقتصادي بدقة على هذا النحو، مؤكداً ذلك بالقول "إننا نتفاوض مع أنفسنا بطريقة ما".[312]

يعتبر مؤتمر باريس الاقتصادي مهماً من ناحية مشاركة المؤسسات المالية الدولية في الأراضي المحتلة، حيث كان حجم السلطات التي اتفق عليها الطرفان في النهاية يحدّ بشدة من الأدوات الاقتصادية المتاحة للفلسطينيين، خاصة فيما يتعلق بتنظيم شؤونهم الاقتصادية. وبهذه الطريقة، أصبحت التوصيات السياسية الأساسية النموذجية لإجماع واشنطن ("خطة النقاط العشر" التي قدمها ويليامسون) والتي يفترض بالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الدعوة إليها، غير قابلة للتطبيق في سياق السياسات الإسرائيلية الأوسع.[313] "لا يمكن تطبيق خمس من السياسات العشر الرئيسية التي يحتوي عليها إجماع واشنطن - الإصلاح الضريبي، واللبرلة المالية، وتحرير سعر الصرف، والتعرفات الجمركية والحصص، والاستثمار الأجنبي المباشر - على مجموعة البنك الدولي، لأن السلطة الفلسطينية لا تسيطر على الأصول ذات الصلة و/أو لأن المشاكل الرئيسة تكمن في مكان آخر".[314] وبالمثل تمت عرقلة ثلاث نقاط أخرى - الخصخصة والتنافس وحقوق الملكية - ولكن بدرجة أقل. أما السياسات التي كان يمكن للسلطة الفلسطينية تطبيقها -الرقابة الضريبية وإعادة توجيه الإنفاق العام - فقد دعت إليها المؤسسات المالية الدولية بالفعل.

311 المرجع بالإنجليزية:
Savir, U. (1998) *The Process: 1,100 days that changed the Middle East* (1st edn). New York: Random House, p. 4.

312 المرجع بالإنجليزية:
Ha'aretz (14 February 1994) cited in Murphy, E. (1995) 'Stacking the Deck: The Economics of the Israeli-PLO Accords', p. 36, *Middle East Report*, 194/195, pp. 35-38.

313 المرجع بالإنجليزية:
Kanafani, N. and Cobham, D. (2007).

314 المرجع السابق.

تحديد إسرائيل للآلية المركزية للأسواق ومخصصاتها خلق تناقضاً خطيراً آخر مع نماذج بناء السلام وبناء الدولة المثلى. وكان فرض إسرائيل لنظام إغلاق الأراضي المحتلة -وهي سياسة بدأت أوائل التسعينات، قبل إعلان المبادئ وقبل بدء التفجيرات الانتحارية (والتي أصبحت عنيفة للغاية بين عامي 1995 و1997) - يمنح امتيازاً سياسياً واقتصادياً لاسرائيل.[315] وبالتالي، كانت إسرائيل في وضع يمكّنها من ضمان عمل الأسواق وفقاً لرؤيتها الاستراتيجية، وليس وفقاً لأي حالة افتراضية مثالية للسوق. وكان هذا في سياق وصف فيه المختصون اقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة بأنه "يتراجع".[316]

عدم شرح الجهات المانحة لهذا الواقع في تدخلاتها - ناهيك عن عدم معالجته - سمح لإسرائيل بتعزيز التراجع الاقتصادي في الأراضي المحتلة عبر الإغلاق. ويجب النظر بريبة إلى عدم قيام المانحين بأي شيء لإيقاف ذلك، على الرغم من نسفه لمقاربتهم الاقتصادية برمتها، خاصة وأن للإغلاق آثاراً جيوسياسية واقتصادية تفوق كونه إجراءً أمنياً فعالاً.

حرب داخل الدولة أم استعمار استيطاني؟

لم يكن السياق الإسرائيلي-الفلسطيني سياق حرب أهلية أو حرب داخل دولة، بل كان حالة احتلال واستعمار استيطاني طويل الأمد. ومع ذلك، ركزت نماذج بناء السلام التابعة للمؤسسات المالية الدولية بشكل كبير على ما يمكن وما يجب القيام به حصرياً داخل المجتمع الفلسطيني، وعلى مستويات الحكم فيه لضمان قيام سلطة فلسطينية فاعلة يمكنها إدارة الشؤون المدنية الأساسية (المكلفة)، مع ضمان الأمن الإسرائيلي. وبالتالي لم يبذل المانحون الدوليون أي موارد أو جهود على العوامل الأيديولوجية أو التنظيمية أو المؤسسية أو الاقتصادية التي ساعدت على إدامة الاحتلال والاستعمار الاستيطاني.

التركيز الحصري تقريباً للمؤسسات المالية الدولية والجهات الغربية المانحة الأخرى على محاولة إحداث تحولات في صفوف الفلسطينيين، إلى جانب الطبيعة النيوليبرالية الواضحة للمقاربة بشكل عام، كانت له انعكاسات هامة على طبيعة نماذج ومشاريع التنمية التي تم اعتمادها وتنفيذها في نهاية المطاف.

ذلك أن سياق الأراضي الفلسطينية المحتلة كان مليئاً بالنزاعات، وكان يُنظر إلى استثمار رأس المال الخاص على أنه أساسي لبناء السلام الشامل، لكن رأس المال الخاص كان بالتأكيد حذراً للغاية من التدخل دون نوع من الحماية أو العوائد الكبيرة. وهذا يعني أن الفرص الاقتصادية التي أوجدتها أنشطة بناء السلام، التابعة للمؤسسة المالية الدولية - مثل تمويل الشركات الناشئة، أو توفير الإعفاءات من الإيجار أو تسهيل فرص الإيجار المخصص - كانت نتاجاً لحسابات محددة سياسياً. تم منح امتيازات واضحة لمجموعة معينة من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين، بما في ذلك

315 المرجع بالإنجليزية:
Berda, Y. (2018) *Living emergency: Israel's permit regime in the occupied West Bank. Stanford*, California: Stanford Briefs, an imprint of Stanford University Press.

316 المرجع بالإنجليزية:
Roy, S. (1995) *The Gaza Strip: The Political Economy Of De-Development*. Washington, D.C.: Institute for Palestinian Studies, pp. 129-130.

يصف روي س. التنمية كما يلي:
نفي التحول والتكامل والتوليف الهيكلي العقلاني، بحيث تصبح نظم العلاقات والروابط الاقتصادية، ومن ثم تبقى، غير مجمّعة (مقابل أن تكون مفكّكة كما في حالة التخلف) ومتباينة، مما يزيل أي ترتيب عضوي أو تناغمي أو منطقي في الاقتصاد أو أجزائه المكوّنة له.

الرأسماليون الفلسطينيون المغتربون، على حساب المؤسسات المحلية أو التشكيلات الرأسمالية الصغيرة والمتوسطة.[317] وغالباً ما مُنحت هذه الامتيازات أيضاً في ظل ظروف غير شفافة وانتقائية بشدّة، بل وحتى سمعيبة. على سبيل المثال، قدم البنك الدولي أشكالاً مختلفة من المساعدة التقنية لإنشاء أول مزود اتصالات تابع للأراضي الفلسطينية المحتلة: "بالتل". ومع ذلك، تمتعت بالتل بوضعية احتكارية داخل السوق الفلسطينية لمدة 15 عاماً، وكانت ملائمة لتشكيلات رأس المال الفلسطينية الموزعة في دول الشتات بطبيعة الحال. وثمة ترتيب مماثل في محطة توليد الكهرباء في غزة.[318] في كلتا الحالتين، لم يتم الإعلان عن طبيعة الصفقات المبرمة بين هذه التشكيلات الرأسمالية وقيادة منظمة التحرير الفلسطينية/السلطة الفلسطينية. ولم يُسمح لرأس المال المحلي، المتمركز داخل الأراضي المحتلة، بالمشاركة في هذه الاستثمارات المربحة والاحتكارات الفعالة. فقط مع إنشاء بورصة فلسطين عام 1997، أصبح من الممكن شراء أسهم في هذه الشركات (وإن كان ذلك مع تعويم مبالغ محدودة فقط)، مما ضمن فعلياً هيمنة رأس المال الخارجي على المحلي.

وبحسب وصف جلبير أشقر،

> *غياب سيادة القانون الفعلية عن جميع البلدان العربية تقريباً [...] يعيق تطوّر رأسمالية يقودها مقاولون لا يردعهم نوع المخاطرة الذي تنطوي عليه الاستثمارات ذات الآجال الاستهلاكية الطويلة في رأس المال الثابت. أما ما يزدهر في تلك الظروف، فهي الرأسمالية المضاربة أو التجارية الساعية وراء الربح قصير الأجل، والتي تتعايش مع برجوازية الدولة المرتبطة بـ"الرأسمالية المحددة سياسياً" وغالباً ما تمتزج بها.*[319]

من التجاوزات والأفعال اللامعقولة التي كان يتم تمريرها في خضم "بناء السلام عبر القطاع الخاص" قصف إسرائيل محطة توليد الكهرباء في غزة، والتي كانت قد جنت 7.5 مليون وحققت نسبة أرباح سنوية وصلت إلى 7 بالمئة؛ وتلقي المناطق الصناعية امتيازات بملايين الدولارات من الأراضي المجانية؛ وإعداد تدابير إصلاح قانوني ووثائق تخطيط بالتشاور؛ وفي حالة سوق الاتصالات، كان المسؤولون الفلسطينيون والإسرائيليون يتلقون رشاوى كبيرة لضمان السيطرة الاحتكارية على أسواق الاتصالات... إلخ.[320] ومع أن من السهل الإشارة إلى حالات فاضحة، حقق فيها هؤلاء الرأسماليون مبالغ مالية طائلة أودعوها في ملاذات ضريبية لشركات مسجلة في منطقة البحر الكاريبي، وتمتعوا على نحو مضاعف بامتيازات ضريبية مواتية في ظل النظام الاقتصادي للسلطة الفلسطينية، إلا أنه لا يجب تقودنا هذه الأمثلة لإغفال المشكلة الأكثر جوهرية والمتعلقة بمكان هذه الترتيبات من نموذج الاقتصاد السياسي الخاص بعملية بناء السلام كما تصورها مجتمع المانحين الدوليين والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

317 المرجع بالإنجليزية:
Nasr, M. (2004) 'Monopolies and the PNA', In Khan, M. H. (2004) *State formation in Palestine: Viability and governance during a social transformation.* Routledge political economy of the Middle East and North Africa series, New York; London: Routledge Curzon, pp. 168-189.

318 المرجع بالإنجليزية:
Haddad, T. (2016, pp. 135-138).

319 أشقر، ج. (2013، ص87-86).

320 المرجع بالإنجليزية:
Haddad, T. (2016, pp. 115-145).

كان من المفترض أن تؤدي فرص الإيجار ومخصصاته التي سهّلها مجتمع المانحين خلال سنوات اتفاقيات أوسلو (1993-2000) إلى عائدات سلام تخلق فرص عمل وتشجع على "رفع قوارب الجميع" بما يعزّز السلام الهش. ولكن بصرف النظر عن أن نظام الإغلاق الإسرائيلي التعسفي أبطل هذه الإمكانية مسبقاً، فقد ثبت أن إعفاءات الإيجارات أدت عملياً إلى وضع ذهب فيه الاستثمار الرأسمالي إلى القطاعات التي تهيمن عليها إحدى مجموعات رأس المال المحظية لدى السلطة الفلسطينية، والتي بدورها حاولت احتكار فرص الريع والقطاعات المربحة في سياقات الحرب أو السلام.[321] ولعل حالة محطة توليد الكهرباء في غزة هي المثال الأكثر فظاعة، حيث كانت الجهات المانحة الدولية تضمن الأرباح بغض النظر عن حجم إنتاج الكهرباء. كما يوضح الاستثمار في العقارات والسياحة ومشاريع البناء، التي تخدم الطبقات المتوسطة العليا، كيف شجعت هذه الظروف الاستثمار الكسول والقائم على المضاربة ومن دون قيمة مضافة حقيقة. ونتيجة لذلك، لا يمكن القول إن الفوائد الاجتماعية الصافية لهذه الإعفاءات قد دفعت عملية بناء السلام قدماً، بل ساهمت في استغلال انتهازي للوضع بما يخدم مصالح البعض في جني الأرباح بغض النظر عن النتيجة العامة.

5.5 الإصلاحات وبناء الدولة بعد 2007

على الرغم من تدهور المفاوضات واندلاع الانتفاضة الثانية في أيلول/سبتمبر 2000، ستفشل منظمات المؤسسات المالية الدولية أيضاً في إعادة تقييم مقارباتها وافتراضاتها المسبقة والسياسات المستمدة منها. وعلى نحو لافت، سيقوم البنك الدولي بإعفاء إسرائيل من المسؤولية الدولية عن النتائج السياسية والاقتصادية لمرحلة أوسلو، محاججاً بأن "النتيجة المركزية لدراسة فعالية المساعدات التي قدمها" بهذف تقييم إخفاقات أوسلو هي أن المشكلة في القيادة الفلسطينية.[322] وستنطلق حملة أخلاقوية مدروسة، تمجّد فضائل الحكم الرشيد، وتمثل سمة عامة لأولويات هذه المنظمات في الحقبة المقبلة التي سيبدأ فيها المانحون سحبون دعمهم لنظام عرفات القائم على الزبائنية.

في أعقاب الظروف السياسية الجديدة، التي نشأت بعد رفض عرفات مقترحات كامب ديفيد، واندلاع الانتفاضة الثانية، ستظهر لهجة ونظام ووتيرة مختلفة كثيراً عن المطالب الإصلاحية السابقة. وسيبدأ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالمطالبة والإشراف على إصلاح شامل لهيكل السلطة الفلسطينية، وخاصة سلطات فرعها التنفيذي والصلاحيات التقديرية التي كان يحتفظ بها عرفات.

321 المرجع بالإنجليزية:

Haddad, T. (2016, pp. 159-177).

322 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank and Japan (2000).

في شباط/فبراير 2003، وافق عرفات تحت ضغط المؤسسة المالية الدولية على تعيين رئيس للوزراء، وفي آذار/مارس وقع على نسخة معدلة من القانون الأساسي الفلسطيني، الذي أدخل تغييرات شاملة على معالم الحكم في السلطة الفلسطينية. أوضحت المادة 21 من هذا القانون صراحة أن "النظام الاقتصادي في فلسطين يجب أن يقوم على مبادئ اقتصاد السوق الحر".[323] وبحلول أيار/مايو 2003، كان محمود عباس قد تولى منصب رئيس الوزراء، المنصب الذي كان إنشاؤه شرطاً لإقرار الولايات المتحدة خارطة طريق للسلام. أضفت هذه الخارطة، وهي أجندة "قائمة على الأداء ومدفوعة بالهدف"، طابعاً رسمياً على مشروطية مقبولة دولياً لاستئناف العملية السياسية وليس لاستئناف التمويل فقط.[324]

تواصلت الإصلاحات الواسعة التي دعت إليها المؤسسات المالية الدولية واعتمدتها بعد ذلك القيادة الفلسطينية، وذلك حتى صيف 2004، أي قبل وفاة عرفات في تشرين الثاني/نوفمبر 2004. وبحلول هذا الوقت، تضمنت آلية نظام إدارة المالية العامة للسلطة الفلسطينية التالي: تتبع جميع الأموال، وإنشاء حساب الخزانة المركزي، وبناء الميزانية، والمحاسبة، والرواتب، والاستثمارات التجارية للسلطة الفلسطينية والمؤسسات المملوكة للدولة، ودور المؤسسات العامة، والتدقيق الخارجي والداخلي، والمشتريات، وإعداد التقارير المالية، ودور المجلس التشريعي الفلسطيني في كل هذه الأمور. وقد تم فحص الأساس القانوني الذي يقوم عليه هذا الترتيب بأكمله بدقة وتم تنفيذ الإصلاحات كلياً أو جزئياً.

ومع ذلك، لا ينبغي لسجل الإصلاح المشهود وغير المسبوق هذا أن يصرف التركيز عن حقيقة أن هذا الوابل المستمر من مشروطية الإصلاح، التي تم انتزاعها من السلطة الفلسطينية بين 2000 و2004، تم أيضاً في ظل ظروف تهديد وجودي للقيادة الفلسطينية. فقد حاصرت الدبابات الاسرائيلية، حرفياً، وفي أكثر من مناسبة، مجمّع عرفات لأيام متتالية. هذا هو السياق الذي سيفخر به البنك الدولي لاحقاً بكون إصلاحاته "من بين أهم وأنجح الإصلاحات التي تم تنفيذها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال العقد الماضي".[325]

حين توفي عرفات بسبب مرضه الغامض في باريس في 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2004، كانت أهم العناصر المالية والمؤسسية لسلطته قد أزيلت. وبينما ما تزال الظروف المحيطة بوفاته تثير جدلاً غير محسوم، لا ينبغي أن يكون هناك جدل حول حقيقة أن المانحين الغربيين، والمؤسسات المالية الدولية على رأسهم، أزالوا، على الورق على الأقل، الجزء الأكبر من قدرات عرفات المؤسسية والمالية ضمن السياسة الفلسطينية. ومن نواحٍ عديدة، فإن سؤال ما إذا كانت هذه الأحداث متسقة مع السياسات الإسرائيلية أم لا، لا علاقة له بالنتيجة النهائية.

323 المرجع بالإنجليزية:
The Palestinian Basic Law (2003) *2003 Amended Basic Law* [Online]. *http://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law*

324 المرجع بالإنجليزية:
U.S. Department of State (2009) *Roadmap for Peace in the Middle East: Israeli/Palestinian Reciprocal Action, Quartet Support* [Online]. https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rls/22520.htm (Accessed: 14 December 2019).

325 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2012, p. 165).

5.6 المؤسسات المالية الدولية تعود أدراجها: التراجع عن الإصلاح

مفارقة هذا الهامش غير المريح لتدخل المؤسسات المالية الدولية وجدت نفسها في التبجيل الذي حظي به جدول أعمال الحكم الرشيد، والذي سرعان ما تم إلغاؤه كأمر واقع في أعقاب انتصار حماس المدوي في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في كانون الثاني/يناير عام 2006. كان فوز حماس كبيراً لدرجة أنه كان من الممكن للجماعة إجراء تغييرات واسعة النطاق في أولويات الأجندة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للسلطة الفلسطينية، كما سبق أن وعدت في برنامجها الانتخابي. علاوة على ذلك، كانت ستكون هذه التغييرات تحظى بالشرعية الديمقراطية.

لم تكن إسرائيل والجهات الدولية المانحة لتقبل تهديد استثماراتهم السياسية والمؤسسية والمالية من جانب أجندة سياسية مناهضة لأوسلو، بغض النظر عن كونها جاءت نتيجة لعملية ديمقراطية. لقد جاء سحق التطلعات الفلسطينية الديمقراطية الحتمية، عبر مقاطعة حكومة حماس ومعاقبتها، إلى جانب محاولة الانقلاب التي رعتها الولايات المتحدة ضد حماس في تموز/يوليو 2007، ليمثل شهادة على كيفية استخدام الجهات المانحة لبرامج الإصلاح والحكم الرشيد والديمقراطية لتلبية أهدافها وأجنداتها السياسية غير المعلنة.[326] لقد انقلب المانحون بكل رياء على جوانب هامة من إصلاحاتهم التي قاموا بها في فترة 2004-2000، لتتوافق مع متطلبات الواقع الجديد. وسارع مجتمع المانحين الغربيين إلى إبعاد توجيه الأموال عن حساب الخزانة المركزي، الذي جهدوا لإنشائه، لأن وزير المالية التابع لحماس كان سيسيطر عليه. وسينشئ المانحون بعد ذلك آلية مساعدة مباشرة لا تزال تعمل حتى اليوم، تمنح المكتب الرئاسي – وهي سمة مميزة لاتفاقية عرفات، التي كانت محط انتقادات مستمرة من جانب هذه الهيئات نفسها. سمحت هذه الأموال لأبو مازن بإعادة بناء نظام أمني جديد في الضفة الغربية، وبتعزيز شبكات المحسوبية والزبائنية، هذه المرة في ظل تدقيق صريح من جانب المؤسسات المالية الدولية، ومع استمرار إعاقة التطور الديمقراطي الفلسطيني.[327]

قد لا يكون مفاجئاً أن رياء المؤسسات المالية الدولية في أنشطتها، والذي تكشّف في سياق انتخابات حماس، لم يجلب لهذه المؤسسات أي تأييد سياسي في أوساط الناخبين الفلسطينيين. وكون هذا الإرث غير معروف على نطاق واسع وليس عرضة للانتقاد خارج السياق المحلي هو أمر لافت للنظر تحديداً إذا تذكرنا أن هذه المنظمات تدعو اليوم إلى دمقرطة العالم العربي.

326 المرجع بالإنجليزية:

Rose, D. (2008) 'The Gaza Bombshell', *Vanity Fair*, April.

327 المرجع بالإنجليزية:

Haddad, T. (2016, 227-236).

5.7 خاتمة

في الوقت الذي تغرق فيه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في حالة من الاضطراب الهيكلي والسياسي والاقتصادي العميق، تسعى المؤسسات المالية الدولية إلى محاولة صياغة سياسات يمكنها معالجة هذه العلل.

في حديثه خلال مؤتمر "دعم سوريا" الذي عُقد في لندن بداية شباط/فبراير 2016، أعلن رئيس مجموعة البنك الدولي، جيم يونغ كيم، أن المجموعة ستضاعف التزامها تجاه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السنوات الخمس المقبلة ليصل إلى ما يقرب من 20 مليار دولار.[328] وتشير شانتا ديفاراجان، كبيرة الخبراء الاقتصاديين في البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلى أن "هناك مردوداً هائلاً إذا تمكنا من الانتقال من اللاديمقراطية إلى الديمقراطية، ولا سيما في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، حيث يقدّر أن يرتفع معدل النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من "التوقعات الحالية في حدود 3.3 بالمئة، إلى 7.3 بالمئة في السنوات الأربع أو الخمس القادمة نتيجة للديمقراطية".[329]

إلا أن مردود الديمقراطية واقتصاديات السوق الحرة في مسرح الأراضي الفلسطينية المحتلة لم يتمكن، إلا نادراً، من الوفاء بهذه الوعود. بل إنه تسبب بشعور قاسٍ بالمفارقة نتيجة تسبّبه بما هو أشدّ ضرراً: إطلاقه لسياسات حطّمت المركز السياسي الموحد السابق للحركة الفلسطينية – والذي يمكن القول إنه أحد الإنجازات الرئيسية للحركة الوطنية الفلسطينية الحديثة في شكلها بعد عام 1948. الآن ترتدي الهيئات المزدوجة في الضفة الغربية وقطاع غزة عباءة التحرر الوطني، لتمثل شكلين من أشكال الشرعية، وترتبط بمجموعتين من المؤسسات، وباقتصادَين سياسيين، ومجموعتين من النخب، وإقليمين سياسيَّين مختلفَين. وستتم قولبة كل انقسام سياسي بحسب هذه الجغرافيات المنفصلة، ممزقةً بذلك الوحدة السابقة بين الجغرافيا والسياسة والمؤسسات السياسية.

ما تزال إسرائيل و الدول الغربية المانحة والمؤسسات المالية الدولية تستغل هذا التقسيم الطارئ، بطريقة تستنسخ التكتيك الاستعماري الأساسي المتمثل في شعار "فرق تسد"، سواء عبر التصميم المتعمد أو التفاعل العفوي. وبهذه الطريقة، يؤدي خطاب المقاربات الغربية وسياساتها وممارساتها لبناء الدولة إلى مهمة شبيهة ضمنياً بالتكنولوجيا الاستعمارية، مع إزاحة التناقضات الأساسية بين الاحتلال الإسرائيلي والحركة الوطنية الفلسطينية شيئاً فشيئاً نحو

دواخل الطبقة الفلسطينية ونزاعاتها السياسية البينية.لدى خبراء السياسة والمحللين السياسيين الكثير ليتعلموه من تجربة المؤسسات المالية الدولية في ساحة الأراضي المحتلة. وللأسف، هذه الدروس تتحدث عما لا يجب فعله.

328 البنك الدولي (2016أ)، 'رئيس مجموعة البنك الدولي: 20 مليار دولار لمساندة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السنوات الخمس المقبلة'، *بيان صحفي*، 4 شباط/فبراير [على الإنترنت]. https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2016/02/04/world-bank-president-support-middle-east-north-africa-20-billion-five-years.

329 البنك الدولي (2016ب)، بالأرقام: تكلفة الحرب والسلام في الشرق الأوسط، 4 شباط/فبراير [على الإنترنت]. https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2016/02/03/by-the-numbers-the-cost-of-war-and-peace-in-mena.

إن عمق التحولات التي تكشفت في الأراضي المحتلة نتيجة سياسات المؤسسات المالية الدولية، وقد جرت كلياً أو جزئياً خلال عملية أوسلو، لا تقل أهمية عن التحولات التي سببها الجبروت العسكري والاحتلال الإسرائيلي. وبدلاً من النظر إلى هذه التحولات بمعزل عن بعضها، من المفيد أن نرى تزامنها، وتشكليها ملامح المأزق الفلسطيني الحالي. فالأخير مسؤول عن آلاف الأسرى الفلسطينيين، وعن دمار عميق طوال فترة الانتفاضة الأولى وما تلاها من عمليات عسكرية واسعة النطاق ضد قطاع غزة، ومن ثم نظام الإغلاق والحصار، وسياسات فرض التخلف الاقتصادي. أما الأول فقد تمسك بالمعايير السياسية الأساسية لإسرائيل، وسهّل قيام نظام فلسطيني محدد، زبائني وغير ليبرالي، ووقف في وجه التطلعات الديمقراطية الفلسطينية.

يبدو أن هذه السياسات تهدف لإحداث تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية داخل المناطق الفلسطينية، بما يخلق دوافع نحو "سلام سالب" يزيح التناقض الأكبر بين الحركة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل نحو النزاعات السياسية والطبقية البينية الفلسطينية. لقد أصبح النسيج المؤسسي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي الفلسطيني متشظياً ومستقطباً مع ظهور نظام أمني شديد، يتم تطبيقه بصرامة أكثر من السابق على جبهتين – إسرائيلية وفلسطينية. لقد ساد التفاوت والتفتت والشعور بالعزلة، وأصبح النظام الناشئ في مناطق السلطة الفلسطينية رهيناً بحكم الأمر الواقع للأوامر العسكرية الإسرائيلية من ناحية، ولمئات المراسيم الرئاسية من ناحية أخرى (طريقة عباس الوحيدة للحكم بعد إقالة البرلمان المنتخب)، فيما يتواصل التدقيق وتقديم المشورة من جانب المؤسسات المالية الدولية على المستوى الدولي.

ما الذي يمكن تعلمه من إرث البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، خاصة بعد النظر في التزام البنك الدولي بـ"معالجة أسباب عدم الاستقرار" بغية "تعزيز التدابير لإعادة بناء العلاقة بين الدولة ومواطنيها، وتنشيط مرونة البلدان التي تتعامل مع عواقب النزاع ... وتقوية آليات التعاون الإقليمي والاستعداد للانتعاش وإعادة الإعمار"؟[330] تقدم تجارب الأراضي الفلسطينية المحتلة تجربة وافية من الماضي يلما يمكن أن تعنيه هذه السياسات عملياً – وما يمكن أن تعنيه في المستقبل في بيئة إقليمية أخرى – ما لم تتم إعادة تقييم أساسية لهذه المقاربات.

في هذا الصدد، واستناداً إلى هذا السجل، سيكون من الخداع الفكري عدم التحذير من الضرر الجسيم الذي تسببت به هذه المؤسسات، والذي يمكن أن تسببه، إذا تكررت تجربة الأراضي المحتلة في مكان آخر. وبالنظر إلى دستور المؤسسات المالية الدولية الحالي، وإلى تحيزاتها الأيديولوجية والسياسية، وإلى نماذجها والطبيعة المشوهة لرأس المال المحدود سياسياً الذي تدعمه، وكل ذلك موجود في مناطق أخرى في العالم العربي اليوم، فإن الاحتمال الأكبر هو أن هذه المؤسسات لن تفعل مستقبلاً سوى صب الزيت على النار، في منطقة تعاني أصلاً لا من كثرة الدخان فحسب، بل أيضاً من كثرة النيران وكثرة المهووسين بإشعال الحرائق.

330 البنك الدولي (2016أ).

6. تدخلات المؤسسات المالية الدولية والاقتصاد السياسي اليمني

أمل ناصر

يمتد تاريخ المؤسسات المالية الدولية في اليمن إلى ما قبل توحيد شمال البلاد وجنوبها عام 1990، لكن تدخلاتها الأكثر تأثيراً تزامنت مع النزاعات المحلية الكبرى التي شكّلت وما تزال تؤثر على حياة الملايين فيمن سكان البلاد. لم يكن لمؤسسات المالية الدولية تاريخ طويل من التدخلات في الجمهورية اليمنية، نظراً لتوحيد الجمهورية عام 1990، إلا أنها أثرت على مسار التنمية الاقتصادية والمؤسساتية للجمهورية الجديدة. وعلى الرغم من أن هذا التأثير السابق للوحدة، سيركز هذا العمل بشكل أساسي على البرامج والسياسات المدعومة من المؤسسات المالية الدولية في "اليمن الموحد" حتى اندلاع الحرب الأهلية عام 2014، والتي وقعت مباشرة بعد تخفيض مستهجن لدعم الوقود من جهة صندوق النقد الدولي. الجدير بالذكر أنه سيوضح تأثير تدخل المؤسسات المالية الدولية، ليس فقط على الاقتصاد اليمني ومشكلة الفقر الملازمة له، والمستمرة حتى اليوم، ولكن على جانبه السياسي أيضاً.

يشمل تاريخ تدخل المؤسسات المالية الدولية في اليمن فترات من النجاح والفشل. فعلى مر السنين، نفذت الحكومات اليمنية المتعاقبة إصلاحات اقتصادية على أساس السياسات التي صممتها أو ألهمتها تلك المؤسسات. وخلال هذا الوقت، شهدت البلاد اضطرابات سياسية جعلت من الصعب تقييم الدور المحدد لهذه المؤسسات في تشكيل اقتصاد البلاد. وعلى الرغم من أن البرامج المدعومة من المؤسسات المالية الدولية في اليمن أقرت بالتحديات الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، إلا أن التخفيف من تأثير سياسات التقشف على الفقراء لم يكن ناجحاً مثلما أرادته المؤسسات المالية الدولية والحكومة. وبالنظر إلى الاستقطاب في السياسة اليمنية، وتوقيت البرامج المدعومة من المؤسسات المالية الدولية، يمكن للمرء القول إن معظم الإصلاحات الاقتصادية في تاريخ اليمن كانت مدفوعة سياسياً.

تم تنفيذ أول برنامج مدعوم من صندوق النقد الدولي في الجمهورية الجديدة بعيد الحرب الأهلية عام 1994، وقد صُمم لمواجهة التحديات الاقتصادية التي نشأت أثناء الحرب. وتم تنفيذ آخر برنامج بعد موجة الاحتجاجات عام 2011 وخفض الدعم المالي الذي اقترحه الصندوق عام 2014، والذي أشعل بدوره موجة جديدة من الاضطرابات استغلتها جهات فاعلة مختلفة بسرعة، وحولتها إلى حرب أهلية واسعة النطاق. يجسد اليمن حالة طوارئ معقدة وشبه مستمرة، حيث تتشابك السياسة والاقتصاد وتحدياتهما المتزامنة لدرجة أنه يصعب تحديد علاقة سببية مباشرة. يمكن أن تُعزى حالة الطوارئ الدائمة هذه إلى عدة أسباب: الاستقطاب في السياسة اليمنية والنزاعات المتتالية الناتجة عنه، وضعف قدرة موظفي الحكومة التنفيذيين، وعدم قدرة أو رغبة المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة في اتخاذ موقف متشدد في وجه الفساد الذي استهلك جهاز الدولة. وعلى الرغم من العديد من العوامل المترابطة، أقرت البرامج الاقتصادية المدعومة من المؤسسات المالية الدولية بالقضايا الاجتماعية الاقتصادية من حيث المبدأ، لكنها تجاهلت تأثيرها على التنمية الاجتماعية العادلة وساهمت في الدينامية غير المستقرة سياسياً.

6.1 قصة اقتصادية ليمنَين

في العقود التي سبقت توحيد شمال اليمن وجنوبه، قدمت التجربة الاشتراكية الجنوبية خدمات عامة مقبولة، مثل التعليم والرعاية الصحية،[331] لسكان جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في المراكز الحضرية (مثل عدن وحضرموت)، لكن المناطق الريفية ظلت متخلفة. وجاءت هذه الخدمات باهظة الثمن في شكل دين عام (انظر الجدول 1). اتسم الاقتصاد الجنوبي بملكية الدولة والمشاريع العامة التي شكلت 70-60 بالمئة من الصناعة، بعد أن أمم الجنوب العديد من المشاريع الاستعمارية عام 1968. وكانت الملكية الخاصة تتألف من مؤسسات صغيرة، معظمها في التصنيع والزراعة. أملت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في زيادة الملكية الخاصة في أوائل الثمانينات،[332] للاستفادة من الزيادة المدفوعة بالتحويلات في الاستهلاك الخاص في أواخر السبعينات.[333] وبحلول عام 1988، كان رأس المال الخاص يمتلك 75 بالمئة من الشركات في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الماركسية، لكن شركات العمل الكبرى -مثل الكهرباء والمياه ومصفاة عدن - ظلت مملوكة للدولة.[334]

الجدول 6.1: الإنفاق الحكومي ما قبل الوحدة والعجز المالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

	السبعينات		الثمانينات	
	اليمن الشمالي	اليمن الجنوبي	اليمن الشمالي	اليمن الجنوبي
متوسط الإنفاق الحكومي (نسبة من الناتج المحلي)	16	49	35	77
العجز المالي (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	3	20	13	36

المصدر: البنك الدولي (2002) النمو الاقتصادي في جمهورية اليمن: المصادر، والعوائق، والإمكانيات

في الشمال، ما بدأ كتجربة لسياسة الانفتاح الاقتصادي حقق نتائج متباينة تشبه ما تحقق في الجنوب مع حلول الوحدة. في سبعينات القرن الماضي، اتجهت الجمهورية العربية اليمنية لأول مرة نحو نظام اقتصادي أكثر ليبرالية بعد حربها الأهلية التي تلت الثورة[335]. وكما هو الحال مع جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، اعتمد الاقتصاد على الزراعة في صميمه. واعتمد الإنتاج الصناعي (مثل إنتاج القطن أو الأطعمة) على الإنتاج الزراعي هذا، ولكنه اختلف في أن الشماليين امتلكوا معظم الأراضي التي تأسست فيها المشاريع الخاصة هذه. وفي حين كان لكل من الاقتصادَين أسس مختلفة من الناحية الأيديولوجية، فإن التشابهات بين صناعاتهما، وتقارب بعض مؤشراتهما الاقتصادية الرئيسة بحلول نهاية الثمانينات، مهدت الطريق لاندماجهما من هيمنة أحدهما على الآخر.

331 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993) *The Economic Dimension of Yemeni Unity*. Middle East Report 184, 23(5), pp. 9-14.

332 المرجع السابق

333 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1982) People's Democratic Republic of Yemen Economic Memorandum.

334 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

335 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

تحويلات المغتربين

كانت الزيادة في أسعار النفط في السبعينات، وبداية هجرة العمالة إلى البلدان المجاورة الغنية بالنفط (مثل السعودية والكويت والإمارات)، بمثابة فترة محورية أثرت على تطور كلا الاقتصادين. اعتمد الشمال على الحوالات النقدية لزيادة استهلاكه منذ عام 1972، بينما قيد الجنوب هجرة اليد العاملة في ذلك الوقت.[336] وصل تدفق تحويلات المغتربين إلى جمهورية اليمن العربية إلى 92 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 1976،[337] وهو العام ذاته الذي رفعت فيه جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية القيود المفروضة على حركة العمال. وبحلول أوائل الثمانينات، تمتعت الدولتان بتحويلات نقدية شكلت نصف ناتجهما المحلي الإجمالي.[338] وسمحت هذه التحويلات بمستويات عالية من الاستهلاك في الدولتين، وزيادة في مستوى الواردات في الشمال، كما أصبحت مصدراً رئيسياً للاستثمار الخاص في قطاع الإسكان في الجنوب،[339] مما أدى إلى زيادة الملكية الخاصة وزيادة حصة المؤسسات الخاصة في البلاد.[340]

النفط

أدت الاكتشافات النفطية في الثمانينات أيضاً إلى زيادة الإيرادات الحكومية، وأصبحت فيما بعد الأساس السياسي الرئيسي لوحدة الدولتين. فقد تم اكتشاف النفط عام 1984 في منطقتي الجوف ومأرب في الشمال،[341] وعام 1986 في شبوة في الجنوب، وفي المنطقة الواقعة على الخط الحدودي بين الدولتين.[342] الاندماج بين العاملين في مصفاة عدن ومواردها مع رواد الأعمال وشبكة النقل في الشمال، سمح للدولتين بإنتاج وتوزيع المنتجات النفطية بكفاءة، وبخلق سوق أكبر لعب فيه اقتصاد الوفرة دوراً رئيسياً في الإنتاج. كما وفرت صادرات النفط مصدراً للعملة الأجنبية للدولتين، كان له دور في التعويض عن الانخفاض الحاد في تحويلات المغتربين أواخر الثمانينات.[343] وأدى تعزيز إيرادات الدولة إلى زيادة الاستثمار العام في الشمال بعد ازدهار استخراج النفط.[344]

336 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1982).

337 المرجع بالإنجليزية:
Al-Iriani, M.A. (1987) 'Migration, remittances and economic development in Yemen Arab Republic', *Retrospective Theses and Dissertations.*

338 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

339 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (1982)

340 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

341 المرجع بالإنجليزية:
Morton, M. Q. (2013) *Oil Exploration in Yemen.* GEO ExPro Magazine, Vol (10/2) [Online]. http://www.geoexpro.com/articles/2013/08/oil-exploration-in-yemen.

342 المرجع بالإنجليزية:
Brehony, N. (2013) *Yemen Divided: The Story of a Failed State in South Arabia.* Reprint edition, I.B.Tauris.

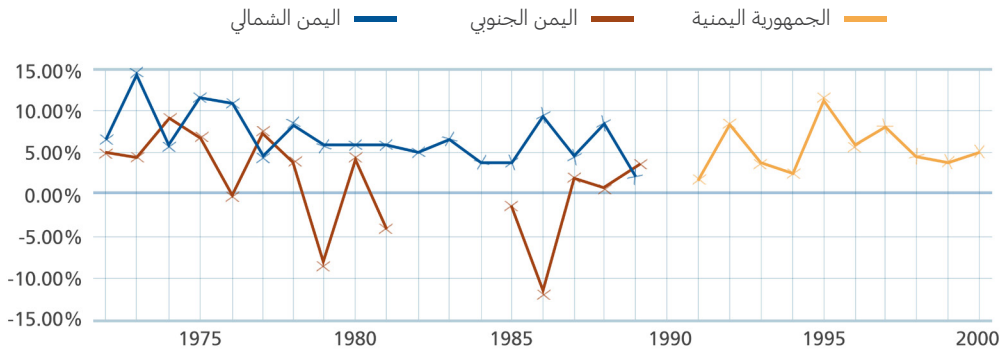
343 البنك الدولي (2002)، 'النمو الاقتصادي في جمهورية اليمن: المصادر، والعوائق، والإمكانيات'، دراسة قطرية للبنك الدولي. واشنطن العاصمة: البنك الدولي [على الإنترنت]. http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/284571468766502563/Economic-growth-in-the-Republic-of-Ye-men-sources-constraints-and-potentials..

344 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

بدأ الاقتصادان بالاتجاه نحو نموذج الاختلاط الاقتصادي بحلول أوائل الثمانينات. وعلى الرغم من أنهما بدأا من نقاط انطلاق مختلفة أيديولوجياً، إلا أنهما اتجها نحو التقارب الاقتصادي، بسبب جغرافيتهما وحساسيتهما للتحولات الاقتصادية الخارجية في البلدان المجاورة. وفي الوقت الذي كانت فيه الدولتان تسعيان إلى الوحدة، شهدتا تقلبات في معدلات النمو، واتجاهاً لزيادة الإنفاق الحكومي الذي لم يقتصر على جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، وعجزاً متزايداً في الميزانية عاماً تلو الآخر (الشكل 1).

اعتمدت الدولتان كثيراً على المساعدات الخارجية لتمويل مشاريعهما التنموية، وقد وصلت معظم المساعدات الخارجية إلى الجمهورية العربية اليمنية من السعودية والكويت، بينما حصلت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية على معظم مساعداتها من الاتحاد السوفيتي.

الشكل 6.1: نمو الناتج المحلي الإجمالي لليمن قبل الوحدة وبعدها



المصدر: البنك الدولي (2002) النمو الاقتصادي في جمهورية اليمن: المصادر، والعوائق، والإمكانيات

كانت الإعانات لجميع المواطنين، وتضخم القطاع العام وقلة نجاعته، وغياب القطاع الخاص الحيوي، وبلوغ الدين العام مستويات غير مستدامة، أبرز العوامل الاقتصادية التي قررت الدولتان بموجبها تشكيل دولة موحدة.[345] بالإضافة إلى التحديات الاقتصادية، جمع اليمن الموحد الجديد الأعداء القدامى، بتاريخ حروبهم الأهلية، ليبقى النزاع المسلح التحدي الأكبر الذي يواجه الجميع.

الاندماج بين الشمال والجنوب

مع نهاية الحرب الباردة، وجدت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية نفسها على حافة الإفلاس. وبعد فترة وجيزة، تم توحيد اليمن في 22 أيار/مايو 1990. وشكلت الوحدة تحدياً من حيث التقريب بين نظامَين سياسيَّين: اقتصاد يعلن هيمنة اقتصاد السوق المفتوحة في الشمال، واقتصاد الدولة المنظم في الجنوب. وبالنظر إلى حالة الاقتصاد الجنوبي المتداعية وانهيار الاتحاد السوفييتي – داعمه السياسي والعسكري والمالي الرئيسي – فإن الوحدة كانت بمثابة ضم الشمال للجنوب.

345 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2002).

تضمّن أول دستور للجمهورية العربية اليمنية، والذي تمت الموافقة عليه في استفتاء شعبي عام 1991 (على عكس الوحدة التي تمت دون أي تصويت شعبي)، أحكاماً تعزز العدالة الاجتماعية، كحل وسط بين الحزبين المتحدّين. وينص دستور عام 1991 على أن اقتصاد البلاد "يقوم على العدالة الاجتماعية الإسلامية في العلاقات الإنتاجية والاجتماعية ... قطاع عام متطور قادر على امتلاك وسائل إنتاجية"، مع ضمان "صيانة الملكية الخاصة".[346]

الرؤية الاقتصادية المتناقضة للجمهورية الجديدة عكست إلى حد ما التوتر الكبير بين النظام السياسي الموجَّه للسوق، والذي يتبناه الشمال، وبين الجنوب المعروف باشتراكيته. كما خلقت وصفة مثالية للنزاع في السنوات المقبلة.

استخدم موظفو القطاع العام في الجمهورية اليمنية حديثة الولادة إعانات الانتقال الحكومية من أجل الانتقال إلى العاصمة صنعاء في السنوات الثلاث التي تلت الوحدة. وكانت رواتب القطاع العام تستهلك نسبة 11-10 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 1990 و1994.[347] وأدى التضخم المتزايد باستمرار خلال هذه الفترة (حتى 30 بالمئة) إلى إعاقة أي قوة إنفاق مكتسبة عبر الزيادة الشكلية في الأجور[348]. وأدت التوترات المستمرة طوال هذه الفترة، وأثناء الفترة التي أوصلت البلاد إلى الحرب الأهلية عام 1994، إلى زيادة الإنفاق العسكري، بنسبة 33.4 بالمئة من النفقات الحكومية (8.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي).[349]

تولت الجمهورية الجديدة أيضاً مسؤولية الدين الخارجي لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية اليمنية. وكان الدين الخارجي لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وحده يتألف من ثلثي إجمالي الديون، البالغ 9 مليارات دولار.[350] [351] وكان الدائنون العرب والأوروبيون والسوفييت يقدمون قروضاً لبرامج التنمية شكلت هي معظم هذه الديون.[352] وأدى الانتعاش البطيء لأسعار النفط – المصدر الرئيسي لإيرادات اليمن – خلال التسعينات إلى زيادة هذا الضغط على الموارد المالية الحكومية.

346 دستور الجمهورية اليمنية عام 1991، مرصد البرلمان اليمني [على الإنترنت]. http://www.ypwatch.org/page.php?id=48.

347 المرجع بالإنجليزية:
Choueiri, N., Enders, K.S., Sobolev, Y.V., Walliser, J. and Sherwyn Williams, Sh. (2002) 'Yemen in the 1990s; From Unification to Economic Reform', *IMF Occasional Papers 208*, International Monetary Fund.

348 المرجع السابق.

349 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2018) *World Development Indicators. Military expenditure* (% GDP) [Online]. https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=YEM

350 المرجع بالإنجليزية:
Brehony, N. (2013).

351 المرجع بالإنجليزية:
Choueiri, N. et al (2002).

352 المرجع بالإنجليزية:
Carapico, Sh. (1993).

الجدول 6.2: مؤشرات اقتصادية بارزة من الوحدة إلى الحرب الأهلية

	1990	1991	1992	1993	1994
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي*	-	6.30	8.20	4.00	6.70
معدل النمو السكاني*	5.20	4.89	5.11	5.06	4.70
الحوالات النقدية الشخصية المستلمة (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) *	26.52	16.80	15.70	5.06	4.70
إيجارات النفط (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) *	25.86	15.21	12.73	17.22	31.05
التضخم**	-	44.91	51.20	61.75	71.28
الإنفاق العسكري (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)***	6.60	7.0	7.30	7.1	8.4
الإنفاق العسكري (نسبة من النفقات) ***	24.60	28.30	29.50	27.40	33.40

المصادر: *البنك الدولي، **صندوق النقد الدولي، ***معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام

أدى رفض اليمن لقرار مجلس الأمن رقم 678 عام 1990، الذي أذن للدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستخدام "جميع الوسائل الضرورية" لإخراج القوات العراقية من الكويت، إلى طرد 800 ألف عامل يمني من دول الخليج العربي، وتسبب بانخفاض كبير في التحويلات.[353] كما أدى تدفق العمال العائدين إلى ديارهم إلى زيادة الضغط على سوق العمل اليمني.

اندلعت الحرب الأهلية الأولى في الجمهورية اليمنية عام 1994. وبلغ الإنفاق العسكري نحو 8.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي (ما يقارب 2.35 مليار دولار)، ما أوقف الاستثمار في البنية التحتية والتعليم والرعاية الصحية.[354] وارتفع معدل التضخم إلى نسبة لم يسبق أن وصل إليها، ليبلغ 71 بالمئة.[355] وزاد الوضع الاقتصادي المتدهور في اليمن من ضرورة أن تحقق السياسات الاستقرار الاقتصادي بسرعة. ودفعت حالة الطوارئ اليمن إلى التماس مساعدة المؤسسات المالية الدولية، وبالتحديد مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

6.2 تدخلات المؤسسات المالية الدولية في اليمن

واصلت الحكومة التي أعيد تشكيلها بعد الحرب تعديل الاقتصاد الكلي والإصلاح الهيكلي، بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام 1995. وقد تضمن هذا البرنامج تعويم سعر الصرف، عبر إيقاف المساعي لدعم الريال اليمني

353 المرجع بالإنجليزية:
Van Hear, N. (1994) 'The socio-economic impact of the involuntary mass return to Yemen in 1990', *Journal of Refugee Studies*, 7(1), pp. 18-38.

354 المرجع بالإنجليزية:
In current USD. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI estimate.

355 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2019) *'Republic of Yemen', country webpage* [Online]. https://www.imf.org/en/Countries/YEM

وإدخال تدابير التكيف المالي المدعومة بتخفيض الإعانات، وتحرير أسعار الفائدة.[356] ومع استبعاد الشخصيات السياسية ذات الميول الاشتراكية من الهيكل السياسي ليمن ما بعد الحرب، اتخذ الرئيس آنذاك علي عبد الله صالح مزيداً من الإجراءات السياسية لدعم الأساس الاقتصادي الليبرالي للجمهورية الجديدة. وقد عدّل النظام الدستور عام 1994، متخلياً عن ادعاء الدولة بـ"امتلاك وسائل إنتاجية رئيسية"، ولا سيما مع فرار معظم القادة الجنوبيين من البلاد في أعقاب الهزيمة. وكان لدى نظام صالح حينها مساحة سياسية لمتابعة الإصلاحات الليبرالية التي يمكن أن ينفذها دون اعتراض حقيقي.

كان التدبير الاحتياطي لصندوق النقد الدولي عام 1995 هو الأول في سلسلة من التسهيلات المالية، بعد أن أظهر اليمن الإرادة السياسية لتحرير الاقتصاد. وعملت الحكومة بشكل وثيق مع البنك الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية، وبالتعاون مع صندوق النقد الدولي، لتطوير برنامج إصلاح تحقق الاستقرار في اقتصاد البلاد بعد الحرب الأهلية. تضمنت هذه الإصلاحات الهيكلية تعويم الريال لزيادة الإيرادات، وخاصة من صادرات النفط. وفي حين حددت الحكومة سعر الصرف الرسمي عام 1995 عند 50 ريالاً يمنياً للدولار الواحد، ووصل سعر السوق السوداء إلى 157 ريالاً.[357] حرم هذا التفاوت الخزانة الحكومية من ثلثي القيمة السوقية للتجارة الدولية. كما قامت الحكومة بتيسير التعريفات الجمركية وتخفيض الضرائب على السلع المستوردة لزيادة إيرادات الدولة. وتم أيضاً تخفيف القيود على الاستثمار وتشجيع الخصخصة.

بعد تطبيق سياسات تعديل الاقتصاد الكلي لعام 1995 وسياسات الإصلاح الهيكلي، بقيت نقاط الضعف الاقتصادية في اليمن – مثل ارتفاع مستويات الفقر والبطالة – على الرغم من نجاح الإصلاح في خفض معدل التضخم إلى 4.6 بالمئة، بحلول عام 1997. وبالتالي، أصبح التعاون بين الحكومة اليمنية وصندوق النقد الدولي لتصميم وتنفيذ المزيد من سياسات الإصلاح الاقتصادي أكثر تواتراً. ولمتابعة تنفيذ هذه السياسات المدعومة من مؤسسة التمويل الدولية، حصل اليمن على تدبير احترازي عام 1996، وصندوق تمويل موسع عام 1997، وتسهيلات ائتمانية موسعة في أعوام 1997 و2010 و2014. واضطر اليمن للالتزام بنموذج اقتصادي لا يتناسب مع هيكله الهش ولا مشهده السياسي المتقلب.

يعطي الموقف "اللا سياسي" لصندوق النقد الدولي أولوية لاستقرار الاقتصاد الكلي على حساب التوزيع العادل للموارد والإيرادات في المجتمع. وقد حاول البنك الدولي ملء الفراغ عبر تنفيذ مشاريعه الخاصة – كبرنامج التحويلات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية – والموجهة نحو مساعدة الحكومة اليمنية في مكافحة الفقر.

وفي حين لم تولِ سياسات صندوق النقد الدولي سوى القليل من الاهتمام لمسائل المساواة والعدالة الاجتماعية، قام البنك الدولي ومؤسسة التنمية الدولية ببناء برنامجهما الإصلاحي المقترح على ثلاث ركائز: خلق استقرار للاقتصاد الكلي عبر الإصلاح الهيكلي، وزيادة مساعي التنمية، وتوفير شبكة أمان اجتماعي لـ19 بالمئة من المتأثرين بالفقر في اليمن عام 1995.[358]

356 المرجع بالإنجليزية:
Choueiri, N. et al (2002).

357 المرجع السابق، ص3.

358 المرجع بالإنجليزية:

كذلك انطلق برنامج الخصخصة اليمني لأول مرة عام 1995، حيث جرت خصخصة أكثر من 60 شركة في غضون ثلاث سنوات بعد طرح البرنامج.[359] وعلى الرغم من أن الخصخصة كانت تهدف إلى زيادة الكفاءة وتقليل احتكار الدولة في فروع معينة، فقد اعتبرها العديد من المسؤولين فرصة للفساد واختلاس الأموال العامة والممتلكات.[360] كما فتحت الباب أمام تحالفٍ مؤذٍ بين السياسة ورأس المال، أدى بدوره إلى مستويات مذهلة من الفساد أثرت على حياة الملايين في البلاد.

في غضون ذلك، أجبر صندوق النقد الدولي اليمن على معالجة فاتورة الأجور الحكومية الباهظة، والتي شكلت أكثر من 60 بالمئة من إنفاق الحكومة عام 1994[361]. ولمواصلة خفض النفقات، اقترح صندوق النقد الدولي إلغاء الدعم عن الوقود والمواد الغذائية[362]. وكان هدف إلغاء أو تخفيض الدعم على المواد الغذائية والوقود – الذي كان يستهلك 10 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد في عام 1994[363] – تخفيف الضغط عن ميزانية الدولة وتحقيق التوازن في الفرق بين الأسعار المحلية والدولية للوقود والأغذية المستوردة، فتخفيف القيود على كمية الواردات وعلى عدد من التجار قد يساعد في السيطرة على ارتفاع الأسعار بعد قطع الدعم. كما هدف الإصلاح الهيكلي إلى استكمال تدابير الاستقرار التي ركزت على توفير مساحة أكبر للقطاع الخاص، لتطوير ومعالجة قضايا البطالة والاستثمار والتنمية في البلاد.

وأدى حجم تلك السياسات المقترحة إلى خلق مناخ من التقشف الشديد، تطلّب وجود شبكة أمان للفقراء بشكل عاجل. وفقاً للبنك الدولي، وصل عدد اليمنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر عام 1996 إلى ما متوسطه 19.1 بالمئة، وكان الفقر أعلى بقليل في المناطق الريفية (الشكل 2).[364] وبحسب تقديرات البنك الدولي، كان على الحكومة اليمنية تحويل نحو 5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي مباشرة إلى الفقراء للتخفيف من تأثير التقشف.[365] وأصدرت الحكومة اليمنية قانوناً عام 1996 لإنشاء صندوق الرعاية الاجتماعية، كأول برنامج للتحويلات النقدية للعائلات التي ليس لديها دخل ثابت، مما أدى إلى إنشاء شبكة أمان للمتضررين من الإصلاح الاقتصادي.[366] وشهد العام التالي إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية، الذي وازى برامجه مع خطط التنمية الوطنية والاجتماعية والاقتصادية للحد من الفقر.[367]

The World Bank (1995) *Dimensions of Economic Adjustment and Structural Reform.*

359 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2002).

360 المرجع بالإنجليزية:

Alameer, A. (2012) *Privatization in Yemen: Policy and performance*. PhD dissertation. University of Malaya.

361 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1995).

362 المرجع بالإنجليزية:

Choueiri, N. et al (2002).

363 المرجع السابق، ص4.

364 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (1996) *Republic of Yemen Poverty Assessment.*

رغم اندلاع الحرب عام 2015، إلا أن برامج التحويلات النقدية استمرت في العمل عن طريق آليات البنك الدولي والأمم المتحدة. ورغم أن صندوق الرعاية الاجتماعية أوقف عملياته بعد بدء عمليات التحالف الذي تقوده السعودية في البلاد، إلا أنه استأنف التوزيع ضمن برنامج اليونيسف مشروع التحويلات النقدية الطارئة عام 2017 ليصل إلى 1,330,601 مستفيد.

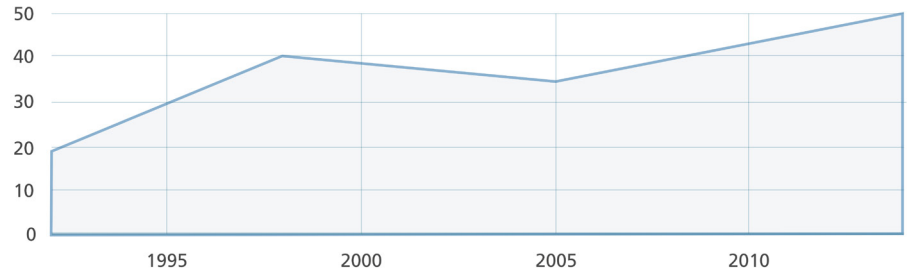
365 المرجع السابق.

366 المركز الوطني للمعلومات (2015) نبذة تعريفية عن الرعاية الاجتماعية. المركز الوطني للمعلومات، رئاسة الجمهورية [على الإنترنت].
.https://yemen-nic.info/contents/popul/social/Social/brief/index.php

367 المرجع بالإنجليزية:

SFD – Yemen (2020) *Background and Objectives* [Online]. http://www.sfd-yemen.org/content/1/42

الشكل 6.2: معدل الفقر كنسبة مئوية من مجموع السكان بمرور الوقت



المصدر: البنك الدولي

إنشاء نظام التحويلات النقدية ساعد كثيراً في كبح أسوأ آثار تدابير التقشف، لكنه لم يقلل من مستوى الفقر. وثبت أن الأثر الاجتماعي للتقشف والفساد المستشري ضخم للغاية، بحيث لا يمكن لبرامج الرعاية الاجتماعية البسيطة أو مشاريع التنمية التغلب عليه.[368] ولأن آلية التحويلات النقدية لمكافحة الفقر لم تكن مستدامة، فإن معدل الفقر في البلاد استمر في النمو ووصل إلى 34 بالمئة بعد مرور عقد من الزمن.[369]

شهدت السنوات التي تلت قروض صندوق النقد الدولي للجمهورية اليمنية في أواخر التسعينات تحسناً نسبياً في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية. وانخفض معدل التضخم من 71 بالمئة عام 1994 إلى 10.9 بالمئة عام 2000.[370] وخفضت الحكومة ريوع النفط كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في محاولة لتنويع الاقتصاد، حيث انخفضت من 41 بالمئة عام 1995 إلى 28 بالمئة عام 1999.[371] وبينما زادت حصة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي (من 1.3 بالمئة عام 1995 إلى 2.24 بالمئة عام 2000)،[372] انخفض الإنفاق العسكري من أعلى مستوى له على الإطلاق (من 8.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1994 خلال الحرب الأهلية، إلى 4.9 بالمئة في عام 2000).[373]

368 تم تضمين اليمن في مؤشر مؤسسة الشفافية الدولية الخاص بإدراك وجود الفساد عام 2003 للمرة الأولى، وكان ترتيبه 88 من أصل 133. وخلال كل سنة بعدها، كان ترتيب اليمن يتراجع. وبحلول 2017 كان ترتيب اليمن وفق المؤشر 175 من أصل 180 دولة. انظر:
Transparency International (2018) *Corruption Perceptions Index 2017* [Online]. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

369 المرجع بالإنجليزية:
The Government of Yemen, UNDP and the World Bank (2007) *Yemen Poverty Assessment.*

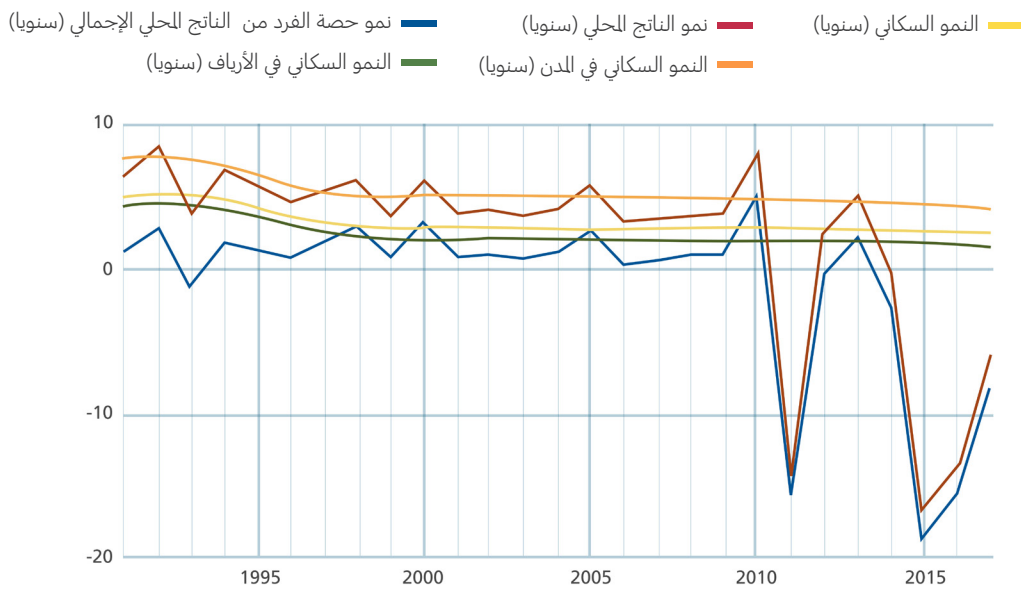
370 بيانات صندوق النقد الدولي عن اليمن.

371 بيانات صندوق النقد الدولي عن اليمن.

372 المرجع السابق.

373 المرجع بالإنجليزية:
SIPRI (no date) *Data for all countries from 1988–2018 as a share of GDP* [Online]. https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf

الشكل 6.3: الناتج المحلي الإجمالي والنمو السكاني من 1991 إلى 2017



المصدر: البنك الدولي

رغم التحسّنات التي جاءت مع الإصلاحات الهيكلية المدعومة من صندوق النقد الدولي، استمرت المشاكل الاقتصادية في اليمن على امتداد العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وتضمن ذلك: معدل نمو سكاني مرتفع، وناتجاً محلياً إجمالياً لم يتمكن من مواكبة النمو السكاني، وفساداً مستشرياً، وانخفاضاً في إنتاج النفط الخام بعد الرقم القياسي الذي وصل إليه مستوى إنتاج النفط عام 2001، مقترناً بالانخفاض النسبي في أسعار النفط العالمية التي كان اليمن لا يزال يعتمد عليها بشكل كبير. وأدت هذه العوامل إلى زيادة مستمرة في معدلات الفقر.

بلغ متوسط معدل النمو السكاني في اليمن 4.3 بالمئة خلال التسعينات، و3.2 بالمئة بين عامي 2000 و2005.[374] وفي الوقت نفسه، شهد نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تقلبات كبيرة في أواخر التسعينات (من 0.8 بالمئة عام 1996، إلى 3.2 بالمئة عام 2000،[375] ليعود وينخفض إلى أقل من 1 بالمئة عام 2001، ثم يعود إلى 2.6 بالمئة عام 2005). هذا التفاوت بين نمو السكان ونمو الناتج المحلي الإجمالي هدّد المزيد من الناس بالوقوع تحت خط الفقر.

374 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2007) *Republic of Yemen Poverty Assessment.*

375 في هذا العام زاد اليمن من إنتاجه للنفط الخام وحصلت طفرة في أسعار النفط مما أدى لزيادة في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد وبالتالي حصة الفرد من نمو الناتج المحلي.

ورغم زيادة عائدات النفط في التسعينات، كان الرئيس صالح آنذاك يقوم باختلاس قسم كبير من هذا الدخل، مما حرم مشاريع التنمية من الموارد اللازمة. النظام السياسي الهش بعد الحرب الأهلية سمح لصالح باستخدام هذه الأموال للحفاظ على نظام زبائني معقد لتعزيز سيطرته.[376] وعلى الرغم من أن هذه الدينامية توضح كيف يقوض الفساد التخطيط الاقتصادي، إلا أنها تسلط الضوء أيضاً على قلة استثمار صالح في هذه الإصلاحات وعدم تملّكه لها. نظام النهب الذي كان يقوده صالح ويمسك بمقاليد الأمور في اليمن لم يرَ في المؤسسات المالية الدولية إلا مصدر دخل مفيد في تشديد قبضته على السلطة بعد إساءة إدارته لموارد البلاد.

كان القطاع الزراعي عُرضة بشكل خاص للسياسة الاقتصادية الملبرلة، إذ انخفضت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي لليمن منذ إنشاء الجمهورية الجديدة. وبعد مرور عقد على تنفيذ إصلاحات عام 1995، فقد القطاع الزراعي نصف مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، حيث انخفض من 20.5 بالمئة عام 1995 إلى 10.1 بالمئة عام 2005، بسبب التوسع السريع لشريحة السكان المقيمين في المدن (الشكل 3).[377] وفي الفترة نفسها، قفزت حصة صناعة النفط من الناتج المحلي الإجمالي، من 30 بالمئة إلى 49 بالمئة، بينما انخفضت مساهمة قطاع الخدمات من 48 بالمئة إلى 40.6 بالمئة.[378] وتحسن التشغيل بشكل طفيف من 24.5 بالمئة عام 1995 إلى 27.3 بالمئة عام 2005.[379] تركيز العمالة في الخدمات والتمدن السريع ستكون له في وقت لاحق آثار كارثية على الأمن الغذائي لليمن، الذي سيصبح مُعتمداً على الواردات الغذائية بنسبة 90 بالمئة من استهلاكه الغذائي.[380] حالة الهشاشة الحرجة هذه عطّلت قدرة اليمن على الاستجابة للصدمات الخارجية والداخلية، ما ساهم بخلق أسوأ أزمة من صنع الإنسان في العالم في أعقاب النزاع الأخير.

إصلاحات عام 2010

رغم أن أسعار النفط العالمية كانت متقلبة، ولكن متزايدة بشكل عام طيلة العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلا أن عائدات النفط اليمني انخفضت بسبب انخفاض الإنتاج. وكان النمو السكاني السريع، والزيادة الناتجة عنه في البطالة والفقر، والأهم من ذلك كله، الديون، قد تطلّب جولة أخرى من تدخل المؤسسات المالية الدولية.
مرة أخرى، صمم صندوق النقد الدولي برنامجاً لتوفير نمو مستدام يتألف من ثلاثة مكونات:

1. سياسة مالية وإصلاحات هيكلية لوقف العجز المتزايد في الميزانية وانخفاض الإيرادات.
2. سياسات نقدية وسياسات لسعر الصرف، لحماية الاحتياطيات الأجنبية مع الحفاظ على استقرار الأسعار.
3. إصلاحات هيكلية لتطوير قطاع مالي أفضل وتعزيز النمو وتحسين مناخ الأعمال التجارية.

376 المرجع بالإنجليزية:
Haykel, B. (2013) 'The state of Yemen's oil and gas resources', *The Norwegian Peacebuilding Resource Centre.*
377 بيانات البنك الدولي.
378 المرجع السابق.
379 المرجع السابق.
380 تم تمرير هذا القانون في البداية عام 2001 بضريبة مبيعات بلغت 10 بالمئة، ولكن تم تعليقه في كانون الثاني/يناير 2002 نتيجة ضغوط من مجتمع الأعمال الذي ارتأى أن هذه الضريبة ستضر بالمبيعات وتكبح الاستهلاك.

فرضت شروط صندوق النقد الدولي إجراءات مسبقة على الحكومة اليمنية، تخفض دعم الوقود وتسنّ قانون جديد لضريبة المبيعات العامة بنسبة 5 بالمئة. ووفرت تخفيضات الدعم على الخزانة 1 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، أما ضريبة المبيعات فلم تُطبَّق على تجار التجزئة وتجار الجملة فحسب، بل على المستوردين والمصنعين أيضاً. وبعد فترة وجيزة، تم تنفيذ المعايير الهيكلية التي تقتضي مزيداً من التخفيضات في دعم الوقود، وتخفيضات على ضريبة دخل الشركات (من 35 إلى 20 بالمئة)، وإنشاء وحدة لإدارة النقد للإشراف على سياسات الإنفاق الحكومية. وأعلنت الهيئة العامة للضرائب ارتفاع نسبتها 18 بالمئة على ضريبة المبيعات المحصَّلة عام 2010 مقارنة بعام 2009. ورغم استمرار انخفاض إنتاج النفط عام 2010، إلا أن إيرادات النفط لخزانة الدولة ارتفعت بسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية. وأدى ارتفاع الأسعار وزيادة تكاليف الوقود إلى رفع معدل التضخم في البلاد من 3.7 بالمئة عام 2009 إلى 11 بالمئة عام 2010.

فرضت شروط صندوق النقد الدولي إجراءات مسبقة على الحكومة اليمنية، تخفض دعم الوقود وتسنّ قانون جديد لضريبة المبيعات العامة بنسبة 5 بالمئة.[382] ووفرت تخفيضات الدعم على الخزانة 1 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، أما ضريبة المبيعات فلم تُطبَّق على تجار التجزئة وتجار الجملة فحسب، بل على المستوردين والمصنعين أيضاً.[383] وبعد فترة وجيزة، تم تنفيذ المعايير الهيكلية التي تقتضي مزيداً من التخفيضات في دعم الوقود، وتخفيضات على ضريبة دخل الشركات (من 35 إلى 20 بالمئة)، وإنشاء وحدة لإدارة النقد للإشراف على سياسات الإنفاق الحكومية.[384] وأعلنت الهيئة العامة للضرائب ارتفاع نسبتها 18 بالمئة على ضريبة المبيعات المحصَّلة عام 2010 مقارنة بعام 2009.[385] ورغم استمرار انخفاض إنتاج النفط عام 2010، إلا أن إيرادات النفط لخزانة الدولة ارتفعت بسبب ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية. وأدى ارتفاع الأسعار وزيادة تكاليف الوقود إلى رفع معدل التضخم في البلاد من 3.7 بالمئة عام 2009 إلى 11 بالمئة عام 2010.[386]

من الصعب قياس أثر السياسات المستوحاة من برامج صندوق النقد الدولي، والتي تم تنفيذها عام 2010، بسبب الاضطراب السياسي الذي شهدته البلاد منذ عام 2007 مع ظهور الحراك الجنوبي، أي قبل ظهور أية علامات لتفجر الربيع العربي عام 2011. وخلال الاستعدادات للانتخابات البرلمانية العامة عام 2010، أعلن صالح عن رغبته البقاء في السلطة لولاية أخرى، وهو الموجود على رأس السلطة منذ 1978. وقد فعل ذلك رغم المعارضة القوية من الأحزاب السياسية اليمنية لتعديل قانون الانتخابات الرئاسية الذي يسمح له بالترشح لولاية أخرى في 2011. جاءت إصلاحات 2010 في وقت حساس على الصعيدين السياسي والاقتصادي، وأثبتت الإصلاحات الاقتصادية السابقة عدم فعاليتها في مكافحة الفقر، فقد ازداد الفساد والاعتماد على المساعدات الدولية – مثلما ازدادت الأصوات المعارضة لتجديد حكم صالح، الأمر الذي أثار حفظيته.

381 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2010) *Country Report No. 10:300*.

382 المرجع السابق.

383 تم تمرير هذا القانون في البداية عام 2001 بضريبة مبيعات بلغت 10 بالمئة، ولكن تم تعليقه في كانون الثاني/يناير 2002 نتيجة ضغوط من مجتمع الأعمال الذي ارتأى أن هذه الضريبة ستضر بالمبيعات وتكبح الاستهلاك.

384 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2010).

385 Nashwan News (2011) ‘2010 مليار ريال ضريبة المبيعات للعام158 (billion riyals sales tax for the year 2010) Sahafanet [Online]. http:// sahafahnet.net/news322847.html

386 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2018) *World Economic Database*.

6.3 السقوط الحر لليمن

ناقش عدة محللين الرواية التقليدية للثورة اليمنية ضد نظام صالح، معتبرين أنها اتبعت خطى تونس في سعيها إلى الحرية. ولكن من المرجح أن تكون انتفاضة اليمن قد بدأت في وقت سابق وكانت بدوافع اقتصادية في الغالب. إذ جاءت الاضطرابات المدنية في عامي 2005 و2007 كرد فعل على قطع الحكومة لدعم الوقود، في وقت بدأت فيه أرقام الفقر في التحسن (من 40 بالمئة في التسعينات، إلى 35 بالمئة في 2005). وقد قمعت الحكومة بوحشية احتجاجات 2005، ما أسفر عن مقتل 22 شخصاً في هذه العملية.[387]

ثم جاءت المعارضة الأكثر تنظيماً ضد نظام صالح عام 2007 من الجنوب، الذي سبق تهميشه منذ حرب 1994. اعتبر الجنوبيون التوزيع غير المتكافئ لمشاريع التنمية بين صنعاء وعدن علامة على هذا التهميش السياسي. في البداية كانت المعارضة تقودها شخصيات عسكرية جنوبية أُجبِرت على التقاعد المبكر براتب تقاعدي ضئيل، ثم اكتسب الحراك قوة كبيرة كحركة اجتماعية، يمكن وصفها بالانفصالية. وفي حين احتج العسكريون السابقون على فقدان امتيازاتهم في مجتمع فقير أصلاً، كانت الحركة بمثابة صدى لصوت عامة الشعب، الذي كان مستاءً من الوضع الاقتصادي المتردي في اليمن لفترة طويلة. وغذت مشاركة مجموعة واسعة من اليمنيين حالة الزخم، حتى وصلت إلى ذروتها عام 2011، حين نزل الآلاف إلى الشوارع للتعبير عن استيائهم من انعدام العدالة الاجتماعية مطالبين بخلع صالح.[388]

شهدت البلاد منذ اندلاع الاحتجاجات الجماهيرية حالة من الركود الاقتصادي. إذ أدت هذه المظاهرات الشعبية المستمرة إلى توقف النشاط الاقتصادي الضعيف أصلاً في البلاد. مستوى الإنتاج الضعيف للنفط، الذي يعتمد عليه اليمن كثيراً، شهد مزيداً من الانقطاعات بسبب الهجمات المتكررة على خطوط أنابيب التصدير. وانخفضت عائدات النفط بشكل كبير في العامين التاليين (انظر الشكل 4).[389] بلغت نسبة الفقر نحو 54.4 بالمئة،[390] ويتضح الأثر الأكبر لاحتجاجات عام 2011 في انكماش الاقتصاد بنسبة 12.7 بالمئة في عام 2011.[391] وقد أصبح البلد حينها أكثر اعتماداً على المعونة الخارجية.

387 الجزيرة (2010). 'اليمن يرفع أسعار الوقود'، الجزيرة نت [على الإنترنت].
https://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2010/2/1/اليمن-يرفع-أسعار-الوقود.

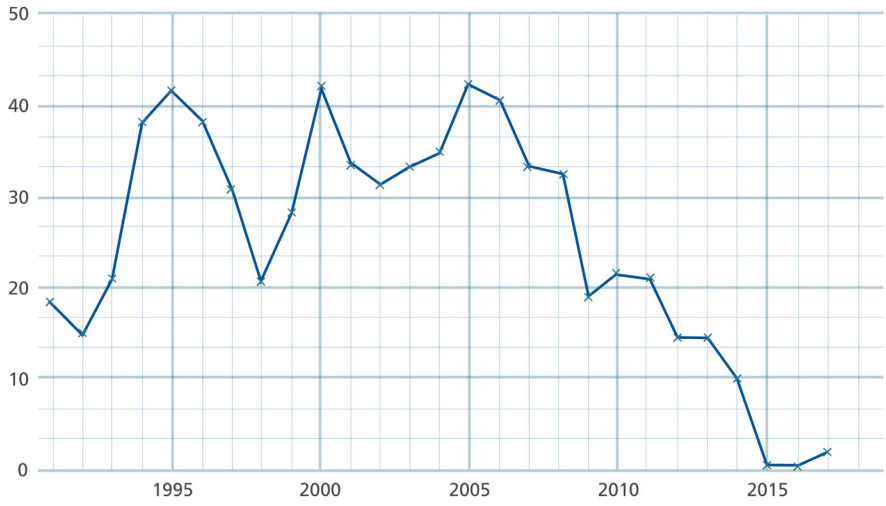
388 المرجع بالإنجليزية:
UNDP (2013) The ADCR 2011: *Poverty Dynamics in Yemen as a Representative Arab LDC.*

389 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank Data.

390 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2012) *Republic of Yemen – Joint Social and Economic Assessment*, Vol (1).

391 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2018) *World Development Indicators.*

الشكل 6.4: إنتاج النفط اليمني (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 1991-2017



المصدر: البنك الدولي

ورغم الاضطرابات السياسية في البلاد، صرف صندوق النقد الدولي ملايين الدولارات على شكل قروض لمعالجة التشوهات البنيوية في اقتصاد البلاد، بعد شهرين فقط من انتخاب الرئيس اليمني الحالي عبد ربه منصور هادي في شباط/فبراير 2012. وقد عُقدت الانتخابات بناء على مبادرة مجلس التعاون الخليجي، التي أرغمت صالح على التنحي عن منصبه مقابل حصانته من الملاحقة القضائية على الجرائم التي ارتكبها أثناء فترة حكمه. وعكست المبالغ التي صرفها صندوق النقد الدولي الدعم الدولي الواسع للرئيس الجديد، وأملاً في بناء يمن جديد بعد عقود من التدهور. ورغم المعدلات الإيجابية لنمو لناتج المحلي الإجمالي، والتي بلغت 2.3 بالمئة عام 2012، و4.8 بالمئة عام 2013 (الشكل 3)، إلا أن هذا النمو لم يعوض الخسائر الاقتصادية لعام 2011.

وبعد انتخاب هادي رئيساً مؤقتاً، بدأ مؤتمر الحوار الوطني الذي رعته الأمم المتحدة مساعيه لإعادة كتابة العقد الاجتماعي في اليمن، ووضع حجر الأساس لدستور جديد. وتولت الحكومة المؤقتة الجديدة مهامها بقيادة رئيس الوزراء آنذاك محمد باسندوة، المولود في الجنوب. ولكن الشلل كان حتمياً بوجود حكومة تتألف من وزراء نصفهم مؤيد لصالح والنصف الآخر مؤيد للثورة. وكان تضارب مصالح أعضاء الحكومة يعني أن على عامة الشعب اليمني الاستمرار في الكفاح لتحقيق مطالبهم.

2014: الإعانات تكلف أقل من الحروب الأهلية

سعت الحكومة بحسن نية لتوفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية لعامة الشعب، ولكن خزائن الحكومة عانت بعد ثلاث سنوات من الاضطرابات السياسية وانخفاض عائدات النفط. حينها، كان الوقود المدعوم من الحكومة قد خلق سوقاً سوداء، حيث قام كبار رجال الأعمال بتخزين الوقود وتهريبه إلى الخارج لبيعه بأسعار دولية.[392] وأصبح النقص الحاد في الوقود واقعاً جديداً، مع استمرار المشاكل الاقتصادية البنيوية في اليمن. وقررت الحكومة أنها لا تستطيع الانتظار أكثر من ذلك لتنفيذ الإصلاح الاقتصادي "الجريء"، على حد تعبير صندوق النقد الدولي.

يمكن القول إن أهم إجراء سابق وافقت عليه الحكومة تضمّن السماح للقطاع الخاص، لأول مرة، باستيراد الوقود، وخفض الدعم بنسبة 50 بالمئة، بهدف تقليص الفجوة بين الأسعار المحلية والدولية إلى النصف.[393] وكسرت هذه السياسة احتكار الحكومة لواردات الوقود منذ عقود، ما يعني أنها لم تعد تعتبر الوقود سلعة أساسية ينبغي توفيرها للفقراء بسعر معقول. ولاحتواء ردة الفعل الناجمة عن زيادة أسعار الوقود والحد من تأثيرها على السكان الفقراء، اتفق صندوق النقد الدولي مع الحكومة اليمنية على زيادة المنح المالية، عبر صندوق الرعاية الاجتماعية، بنسبة 50 بالمئة. كان مقرراً لزيادة الاستحقاقات أن تحدث بعد ثلاثة أشهر من خفض دعم الوقود،[394] وأن تقلل من النفقات العامة السنوية عند تنفيذها – بنسبة تصل إلى 3.5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.[395]

واستلزم عنصر رئيسي آخر من عناصر الميزانية في برنامج الإصلاح التخلص من "العمال الوهميين"، والذين تقدَّر أعدادهم بما يتراوح بين 130 ألف و300 ألف عامل. والعمال الوهميون هنا هم الموظفون المسجلون على كشوف مرتبات المؤسسات عامة والوزارات المختلفة ممن لا يعملون في الواقع. كان الزعماء السياسيون يستخدمون هذا النظام عادة لدعم شبكات المحسوبية غير الرسمية. وهكذا فإن العمال المنتسبين إلى وزارتي الدفاع والداخلية – المصدر الأكبر للعمال الوهميين المسجلين – كانوا الأكثر تضرراً. وقد أعطى صندوق النقد الدولي الأولوية لإنهاء قضية العمال الوهميين منذ أول برنامج للإصلاح الاقتصادي عام 1995، ولكن المسألة بقيت دون حلّ لأكثر من 25 عاماً، بسبب ارتفاع مستوى الفساد وحاجة نظام صالح إلى الحفاظ على هذه الشبكة لأغراض سياسية.

رفضت جماعة الحوثي المتمردة – المنحدرة من محافظة صعدة شمال اليمن – نتائج مؤتمر الحوار الوطني وقرار تحويل الدولة إلى جمهورية فيدرالية. واستغل الحوثيون رد الفعل الشعبي واسع الانتشار على خفض دعم الوقود كذريعة للإطاحة بالحكومة المؤقتة والاستيلاء على العاصمة صنعاء. وسرعان ما توجهت العمليات العسكرية الحوثية نحو الجنوب، وتصاعدت بسرعة لتتحول إلى حرب أهلية، قبل أن تغوص البلاد في حرب إقليمية أشعلت شرارة الأزمة الإنسانية الحالية في اليمن، مؤدية إلى تدمر الاقتصاد بالكامل.

392 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2014) IMF Country Report No. 14/276.

393 المرجع السابق.

394 جاء خفض دعم الوقود في نهاية تموز/يوليو 2014 بعد وعد بزيادة مخصصات صندوق الرعاية الاجتماعية للمستفيد الواحد في تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه. وقد عانت الشرائح الأفقر من السكان من ارتفاع الأسعار لشهرين دون أن تتمكن من تلبية احتياجاتها القصوى.

395 المرجع السابق.

لا نبالغ حين نقول إن الأحداث السياسية المدمرة في اليمن ذات جذر اقتصادي. وحتى توسُّع جماعة الحوثي جنوباً، منذ عام 2011، من مرتفعات مدينة صعدة الشمالية إلى صنعاء (ثم إلى عدن لاحقاً) هو توسُّع ذو جذور اقتصادية. فطالما كانت ندرة المشاريع التنموية في مدينة صعدة من الملامح المميزة للخطاب الحوثي المناهض للحكومة.

جاء انخراط المؤسسات المالية الدولية في اليمن عام 2014 في فترة حساسة للغاية من تاريخ البلاد الحديث. فبينما تزايدت العوامل الخارجية المعقدة، لم يسع المرء إلا أن يشكك في منطقية فرض حتى أبسط تدابير التقشف، دون إيلاء عناية أكبر للنظر في أوجه الاستضعاف المرتبط بالفقر والهشاشة السياسية، في بلد يتسم بمثل هذه العوامل العالية المخاطر والمتغيرات السريعة التحول. الواقع يقول إن مقاساً واحداً لا يناسب الجميع.

5.4 مغالطة المؤسسات المالية الدولية غير المسيّسة

لقد قدّمت المؤسسات المالية الدولية نفسها منذ وقت طويل على أنها مقرض "غير سياسي" يأتي كملاذ أخير. غير أن التعاون مع صندوق النقد الدولي - ومؤسسات تمويل أخرى كالبنك الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية - يشكّل السياسات ويتشكل بها. يقدم صندوق النقد الدولي الائتمان للبلدان في أوقات الأزمات عبر القروض و/أو المساعدة التقنية. ونظراً للصعوبات التي واجهت الاقتصاد اليمني منذ الوحدة، سعت حكومته (ولا تزال تسعى) إلى الحصول على المساعدة التقنية والقروض من صندوق النقد الدولي، بسبب افتقارها إلى القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية.

[396]ويكشف لنا الفحص الدقيق للإصلاحات الاقتصادية في اليمن في التسعينات - بدعم من القروض الأولى التي تلقاها من صندوق النقد الدولي بعد حربه الأهلية الأولى - أن هدف تدخل صندوق النقد الدولي كان الوفاء بالمتطلبات اللازمة لإعادة هيكلة الدين اليمني مع "نادي باريس". وقد أُلغي جزء من ديون اليمن المستحقة لنادي باريس، وأعيدت جدولتها عام 2001. ورغم أن هذا جاء قبل شهور من هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر في نيويورك، إلا أن الاهتمام الدولي بمحاربة تنظيم القاعدة في اليمن كان في حالة ازدياد، ما حفز الحكومات الأجنبية على تقديم المساعدات الاقتصادية، معتبرةً هذه المساعدة جزءاً من استراتيجية مكافحة الفقر وبالتالي منع تغذية المنظمات الإرهابية بالمقاتلين.

تابع صندوق النقد الدولي إصلاحات عام 2010، كشرط مسبق لحصول اليمن على المنح والقروض من منتدى أصدقاء اليمن، مع تأكيد المنتدى على دعم برنامج صندوق النقد الدولي لليمن في اجتماعه الأول في ذلك العام. ولعبت المساعدات التي قدمها المانحون من منتدى أصدقاء اليمن، في ذلك العام،[397] دوراً كبيراً في صياغة برنامج الإصلاح، الأمر الذي جعل صندوق النقد الدولي وسيطاً ومديراً للعملية. ورغم ادعاء صندوق النقد الدولي بأن تدخلاته غير سياسية، إلا أن هذا المثال يبرهن بوضوح على الطبيعة السياسية القوية، إن لم تكن الصريحة، لدوره. وإذا كان صندوق النقد الدولي يشترك في أجندة سياسية، فإن مصداقيته كمستشار جدير بالثقة هي موضع شك.

396 المرجع بالإنجليزية:
Paris Club (2001) *Restructuring the Debt of Yemen* [Online]. http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/restructuring-the-debt-of-yemen-14-06-2001

397 المرجع بالإنجليزية:
Foreign and Commonwealth Office (2014) *Friends of Yemen: How has it performed and where is it going?* [Online]. https://www.refworld.org/publisher,GBR_FCO,COUNTRYREP,YEM,55375d834,0.html

وبعيداً عن برامج الإصلاح الاقتصادي والإجراءات المسبقة، أتاحت مساعي صندوق النقد الدولي الفرصة للحصول على المنح، وإعادة هيكلة الديون التي كانت لتكون مستحيلة لولاها. ومع ذلك، يسود الاعتقاد بأن برنامج الإصلاح الاقتصادي لعام 2014 – الذي حظي بالدعم الكامل من صندوق النقد الدولي ومنتدى أصدقاء اليمن – كان خطأ. ذلك أن المسؤولين الحكوميين، الذين بذلوا قصارى جهدهم لمنع الانهيار الاقتصادي في اليمن، كانوا يتطلعون إلى وجهات نظر دولية حول أفضل السبل لتحقيق الاستقرار في اليمن، بدلاً من فهم السياسات المحلية المعقدة الذي لا بد منه لإيجاد أي حل. بدلاً من ذلك، لم ينجح المقرضون إلا في تمكين ودعم النخبة السياسية الفاسدة في النظام القديم.

5.6 المؤسسات المالية الدولية ونماذج التنمية النيوليبرالية في السياقات الهشة

تتسم قضية الاقتصاد اليمني والمؤسسات المالية الدولية بطابع خاص. فقد ورثت الحكومة اليمنية المشاكل الهيكلية الاقتصادية العميقة لجمهوريتين، واللتين كانت اقتصاداتهما السابقة تعاني من التخلف. ولم يُتَح للجمهورية الجديدة الوقت الكافي للتطور إلى اقتصاد مستقر، قبل أن تبدأ المؤسسات المالية الدولية والبلدان المانحة بممارسة نفوذها عبر المساعدة الأجنبية. ونبع الاهتمام الدولي بمساعدة اليمن وسعي الحكومة للحصول على المساعدة الأجنبية من الاعتقاد بأن الحلول المحلية أمر ثانوي.

وبوسعنا الزعم أن سياسات وتوصيات المؤسسات المالية الدولية في اليمن ساعدت بالفعل في منح الاقتصاد اليمني بنية متماسكة، إلا أنها بنية مشوهة. قد تبدو هذه الحجة وجيهة في ظاهرها، لكنها تتجاهل أوجه التباين بين توزيع الثروة والفقر المتفاقم في المجتمع اليمني. ولا يمكن قطعاً الربط المباشر بين تنفيذ البرامج المدعومة من صندوق النقد الدولي وزيادة الفقر في البلاد، ولكن لا ينبغي التقليل من أهمية العلاقة المتبادلة بينهما، وكذلك أهمية الفشل في كبح تدهور الظروف الاقتصادية أو حمايتها من الصدمات الخارجية التي أسهمت في زعزعة استقرار اليمن.

إن الوضع الاقتصادي لليمن قبل الوحدة – وخصوصاً الفاتورة الكبيرة للأجور العامة والإفراط في الإنفاق العسكري – كان يخدم أهدافاً سياسية، بدل أن يخدم أهدافاً اقتصادية أو اجتماعية. وقد أعاق السياق السياسي، الكامن خلف صنع السياسات الاقتصادية، قدرة الأخيرة على معالجة التشوهات، فيما أدى افتقار القادة اليمنيين للإرادة السياسية لتنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار إلى جعل أي تخطيط لبرامج تحقيق الاستقرار أو التنمية في المستقبل بلا قيمة.

يشكل تملك البرامج التي صممتها المؤسسات المالية الدولية مقياساً مهماً للنجاح في أدبيات صندوق النقد الدولي.[398] ويترجم هذا المقياس، على نطاق واسع، على أنه الاستعداد والالتزام اللذان تظهرهما الحكومة لتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي المقررة دولياً. ومن التفسيرات الأخرى للتملّك الاستيعابية والشفافية في عملية التصميم، بما في ذلك إشراك المجتمع المدني والخبراء المحترفين المحليين، وعدم قصر الحديث على النخبة السياسية الفاسدة.

398 المرجع بالإنجليزية:
Khan, M.S. and Sharma, M.S. (2001) 'IMF conditionality and country ownership of programs (No. 1-142)', *International Monetary Fund* [Online]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01142.pdf

يشير الجدول الزمني لمنشآت صندوق النقد الدولي المعتمدة في اليمن إلى فترة ازدهار نسبي بين عامي 1997 و2010، لكن الرخاء الذي شهدته البلاد على الورق لم تشعر به الطبقات الدنيا في اليمن بسبب انتشار الفساد. ومن المؤكد أن برامج صندوق النقد الدولي كانت ستحقق نتائج أفضل لو اتخذت موقفاً متشدداً بشأن الفساد، تماماً كما تفعل بشأن الإعانات.

وتسلط الحرب الأهلية المستمرة التي بدأت عام 2014، والتدخل العسكري للتحالف الذي تقوده السعودية منذ عام 2015، الضوء على نقاط الضعف الأكثر أهمية في الاقتصاد اليمني. فقد توقف إنتاج النفط تقريباً، وانخفضت تحويلات المغتربين بشدة بسبب القيود المفروضة على المعاملات المالية. وهكذا استنفد اليمن احتياطياته من العملات الصعبة في غضون عام واحد. ومع الانخفاض السريع في قيمة الريال اليمني لأكثر من 75 بالمئة، منذ اندلاع أعمال القتال، أصبح أكثر من نصف السكان يعانون من انعدام الأمن الغذائي بسبب تراجع القوة الشرائية وندرة السلع الأساسية. ولم يكن ممكناً إيقاف السقوط الحر لقيمة الريال إلا بوديعة سعودية بلغت 2 مليار دولار. لقد تحول اليمن من بلد يعتمد على عائدات النفط وتحويلات أبنائه المغتربين إلى بلد يعتمد بشكل حصري تقريباً على المعونة الإنسانية ورحمة المانحين الأجانب.

مع تقدم السنوات وصرف الموارد على مختلف الحكومات الفاسدة في اليمن، حدث أكبر نمو ملحوظ في ديونه المتراكمة. إن التركيز على الاستقرار المالي قبل التنمية، وعلى تخفيض الإعانات قبل توفير العمل اللائق، وعلى الدعوة إلى سوق حرة قبل إنشاء تلك السوق، يجعل الخبراء وعامة الشعب اليمني يتساءلون عن جدوى تدخلات المؤسسات المالية الدولية.

7. صندوق النقد الدولي في العراق: التعامل مع الاحتلال الأمريكي، وتخفيض الديون، والمشروطية، وإعادة الإعمار

بسام يوسف

عند تدخله في معظم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، اتبع صندوق النقد الدولي مقاربة تعتبر تقليدية للدعم المالي النيوليبرالي، إلا أنه أظهر تفهماً أكثر واقعية لديناميات ما بعد النزاع في العراق، واتخذ مساراً دقيقاً بين اللبرلة وحماية الخدمات الاجتماعية. ومع ذلك، نجد أن تأثيره على الاقتصاد العراقي وعلى قادته شبه معدوم عند مقارنته بالتأثير على دورات النزاع المتكررة وسياسات سلطة الائتلاف المؤقتة وأولويات العراق السياسية.

على عكس معظم الدول الأخرى في الشرق الأوسط، لم يحدث تدخل صندوق النقد الدولي المعاصر في العراق إلا في أعقاب نزاع 2003. ورغم كون العراق عضواً مؤسساً في صندوق النقد الدولي إلا أنه لم يكن لديه اتصال رسمي مع الهيئة منذ عام 1983.[399] وتتعدى أهمية مساهمة صندوق النقد الدولي مبالغ التمويل التي يوفرها، فهو يرسل إشارة إيجابية لتشجيع الإقراض من مجتمع المانحين الأكبر.[400] سعى العراق للحصول على مساعدة فنية وتمويل طارئ من صندوق النقد الدولي لإدارة فترة ما بعد النزاع إبان الغزو الأمريكي عام 2003. وفي وقت لاحق فرضت سلطة الائتلاف المؤقتة التعامل المباشر مع صندوق النقد الدولي عبر اتفاقات الاستعداد الائتماني كشرط لإلغاء الديون.

واتسمت الفترة التي تلت 2003، بالنسبة للعراق بشكل عام، بارتفاع عائدات النفط، باستثناء الانكماش منذ عام 2014. وفي الفترة ذاتها كان صندوق النقد الدولي يعيد تقييم مواقفه وأولوياته المعلنة، إزاء القلق المتزايد بشأن عدم المساواة،[401] وزيادة التركيز على الرعاية الاجتماعية للفقراء والمستضعفين،[402] وتزايد القلق بشأن الإنفاق الاجتماعي،[403] وإعادة تقييم مواقفه الثابتة.[404]

399 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2004) Iraq: Use of Fund Resources—*Request for Emergency Post-Conflict Assistance*—Staff Report. IMF Country Report 04(325). Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Executive Director for Iraq, p. 5 [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Iraq-Use-of-Fund-Resources-Request-for-Emergency-Post-Conflict-Assistance-17790 (Accessed: 24 March 2019).

400 المرجع بالإنجليزية:
See IEO of the IMF (2018) *The IMF and fragile states. Evaluation Report 2018*, p. 16 [Online]. https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2018-0403-the-imf-and-fragile-states (Accessed: 1 May 2019).

401 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2013) A New Global Economy for a New Generation, by Managing Director Christine Lagarde. Davos,

402 من أجل العراق، انظر:
IMF (2004, p. 15).

403 من أجل مصر والمغرب وتونس، انظر:
Momani, B. and Lunz, D. (2014) Shifting IMF policies since the Arab uprisings, Policy Brief 34.

404 حول ضوابط رأس المال، انظر:
Rodrik, D. (2011) The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York: Norton, p. 95; Stiglitz, J. (2018) Globalization and its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump. New York: Norton, pp. 352-354

ورغم تقديم صندوق النقد الدولي المساعدة الفنية اللازمة، إلا أن تحقيق التوازن بين الأولويات الجديدة والقديمة كان صعباً في ظل تصادم الأولويات المتضاربة، ويتضح ذلك في التعارض بين دعوات صندوق النقد الدولي المتكررة إلى إصلاح نظام التوزيع العام وإصراره على الدفع لشركات النفط الدولية قبل موظفي الدولة، من جهة، واهتمامه بالفقراء وتوجهه الجديد نحو تعزيز المساواة من جهة أخرى.

7.1 وضع العراق في 2003

بعد عام 2003، اتجه صندوق النقد الدولي وسلطة الائتلاف المؤقتة إلى اعتبار مشاكل العراق الاقتصادية مرتبطة بشكل وثيق بالوضع التنموي للدول المنهارة.[405] ولكن هذا المنظور يتجاهل الخسائر التي خلفتها الحرب والعقوبات على الاقتصاد والمجتمع العراقيين. ورغم أن العراق لم يكن في حالة حرب رسمية طيلة ما بعد 1980، إلا أن النزاع الفعلي مستمر منذ ذلك الحين.[406] حيث عرقلت الحرب الإيرانية العراقية (1980-1988) خطط التنمية العراقية الطموحة، ثم خضع العراق لعقوبات اقتصادية شاملة بعد غزو الكويت عام 1990. ودمرت الحرب اللاحقة عام 1991 الكثير من البنية التحتية للعراق. وقد قُدرت تكلفة ذلك بمبلغ 232 مليار دولار، دون احتساب التعويضات أو الدخل المفقود من صادرات النفط.[407] وحالت العقوبات من 1990 إلى 2003 دون إعادة البناء في ظل برنامج النفط مقابل الغذاء الذي أنشأته الأمم المتحدة. كان حجم البرنامج محدوداً وغير كافٍ لانتعاش القدرات البشرية إلى مستويات ما قبل الحرب، ناهيك عن إعادة الإعمار. وبلغ متوسط تكوين رأس المال الثابت 5.9 بالمئة في الفترة من 1991 إلى 2002 – وهو معدل أدنى بكثير حتماً من المبلغ المطلوب لاستبدال رأس المال المستنفد. كما فقد العراق الكثير من العمالة الماهرة نتيجة الهجرة، ما عقّد في وقت لاحق جهود إعادة الإعمار[408]. وارتفعت وفيات الرضع خلال هذه الفترة بسبب عدم القدرة على دفع ثمن الدواء، بالإضافة لفقدان الموظفين المهرة.

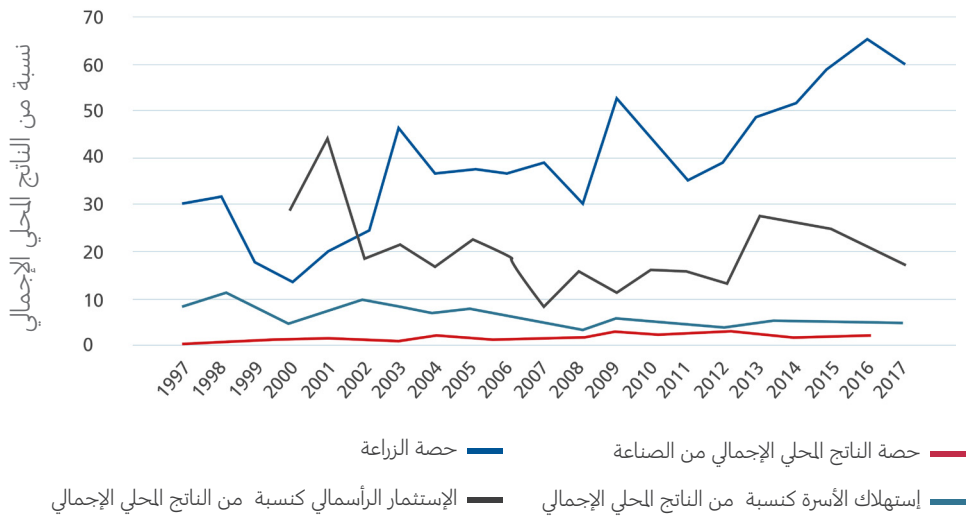
405 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2004, p. 5).

406 المثير أن الحكومة العراقية (بعد 2003) تقدم محاججة مماثلة (المرجع السابق، ص32).

407 المرجع بالإنجليزية:
Gordon, J. (2010) *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, MA: Harvard University Press; von Sponeck (2012). The title of the von Sponeck's (2012) book captures the argument made here in referring to economic sanctions, 1990 to 2003, as *A Different Kind of War*.

408 المرجع بالإنجليزية:
Alnaswawi, A. (1994) T*he Economy of Iraq: Oil, Wars, Destruction of Development and Prospects, 1950-2010*. London: Greenwood, p. 152.

الشكل 7.1: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق (بالقيمة الثابتة والحالية بالدولار الأمريكي)



المصدر: theGlobalEconomy.com- 2019

تستخف تقديرات الناتج المحلي الإجمالي بمدى التدهور في مستويات المعيشة الناجم عن العقوبات، حيث تشمل تقديرات الناتج المحلي الإجمالي قيمة إنتاج النفط (الشكل 7.1).[409] ولكن العراق لم يتلق سوى جزء من عائدات النفط من برنامج النفط مقابل الغذاء، وظل الباقي في حسابات الأمم المتحدة، أو استُخدم لتمويل عمليات الأمم المتحدة، أو دفع تعويضات الحرب للكيانات المتضررة من غزو العراق للكويت. ورغم ارتفاع الاستثمار الرأسمالي استجابة لبدء البرنامج عام 1998، إلا أنه كان أقل بكثير من مستويات العقود السابقة (الشكل 7.2). وانخفض الناتج المحلي الإجمالي عام 2003، بسبب غزو الولايات المتحدة وبريطانيا، لكنه انتعش في العام التالي. ولكن حتى في عام 2004، كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية أقل بكثير من 2000 دولار.

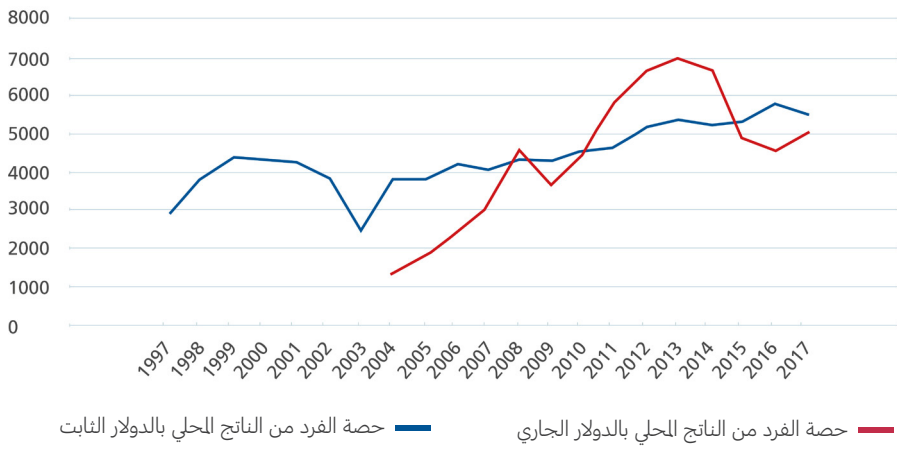
وشمل أحد الجوانب الاقتصادية المهمة لهذه الفترة انتعاشاً متواضعاً لقطاع الزراعة العراقي خلال التسعينات. في الواقع جعلت العقوبات هذا القطاع أكثر ربحية، بالمقارنة مع الصناعات التحويلية وغيرها من الأنشطة. فتدفقت اليد العاملة العاطلة عن العمل والفقيرة إلى الزراعة من تلك القطاعات، لينعكس في نزعة استمرت طويلاً.[410] وسبّبت العقوبات بشكل عام انتشار البطالة وارتفاعاً حاداً في معدلات الفقر، حيث أخذ التضخم يقضم من مدخرات الطبقة المتوسطة.

409 حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار القائمة هي النشاط الاقتصادي بقيمته بالأسعار القائمة، أما الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة فهو النشاط الاقتصادي بقيمته بالأسعار في السنة المحددة (القاعدة)؛ والأخير يعتبر مؤشراً أفضل للمستويات المعيشية، حيث يشمل تضخم الأسعار. في حالة العراق، يميل الرقمان إلى التقليل من أهمية العقوبات نتيجة حسبان الإنتاج النفطي في كليهما، علماً أن العراق لم تصله سوى نسبة ضئيلة من الإيرادات المتحصلة.

410 المرجع بالإنجليزية:

Yousif, B. (2016, p. 211).

الشكل 7.2: مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية في العراق



المصدر: theGlobalEconomy.com، آخر وصول 19 آذار/مارس 2019.

7.2 سياسات سلطة الائتلاف المؤقتة

الا يمكن للاقتصادات أو المناطق الخارجة من النزاع أن تستجيب لمؤشرات الأسعار وتدابير السياسات بالطريقة ذاتها التي تستجيب فيها الاقتصادات في حالة السلام، حيث قد تكون المؤسسات مختلة أو مدمرة، أو قد لا تعمل الأسواق (بما في ذلك أسواق العمل) بشكل صحيح.[411] وبالتالي من المرجح أن تكون المؤسسات التنظيمية غائبة، وقد لا تعكس الأسعار شح الموارد. وتنجح سياسات إعادة الإعمار عادة حين تعمل لتعزيز القوى السياسية المحلية والمؤسسات القائمة، بدل العمل ضدها، وحين تخفف (بدل أن تزيد) حالات التفاوت الأفقية، التي تميل إلى أن تكون مرتبطة بالنزاع الداخلي.[412] وعند النظر لإجراءات سلطة الائتلاف المؤقتة نجد أنها قامت بعكس ذلك.

فقد اعتبرت سلطة الائتلاف المؤقتة الاقتصاد العراقي اقتصاداً غير فعال، ويعاني من سيطرة الدولة المفرطة.[413] في الواقع أجبرت العقوبات الاقتصادية الدولة على الانسحاب من معظم الأنشطة الاقتصادية، باستثناء نظام التوزيع العام، الذي كان يؤمّن الغذاء للسكان بأسعار رمزية، وعلى الأرجح ساعد في تجنب المجاعة أثناء فترة العقوبات.[414]

411 المرجع بالإنجليزية:
Stewart, F. and FitzGerald, V. (eds.) (2001a) 'Introduction: Assessing the Economic Costs of War', p. 11, War and Underdevelopment: Volume 1: *The Economic and Social Consequences of Conflict*. New York: Oxford; Stewart, F. and FitzGerald, V. (eds.) (2001b) 'The Cost of War in Poor Countries: Conclusions and Policy Recommendations', *War and Underdevelopment: Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. New York: Oxford.

412 المرجع بالإنجليزية:
Stewart, F. and FitzGerald, V. (2001b, p. 226, 228).

413 مع أن النظر في استراتيجيات التنمية الاقتصادية في العراق تقع خارج نطاق التحليل الحالي، إلا أن من المهم الإشارة إلى أن العراق حقق مكاسب محترمة في التنمية البشرية وتكوين رأس المال خلال السبعينات، على الرغم من النموذج الدولتي (المركزي) للتنمية المتبعة فيه. انظر:
Yousif, B., 2016.

414 المرجع بالإنجليزية:
Gazdar, H. and Hussain, A. (2002) 'Crisis and Response: A Study of the Impact of Economic Sanctions in Iraq', In Mahdi, K.A. (ed.) *Iraq's Economic Predicament*. Reading: Ithaca Press, pp. 30-83.

وطبقت سلطة الائتلاف المؤقتة إصلاحات سمحت بالملكية الأجنبية للأصول داخل العراق (باستثناء قطاع النفط)، لتحقيق الكفاءة التخصيصية وجذب الاستثمار، لا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وفرضت تعريفات منخفضة وثابتة على جميع الواردات؛ وخفضت ضرائب الشركات ورفعت ضوابط النقد الأجنبي (للسماح للشركات متعددة الجنسيات بإعادة الأرباح إلى بلدانها). وبالتزامن مع هذه الإصلاحات، حلت سلطة الائتلاف المؤقتة الجيش العراقي، وواصلت اجتثاث البعث، ما أدى إلى تسريح نحو 500,000 شخص، أي نحو 8 إلى 10 بالمئة من القوى العاملة.[415]

لم تشجع هذه التدابير الاستثمار إلا قليلاً، وأثارت النزاعات المحلية وعدم الاستقرار.[416] بلغ متوسط تكوين رأس المال 10 إلى 25 بالمئة فقط من الناتج المحلي الإجمالي من عام 2004 إلى عام 2008، وهو مبلغ ضئيل بالنسبة لبلد يسعى لإعادة البناء بعد عقود من الحرب والعقوبات. وأدى ارتفاع أسعار النفط وأجور القطاع العام إلى ارتفاع استهلاك الأسر، ما أنتج ارتفاعاً مطرداً، وإن لم يكن كبيراً، في الناتج المحلي الإجمالي الفعلي. ولا يعكس ركود الإنفاق الرأسمالي خلال هذه الفترة فقط تحديات إعادة الإعمار في ظروف البنية التحتية المادية المدمرة والمهارات المستنزفة، بل يسلط الضوء أيضاً على سياسات سلطة الائتلاف المؤقتة التي فاقمت هذه المعوقات.[417] وخصصت الولايات المتحدة 18.4 مليار دولار لإعادة بناء العراق، ولكن طالما بقيت ديون العراق المستحقة غير مدفوعة كان يحق للدائنين المطالبة بدفعات من تلك الاستثمارات.[418]

7.3 عودة صندوق النقد الدولي

في نظرة فريدة من نوعها داخل نقاشات وسياسات سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومة العراقية، أشار وزير المالية السابق علي علاوي إلى شك الحكومة في الوكالات الدولية عند بداية الاحتلال عام 2003، بالنظر إلى أن هذه الوكالات كانت تشك في شرعية وجدوى الحرب في العراق.[419] في الواقع رفضت المنظمات الدولية التعامل مع العراق (حتى على مستوى المساعدة التقنية) حتى تشكيل حكومة معترف بها دولياً في بغداد.[420] وخفف صدور قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1483 في أيار/مايو 2003 من هذه المخاوف. إذ اعترف القرار فعلياً باحتلال الولايات المتحدة وبريطانيا للعراق، ورفع عقوبات الأمم المتحدة الاقتصادية، وعيّن مجلساً دولياً للمشورة والمراقبة لرصد نفقات سلطة الائتلاف المؤقتة.[421] كما سمح القرار لسلطة الائتلاف المؤقتة بالوصول إلى صندوق تنمية العراق، المكون من أصول العراق المجمدة والمصادرة،

415 المرجع بالإنجليزية:

See CPA (2003) *CPA Official Documents* [Online]. https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/ (Accessed: 5 April 2019); Yousif, B. (2007) 'Economic Restructuring in Iraq: Intended and Unintended Consequences', *Journal of Economic Issues*, 41(1), pp. 43-60.

416 المرجع بالإنجليزية:

Yousif, B. (2016).

417 المرجع بالإنجليزية:

Yousif, B. (2007).

418 سيصل الإجمالي إلى 60 مليار دولار، وسيتم صرف ثلثها على إعادة بناء القوات الأمنية في العراق. ورغم سوء صرف معظم المليارات الستين، إلا أنها تبقى نسبة ضئيلة من الـ767 مليار دولار التي أنفقتها الولايات المتحدة على العراق، بحسب سي بي إس.

CBS (2013) Much of the $60B from U.S. to rebuild Iraq wasted, special auditor's final report to Congress shows [Online]. https://www.cbsnews.com/news/much-of-60b-from-us-to-rebuild-iraq-wasted-special-auditors-final-report-to-congress-shows/ (Accessed: 7 April 2019).

419 المرجع بالإنجليزية:

Allawi, A. (2007) *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*. New Haven: Yale UP, pp. 124-125.

420 المرجع بالإنجليزية:

Tran, M. (2003) 'UN crucial to rebuilding Iraq', The Guardian, 11 April [Online]. https://www.theguardian.com/business/2003/apr/11/iraq.economicdispatch, (Accessed: 8 April 2019).

421 المرجع بالإنجليزية:

UN (2003a) Text of UN Security Council Resolution 1438. S/RES/1483 [Online]. https://undocs.org/S/RES/1483(2003) (Accessed: 7 April 2019).

ونقل رصيد العراق في برنامج النفط مقابل الغذاء إلى صندوق تنمية العراق. وفضلت سلطة الائتلاف المؤقتة استخدام أموال صندوق تنمية العراق بدلاً من الأموال المقدمة من الولايات المتحدة، حيث كان التمويل الأمريكي يخضع لتدقيق الكونغرس.[422] واشتكى المجلس الدولي للمشورة والمراقبة في المقابل من أن سلطة الائتلاف المؤقتة رفضت طلباته المتكررة للحصول على معلومات حول إنفاقها على "العقود وحيدة المصدر" (الناتجة عن المناقصات غير التنافسية).[423]

وكما ذكرنا كان للعراق اتصال محدود مع صندوق النقد الدولي بين عامي 1983 إلى 2003.[424] ولكن مع عودة الوكالات الدولية إلى العراق، أرسل صندوق النقد الدولي "بعثة تقصي حقائق" إلى بغداد في حزيران/يونيو 2003، تلاها تقييم للاقتصاد الكلي في تشرين الأول/أكتوبر 2003.[425] ويُحسب لصندوق النقد الدولي تشديده على الحاجة للتقليل من تعطيل شبكات الأمان الاجتماعي (أي نظام التوزيع العام ودعم المواد النفطية)، وتوسيع إيرادات الحكومة المركزية لتشمل جوانب غير بيع النفط، والسيطرة على التضخم، والحفاظ على نظام تجارة ليبرالي. ودعا صندوق النقد الدولي لوقت طويل إلى إصلاح نظام التوزيع العام، وتحويله من برنامج عيني شامل إلى نظام نقدي موجَّه، لكنه أراد تجنب انهيار الاستحقاقات (ما قد يؤدي إلى المجاعة أو سوء التغذية) في حالة التنفيذ المفاجئ.[426] وكذلك دعا صندوق النقد الدولي إلى الخصخصة في نهاية المطاف، أو حتى لإغلاق بعض الشركات المملوكة للدولة (ومعظمها كانت غير فعالة، أو ذات عمالة فائضة عن حاجتها، أو ببساطة عاطلة)،[427] ولكنه اعترف أن البطالة الناشئة عن ذلك قد تخلق مخاطر تتعلق بفقدان الدخل والفقر والاستقرار الاجتماعي، مردداً تقييم الأمم المتحدة والبنك الدولي للاحتياجات.[428]

وتتناقض هذه المقاربة مع برنامج سلطة الائتلاف المؤقتة للشركات المملوكة للدولة، الذي تم الإعلان عنه في أيلول/سبتمبر 2003، والذي اتبع نموذج "العلاج بالصدمة" المستوحى من أوروبا الشرقية. ووضعت سلطة الائتلاف المؤقتة خطة للخصخصة السريعة دون استشارة العراقيين. أدان مجلس الحكم العراقي الخطة التي تجاهلت حقيقة أنه لن يشتري أحد الشركات المملوكة للدولة (التي كان الكثير منها مفلساً، أو تعرضت للنهب، أو كانت بحاجة إلى إعادة هيكلة أو إعادة تأهيل). تم التخلي عن خطط الخصخصة هذه في تشرين الثاني/نوفمبر 2003. ورغم ذلك لم تبذل سلطة الائتلاف المؤقتة أي جهد لإعادة تأهيل الشركات المملوكة للدولة، أو التواصل بشكل مُنتِج مع عمالها الذين استمروا في الحصول على رواتبهم. وبدلاً من ذلك، حرمت سلطة الائتلاف المؤقتة العديد من الشركات المملوكة للدولة من الموارد اللازمة لإعادة البناء. وبالتالي حُرمت الشركات المملوكة للدولة، التي كانت تنتج الإسمنت والأسمدة، من رأس المال، وأُجبر العراق على استيراد الإسمنت والأسمدة بتكلفة عالية أثناء إعادة بنائه.[429]

422 المرجع بالإنجليزية:
Allawi, A. (2007, p. 123).

423 المرجع بالإنجليزية:
IAMB (2004) Press release June 22 2004 [Online]. http://www.iamb.info/pr/pr062204.htm (Accessed: 7 April 2019).

424 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2004, p. 5).

425 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2003a) *Transcript of Press Briefing by Thomas C. Dawson, IMF Director of External Relations* [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr030612 (Accessed: 5 April 2019); IMF (2003b) Iraq: *Macroeconomic Assessment* [Online]. https://www.imf.org/external/np/oth/102103.pdf (Accessed 24 March 2019).

426 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2003b, pp. 20-21).

427 عام 2003، كان حوالي نصف مليون شخص موظفين في شركات مملوكة للدولة، بالإضافة إلى مليون آخرين في الخدمة المدنية العراقية.
(IMF, 2003b, p. 9).

428 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2003b, pp. 4-5); UN (2003b, pp. 11, 40-41).

429 المرجع بالإنجليزية:

7.4 تخفيض الديون

وبحلول نيسان/أبريل 2003، بدأت الولايات المتحدة تطلب من دائني العراق، بمن فيهم الدول التي عارضت الحرب، إلغاء ديون العراق أو تخفيضها بشكل كبير. وأشار وزير الخزانة الأمريكي جون دبليو سنو إلى أنه "لا ينبغي إثقال شعب العراق بتلك الديون التي راكمها نظام ديكتاتور رحل الآن".[430] وقد أثار ذلك قضية "الدين البغيض"، حيث يعتبر من غير الأخلاقي إجبار الدولة على دفع نفقات غير محسوبة أفادت قادتها لكنها أضرت بسكانها.[431] ورحب أعضاء مجلس الوزراء العراقي بالإلغاء الكامل لديون العراق، ولكن وفقاً لعلاوي عارضت وزارة خزانة سنو إلغاء الديون بالكامل.[432]

وقدر صندوق النقد الدولي ديون العراق بنحو 125 مليار دولار في أواخر عام 2003، أي ما يعادل سبعة أضعاف الناتج المحلي الإجمالي، وكان واضحاً أنه رقم لا يمكن تحمله.[433] ومن هذا المبلغ كان العراق مديناً بنحو 42 مليار دولار لدائني نادي باريس المستقلين، و67.3 مليار دولار للدائنين المستقلين غير الأعضاء في نادي باريس، و15 مليار دولار لدائنين خاصين.[434] أوصى صندوق النقد الدولي بشطب 90 إلى 95 بالمئة من ديون العراق، وألغت الولايات المتحدة كل ديون العراق البالغة 4.1 مليار دولار في كانون الأول/ديسمبر 2004.[435]

ورغم ذلك تم الاتفاق في تشرين الثاني/نوفمبر 2004 على شطب المقرضين من نادي باريس لـ80 بالمئة فقط من إجمالي الديون. وتم إلغاء 30 بالمئة من الديون على الفور، وإلغاء الـ50 بالمئة المتبقية على مراحل وخلال ثلاث سنوات. وبحلول نهاية عام 2004، بعد شطب 30 بالمئة، انخفض رصيد ديون العراق إلى 78 مليار دولار، وهو رقم ما يزال لا يمكن تحمله، ولكنه أفضل من سابقه.[436]

Henderson, A.E. (2005) *The Coalition Provisional Authority's Experience with Economic Reconstruction in Iraq*. USIP report 138. United States Institute for Peace, pp. 11-12 [Online]. https://www.usip.org/sites/default/files/sr138.pdf (Accessed: 7 April 2019).

430 المرجع بالإنجليزية:

Tran, M. (2003).

431 من أجل تطبيق لمذهب "الديون البغيضة" على العراق، انظر:

Adams, P. (2004) *Iraq's Odious Debt*. Cato Institute Policy paper 526 [Online]. https://object.cato.org/pubs/pas/pa526.pdf?referer=www.clickfind.com.au (Accessed: 8 April 2019).

432 المرجع بالإنجليزية:

Allawi, A. (2007, pp. 427-429).

433 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2004, p. 44);

وهذا الدين الخارجي منفصل عن تعويضات الحرب المقدمة إلى الكويت نتيجة الاحتلال العراقي عام 1990-1991، والتي يستمر العراق في دفعها بحسب رويترز.

Reuters (2018) *Iraq resumes payments of Gulf War reparations to Kuwait* [Online]. https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-kuwait-un/iraq-resumes-payments-of-gulf-war-reparations-to-kuwait-idUSKBN1HR26Q (Accessed: 7 March 2019).

434 دائنو نادي باريس هم مجموعة غير رسمية مؤلفة من 22 دولة، معظمها غربية، ولكنها تضم روسيا والبرازيل وكوريا الجنوبية. انظر:

Paris Club (2019) Paris Club [Online]. http://www.clubdeparis.org/ (Accessed: 6 April 2007). *They are distinct from Iraq's non-Paris club creditors, such as China, Kuwait and Saudi-Arabia.*

435 المرجع بالإنجليزية:

CNN (2004) *US cancels Iraq's $4.1 billion debt* [Online]. http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/12/17/iraq.main/ (Accessed 3 April 2019).

436 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2005) *Iraq: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; Statement by the Executive Director for Iraq*, p. 13. [Online]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05294.pdf (Accessed: 9 February 2020).

وجب على العراق تنفيذ بعض الإصلاحات الهيكلية المنصوص عليها في اتفاقات الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي، كشرط للحصول على التخفيض المتبقي بنسبة 50 بالمئة من الديون الخارجية. وضغطت الصفقة مع دائني نادي باريس على الدائنين غير الأعضاء للوصول إلى ترتيبات مماثلة. وبالفعل توصلت السعودية إلى اتفاق مماثل لاتفاقية نادي باريس، بينما تحركت الكويت نحو إلغاء الديون بنسبة 100 بالمئة (وهي مستقلة عن تعويضات الحرب).[437] وبالنسبة للحكومة العراقية، كان شطب الديون "أحد النجاحات التي لا مثيل لها طوال فترة ما بعد الحرب".[438]

7.5 المشروطية واتفاقات الإقراض

بعد انتهاء النزاع، حصل العراق على مساعدة طارئة من صندوق النقد الدولي بقيمة 297 مليون وحدة "حقوق سحب خاصة"[439] في عام 2004، وهو اتفاق إقراض طارئ بشروط محدودة (انظر الجدول 1).[440] وحصل العراق على قرض مماثل بموجب اتفاقية تمويل سريع، في وقت لاحق من عام 2015، في سياق انخفاض أسعار النفط والنزاع مع تنظيم الدولة الإسلامية (داعش). وأشارت الحكومة العراقية إلى أنها تعتزم استخدام المساعدة الطارئة لما بعد انتهاء النزاع، بغية الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، أي للسيطرة على التضخم عبر إدارة أسعار الصرف، وتحديث الهياكل المصرفية والإشراف عليها، وإعادة تأهيل قطاع النفط الحيوي، وتحسين جمع البيانات.[441] كما قدم صندوق النقد الدولي المشورة في مجال السياسات والمساعدة الفنية. أما فيما يتعلق بالسياسات، فقد وضعت سلطة الائتلاف المؤقتة إجراءات جديدة للتجارة الخارجية، وتنظيم الشركات، والاستثمار الأجنبي، ولم يعد العراق بأكثر من ذلك في هذه المرحلة. أما على مستوى المساعدة التقنية، فقد كان صندوق النقد الدولي يقدم منذ عام 2003 المشورة بشأن جملة من الأمور، من بينها كيفية تحسين الإحصاءات، والتوصيات المجمعة حول قواعد المحاسبة، والدراسات الاستقصائية وتعداد السكان. وكان العراق بحاجة ماسة لهذا النوع من المساعدة، نظراً لفقدان الكثير من قدرته التقنية على مدى العقد الماضي.

437 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2007a) *Paris Club prods Kuwait and Saudi over Iraqi debt* [Online]. https://www.reuters.com/article/us-debt-iraq-interview/paris-club-prods-kuwait-and-saudi-over-iraqi-debt-idUSL2548938920070927 (Accessed: 9 April 2019); Reuters (2007b) *Saudi Arabia writes off most of Iraq's debt* [Online]. https://www.reuters.com/article/us-iraq-saudi-debt/saudi-arabia-writes-off-most-of-iraq-debt-paper-idUSN1821883720070418 (Accessed: 10 April 2019); Reuters (2008) *Kuwait to ask MPs to forgive Iraqi debt* [Online]. https://uk.reuters.com/article/uk-kuwait-iraq-debt/kuwait-to-ask-mps-to-forgive-iraq-debt-idUKLS37530020080828 (Accessed: 9 April 2019).

438 المرجع بالإنجليزية:

Allawi, A. (2007, p. 428).

439 حقوق السحب الخاصة التي يقدمها صندوق النقد الدولي هي أصل احتياطي دولي لصندوق النقد يتم تثقيل قيمتها بسلة من خمس عملات: الدولار الأمريكي واليورو والين والرنمينبي والجنيه الإسترليني. في 1 كانون الأول/ديسمبر 2014، مثلاً، كان الدولار الواحد يقابله 0.65 حق سحب خاص. من أجل المعدلات التاريخية، انظر:

IMF (2019b) *Exchange Rate Archives by Month* [Online]. https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?SelectDate=2004-12-31&reportType=SDRCV (Accessed: 10 April 2019).

440 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2004, p. 2) and IMF (2011) *Factsheet: IMF Emergency assistance: Supporting Recovery from Natural Disasters and Armed Conflict*, p. 12 [Online]. https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/conflict.pdf (Accessed: 10 April 2019).

441 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2004, pp. 10-22).

الجدول 7.1: ملخص اتفاقات إقراض صندوق النقد الدولي مع العراق (بدءاً من 31 كانون الثاني/يناير 2017)

نوع القرض	تاريخ الاتفاقية	تاريخ الانتهاء	المبلغ المتفق عليه بآلاف وحدة	المبلغ المسحوب بآلاف وحدة	المبلغ المستحق بآلاف وحدة
المساعدة الطارئة بعد النزاع السكاني*	24 أيلول/ سبتمبر 2004	31 كانون الأول/ ديسمبر 2005	297,100	297,100	0
آلية التمويل السريع المستلمة	29 تموز/ يوليو 2015	-	891,300	-	-
اتفاقية استعداد ائتماني	7 تموز/ يوليو 2016	6 تموز/يوليو 2019	3,831,000	910,000	910,000
اتفاقية استعداد ائتماني	24 شباط/ فبراير 2010	23 شباط/ فبراير 2013	2,376,800	1,069,560	0
اتفاقية استعداد ائتماني	19 كانون الأول/ ديسمبر 2007	18 آذار/مارس 2009	475,360	0	0
اتفاقية استعداد ائتماني	23 كانون الأول/ ديسمبر 2005	18 كانون الأول/ ديسمبر 2007	475,360	0	0
مجموع اتفاقيات الاستعداد الائتماني			7,158,520	1,979,560	910,000

المصدر: IMF (2004, p. 1, 45), IMF (2015), IMF (2019)

وافق صندوق النقد الدولي والحكومة العراقية على تبني إصلاحات واسعة النطاق، نظراً لضرورة أول اتفاق استعداد ائتماني لخفض الديون.[442] وكانت هذه الإصلاحات متسقة مع التقييم الأولي لصندوق النقد الدولي عام 2003، وإلى حد ما مستقاة منه. أولاً، فضل صندوق النقد الدولي ميزانية شبه متوازنة، ودعا إلى مراقبة صارمة لأجور القطاع العام ورواتبه ومعاشاته التقاعدية. وشملت التدابير التي دعا لها صندوق النقد الدولي فرض قيود على الإنفاق، بما في ذلك الإنفاق الرأسمالي، وتنويع مصادر الإيرادات. ثانياً، دعم صندوق النقد الدولي الإصلاحات الهيكلية، بما في ذلك تخفيض الإعانات التي تؤدي لخلل اقتصادي (مثل إعانات المنتجات البترولية، التي كان من المقرر تخفيضها في وقت سابق عند تلقي المساعدة الطارئة بعد النزاع)، وإصلاح نظام التوزيع العام ليصبح برنامجاً موجهاً قائماً على النقد، وتحسين الحكومة، وخفض الفساد. ودعا صندوق النقد الدولي إلى مراجعة خارجية للبنك المركزي العراقي، للمساعدة في مكافحة الفساد، وإحصاء الموظفين العموميين، من بين تدابير أخرى. ثالثاً، بدا صندوق النقد الدولي قلِقاً أكثر من أي وقت مضى بشأن استقرار الأسعار، وبالتالي دعم ربط الدينار العراقي بالدولار الأمريكي.

442 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2006) *Iraq: Request for Stand-By Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Executive Director for Iraq*. IMF country report, 06(15) [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Iraq-Request-for-Stand-By-Arrangement-18813 (Accessed: 12 April 2019).

بالنسبة للحكومة العراقية، نبع قرار تخفيض دعم المنتجات النفطية من المنطق المالي والسياسي (أو الأمني). حيث كانت الإعانات تستزف ميزانية العراق من الناحية المالية. وكانت الحكومة تسعّر البنزين العادي المباع محلياً بأقل من واحد على عشرين من السعر الدولي في عام 2005.[443] وكان العراق ينوي في الأصل معالجة مسألة الدعم في عام 2004، وهو جزء مما كان يخطط للقيام به حين تلقى المساعدة الطارئة بعد النزاع، ولكنها كانت قضية حساسة جداً تؤثر بشكل مباشر على الأمن القومي والاستقرار الاجتماعي. ولم ترغب سلطة الائتلاف المؤقتة ولا الحكومة المؤقتة التعامل معها،[444] وبدلًا من ذلك مرّراها إلى الحكومة الانتقالية الجديدة لتتعامل معها. ورغم كون العراق منتجاً رئيسياً للنفط إلا أنه اضطر لاستيراد بعض المنتجات النفطية (مثل البنزين والديزل عالي الجودة) نظراً لقدرته التكريرية المحدودة، مع ارتفاع تكلفة الدعم إلى نحو 20 بالمئة من ميزانية العراق في عام 2005.[445] وقامت الجماعات الإجرامية بتهريب بعض هذه المنتجات النفطية (بما في ذلك المنتجات المستوردة) من العراق وباعتها بأرباح هائلة. وغذت تجارة النفط غير المشروعة التمرد المسلّح في العراق، الذي كان مرتبطاً بشبكات التهريب واستفاد منها في كثير من الأحيان.[446] وهكذا رفعت الحكومة الانتقالية أسعار النفط على مراحل، ابتداءً من أواخر عام 2005، وارتفعت في نهاية المطاف إلى عشرين ضعف القيمة السابقة بحلول 2010.[447] هذا الإجراء الذي لا يحظى بشعبية ساهم بتأجيج الاحتجاجات الشعبية التي لم ترغب الإدارات السابقة بأن تكون مسؤولة عنها.[448]

لم يحتج العراق للسحب من أول اتفاقيتي استعداد ائتماني، واللتين استمرتا من أواخر عام 2005 إلى أوائل عام 2009، حيث استفاد من ارتفاع إنتاج وأسعار النفط من عام 2004 إلى نحو عام 2009. ولكن نتج عجز في الميزانية بسبب انعكاسات أسعار النفط، كما حدث في 2009-2008، ومؤخراً منذ عام 2014 (انظر الشكل 3). وتزامن انخفاض أسعار النفط مع النزاع مع تنظيم داعش في حزيران/يونيو 2014، ما زاد الضغوط على الميزانية لزيادة نفقات الحرب ضد داعش، ناهيك عن تكاليف إعادة الإعمار المستقبلية. وشكلت عائدات النفط الغالبية العظمى من الدخل الحكومي (أكثر من 90 بالمئة بين 2013 إلى 2015) ودفعت أجور القطاع العام والاستثمارات الرأسمالية.[449] ارتفعت أعداد وأجور الموظفين الحكوميين منذ الاحتلال الأمريكي، بدون احتساب موظفي الشركات المملوكة للدولة، حيث كانوا 900,000 موظف (أو 22 بالمئة من جميع العمال) عام 2003، وتجاوزوا الثلاثة ملايين عام 2015 (أو 42 بالمئة). وارتفعت تكلفة الأجور من 7 بالمئة من إجمالي الإنفاق الحكومي إلى 38 بالمئة عام 2015.[450] وقد ضغط انخفاض أسعار النفط على الحكومة العراقية لإجراء تسريح جماعي للعاملين، مما ساعد في خفض التكاليف وموازنة الميزانية، ولكن هذه المقاربة لم تكن ممكنة سياسياً. لذلك استنفدت الحكومة العراقية الفوائض المتراكمة من السنوات السابقة،

443 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2005, p. 11).

444 المرجع بالإنجليزية:
Allawi, A. (2007, p. 359).

445 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2005, p. 11); Allawi, A. (2007, p. 358).

446 المرجع بالإنجليزية:
Allawi, A. (2007, p. 359).

447 المرجع بالإنجليزية:
Energypedia (2019) *Fuel price Data Iraq* [Online].
https://energypedia.info/wiki/Fuel_Price_Data_Iraq (Accessed: 12 March 2019).

448 المرجع بالإنجليزية:
Daily Star (2006) *Iraqi fuel hike leads to protests and four demonstrators dead* [Online].
http://www.dailystar.com.lb/ArticlePrint.aspx?id=68138&mode=print (Accessed 1 April 2007).

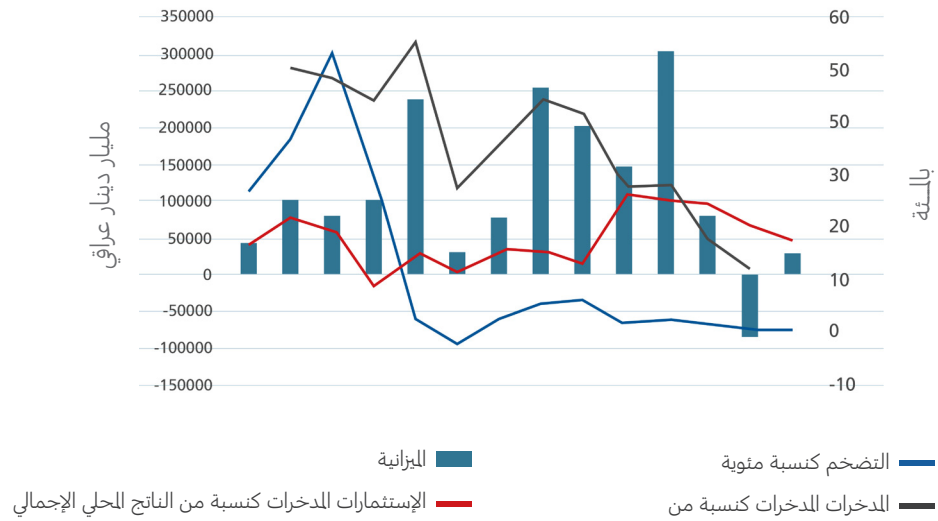
449 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017) *Iraq Systematic Country Diagnostic*. Report N. 112333-IQ, p. 63.

450 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017, pp. 64-5).

واقترضت محلياً وخارجياً، وخلق هذا الإنفاق زيادة متجددة في الدين العام.

وبعد وصول العراق للقدرة على تحمل الديون بشطب الديون المستحقة لنادي باريس وغير نادي باريس، ارتفعت الديون كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من 32 بالمئة عام 2014 إلى 65 بالمئة عام 2018.[451] وموّل العراق معظم هذه الديون محلياً، أو عبر الاقتراض الدولي بأسعار ميسرة، وذلك بسبب قدرته المحدودة على جمع رأس المال بمفرده في أسواق رأس المال الدولية.[452]

الشكل 7.3: رصيد الميزانية والمدخرات والاستثمار والتضخم



المصدر: البنك المركزي العراقي (2019)، theGlobalEconomy.com

استجابت الدولة لضغوط الميزانية عبر تأخير أو إلغاء مشاريع الاستثمار العام. وكان تنفيذ الإنفاق الرأسمالي أمراً صعباً منذ عام 2003، حيث أدى النزاع، والاضطراب الأمني، وفقدان الموارد البشرية نتيجة الهجرة، وانخفاض كفاءة الدولة، إلى إبطاء تكوين رأس المال ورفع تكاليفه.[453] وأنفقت الحكومة العراقية فقط 60-50 بالمئة من نفقاتها الرأسمالية المخطط لها بين عامي 2005 و2009، ولكن أكثر من 80 بالمئة من نفقاتها الجارية.[454] وجاء معظم الإنفاق الرأسمالي من جانب الدولة، خاصة في مشاريع إعادة الإعمار واسعة النطاق، ومثل نحو ثلثي إجمالي الاستثمار المحلي في 2013-

451 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2017a) 'Iraq Staff Report for Article IV Consultation, second review under the three-year Stand-by Agreement, and requests for Waivers of nonobservance and applicability of performance criteria, and modification of performance criteria', *press release; staff report; statement by the executive director for Iraq*, p. 13.

452 معدل الفائدة التي يدفعها العراق على الدين المضمون من الحكومة الأمريكية هي 2.1 بالمئة، وهو أقل بكثير من الـ9 بالمئة التي يطلبها المقرضون على الدين غير المضمون.
Reuters (2017) Iraq announces sale of $1bn in bonds guaranteed by US [Online]. https://www.reuters.com/article/iraq-bonds/update-1-iraq-announces-sale-of-1-bln-in-bonds-guaranteed-by-u-s-idUSL5N1FC0EX (Accessed: 8 April 2019).

453 المرجع بالإنجليزية:
Yousif, B. (2016) 'Iraq's stunted growth: human and economic development in perspective', *Contemporary Arab Affairs*, 9(2), pp. 212-236.

454 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014b) *Republic of Iraq-Public expenditure review: towards more efficient spending for better service delivery.* Washington, D.C., p. 36.

2015. وكان انخفاض الاستثمار منذ عام 2014 (الشكل 3) ناتجاً في الغالب عن انخفاض الاستثمار الحكومي. وتجاوز الاستثمار 25 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي لفترة وجيزة فقط (2015-2013)،[455] حيث كانت معدلات الاستثمار منخفضة للغاية للحفاظ على التعافي من العقوبات والنزاع في ذلك الوقت.

واستمر استقرار الأسعار معظم الوقت، باستثناء الفترة من 2004 إلى 2007، حين اندلع نزاع أهلي فعلي في البلاد، صاحبته عرقلة شديدة لحركة البضائع والأشخاص. وأدى تبني سياسة التجارة الحرة منذ عام 2008 إلى انخفاض معدل التضخم، كما ساعد ربط الدينار بالدولار (نحو 1,200 دينار مقابل الدولار الواحد) إلى الحفاظ على قوة الدينار الشرائية للسلع القابلة للتداول. وقد شجع صندوق النقد الدولي استمرار ربط العملة، بحجة أنه يوفر "مرتكزاً معنوياً"، ويقلل الشكوك بشأن أسعار الصرف،[456] رغم ارتفاع سعر الصرف الحقيقي بسبب ارتفاع معدل التضخم إلى حد ما في العراق مقارنة بالولايات المتحدة.[457] وبالتالي أدرك صندوق النقد الدولي عدم قدرة العراق على الاستجابة لتغيرات الأسعار من حيث الصادرات أو استبدال الواردات.[458] ولن يساعد تخفيض قيمة العملة العراقية في تحسين قدرة الزراعة أو الصناعة على المنافسة بسرعة: فالصناعة كانت مهملة إلى حد كبير، أو مدمَّرة، أو تفتقر إلى الحاجات الأساسية مثل الكهرباء، بينما جرى تجاهل الزراعة لفترة طويلة، وبالتالي انخفضت مساهمات كلا القطاعين في الناتج المحلي الإجمالي؛ لهذا كان تخفيض قيمة العملة سيغذي التضخم. ولكن إذا كان القصد هو جذب الاستثمار الأجنبي عن طريق الحد من الشكوك بشأن أسعار الصرف، فيبدو أن هذا العامل كان ثانوياً: فالاستثمار الأجنبي المباشر بلغ ذروته عند 6 مليارات دولار عام 2013، لكنه انخفض بشكل سريع بعد ارتفاعه المطرد منذ عام 2004.[459] وقد كان الأمان عاملاً أكثر تأثيراً على الاستثمار الأجنبي المباشر من مخاطر سعر الصرف.

أحرز العراق بعض التقدم في جميع جوانب تركيز صندوق النقد الدولي الثلاث – الميزانيات، وإصلاحات الدعم، واستقرار الاقتصاد الكلي (الأسعار). ورغم صعوبة السيطرة على التشغيل في القطاع العام وزيادة الأجور، إلا أن زيادة إنتاج النفط وارتفاع أسعاره، إلى جانب عدم القدرة على إنفاق النفقات الرأسمالية المخصصة، أدى إلى تخفيف الضغوط على الميزانية. أتم العراق بعض الإصلاحات الهيكلية، ووعد بتقديم المزيد (مثل إصلاح نظام التوزيع العام)، كما تم الحفاظ على استقرار الأسعار مع توقيع صندوق النقد الدولي على تخفيض ديون العراق.

455 المرجع بالإنجليزية: The World Bank (2017, p. 63).

456 المرجع بالإنجليزية: IMF (2017a, p. 19, 29).

457 المرجع بالإنجليزية: IMF (2017a, p. 47).

458 المرجع بالإنجليزية: IMF (2017a, p. 19).

459 المرجع بالإنجليزية: The World Bank (2017, pp. 58-9).

7.6 تأثير محدود لصندوق النقد الدولي

بلغ تأثير صندوق النقد الدولي ذروته مباشرة مع بداية عمله مع العراق عام 2003، وحتى حصول العراق على التخفيض الكامل بنسبة 80 بالمئة من ديون نادي باريس في عامي 2008 و2009. ومنذ ذلك الحين وصندوق النقد الدولي ينتقد الحكومة العراقية على ضعف الأداء المالي، وضعف الإدارة المالية، وتراكم الديون، ونقص البيانات الاقتصادية المتاحة والموثوقة.[460] كما اشتكى صندوق النقد الدولي من برامج الدعم والرفاه العديدة، بما في ذلك دعم الطاقة والكهرباء، ناهيك عن نظام التوزيع العام الذي لم يتم إصلاحه.[461]

وظل نظام التوزيع العام نقطة مزعجة لصندوق النقد الدولي مع إحجام العراق عن معالجة هذه القضية. فقد استمر البرنامج بعد تخفيف العقوبات الاقتصادية، رغم بنائه في الأصل لضمان الوصول إلى المواد الغذائية الأساسية (مثل الدقيق والأرز والسكر) في فترة العقوبات. ووعدت الحكومة العراقية عام 2003 بتحويل البرنامج إلى برنامج موجه وقائم على النقد، ولكن الإدارات المتعاقبة تجنبت إحداث التغيير. ويعد البرنامج شاملاً لجميع المواطنين، حيث كان يصل إلى 99.4 بالمئة من الفقراء و98.6 بالمئة من غير الفقراء عام 2018، أي ما يعادل 30 بالمئة من دخل أفقر 10 بالمئة (رغم تراجع التغطية في الآونة الأخيرة نتيجة للنزاع مع داعش).[462] وبلغت تكلفة البرنامج 1.8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2014، وكان عرضة للفساد وسوء الإدارة لأنه برنامج عيني يتطلب الشراء والتوزيع أيضاً.[463] وطرأت تغييرات طفيفة فقط على هذا البرنامج، مثل رقمنة قاعدة البيانات وسحب أهلية بعض موظفي الخدمة المدنية ذوي الأجر مرتفع[464]. وبسبب شعبية البرنامج وشموليته والافتقار إلى أي برامج موجَّهة بديلة، لم تجد الحكومة العراقية حافزاً حقيقياً لاتباع إملاءات صندوق النقد الدولي ضد البرامج العينية غير الموجهة.[465]

460 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2013) *A New Global Economy for a New Generation, by Managing Director Christine Lagarde*. Davos. Switzerland, 23 October, p. 8 [Online]. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp012313 (Accessed: 28 March 2019); IMF (2015) Iraq: 2015 *Article IV Consultation and Request for Purchase under Rapid Financing Instruments*, p. 13, 31 [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Iraq-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultation-and-Request-for-Purchase-Under-the-43198 (Accessed: 6 April 2019); IMF (2017a, p. 8, 79).

461 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2015, p. 23).

462 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2018) *Iraq Economic Monitor: Towards Reconstruction, Economic Recovery and Fostering Social Cohesion*. Washington, D.C., p. 28.

463 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2017, pp. 85-86).

464 المرجع بالإنجليزية:

World Food Program (WFP) (2019) *WFP supports Iraq in modernizing its Public Distribution System* [Online]. https://www1.wfp.org/news/wfp-supports-iraq-modernising-its-public-distribution-system (Accessed: 17 April 2019); The World Bank (2017, p. 86).

465 المرجع بالإنجليزية:

Iraq's Social Protection Net is a cash grant program but only 11% the poor received benefits from the program in 2012, see Alkhoja, Gh., Neman, R. and Hariz, S. (2016) 'Social Safety Nets in Iraq: Reform in a Time of Fragility, Conflict and Violence', *World Bank MENA Knowledge and Learning*, No. 161, p. 1 [Online]. http://documents.worldbank.org/curated/en/123131478838198082/Social-safety-nets-in-Iraq-reform-in-a-time-of-fragility-conflict-and-violence (Accessed: 12 April 2017).

وفي العموم، واصلت الحكومة العراقية الإصلاح بوتيرتها الخاصة، متأثرة بالاعتبارات السياسية المحلية أكثر من ضغط صندوق النقد الدولي. وقد ذكر صندوق النقد الدولي مراراً وتكراراً الحاجة إلى إعادة هيكلة أو خصخصة الشركات المملوكة للدولة،[466] إذ يعمل نحو 500,000 موظف في 176 شركة مملوكة للدولة في مجموعة متنوعة من الأنشطة، ويتمتعون بامتياز الحصول على الائتمان (الذي توفره البنوك المملوكة للدولة). ويقدّر أن لدى تلك الشركات ما بين 50-30 بالمئة زيادة على ما تحتاجه من الموظفين، ومعظمها شركات غير رابحة.[467] ورغم ذلك ترفض الحكومة معالجة القضية الشائكة المتمثلة بإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة أو بيعها، إذ يشكّل العاملون في تلك الشركات وموظفوها الحكوميون قاعدة انتخابية أساسية للسياسيين. وحدث بعض الانعكاس فيما يتعلق بمسألة تحرير التجارة. فقد فرض أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 38 رسوم استيراد ثابتة بنسبة 5 بالمئة في أيلول/سبتمبر 2003، مع بعض الاستثناءات تبعاً لنوع البضاعة، وارتفع هذا الرقم إلى معدلات تصل إلى 80 بالمئة على بعض المواد المستوردة بحلول عام 2017، مع توصية صندوق النقد الدولي بإجراء تخفيضات وتوحيد المعايير.[468] وحصل نجاح محدود في مسائل مثل تنويع الإيرادات الحكومية بعيداً عن النفط، وهي مسألة مهمة بشكل خاص في سياق التهديدات من داعش وانهيار أسعار النفط منذ عام 2014.[469]

وفي سياق هذه "الصدمة المزدوجة"، ومع حصول العراق على كل من أداة التمويل السريع وتمويل الاستعداد الائتماني، طالب صندوق النقد الدولي الحكومة العراقية بإعطاء الأولوية لمدفوعات شركات النفط العالمية بدل الإنفاق المحلي. وفي قطاع النفط، تجنب العراق اتفاقيات تقاسم الأرباح ودفع رسوم شركات النفط الدولية، التي تعتمد جزئياً على حجم النفط الذي يمكن للشركات إنتاجه من حقول النفط التي تطورها، حيث أخّر مدفوعات شركات النفط العالمية وسط انهيار في أسعار النفط، وسعى لإعادة التفاوض بشأن هذه الرسوم، وتوصل إلى اتفاق عام 2016.[470] تسببت الأزمة المالية في تأخير رواتب بعض موظفي الشركات المملوكة للدولة والموظفين الحكوميين، وفي تعليق مدفوعات التعويضات إلى الكويت.[471] إصرار صندوق النقد الدولي على إعطاء الأولوية لمدفوعات شركات النفط العالمية أضعف موقف العراق التفاوضي مع تلك الشركات. ولا يمكن تبرير هذا الإصرار من الناحية المالية البحتة، إذ يبرز هنا سؤال: لماذا يبدو التخلف عن الدفع للموظفين مقبولاً أكثر من التخلف عن الدفع للمقاولين؟ وكان من الممكن أن تمنع احتياطيات النفط الكبيرة

466 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2015, p. 24).

467

The World Bank (2017, pp. 70-71).

يعتبر الربح مقياساً غير ملائم لقيمة الشركات العامة، فالمنافع والكلف الاجتماعية وليس الخاصة يجب النظر فيها كذلك. إلا أن المنتج الذي تولّده الشركات المملوكة للدولة من توظيف ودخل يجب وزنه مقابل الكلفة (المباشرة والكلفة اعلى مستوى منع المبادرة الخاصة غير المدعومة من الدولة في قطاعات عمل الشركات المملوكة للدولة). هذه الشركات المملوكة للدولة وغير الفاعلة حقاً كانت تحصل على تمويل سنوي باهظ يفوق ذاك المخصص لقطاعات تقديم الخدمات مثل الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحفي.

(The World Bank, 2014b, pp. 30-31).

468 المرجع بالإنجليزية:

CPA (2003) *CPA Official Documents* [Online]. https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/ (Accessed: 5 April 2019); IMF (2017a, p. 26).

469 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2017c) *Iraq: Selected Issues*, pp. 16-25 [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/08/09/Iraq-Selected-Issues-45175 (Accessed: 1 May 2019).

470 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2016) *Iraq to pay $2 billion in arrears to foreign companies: deputy oil minister* [Online]. https://www.reuters.com/article/us-iraq-energy/iraq-to-pay-2-billion-in-arrears-to-foreign-companies-deputy-oil-minister-idUSKCN0W61FO (Accessed: 1 April 2019).

471 المرجع بالإنجليزية:

Financial Times (2015) *Iraq's cash crisis forces salary squeeze* [Online].
https://www.ft.com/content/23f1c6d0-b9e0-11e4-933f-00144feab7de (Accessed: 25 April 2019).

في العراق أي إجراءات انتقامية قد تتخذها شركات النفط العالمية ضده بسبب تأخر المدفوعات، ما يصعّب تقييم الكلفة على المدى الطويل. ومن المرجح أن إجراءات صندوق النقد الدولي قوضت دعم مقترحاته الأخرى، سواء كانت مفيدة أم لا. وأثارت هذه الخطوة أيضاً الانتقادات بأن قروض صندوق النقد الدولي تعمل على إنقاذ الشركات الغربية المتعددة الجنسيات في المقام الأول، بدلاً من تحسين مستوى حياة السكان المحليين (ظهرت انتقادات مماثلة لإجراءات صندوق النقد الدولي خلال أزمة شرق آسيا في التسعينات، ومؤخراً مع اليونان).[472] وعلى عكس ذلك، دعا صندوق النقد الدولي إلى حماية الإنفاق الاجتماعي المحلي، حتى عندما أوصى بإعطاء الأولوية للشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات.

وأخّر العراق في نهاية المطاف المدفوعات لكل من الموظفين الحكوميين والعاملين في الشركات المملوكة للدولة، بالإضافة لشركات النفط الدولية.[473] كما خفض نفقاته الرأسمالية المخططة بعد عام 2014 بدعم من صندوق النقد الدولي.[474] ولم يستوفِ العراق سوى ثلاثة من أصل ستة معايير هيكلية (معظمها عمليات تدقيق واستقصاء) طلبها صندوق النقد الدولي، ونجح بتخفيف أحد المعايير، وهي متطلبات صندوق النقد الدولي لدفع مستحقات شركات النفط العالمية.[475] كما فشل صندوق النقد الدولي في فرض إرادته في مجالات أخرى: إذ خفض العراق مخصصات ميزانيته لحكومة إقليم كردستان إلى 12.6 بالمئة من الميزانية الفيدرالية عام 2017، وهو أقل بكثير من نسبة 17 بالمئة التي أوصى بها صندوق النقد الدولي.[476] ويبيّن نمط السلوك هذا أنه حين وجدت الدولة العراقية قيود صندوق النقد الدولي تتعارض مع مصالحها الجيوسياسية أو الإقليمية، لم تتردد في القيام بمخالفة توصياته. وقد كان هذا التوجه أكثر وضوحاً منذ شطب ديون العراق.

7.7 التشغيل والفقر والتنمية البشرية

تكمن اللامبالاة الواضحة تجاه إملاءات صندوق النقد الدولي في الهيكل الاقتصادي العراقي وأهمية النفط.[477] فالحكومة العراقية تتمتع بسيطرة جزئية فقط على إنتاج النفط (إذ تخضع لقيود فنية وحصص إنتاج نفط أوبك) ولا تملك سيطرة فعلية على أسعار النفط الدولية. ويمكن أن يتسبب تقلب الأسعار بحدوث تقلبات كبيرة في الإيرادات وتخفيف القيود على إنفاق العراق حين ترتفع أسعار النفط. وسمح ارتفاع أسعار النفط منذ عام 2003 وزيادة الإنتاج للدولة العراقية بمواصلة توسيع البيروقراطية بالرغم من توصيات صندوق النقد الدولي. كما تتعارض حسابات الحكومة العراقية السياسية، على المدى القصير والمتوسط، مع الجهود الرامية إلى الحد من الرواتب العامة وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة. ونجد مثالاً على ذلك ميزانية عام 2019 التي أقرها البرلمان في كانون الثاني/يناير التي ضخمت الرواتب العامة.[478]

472 المرجع بالإنجليزية:
Stiglitz, J. (2015) 'How I would vote in the Greek referendum', *The Guardian* [Online]. https://www.theguardian.com/business/2015/jun/29/joseph-stiglitz-how-i-would-vote-in-the-greek-referendum (Accessed: 1 May 2019); and Stiglitz, J. (2018) Globalization and its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump. New York: Norton, pp. 183-224.

473 المرجع بالإنجليزية:
Financial Times (2015).

474 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2017, p. 29).

475 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2016) *Iraq: Letter of Intent* [Online]. https://www.imf.org/external/np/loi/2016/irq/12162016.pdf (Accessed: 23 March 2019); IMF (2017b) *Iraq: Letter of Intent* [Online]. https://www.imf.org/external/np/loi/2017/irq/072317.pdf (Accessed: 29 March 2019).

476 المرجع بالإنجليزية:
Middle East Eye (2018) *Iraq adopts 2018 budget, slashing allocation for Kurds* [Online]. https://www.middleeasteye.net/news/iraq-adopts-2018-budget-slashing-allocations-kurds (Accessed: 15 February 2019); see IMF (2017a: p. 8, 17).

477 ينبغي الحذر من التسرع في تفسير الأوضاع بالنفط، لكن في هذه الحالة يبدو أن لهذا التفسير وجاهة.

478 المرجع بالإنجليزية:

لا يمكن للتشغيل في القطاع العام العراقي أن تتوسع بما يكفي لتصبح موزعاً فعالاً أو عادلاً لإيرادات النفط، ولا سيما مع تقلب الأحوال الاقتصادية صعوداً وهبوطاً مع أسعار وعائدات النفط الدولية، كما لا يمكن للتشغيل في القطاع الخاص الاستجابة بشكل مناسب، حتى مع النمو القوي للناتج المحلي الإجمالي. فقد نما الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 40 بالمئة من عام 2007 إلى عام 2012، ولكن ذلك خلق 750,000 فرصة عمل فقط، 80 بالمئة منها كانت في القطاع العام. وانخفضت معدلات الفقر، في الفترة ذاتها، بشكل طفيف وغير متكافئ، حيث ألم تصل زيادة الوظائف والدخل إلى الفقراء إلا بشكل ثانوي.[479] وقد جاء النزاع مع داعش وتشريد السكان بعد عام 2014 ليعكس أثر المكاسب الصغيرة المتحققة في السنوات السابقة في مجال مكافحة الفقر.[480]

لقد ساهمت العقوبات وعقود النزاع ودمار البنية التحتية وهجرة العقول بشكل كبير في ركود نتائج التنمية، رغم حديث صندوق النقد الدولي عن الحاجة إلى حماية الإنفاق الاجتماعي. في مجال الصحة، انخفض متوسط العمر عند الولادة بشكل طفيف بين عامي 2000 و2007، لكنه ارتفع منذ ذلك الحين، كما انخفضت معدلات وفيات الأطفال والأمهات[481] من 2005 إلى 2011 رغم محدودية الإنفاق على الصحة، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، عند المقارنة مع الدول الأخرى[482]. وفي مجال التعليم، لوحظت زيادة متواضعة في نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية بين عامي 2000 و2007، حيث بلغت النسبة الأولى 92 بالمئة عام 2007.[483] وبعكس الصحة، استمرت نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي بمواكبة الدول المشابهة، وتوافق ذلك مع زيادة في الموظفين والرواتب، وهو أمر كان تحقيقه أسهل من الإنفاق الرأسمالي، الذي يعتمد على البنية التحتية والمهارات البشرية أو المعرفة.[484]

7.8 العملة والتمويل

دعا صندوق النقد الدولي إلى الحفاظ على ربط الدينار العراقي بالدولار، مع الاعتراف بأن أسعار الصرف الثابتة تجعل التغلب على صدمات أسعار النفط أصعب من حيث المبدأ.[485] وحافظ البنك المركزي العراقي على هذا الربط باستخدام احتياطيات العملات الأجنبية لشراء الدينار، وانخفضت تلك الاحتياطيات بنسبة 15 بالمئة من عام 2015 إلى عام 2016.[486] طلب صندوق النقد الدولي مراراً بإعادة هيكلة البنوك الكبيرة المملوكة للدولة.[487] ومع افتقار هذه البنوك لرأس المال

France24 (2019) *Iraq parliament approves 2019 budget, one of largest ever* [Online]. https://www.france24.com/en/20190124-iraq-parliament-approves-2019-budget-one-largest-ever (Accessed: 1 May 2019).

479 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014a) *The Unfulfilled Promise of Oil and Growth: Poverty, Inclusion and Welfare in Iraq, 2007-2012*, 4 volumes. Washington, D.C., p. 19, 125.

480 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2017, p. 27).

481 المرجع بالإنجليزية:
Federal Reserve Economic Data (FRED) (2019) *Fred Economic Data* [Online]. https://fred.stlouisfed.org/ (Accessed: 23 April 2019); The World Bank (2014b, p. 11).

482 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014b, pp. 96-97).

483 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014b, p. 11)

484 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014b, pp. 43-47).

485 المرجع بالإنجليزية:
See for example IMF (2017, p. 19).

486 المرجع بالإنجليزية:
Properly viewed, international reserves act as buffer for shocks rather than an item of moral rectitude. (IMF 2017, p. 47).

487 المرجع بالإنجليزية:

الكافي، تستمر بالعمل بالاعتماد على الرسوم والخدمات الأخرى إلى حد كبير، وليس عبر الإقراض للقطاع الخاص. زادت الودائع الخاصة في البنوك التجارية من عام 2004 إلى عام 2014، لكنها تراجعت منذ ذلك الحين، ولا شك أنها سحبت لدعم الاستهلاك الأسري في ظل النزاع والاضطرابات.[488] ووفقاً للبنك الدولي، شجعت الحكومة المركزية البنوك المملوكة للدولة على إقراض الشركات المملوكة للدولة لتغطية النفقات الجارية (دوناً عن النفقات الرأسمالية)، وتمويل العجز المالي الحكومي، ما حدّ فعلياً من وصول القطاع الخاص إلى الائتمان.[489] وتحصل البنوك المملوكة للدولة في الوقت نفسه على حقوق وامتيازات خاصة، وبالتالي تتمتع بميزة تنافسية مقارنة بالبنوك الخاصة. ونتيجة لذلك فإن الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم، التي يُعتقد أنها مهمة في خلق فرص العمل، افتقرت إلى رأس المال اللازم، حيث بلغ متوسط الائتمان للقطاع الخاص 7 بالمئة عام 2015، مقارنة بمتوسط 55 بالمئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.[490]

7.9 خاتمة

كان من المستحسن وضع برنامج يركز على التنمية البشرية بعد انتهاء العقوبات الاقتصادية عام 2003، ولكن ظروف غزو العراق واحتلاله عام 2003، وسياسة سلطة الائتلاف المؤقتة، والتطرف والتمرد المسلّح اللاحق في العراق، حال دون ذلك الخيار. لذلك يجب على المرء تقييم سياسات صندوق النقد الدولي مع أخذ هذه القيود بعين الاعتبار. كان للسياسات المستوحاة من صندوق النقد الدولي تأثير أقل على العراقيين العاديين مقارنة بآثار النزاع بشكل عام (الحرب الأهلية من 2006 إلى 2008، والنزاع مع داعش من 2014 إلى 2018)، وسياسات سلطة الائتلاف المؤقتة، والأولويات السياسية للحكومة العراقية.

لقد أبدى صندوق النقد الدولي بشكل عام تفهماً وواقعية أكثر مما فعلت سلطة الائتلاف المؤقتة فيما يتعلق بالاقتصاد العراقي الذي مزقته النزاعات، معترفاً بأن الأسواق قد لا تعمل بشكل مثالي. كما تردد في التوصية بالوقف الفوري لبرامج الرفاه أو الخصخصة المفاجئة، ولعب دوراً وسيطاً في سياسات سلطة الائتلاف المؤقتة، حيث ساهم في المساعدة الفنية وخفض الديون. كما أسهم صندوق النقد الدولي في استقرار الاقتصاد الكلي، وحماية العراقيين من تضخم الأسعار. ومع ذلك فإن استمرار النزاع والانفلات الأمني في العراق قلّلا من فوائد استقرار الأسعار، التي عادةً ما تشجع الاستثمارات ولا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر. وشدّد صندوق النقد الدولي على الإنفاق الاجتماعي، وهو جزء من إعادة تقييمه لأولوياته، ولكن سياسات مثل انحيازه لشركات النفط العالمية جعلت توسيع الإنفاق الاجتماعي أكثر صعوبة.

488 المرجع بالإنجليزية: For an earlier request see IMF (2006, p. 14); more recently, see IMF (2017, pp. 22-23).

489 المرجع بالإنجليزية: Central Bank of Iraq (2019) [Online]. https://cbi.iq/ (Accessed: 12 April 2019).

490 المرجع بالإنجليزية: The World Bank (2017, p. 70).

The World Bank (2017, p. 76).

ومكنت قروض صندوق النقد الدولي العراق من الحصول على تمويل منظمات دولية أخرى بأسعار أقل من أسعار السوق، ما سمح بزيادة الاستهلاك المحلي والاستثمار، وهو أمر لم يكن ممكناً دون ذلك. رغم ذلك، أصيب صندوق النقد الدولي بالإحباط من بطء وتيرة الإصلاح القائم على السوق، ومن ضآلة تأثيره على الحكومة العراقية. لا يحتاج المرء لمشاركة صندوق النقد الدولي ثقته بالأسواق ليدرك أن التوجه نحو التوظيف في القطاع العام منذ عام 2003 لم يكن مستداماً، ناهيك عن أنه غير منصف. ويقول البنك الدولي فيما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة إنه "تم تخصيص تمويل سنوي لقطاعات أساسية تقدم خدمات مثل الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي، أقل من المبالغ المحولة للشركات المملوكة للدولة غير العاملة".[491] ليس واضحاً بعد ما إذا كانت إعادة توجيه الأموال من النفقات الحالية للشركات المملوكة للدولة إلى الاستثمارات، بما في ذلك في التعليم والصحة، ستحقق المزيد من تكوين رأس المال، نظراً للآثار المدمرة التي حملها النزاع وفقدان الكفاءات على قدرة العراق على إعادة البناء. والأهم من ذلك، لم يطوّر لا صندوق النقد الدولي ولا العراق عملية إصلاح مجدية تعوض بشكل كاف الخاسرين من الإصلاح، الأمر الذي يجعل الإصلاح غير قابل للتطبيق سياسياً. والواقع أن عدم تقدير "الهشاشة السياسية" المحلية يمثل انتقاداً عبّر عنه العراقيون مراراً لصندوق النقد الدولي، وهو إشكال يعود إلى محدودية حضور صندوق النقد الدولي على الأرض.[492]

لقد كشف تطور أفكار صندوق النقد الدولي عن تضارب داخلي خطير بسياساته في العراق.[493] على سبيل المثال، التحيز لالتزامات الميزانية الخاصة بالأجانب على حساب السكان المحليين حماية لا يتماشى مع حماية الرفاه والإنصاف الاجتماعي، وهو يبدو رد فعل أيديولوجياً أكثر منه سياسة مدروسة جيداً. وبالمثل، فإن التأكيد على توازن الميزانية يعكس ضرورة تحمل المصاعب على المدى القصير كشرط ضروري لتحقيق الازدهار على المدى الطويل.[494] لا يمكن لأي دولة، وخاصة تلك الخارجة من النزاع، الاستمرار في التضحية بالإنفاق الرأسمالي والازدهار المستقبلي لموازنة دفاترها اليوم. وكما اقترح النصراوي، لا تزال الحاجة إلى ميزانية رأسمالية طويلة الأجل في العراق ماثلة اليوم كما هي على الدوام.[495]

491 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2014b, pp. 30-31).

492 المرجع بالإنجليزية:

IEO of the IMF (2018) The IMF and fragile states Evaluation Report 2018, p. 54 [Online]. https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2018-0403-the-imf-and-fragile-states (Accessed: 1 May 2019).

493 من أجل عرض لعدم اتساق سياسات صندوق النقد الدولي، حتى قبل ظهور هاجس القفر والتفاوت، انظر:

Stiglitz (2018, pp. 284-302).

494 حول موقف صندوق النقد الدولي، انظر:

Stiglitz (2018, pp. 213-215).

495 المرجع بالإنجليزية:

Alnasrawi, A. (1994, pp. 141-145).

القسم الثالث:
مساءلة منطق المؤسسات المالية الدولية في المنطقة

8. آثار سياسات المؤسسات المالية الدولية على فئة الشباب في مصر والمغرب وتونس

عادل عبد الغفار

في تشرين الأول/أكتوبر 1976، أرسل ممثل البنك الدولي في القاهرة بول ديكي مذكرة سرية إلى وزير الاقتصاد المصري زكي شافعي، أوضح فيها أن مصر بحاجة إلى اتخاذ عدة قرارات اقتصادية رئيسية، تشمل تخفيض قيمة الجنيه المصري ورفع الدعم تدريجياً بهدف لبرلة الاقتصاد. ولكنه لم يقترح أي خطط لتعويض الآثار السلبية لهذه الإجراءات.[496] أثار اقتراح ممثل البنك الدولي قلق الوزير وفريقه الاقتصادي، إذ حاولوا أن يشرحوا له بأن مصر أصبحت مستورداً صافياً، وأن تخفيض قيمة عملتها سيرفع أسعار الواردات بشكل كبير، إضافة إلى تخوفهم من الآثار السياسية التي ستنجم عن خفض الدعم في المجتمع المصري.[497] [498]

وسرعان ما تسربت أخبار تخفيضات الدعم المقترحة، وتسببت بعاصفة من الاحتجاجات قادها بعض النواب المستقلين في مجلس الشعب، ولكن دون جدوى. وفي مساء يوم 17 كانون الثاني/يناير 1977، خاطب نائب رئيس الوزراء آنذاك عبد المنعم القيسوني البرلمان، مشيراً إلى أن الخطة في السنوات الخمس القادمة ستشمل خفض الدعم على السلع والمواد الغذائية الرئيسية.[499] صدرت صحف اليوم التالي بأنباء ارتفاع أسعار السلع الأساسية مثل الأرز والمعكرونة والغاز والنفط والسكر وحتى السجائر،[500] وانتشرت الأخبار بسرعة. وفي صباح اليوم التالي، اندلعت الاحتجاجات والمظاهرات الساخطة تنديداً بتلك القرارات.

انتشرت المظاهرات في المصانع والجامعات في جميع أنحاء القاهرة، وسرعان ما اجتاحت مصر من أقصاها إلى أقصاها،[501] وهاجمت حشود المتظاهرين من الطلاب والعمال والفقراء رموز السلطة والتدخل الغربي في كل أنحاء المدن الكبرى. عكست أهداف المظاهرات والاحتجاجات تصوراً واسع الانتشار بأن المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبدعم من الولايات المتحدة، هي التي دفعت النظام المصري لاتخاذ قرار خفض الإنفاق الحكومي بطرق تؤذي الفقراء أكثر من غيرهم بكثير.[502]

496 المرجع بالإنجليزية:
Heikal, M.H. (1988) 'kharĭf al-ghadab '(The Autumn of Fury), Al-Ahram. Cairo, p. 185.

497 المرجع السابق، ص186.

498 المرجع بالإنجليزية:
Abdel Ghafar, A. (2016) Egyptians in Revolt: The Political Economy of Labor and Student Mobilizations 1919-2011. London: Routledge.

499 عبد الرازق، ح. (1979). مصر في 18 و19 من يناير: دراسة سياسية وثقافية. بيروت: دار الكلمة، ص71-70

500 المرجع السابق، ص72.

501 سعد، أ. ص. (1990). دراسات في الاشتراكية المصرية. القاهرة: دار الكر الجديد، ص340..

502 المرجع بالإنجليزية:
Baker, R.W. (1990) Sadat and after: struggles for Egypt's political soul. Cambridge: Harvard University Press, p. 18.

كانت احتجاجات عام 1977 أول مظاهر الاحتجاج ضد المؤسسات المالية الدولية، والتي ضمت شريحة الشباب في شمال إفريقيا، ولم تكن الأخيرة بكل تأكيد. فمنذ ذلك الحين، تستمر الاحتجاجات ضد المؤسسات المالية الدولية، وضد إجراءات التقشف والنمو غير الاحتوائي، في التأثير على المنطقة، حيث اندلعت بطريقة مذهلة عام 2010 و2011 في فترة الربيع العربي. وعلى الرغم من تعديل مؤسسات المالية الدولية مقاربتها منذ ذلك الحين، إلا أن الشباب يواصلون تحدي السياسات الاقتصادية القائمة على التقشف في شمال إفريقيا، كالاحتجاجات في قفصة وتونس والريف المغربي. يركز هذا الفصل على تأثير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على شريحة الشباب في مصر وتونس والمغرب. وفضلاً عن تأثيرات الاقتصاد الكلي على مجمل المجتمع، فإن التعليم والعمل هما المجالان الرئيسيان اللذان يؤثران على فئة الشباب. يؤكد هذا الفصل أنه في حين دعمت المؤسسات المالية الدولية برامج مختلفة للتعليم والتشغيل منذ 2011، إلا أن الآثار السلبية لإجراءات التقشف على شريحة الشباب تحجب أي آثار إيجابية قد تحدثها تلك البرامج.

8.1 السياق التاريخي

عقب الحقبة الاستعمارية التي مرت بها، طبقت الدول العربية نموذجاً تنموياً بقيادة الدولة لإعادة تأهيل اقتصاداتها. استدعى هذا التحول التركيز على استبدال الواردات، ومحاولة تطوير قاعدة صناعية، واستثمارات ضخمة في قطاع التعليم، وتوسيعاً للقطاع العام، ودوراً كبيراً للدولة في الإشراف على مختلف أبعاد التنمية الاقتصادية. ثم بحلول السبعينات والثمانينات، تحول العالم العربي من التنمية الاقتصادية بقيادة الدولة إلى نموذج اقتصادي نيوليبرالي.[503]

تحملت البلدان في جميع أنحاء المنطقة ديوناً خارجية مرتفعة بشكل متزايد لتمويل عجزها التجاري. ولتجنب التخلف عن سداد ديونها، استجابت تلك البلاد لسياسات الإصلاح الهيكلي التي يدعمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.[504] شملت هذه السياسات إجراءات التقشف، وخفض الدعم والإنفاق الاجتماعي، واتباع سياسة نقدية صارمة، والاعتماد على الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر.[505] سنتناول الانفتاح الاقتصادي في مصر كدراسة حالة لعملية إعادة التأهيل الاقتصادي. تم الإعلان عن سياسة اللبرلة والانفتاح الاقتصادي أول مرة في ورقة تشرين الأول/أكتوبر 1974، التي قدمت طرحاً يدعو إلى تغيير الاقتصاد المصري بناءً على افتراض أن البلاد تواجه "معركة بناء" من أجل التحديث مع دخول الألفية الجديدة.[506]

في ضوء هذه السياسة، بدأت الحكومة المصرية بإصلاح القطاع العام، وتحرير القطاع الخاص، وإنشاء مناطق تجارة حرة. كما عملت على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر عبر وضع قوانين جديدة تضمن حمايته من التأميم أو المصادرة، وإعفاء من ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات، وإعفاءات جمركية على الآلات والمعدات المستوردة، وحق التعامل بالعملات الأجنبية

503 المرجع بالإنجليزية:
Kaboub, F. (2013) *'The End of Neoliberalism? An Institutional Analysis of the Arab Uprisings'*, Journal of Economic Issues, 47(2), June [Online].https://www.researchgate.net/profile/Fadhel_Kaboub/publication/275945077_The_End_of_Neoliberalism_An_Institutional_Analysis_of_the_Arab_Uprisings/links/5673323308aedbbb3f9f86b3.pdf.

504 المرجع السابق، ص53.

505 المرجع السابق.

506 المرجع بالإنجليزية:
Anwar Sadat, "The October Paper," April 1974 as cited in Waterbury, J. (1983) *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes.* Princeton: Princeton University Press, p. 123.

دون قيود مالية من جانب الدولة، وإعفاء المشروعات الممولة من الخارج من قوانين ولوائح العمل والاقتصاد في البلاد.[507] أثناء فترة الثمانينات، حذت تونس حذو مصر، حيث انتقلت من التنمية الاقتصادية تحت مظلة الدولة إلى نموذج اقتصادي أكثر ليبرالية.[508] وبعد أن تحملت ديناً خارجياً مرتفعاً لتمويل عجزها التجاري، تجنبت تونس، بقيادة الحبيب بورقيبة، التخلف عن سداد الديون عبر تنفيذ سياسات الإصلاح الهيكلي بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.[509]

وحين تولى زين العابدين بن علي السلطة عام 1987، دفع البلاد أكثر نحو النيوليبرالية، حيث نفذ إصلاحات مختلفة، مثل خصخصة الأصول العامة، وإزالة القوانين الناظمة، وخفض الفائدة (ولكن بدرجة أقل من مصر والمغرب)، وإصلاح قوانين ضرائب الاستثمار وإعادة صياغتها.[510] ويقول قابوب إن الإصلاحات النيوليبرالية التي تم تنفيذها منذ الثمانينات "لم تضعف الاقتصاد فحسب، بل تسببت أيضاً في حدوث اضطرابات اجتماعية واقتصادية حادة، وتفاوتاً في مستويات الدخل، وتفشياً للفساد، وزيادة في القمع السياسي".[511]

الجدير بالذكر أن سياسات بن علي أفادت مناطق الشمال في البلاد، دوناً عن مناطق الجنوب والوسط. ويصف الكاتب العربي صديقي هذه الظاهرة بأنها "تهميش متعدد"،[512] إذ حصلت المناطق المهمّشة في تونس على نفاذ أقل بكثير إلى الوظائف والثروات الطبيعية والدخل والتعليم والمشاركة السياسية.

وافق المغرب أيضاً، بسبب مستويات الديون المرتفعة، على تنفيذ برنامج الإصلاح الهيكلي، بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عام 1983.[513] تضمن البرنامج تخفيض التعريفات الجمركية،[514] وتحرير سعر الصرف، وخفض الدعم، وخصخصة شركات القطاع العام، وتشجيع الاستثمار الأجنبي. وقد نجحت هذه السياسات في تخفيض الدين الخارجي (من 12.3 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1983 إلى 0.7 بالمئة عام 2003)، وفي زيادة الصادرات وتقليل التضخم،[515] ولكنها أدت أيضاً إلى ارتفاع معدلات البطالة والفقر طوال فترة التسعينات.[516] نتج عن هذه البرنامج "تباطؤ

507 المرجع بالإنجليزية:
Nadim Lachine, N. (1978) *The Open Door Policy of Anwar Sadat Association of Arab American.* Information Paper 21, University Graduates, p. 13.

508 المرجع بالإنجليزية:
Kaboub, F. (2013, p. 534).

509 المرجع السابق، ص535.

510 المرجع بالإنجليزية:
Yahya, M. (2016) Great Expectations in Tunisia. Carnegie Middle East Center, March [Online]. http://carnegie-mec.org/2016/03/31/great-expectations-in-tunisia-pub-63138.

511 المرجع بالإنجليزية:
Kaboub, F. (2013, p. 540).

512 المرجع بالإنجليزية:
Sadiki, L. (2019) *'Regional Development in Tunisia: The Consequences of Multiple Marginalization'*, Brookings Doha Center. Policy Briefing, January [Online]. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/01/Regional-development-in-Tunisia-the-consequences-of-multiple-marginalization_English-Web.pdf.

513 المرجع بالإنجليزية:
Catusse, M. (2009) '*Morocco's Political Economy*' in Guazzone, L. and Pioppi, D. (eds.) *The Arab State and Neo-liberal Globalization: The Restructuring of State Power in the Middle East.* Reading: Ithaca Press, pp. 185-216 [Online]. https://halshs.archivesouvertes.fr/file/index/docid/553994/filename/CATUSSE_Moroccoa_s_political_economy.pdf.

514 المرجع السابق.

515 المرجع السابق (ص6). وأيضاً:
Mossallem, M. (2015) The IMF in the Arab World: Lessons Unlearnt, Bretton Woods Project. November, p. 8 [Online]. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2705927.

516 المرجع بالإنجليزية:
Mossallem, M. (2015, p. 8).

في نمو الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل، وتقلبات شديدة في النمو على المدى القصير، بسبب الزيادة الكبيرة في أعداد الشباب".[517]

8.2 التحول الاقتصادي وأثره على شريحة الشباب

أثّر هذا التحول في التوجه الاقتصادي، في كلّ من مصر وتونس والمغرب، على جميع شرائح المجتمع، وخاصة شريحة الشباب. فقد أدت عملية التنمية التي قادتها الدولة أثناء فترة الخمسينات والستينات من القرن الماضي، والتوسع الهائل في قطاع التعليم العالي، إلى ارتفاع أعداد خريجي الجامعات. وتكمن أهمية التعليم الجامعي ليس فقط في اكتساب الطلاب المعارف والعلوم الجديدة، ولكن أيضاً في توفير فرص الصعود الاجتماعي بعيداً عن الجيش. وعلى هذا النحو، بدأ الشباب الساعي إلى تحسين مستوى معيشته بالالتحاق بالتعليم العالي بأعداد كبيرة في تلك البلدان الثلاثة ومجمل العالم العربي.[518]

يرتبط التعليم العالي أيضاً بضمانات التوظيف والحصول على فرص العمل في القطاع العام، فقد ترسّخ هذا الارتباط في الحقبة الاستعمارية، حيث شجعت السلطات الاستعمارية في مصر وتونس الطلاب على نيل التعليم الرسمي لملء المناصب الإدارية المتنوعة في القطاع العام المتنامي. وأصبح التعليم العالي، كوسيلة للترقي الاجتماعي والوظيفي، هدفاً لآلاف الشباب في جميع أنحاء المنطقة، ما أدى إلى ارتفاع أعداد الطلاب في البلدان الثلاثة وعموم البلدان العربية.[519]

كان التعليم المجاني وضمان التوظيف جانباً أساسياً من "الصفقة الاستبدادية" بين النظام الحاكم وشريحة الشباب.[520] وبحلول أواخر الستينات وأوائل السبعينات، بدأت محدودية النموذج الذي تقوده الدولة بالظهور، بعد فشل تحقيق عملية التحول الصناعي التي تم تصورها. وواصلت الحكومات استيعاب الأعداد المتزايدة من العاملين، إلا أن ذلك ساهم في الضغط المتزايد على المالية العامة. إضافة إلى ذلك، انخفضت جودة التعليم بسبب الأعداد الكبيرة من الطلاب.

مع دخول مصر وتونس والمغرب في اتفاقيات مع المؤسسات المالية الدولية، اضطرت هذه الدول إلى تقييد القطاع العام غير المستدام عبر سن الإصلاحات والقوانين، وشمل ذلك تجميد توظيف الخرّيجين الجدد. كانت الغاية من هذا التوجه الاقتصادي تمكين القطاع الخاص من استيعاب الأعداد المتزايدة من القوى العاملة، ولكن ذلك لم يحدث، بل تسبب عجز القطاع الخاص عن استيعاب هؤلاء العمال بارتفاع حاد في البطالة بين الشباب.[521]

517 المرجع بالإنجليزية:
Ajbilou, A. and Boudarbat, B. (2007) 'Youth exclusion in Morocco: Context, consequences and policies', Middle East Youth Initiative. Working Paper 5, 2007.

518 المرجع بالإنجليزية:
Herrera, L. (2007a) 'Higher education in the Arab world' in Forest, J.J.F. and Altbach, P.G. (eds.) International Handbook of Higher Education. Dordrecht: Springer, 2007, pp. 409-421 see also Assaad, R. (2014) 'Making sense of Arab labor markets: the enduring legacy of dualism', IZA J Labor Develop, 3, 6.

519 المرجع بالإنجليزية:
Herrera, L. (2007b) 'Higher education in the Arab world', International handbook of higher education. Dordrecht: Springe, 2007, pp. 409-421.

520 المرجع بالإنجليزية:
Raj, D.M., Olofsgård, A. and Yousef, T.M. (2009) 'The logic of authoritarian bargains', Economics & Politics 21, 1, pp. 93-125.

521 المرجع بالإنجليزية:

بصورة عامة، عززت سياسات وبرامج المؤسسات المالية الدولية النمو الاقتصادي، لكنها رفعت أيضاً معدلات البطالة بين الشباب، ومعدلات الفقر، والفساد، والتفاوت الاجتماعي.[522] ففي بداية برنامج الإصلاح الهيكلي، كان 20 بالمئة من المصريين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، وبحلول عام 2009، تضاعف هذا الرقم إلى 44 بالمئة.[523] تشرح محمدية دور سياسات صندوق النقد الدولي في تفاقم هذه التحديات عبر تعزيز "نوع من النمو يهمل عملية التنمية المستدامة، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية".[524] ويرى أرمبرست أنه على الرغم من إشادة صندوق النقد الدولي بمصر، معتبراً إياها "منارة لنجاح السوق الحرة"، إلا أن مقاييسها "أعطت صورة للاقتصاد المصري يشوبها الكثير من النقص".[525]

ظلت معدلات انخراط القوى العاملة الإجمالية ثابتة من 1998 حتى 2013. وفي حين ارتفعت نسبة التشغيل بين الرجال بنسبة 3 بالمئة من 2006 إلى 2012، إلا أنها انخفضت بين النساء بنسبة 4.2 بالمئة في الفترة ذاتها.[526] ومن المثير للاهتمام أن معدل البطالة في مصر بين الأفراد الأقل تعليماً (خاصة الرجال) أقل من معدل البطالة بين العاملين ذوي التعليم العالي،[527] ويسلط ذلك الضوء على عدم فعالية نظام التعليم المصري، وعدم التوافق بين التعليم والمهنة أو سوق العمل.[528]

واجهت تونس تحديات مماثلة، إذ يرى قابوب أن الإصلاحات النيوليبرالية التي تم تنفيذها منذ الثمانينات "لم تضعف الاقتصاد فحسب، بل تسببت أيضاً في حدوث اضطرابات اجتماعية واقتصادية حادة، وتفاوتاً في مستويات الدخل، وتفشياً للفساد، وزيادة في القمع السياسي".[529] وعلى الرغم من أن برامج الإصلاح الهيكلي أخرجت تونس تدريجياً من نموذج التخطيط الاقتصادي المركزي، إلا أن تلك البرامج "ساهمت بنمو مطّرد للبطالة ... وزادت الوظائف المؤقتة وغير الرسمية ذات الأجور المنخفضة، مع تزايد التفاوت الاجتماعي والمناطقي".[530] وبعد عقود من سياسات إعادة التكيّف الاقتصادي، ارتفعت البطالة بين خريجي الجامعات بشكل كبير، في حين اضطر غالبية الشباب التونسيين الأقل تعليماً، وخاصة في المناطق الفقيرة، إلى قبول وظائف في القطاع غير الرسمي.[531]

See for example Ragui, A. and Krafft, C. (2015) 'The evolution of labor supply and unemployment in the Egyptian economy: 1988-2012', The Egyptian labor market in an era of revolution, pp. 1-26.

522 المرجع بالإنجليزية:
Momani, B. (2018) 'Egypt's IMF program: Assessing the political economy challenges', Brookings Doha Center. Policy Briefing, January [Online]. Available at: https://www.brookings.edu/research/egypts-imf-program-assessing-the-political-economy-challenges/.

523 المرجع بالإنجليزية:
Shenker, J. (2009) 'And the rich got richer', The Guardian, 8 November [Online]. Available at: https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/nov/08/egypt-imf.

524 المرجع بالإنجليزية:
Mohamadieh, K. (2013) 'Egypt & the IMF: Conditions as Usual', Middle East Institute, June [Online]. Available at: https://www.mei.edu/publications/egypt-imf-conditions-usual.

525 المرجع بالإنجليزية:
Armbrust, W. (2011) 'Egypt: A Revolution Against Neoliberalism?', Al Jazeera English, 24 February [Online]. Available at: https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/02/201122414315249621.html; see also Harrigan, J., Wang, Ch. and El-Said, H. (2006) 'The economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa', World development, 34(2), pp. 247-270.

526 المرجع بالإنجليزية:
Said, M. (2015) 'Policies and Interventions on Youth Employment in Egypt', European Training Foundation, p. 6 [Online]. Available at: http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/8B7FE470410B4DB8C1257E28004C06CA/$file/Employment%20policies_Egypt.pdf.

527 المرجع السابق.

528 المرجع بالإنجليزية:
Krafft, C. and Assaad, R. (2014) 'Why the Unemployment Rate Is a Misleading Indicator of Labor Market Health in Egypt', Economic Research Forum Policy Perspective, 14a.

529 Kaboub, F. (2013).

530 المرجع السابق.

531 المرجع السابق.

وبعد حالة الركود التي أصابت سوق العمل التونسي، حاولت الحكومة الحد من مشكلة البطالة بين الشباب لتعزيز سمعة نظام بن علي. على سبيل المثال، زعمت الحكومة أن معدل البطالة انخفض من 15.6 بالمئة عام 1994 إلى 14.3 بالمئة عام 2007، وذلك بسبب سياسات التوظيف الجديدة، إلا أن هذه الإحصائية نتجت عن "سياسات المماطلة"، التي حاولت تقليل عدد الشباب العاطلين عن العمل في الإحصاءات الرسمية عن طريق منحهم تدريباً غير مدفوع الأجر، وتسجيلهم في برامج أخرى لا توفر عملاً رسمياً.[532]

وفي المغرب، تم تقييد التوظيف في القطاع العام، وبقيت الأجور ثابتة من 1983 إلى 1987، كجزء من الإصلاحات النيوليبرالية، وسبّب ذلك بدوره تزايداً في نسب البطالة بين خريجي الجامعات.[533] أسس الخريجون العاطلون عن العمل "الجمعية الوطنية لخريجي الجامعات العاطلين في المغرب" عام 1991، للضغط من أجل التشغيل في القطاع العام. وانتقدت الجمعية سياسات الإصلاح الهيكلي التي تقودها الحكومة.[534]

ورداً على تأسيس هذه الجمعية، شكل الملك الحسن الثاني "المجلس الوطني للشباب والمستقبل"، والذي يهدف إلى إجراء دراسات حول موضوع البطالة بين الخريجين[535]. ومع ذلك فإن المعلومات التي حصل عليها المجلس لم تغيّر السياسة العامة في البلاد، بل تم استخدامها للسيطرة على النشاط السياسي للخريجين العاطلين عن العمل.[536] وفي عام 2000، حلّ الملك محمد السادس المجلس، وزاد عدد البرامج العامة التي تستهدف الخريجين العاطلين عن العمل. وعلى مدى العقدين التاليين، بدا أن أرقام البطالة بين الشباب تعكس تأثير هذه التحولات في معالجة قضية التشغيل والبطالة، حيث ارتفعت من 28.5 بالمئة عام 1991 إلى 38.4 عام 1995، وانخفضت مرة أخرى إلى 17.6 بحلول عام 2010.[537]

وفي حين أن لكل دولة خصائص تنفرد بها، فإن جملة الظروف الاجتماعية والاقتصادية السيئة، ناهيك عن الفساد والسلطوية، أشعلت موجة الاحتجاجات التاريخية التي قادها الشباب عامَي 2011-2010. أدت الاضطرابات المدنية، في مصر وتونس، إلى الإطاحة بزعيمي البلدين، فيما وعد الملك في المغرب بإصلاحات دستورية واسعة النطاق، وشمل ذلك برلماناً أكثر تأثيراً. وعلى الرغم من أن الاحتجاجات هزت سياسات الدول الثلاثة في الصميم، إلا أن العديد من الأحوال الاقتصادية الهيكلية ظلت قائمة، بل ازدادت سوءاً. وتعهد الشركاء الدوليون للدول الثلاث ، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، بتقديم الدعم أثناء الفترات الانتقالية بعد عام 2011.

532 المرجع بالإنجليزية:
Paciello, M.C., Pepicelli, R. and Pioppi, D. (2016) 'Youth in Tunisia: Trapped Between Public Control and the Neo-Liberal Economy', POWER YOUTH Working Paper 6.

533 المرجع بالإنجليزية:
Paciello, M.C., Pepicelli, R. and Pioppi, D. (2016) 'Public Action towards Youth in Neo-Liberal Morocco: Fostering and Controlling the Unequal Inclusion of the New Generation', POWER2YOUTH Working Paper, p. 4.

534 المرجع السابق.

535 المرجع السابق.

536 المرجع السابق، ص5.

537 المرجع بالإنجليزية:
ILOSTAT Database (2019) Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) [Online]. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=MA (Accessed: April 2019).

8.3 مقاربة معدّلة للمؤسسات المالية الدولية بعد 2011؟

في أعقاب الاحتجاجات التي اجتاحت البلاد عام 2011-2010، أقر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بأن من العوامل التي قد تكون ساهمت في اندلاع تلك التظاهرات هو تركيزهما على نمو الاقتصاد الكلي والإصلاح الهيكلي على حساب مؤشرات التنمية البشرية. وصرحت كريستين لاغارد عام 2012 بأن صندوق النقد الدولي "تعلم من الربيع العربي أمراً واحداً، هو أن الأرقام لا تروي القصة كاملة، وعلينا أن نفحص ما وراء الأرقام بشكل دقيق. من المستفيد من النمو؟ من المستفيد من الإعانات؟ كيف يتم تخصيص ثمار النمو في بلد معين؟".[538]

واستجابة لانتفاضات 2011، أطلقت المؤسسات المالية الدولية والمجتمع الدولي شراكة دوفيل، التي تعهدت بتقديم 40 مليار دولار من برامج المساعدة للبلدان العربية التي تمر بعملية انتقالية. وركز الدعم على أربعة مجالات رئيسية وهي: (1) الحوكمة والشفافية والمساءلة في الأنشطة الاقتصادية، (2) الاحتوائية الاجتماعية والاقتصادية، (3) التحديث الاقتصادي وخلق فرص العمل، (4) النمو الاقتصادي بقيادة القطاع الخاص، (5) التكامل الإقليمي والعالمي.[539]

ومنذ ذلك الحين، سلط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الضوء باستمرار على قضايا الاحتوائية الاجتماعية والاقتصادية كأولويات رئيسية في استراتيجياتهما الخاصة بكل بلد.[539] وقد لاحظ هنية تحولًا ملحوظاً في محتوى وثائق المؤسسات المالية الدولية، إذ يظهر فيها إصرار الممثلين الرسميين المستمر على إنهاء ممارساتهم السابقة، ونيّتهم التركيز بشكل أكبر على السياسات الهادفة إلى تعزيز الأصوات المحلية، والشفافية، والتشاور، وتحسين الظروف المعيشية للسكان المهمشين.[540] والسؤال إذن هو: هل هذا التحول حقيقي، ويمثل تغييراً جوهرياً في السياسة؟ أم هو تحول على مستوى الكلام فقط؟ الجواب يكمن في مكان ما في الوسط، فقد قامت المؤسسات المالية الدولية في الواقع بتكييف سياساتها، وخاصة فيما يتعلق بالقطاعات الاجتماعية والاقتصادية المحرومة من المجتمع. على سبيل المثال، تمت الإشادة بخدمة بطاقة تكافل وكرامة في مصر.[541] لكن الكثير من التوصيات والوصفات السياسة الكلية بقيت كما هي دونما تغيير.

تناولت المؤسسات المالية الدولية أيضاً، بمزيد من التركيز، قضايا التعليم والتشغيل فيما يتعلق بالشباب منذ عام 2011. كان السبب وراء تركيزها هذا هو اعترافه بدور الشباب المزدوج في تعزيز النمو أو تجذير الاضطرابات. وأكد البنك الدولي، في دراسة أجريت عام 2015، أنه على الرغم من تحسّن الاقتصاد الكلي في العديد من البلدان العربية، لا تزال شريحة الشباب في المنطقة تشعر بالإحباط، بسبب تردي مستويات المعيشة، ونقص المساءلة الحكومية، وانتشار الفساد، وارتفاع معدلات البطالة.[542]

538 المرجع بالإنجليزية:
Shapiro, A.A. (2012) *'IMF Amnesia in Egypt'*, Muftah, 7 September [Online].http://muftah.org/imf-amnesia-in-egypt/.

539 المرجع بالإنجليزية:
Adam, H. (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), p. 120.

540 المرجع السابق.

541 المرجع بالإنجليزية:
Elleithy, A. (2019) *Egypt plans single cash transfer system for combatting poverty*, 17 July [Online]. https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/07/egypt-social-security-takaful-karama-poor.html.

542 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2015) Inequality, Uprisings and Conflict in the Arab World, October [Online].
Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/303441467992017147/Inequality-uprisings-and-conflict-in-the-Arab-World.

مصـر

منذ عام 2011، تواصل مصر نزاعها مع المشاكل الاقتصادية، المتمثلة بعجز الميزانية، والتضخم، وارتفاع معدلات البطالة.[543] لم تتشكل سياسة اقتصادية متماسكة طويلة الأمد أثناء فترة الانتقال السياسي، أولًا تحت حكم المجلس الأعلى للقوات المسلحة، ثم في عهد الرئيس محمد مرسي. ومنذ الإطاحة بالرئيس مرسي عام 2013، يحاول الرئيس عبد الفتاح السيسي وفريقه الاقتصادي العمل على فرض الاستقرار الاقتصادي عبر سلسلة من الإصلاحات المؤلمة.[544]

في عام 2016، بدأت الترتيبات لمنح مصر "تسهيل الصندوق الممتد" بقيمة 12 مليار دولار من البنك الدولي، وذلك بعد عدة سنوات من المحادثات. كان ذلك أكبر اتفاق من هذا النوع تعقده مصر، وكان يهدف إلى دعم برنامج الإصلاح الاقتصادي الحكومي، وتعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتحقيق نمو متين ومستدام. تضمن جزء من البرنامج إجراءات لزيادة فرص العمل بين شريحة الشباب، بما في ذلك برامج التدريب وسبل البحث عن عمل.[545]

بدأ البنك الدولي عدة مشروعات لدعم مصر في مواجهة تحدياتها الاقتصادية، مع التركيز على الشباب، وشمل ذلك "دعم مشروع إصلاح التعليم في مصر"، الذي يهدف إلى تحسين ظروف التدريس والتعليم في المدارس الحكومية. يركز هذا المشروع على خمسة أجزاء رئيسية وهي: (1) تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، (2) إعداد القادة في مجال التعليم والمعلمين الأكفاء، (3) إصلاح عملية التقييم الشامل لتحسين عملية التعليم، (4) تعزيز آلية تقديم الخدمات التعليمية عبر الأنظمة المترابطة، (5) إدارة المشاريع والتواصل والرصد والتقييم.[546]

كانت المبادرة الأخرى هي "مشروع الاستثمارات الكثيفة العمالة الطارئة" (الذي اكتمل عام 2018)، والذي يهدف إلى تحسين فرص العمل أمام الشباب عن طريق التدريب قصير الأجل. ووضعت المبادرة خططاً لتوليد فرص عمل قصيرة الأجل للعاطلين عن العمل والعمال غير المهرة، وإنشاء وصيانة الهياكل والخدمات المجتمعية، وتعزيز فرص إتاحتها والوصول إليها. وشملت المكونات الخاصة بالشباب تقديم المنح للمنظمات غير الحكومية المحلية، واتفاقيات تنمية مجتمعية، وإطلاق أنشطة دعم تشغيل الشباب في المجتمعات المدينية والريفية.

رغم تلك المبادرات، أسفرت الإصلاحات الاقتصادية عن نتائج سلبية، إذ زادت المشقة على الكثير من المصريين. فقد أدى تعويم الجنيه المصري إلى تشجيع عودة بعض الاستثمارات الأجنبية للبلاد، ولكنه أفقد العملة أكثر من نصف قيمتها، ما نتج عنه ارتفاع حاد في تكاليف المعيشة، حيث ارتفعت أسعار الوقود والغذاء والمرافق العامة إلى مستويات غير مسبوقة[547] في تموز/يوليو 2017، ارتفع معدل التضخم السنوي الرسمي القياسي، بلغ 34.2 بالمئة، مع ارتفاع

543 المرجع بالإنجليزية:
Said, M. (2015, p. 5).

544 المرجع بالإنجليزية:
Abdel Ghafar, A. (2018) *'A Stable Egypt for a Stable Region: Socio Economic Challenges and Prospects'*, EU Parliament Report 2018 [Online]. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU%282018%29603858.

545 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2019) IMF and Egypt Frequently Asked Questions [Online]. https://www.imf.org/en/Countries/EGY/Egypt-qandas#Q1 (Accessed: 13 May 2019).

546 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) 'Supporting Egypt Education Reform Project', Projects and Operations [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P157809?lang=en (Accessed: 13 May 2019).

547 المرجع بالإنجليزية:

تكاليف النقل بنسبة 36.7 بالمئة، والرعاية الصحية بنسبة 24 بالمئة، وتكاليف الغذاء والمشروبات بنسبة 43 بالمئة.

وانخفض معدل التضخم منذ ذلك الحين إلى 14 بالمئة، ولكن اجتماع التضخم المرتفع مع ضريبة القيمة المضافة بنسبة 14 بالمئة – وهي سياسة يدعمها صندوق النقد الدولي بشدّة – أدى إلى عجز الفقراء أكثر فأكثر عن تأمين السلع الأساسية.[548] [549]

على مستوى الاقتصاد الكلي، نتج عن برنامج الإصلاح الاقتصادي بعض الثمار، إذ بدأ الاقتصاد بالانتعاش. وتشير التقديرات إلى أن الناتج المحلي الإجمالي سينمو بمعدل 5.7 بالمئة عام 2020،[550] إلا أن شريحة الشباب، بالرغم من هذا التفاؤل الناجم عن انتعاش الاقتصاد، ما زالت تعاني من ازدياد الإجحاف والتفاوت الاجتماعي. ففي مصر، تتم إعادة إنتاج المساواة عبر استمرارها وتقاطعها بأشكال مختلفة، ويشمل ذلك التفاوت في الدخل، والتوزيع غير العادل للثروة، والتعليم، والتمييز الجنساني، والعمالة، والصحة. كما تتكرر أشكال الإجحاف والتفاوت عبر الأجيال، وتمنع بأنواعها المختلفة الصعود الاجتماعي بين الشباب المصري. يرى بيتيت أن الصعود الاجتماعي محدود في مصر، لأن شريحة الشباب القادمة من عائلات فقيرة تفتقر للروابط الاجتماعية وقدرات التواصل مع أصحاب رأس المال، مما يحد من فرص الشباب في الحياة، بما في ذلك إمكانية الحصول على التعليم والعمل الجيد.[551] لم تنجح برامج المؤسسات المالية الدولية في معالجة هذه القضايا العميقة والمتجذرة في المجتمع المصري، كما أنا ما تزال عاجزة عن تعديل مقاربتها لمعالجة القضايا المستقبلية الملحة بما يسمح بتأثير مستدام على المدى الطويل.

وفي حين شهدت الأرقام الإجمالية للبطالة تحسناً كبيراً، نتيجة تنفيذ العديد من المشاريع الضخمة، إلا أن قضية البطالة بين الشباب تبقى مشكلة مستمرة.[552] وبحسب منظمة العمل الدولية، لا يزال 31.3 بالمئة من الشباب المصري (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً) عاطلين عن العمل.[553] وتعني الضغوط الديموغرافية عجزاً متزايداً من جانب سوق العمل المصري عن التعامل مع أعداد الباحثين المستجدين عن العمل، إذ إن أكبر شريحة بين الشباب العاطلين عن العمل هم من خريجي الجامعات، ما يشير إلى ضعف النظام التعليمي. وقد توصلت دراسة حديثة أجراها منتدى البحوث الاقتصادية، وتتبعت العديد من الخريجين الجُدُد، إلى أن عدم قدرة الشباب على العثور على "عمل

Abdel Ghafar, A. (2018, p. 14).

548 المرجع بالإنجليزية:

CBE (2019) Inflation for Last Month: Apr 2019 [On https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Statistics/Pages/InflationRates.aspx (Accessed: 13 May 2019).

549 المرجع بالإنجليزية:

Charalambous, L. (2015) 'IMF Supports Introduction of VAT in Egypt', Tax-News.com, 12 February [Online]. Available at: https://www.tax-news.com/news/IMF_Supports_Introduction_Of_VAT_In_Egypt____67250.html.

550 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2019) 'Egypt's growth seen at 5.5% in fiscal year 2019/20, 5.7% next fiscal year: Reuetrs poll', Reuters: Business News [Online]. Available at: https://www.reuters.com/article/us-egypt-economy-poll/egypts-growth-seen-at-5-5-in-fiscal-year-2019-20-5-7-next-fiscal-year-reuetrs-poll-idUSKBN1X20DG.

551 المرجع بالإنجليزية:

Pettit, H. (2015) 'Iftar in McDonald's': The Everyday Encroachment of Cairo's Subaltern Cosmopolitans' in Gerges, F. (ed.) Contentious Politics in the Middle East. Popular Resistance and Marginalized Activism beyond the Arab Uprisings. NewYork: Palgrave MacMillan, pp. 523-546.

552 المرجع بالإنجليزية:

Ahram Online (2019) Unemployment rate in Egypt went down in 2018 due to national mega-projects, minister says, 26 March [Online]. Available at: http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/328882/Business/Economy/Unemployment-rate-in-Egypt-went-down-in--due-to-na.aspx.

553 المرجع بالإنجليزية:

ILO Statistics (2017) Egypt, 10 August.

دائم ولائق" يسبب لهم الإحباط والغضب والاكتئاب مع شعورهم بأنهم "بيعوا أحلاماً لا يمكن تحقيقها".[554]

البطالة بين شريحة الشباب تسلط الضوء على أحد الجوانب الإشكالية في سوق العمل المصري. إذ لا يزال الطابع غير الرسمي والعمالة الناقصة وغير النظامية تواجه الشباب الساعين لدخول سوق العمل. ويرى عدلي بأن علاقات العمل بمعظمها غير رسمية، بغض النظر عما إذا كانت المؤسسات مسجلة رسمياً في سجلات الدولة أم لا. ويؤثر الطابع غير الرسمي على العمال غير المهرة في المؤسسات الرسمية الرئيسية، التي تحاول الالتفاف على التزاماتها تجاه موظفيها عبر التعامل مع العمال بشكل غير متكافئ فيما يتعلق بالأجور أو مساهمات رأس المال الخاصة بتأميناتهم.[555] وتوصلت دراسة حديثة أُجريت حول تأثير النيوليبرالية على الشباب في مصر إلى أن عمليات الخصخصة وتحرير السوق، إضافةً إلى المحسوبيات المرتبطة بها، وانتشار الفساد، والتدخلات السياسية للنظام الحاكم، همشت شريحة كبيرة من الشباب المصري.[556]

تـــونس

بعد إزاحة الرئيس التونسي بن علي، عاد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للعمل مع الحكومة الجديدة. وفي 2012 صرح ديفيد ليبتون، النائب الأول للمدير العام لصندوق النقد الدولي، بأنه "حان الوقت لتنفيذ إصلاحات يمكنها تحقيق نمو أعلى وأكثر احتوائيةً، وخلق فرص عمل جديدة لملايين الناس".[557]

عمل صندوق النقد الدولي مع تونس، عبر اتفاق الاستعداد الائتماني، أولاً عام 2012 بمبلغ 1.74 مليار دولار، والمرة الثانية عام 2016 بمبلغ 2.9 مليار دولار، في إطار تسهيل الصندوق الممتد.[558] يهدف الاتفاق إلى دعم برنامج الإصلاح الاقتصادي في تونس، لتعزيز النمو الاحتوائي، وخلق فرص عمل عن طريق أربع ركائز: (1) تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي، (2) إصلاح المؤسسات العامة، (3) تشجيع الوساطة المالية، (4) وتحسين مناخ الأعمال التجارية.[559]

في الأثناء، بدأ البنك الدولي عدة مشاريع تُعنى بالشباب، وشملت مشروع الإدماج الاقتصادي للشباب، الذي يهدف

554 المرجع بالإنجليزية:
Pettit, H. (2018) 'Selling hope without reward: youth unemployment in Egypt', Economic Research Forum, May [Online]. Available at: https://theforum.erf.org.eg/2018/05/29/selling-hope-without-reward-youth-unemployment-egypt/.

555 المرجع بالإنجليزية:
Assafir Al-Arabi (2018) Informal Economy in Egypt: Realities of Marginalization and Illusions of Empowerment, 10 May [Online]. Available at: http://assafirarabi.com/en/26784/2019/08/21/informal-economy-in-egypt-realities-of-marginalization-and-illusions-of-empowerment/ (Accessed: 21 August 2019).

556 المرجع بالإنجليزية:
Sika, N. (2019) 'Neoliberalism, marginalization and the uncertainties of being young: The case of Egypt', Mediterranean Politics, 24(5), pp. 545-567.

557 المرجع بالإنجليزية:
Associated Foreign Press (2012) Fragile recovery of Arab economies at risk IMF, 16 November [Online]. Available at: http://english.alarabiya.net/en/business/2012/11/16/Fragile-recovery-of-Arab-economies-at-risk-IMF.html.

558 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2019) Press Release: IMF Executive Board Approves US$2.9 billion Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Tunisia [Online]. Available at: https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr16238 (Accessed: 13 May 2019).

559 المرجع السابق.

إلى "تحسين فرص الدخل للشباب المحرومين". ويتضمن البرنامج ثلاثة مكونات وهي: (1) ربط الشباب بالوظائف، (2) ودعم توليد فرص العمل، (3) وبناء برنامج فعّال وخاضع للمساءلة.[560] المشروع الآخر هو مشروع التعليم العالي من أجل دعم قابلة التوظيف، والذي يهدف إلى "تحسين قدرة خريجي التعليم العالي على الحصول على وظائف، ودعم إصلاح نظام التعليم العالي".[561]

وعلى الرغم من التحولات الكلامية وزيادة التركيز على شريحة الشباب والتوظيف، إلا أن العديد من وصفات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للسياسة المالية تشبه تلك التي سبق دعمها في ظل نظام الرئيس المخلوع بن علي، والتي شملت خصخصة موارد الدولة، وتعزيز أسواق رأس المال المنفتحة، وتخفيض قيمة العملة، وتجميد الأجور، ورفع الدعم، وخفض الإنفاق الحكومي على البرامج الاجتماعية.[562] وبالرغم من تواصب الاحتجاجات الشعبية ضد كل ذلك، زادت الحكومة المؤقتة (بما يتماشى مع اتفاقية صندوق النقد الدولي) أسعار الكهرباء والغاز المنزلي بنسبة 10 بالمئة في كانون الثاني/يناير 2014، وكانت أسعار الوقود مرتبطة بارتفاعها بنسبة أكبر بلغت 6 بالمئة في تموز/يوليو 2014. بالإضافة إلى ذلك، تضمنت ميزانية عام 2014 إجراءات لزيادة الضرائب على المركبات بنسبة 25 بالمئة، ما أدى إلى آثار سلبية على سائقي سيارات الأجرة والمزارعين تحديداً.[563]

ما يزال تخفيض قيمة الدينار التونسي مثاراً للخلاف والجدل، ففي عام 2016، رأى صندوق النقد الدولي بأنه يجب تخفيض قيمة الدينار لتشجيع السياحة والصادرات.[564] وفي عام 2018، أكد مرة أخرى على ضرورة تخفيض قيمة الدينار أكثر،[565] رغم الصعوبات المتزايدة الناتجة عن هذه السياسة، حيث افترض أن "الانتقال إلى نظام سعر صرف أكثر اعتماداً على السوق يساعد في كبح عجز الحساب الجاري، عبر تعزيز الصادرات التونسية وتجديد موارد الاحتياطيات الأجنبية".[566]

وعلى الرغم من صحة ذلك على مستوى الاقتصاد الكلي، إلا أنه لم يحقق مكاسب في التعليم وتوفير فرص عمل

560 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) Youth Economic Inclusion Project [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P158138?lang=en (Accessed: 13 May 2019).

561 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) Tunisia Tertiary Education for Employability Project [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P151059?lang=en (Accessed: 13 May 2019).

562 المرجع بالإنجليزية:
Prince, R. (2013) 'Structural Adjustment: Former President Ben Ali's Gift to Tunisia (Part One)', Foreign Policy in Focus, 15 April [Online]. Available at: https://fpif.org/structural_adjustment_former_president_ben_alis_gift_to_tunisia_part_one/.

563 المرجع بالإنجليزية:
Mossallem, M. (2015, p. 7).

564 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2016) 'IMF Survey: Tunisia Gets $2.9 billion IMF Loan to Strengthen Job Creation and Economic Growth', IMF Country Focus, 2 June [Online]. Available at: https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew060216a.

565 المرجع بالإنجليزية:
Feteha, A. (2018) 'Tunisia's Dinar Must Weaken Further to Boost Economy, IMF Says', Bloomberg, 4 April [Online]. Available at: https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-04/tunisia-s-dinar-must-weaken-further-to-boost-economy-imf-says.

566 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2019) 'Key Questions on Tunisia', Frequently Asked Questions On Tunisia, 18 July [Online]. Available at: https://www.imf.org/en/Countries/TUN/tunisia-qandas#q3.

للشباب التونسي. كانت تطلعات الشباب في تونس بعد انتفاضات 2010-2011 عالية ومشروعة، لكنها لم تتحقق بعد. وبعد مرور عقد من الزمن على تلك الانتفاضات، ما يزال معدل البطالة بين الشباب يقارب 36 بالمئة.[567] وحين يتمكن الشباب من العثور على عمل، فإنه غالباً ما يكون بظروف سيئة وفي القطاع غير الرسمي، مع درجة من الأمان الوظيفي تكاد تكون معدومة.[568]

الافتقار إلى الحماية الاجتماعية الكافية يفاقم من حدة البطالة بين الشباب، فعلى الرغم من وجود نظام تأمين اجتماعي شامل في تونس، إلا أن "معدلات البطالة المرتفعة والعمالة غير الرسمية تشيران إلى أن نسبة كبيرة من الشباب لا يساهمون في الضمان الاجتماعي في بلادهم، وبالتالي لا يمكنهم الاستفادة منه"[569].

الشباب غير المشمولين بالتأمين غير مؤهلين غالباً للحصول على إعانات البطالة، نظراً لمعايير الأهلية والاستحقاق الضيقة. إضافة إلى ذلك، يتم توجيه معظم التحويلات النقدية غير المشروطة وبرامج الرعاية الصحية المجانية إلى الأسر الفقيرة، ما يترك بعض الشباب العاطلين عن العمل خارج شبكات الأمان الاجتماعي المتوفرة.[570]

وتفشل الحكومة التونسية أيضاً في توفير خدمات التشغيل الفعّالة للشباب، حيث تقدم الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل في تونس العديد من البرامج التي تستهدف خريجي الجامعات، لكنها تُهمل الشباب الأقل تعليماً وتتركهم دون موارد،[571] كما تفتقر أيضاً إلى القدرة على تقديم استشارات التوظيف عالية الجودة، أو توفير التدريب للباحثين عن العمل، أو المساعدة في توفير فرص العمل. وبسبب منع وكالات التوظيف الخاصة في تونس، يُحرم الشباب من الوسائل الأخرى للبحث عن خدمات البحث عن عمل.

استثمرت الحكومة التونسية بشكل كبير في برامج سوق العمل النشطة، التي شجعتها المؤسسات المالية الدولية، لكنها لم تكن فعّالة، إذ أقر البنك الدولي بأن الشباب لا يثقون بهذه البرامج، ويعتبرون أنها عديمة الجدوى وحتى "خدعة"، وأنها مصمّمة لتقليل العاطلين عن العمل بشكل مصطنع.[572]

وعلى غرار ما يحصل في مصر، لا تزال العمالة غير الرسمية والبطالة المقنّعة والعمالة غير النظامية تطغى على سوق

567 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2016) 'Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24)', modelled ILO estimate 2016 [Online]. https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS (Accessed: 13 May 2019).

568 المرجع بالإنجليزية:
OECD (2015) Investing in Youth: Tunisia Strengthening the Employability of Youth during the Transition to a Green Economy. Paris: OECD Publishing.

569 المرجع السابق

570 المرجع السابق. فيما يتعلق تحديداً بالتأمين الصحي، فإن التغطية أعلى بين الشباب في القطاع غير الرسمي. انظر مثلاً:
Ayadi, I. and Zouari, S. (2017) 'Out-of-Pocket Health Spending and Equity Implications in Tunisia', Middle East Development Journal 9, pp. 1-21 and CRES (2016) Protection Sociale et Économie Informelle En Tunisie: Défis de La Transition Vers l'économie Formelle. Tunis: Centre de Recherches et d'Etudes Sociales (CRES).

571 المرجع السابق.

572 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2014) Tunisia: Breaking the Barriers to Youth Inclusion. Washington, D.C.: The World Bank, p. 96.

العمل التونسي. وبحسب بعض التقديرات، يمكن وصف ثلث الاقتصاد التونسي بأنه غير رسمي، فيما غالبية الشباب التونسي تعمل فيه.[573] ووفقاً لوحدة الاستخبارات الاقتصادية، بلغت نسبة العاملين من الرجال والنساء تحت سن الأربعين في القطاع غير الرسمي 60 بالمئة و83 بالمئة على الترتيب في عام 2016.[574]

يؤثر التفاوت المناطقي أيضاً على الشباب التونسي، إذ إن الفجوة على مستوى أوضاع الفقر واليأس بين المناطق الحدودية ومراكز المدن التونسية شاسعة جداً. وبحسب بوخرص فإن "الشباب في المناطق الحدودية المهمّشة في تونس فقدوا الثقة في التحول الديمقراطي الذي حصل بعد انتفاضة 2010-2011، حيث تتملكهم اليوم مشاعر إحباط وغضب عميق وعداء تجاه سلطة الدولة"[575]. وبصورة عامة، تستمر أوجه الإجحاف هذه بمرور الوقت تاركةً مساحات محدودة وضيقة للصعود الاجتماعي بين الشباب التونسي.

المغرب

وافق صندوق النقد الدولي عام 2012 على تقديم خط وقاية وسيولة للمغرب بقيمة 6.2 مليار دولار. ثم تلقى المغرب خط سيولة آخر في تموز/يوليو 2014 مقابل 5 مليارات دولار، وفي تموز/يوليو 2016 مقابل 3.5 مليار دولار. في عام 2018 تمت الموافقة على خط وقاية وسيولة جديد مقابل 2.97 مليار دولار.[576] ولأن المغرب لم يكن يواجه مشكلة في ميزان المدفوعات حين أبرم اتفاق القرض، فإن خط الائتمان كان احتياطياً بطبيعته ويهدف إلى تعزيز الثقة في الاقتصاد المغربي.[577]

وبالرغم من ذلك، رافق القرض مجموعة من الشروط، حيث تعهد خطاب النوايا بـ"ترشيد وكفاءة الإنفاق العام" عن طريق تصحيح الإعانات والمعاشات التقاعدية، مع انخفاض مستهدف بنسبة 1.6 نقطة مئوية في العجز المالي بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2011 و2013. وشملت الإصلاحات الهيكلية الأخرى إزالة العوائق أمام الأعمال، وترشيد التعرفات الجمركية، وتحرير سوق العمل، وتهيئة بعض المؤسسات العامة للخصخصة.[578]

بعد عام 2011، عزز البنك الدولي برامجه في المغرب التي تركز على الشباب والتعليم والتشغيل، وشملت برامجه قرض

573 المرجع بالإنجليزية:
Trabelssi, K. (2014) '*Tunisia Informal Economy Report*', Solidarity Center [Online]. https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Tunisia.Informal-Economy-Report.UGTT_.2014.ENGLISH.pdf.

574 المرجع بالإنجليزية:
EIU (2016) Tunisia: Informal economy expands, 6 June [Online]. Available at: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=324281816&Country=Tunisia&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=987817283&oid=987817283.

575 المرجع بالإنجليزية:
Young, M. (2017) *The Angry Periphery: Anouar Boukhars discusses his recent Carnegie paper on Tunisia's marginalized border regions. Interview by Carnegie Middle East Center*, 02 August [Online]. https://carnegie-mec.org/diwan/72690 (Accessed: 13 May 2019).

576 المرجع بالإنجليزية:
Reuters (2018) *IMF approves $3 billion Precautionary and Liquidity Line for Morocco,* 18 December [Online]. https://www.reuters.com/article/us-morocco-imf/imf-approves-3-billion-precautionary-and-liquidity-line-for-morocco-idUSKBN1OH0WT.

577 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2012) IMF Country Report No. 12/239, August 2012, pp. 11-12 [Online].
https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12239.pdf; and Mossallem, M. (2015, p. 8).

578 المرجع السابق.

المغرب الأول والثاني لسياسات التنمية، الخاص بتطوير المهارات والتشغيل، والذي كان يهدف إلى "دعم حكومة المغرب لتنفيذ برنامجها، بغية تحسين المهارات الإنتاجية وجودة التوظيف".[579] ويهدف برنامج آخر، وهو "تعزيز ريادة الأعمال الصغيرة للشباب المحرومين"، إلى تزويد الشباب بإمكانية الحصول على تمويل لمشاريع صغيرة بمبلغ 5.5 مليون دولار فقط.[580]

بالإضافة إلى برامجه، أثر البنك الدولي على صناع السياسات في المغرب بطرق أخرى، ويتضح ذلك في دفعه نحو إجراء إصلاح دستوري، يدمج التقشف المالي كمبدأ رئيسي لعمليات الدولة المالية المتعلقة بالميزانية. تضمّن الدستور الجديد الذي اعتُمد عام 2011 مطلباً مهماً، وهو الحفاظ على "توازن مالية الدولة" (المادة 77).[581] ويُعد هذا المطلب جزءاً أساسياً من مشروع قانون الموازنة الأساسي، الذي تم إعداده بمساعدة البنك الدولي، والذي يهدف في المقام الأول إلى تقليل الإنفاق الحكومي على الأجور والإعانات.[582]

وكما هو الحال في مصر وتونس، لم يشهد الاقتصاد المغربي نمواً سريعاً بما يكفي لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب في سن العمل. ويواجه الشباب في المغرب مشكلة "الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي المستمر، حتى حين يكون الاقتصاد على ما يرام".[583] ويرى البنك الدولي أن الاقتصاد المغربي بحاجة إلى النمو بمعدل 6 بالمئة على الأقل كل عام لاستيعاب الشباب في سن العمل. يشكل الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً نحو ثلث سكان المغرب، وكان 20.6 بالمئة منهم عاطلين عن العمل من 2016 إلى 2017.[584]

يستغرق ثلثا العاطلين في بحثهم عن فرصة العمل مدة عام على الأقل.[585] وتكشف استطلاعات الرأي أن 15 بالمئة من

579 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) Morocco First Skills and Employment DPL [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P120566/morocco-first-skills-employment-dpl?lang=en&tab=overview (Accessed: 13 May 2019), and Morocco – First and Second Skills and Employment Development Policy Loans Project [Online]. Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/425831488822900365/Morocco-First-and-Second-Skills-and-Employment-Development-Policy-Loans-Project (Accessed: 13 May 2019).

580 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) Strengthening micro-entrepreneurship for disadvantaged youth [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P144134/strengthening-micro-entrepreneurship-disadvantaged-youth?lang=en&tab=overview (Accessed: 13 May 2019).

581 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) Strengthening micro-entrepreneurship for disadvantaged youth [Online]. Available at: http://projects.worldbank.org/P144134/strengthening-micro-entrepreneurship-disadvantaged-youth?lang=en&tab=overview (Accessed: 13 May 2019).

582 المرجع السابق.

583 المرجع بالإنجليزية:
La Cava, G. (2012) 'Kingdom of Morocco: Promoting Youth Opportunities and Participation', the World Bank, Policy Note [Online]. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11909?locale-attribute=es.

584 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2016) Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24, 2016) (Accessed: 3 August 2017).

النساء المغربيات، و13 بالمئة من الرجال يرون أن الوقت المناسب للعثور على عمل هو الآن. وبحسب البنك الدولي،

> يشعر الشباب أن سيطرتهم على مستقبلهم الاقتصادي ضعيفة. ويُعتبر التعليم الجيد والمهارات غير كافيين للحصول على عمل لائق دون امتلاك شبكات وعلاقات شخصية أو عائلية، سواء في القطاع العام أو الخاص أو غير الرسمي، وحتى لمجرد الحصول على فرصة للتدرب.[586]

أدى التحضّر السريع إلى زيادة الطلب على التشغيل في سوق العمل المديني المكتفي والمشبّع بالأصل. بالإضافة إلى ذلك، يعاني المهاجرون من المناطق الريفية، الذين انتقلوا إلى المدن للبحث عن العمل، من الفقر والعيش في أحياء عشوائية. وفي تلك المناطق "يتعرض الشباب للفقر وعواقبه، مثل الانحراف والمخدرات والبغاء والتسول والانتحار والجريمة والتطرف الديني والهجرة".[587] ويعادل حجم الفقر في المناطق الريفية ضعفي مثيله في المدن، وينتج عن ذلك تأثيرات متفاوتة على النساء والعاملين في القطاع غير الرسمي.[588]

إن الاحتجاجات المستمرة بين شريحة الشباب في المغرب، ولا سيما في الريف، تشير إلى حالة التفاوت المستمر، وتأثيرات سياسات التقشف، والفجوة بين المدن والمناطق الريفية. وقد أكد المتظاهرون في منطقة الريف ومناطق أخرى في الأرياف، مثل جرادة في الشرق، على مطالبهم في خلق فرص عمل وتطوير في البنى التحتية هم بأمس الحاجة إليه.[589] إلا أن معظم هذه المطالب تبقى غير ملبّاة، فيما ترد الحكومة على تلك الاحتجاجات والمظاهرات بموجة من القمع والاعتقالات.[590]

8.4 خاتمة

585 المرجع بالإنجليزية:
La Cava, G. (2012).

586 المرجع السابق.

587 المرجع السابق.

588 المرجع بالإنجليزية:
Ajbilou, A. and Boudarbat, B. (2007).

589 المرجع بالإنجليزية:
Masbah, M. (2018) '*What Protest in Morocco Reveals about Public Trust in Political Parties*', Maghreb Country Profile, Mediterranean Yearbook 2018. European Institute of the Mediterranean [Online]. https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2018/IEMed_Morocco_Medyearbook2018_Mohamed_Masbah.pdf.

590 المرجع بالإنجليزية:
Amnesty International (2019) *'Morocco: Prison Sentences Upheld Against Hirak el-Rif Protesters in Flawed Appeal Trial in Casablanca', Public Statement,* 26 April [Online]. https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE2902672019ENGLISH.pdf.

من المرجح أن تستمر المظاهرات والاحتجاجات التي يقودها الشباب ضد المؤسسات المالية الدولية، وضد سياسة التقشف والنمو غير الاحتوائي، في التأثير على منطقة شمال إفريقيا في السنوات القادمة، وهو ما بلغ ذروته فيما يسمى بالربيع العربي. يعود ذلك بالدرجة الأكبر إلى الآثار السلبية التي نتجت عن السياسات المستوحاة من المؤسسات المالية الدولية على شريحة الشباب في مصر وتونس والمغرب. ففي حين عززت سياسات وبرامج المؤسسات المالية الدولية النمو الاقتصادي في بعض النواحي، إلا أنها سهلت أيضاً ارتفاع معدلات البطالة بين الشباب ومعدلات الفقر والفساد والتفاوت.

بالفعل، حدث تغيير في نهج البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تجاه قضايا التفاوت والإنفاق الاجتماعي وتشغيل الشباب منذ عام 2011.[591] ولكن في حالة المغرب وتونس ومصر، استمرت سياسات المؤسسات المالية الدولية – رغم بعض التعديلات – بمقاربتها السابقة ذاتها التي اتبعتها في السنوات السابقة لعام 2011. وما يزال صندوق النقد الدولي غامضاً حول كيفية تحسين هذه الأبعاد الاجتماعية، رغم تركيز نصائحه السياسية حالياً على النمو الاحتوائي والصحة والتعليم.[592] وما لم يقم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بإجراء تغييرات جوهرية في مقاربتهما، فمن المرجح أن يستمر الشباب في معارضة سياسات المؤسسات المالية الدولية في شمال إفريقيا.

9. فرصة ضائعة: ألمانيا واتفاقية

591 المرجع بالإنجليزية:
Momani, B. and Lanz, D. (2014) '*Shifting IMF Policies Since the Arab Uprisings*', The Centre for International Governance Innovation, Policy Brief no. 34, March [Online]. https://www.files.ethz.ch/isn/177904/CIGI_PB_34.pdf.

592 المرجع السابق.

صندوق النقد الدولي مع مصر

شتيفن رول

غالباً ما تتجاهل الانتقادات الموجهة لسياسات المؤسسات المالية الدولية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن هذه المنظمات لا تعمل كجهات فاعلة مستقلة، بل تتبع دولها الأعضاء، وعلى وجه الخصوص الدول التي تقدم أعلى المساهمات المالية. ويتضح هذا بشكل خاص في حالة صندوق النقد الدولي، إذ يتخذ المجلس التنفيذي القرارات المهمة، ويتم تمثيل الدول الأعضاء بحصة من الأصوات، وفقاً لحصصها من المدفوعات. وفي الوقت نفسه، لا يعمل صندوق النقد الدولي وحده، بل يمثل جزءاً من مجتمع المانحين الأوسع الذي يجب تنسيق البرامج معه، ما يوفر للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي فرصاً إضافية للتأثير على تصميم هذه البرامج.

وبناءً على هذه الخلفية، سندرس دور ألمانيا في إبرام اتفاقية صندوق النقد الدولي مع مصر. اضطرت مصر إلى إرسال طلب مساعدة رسمي إلى صندوق النقد الدولي، بسبب عجز مالي ضخم في صيف 2016. وتم التفاوض في الأشهر التالية على تفاصيل اتفاق وافق عليه المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في 11 تشرين الثاني/نوفمبر من ذلك العام. تضمن ذلك ترتيباً لتسهيل الصندوق تقديم قرض بقيمة 12 مليار دولار، من شأنه تمكين الحكومة المصرية من تنفيذ برنامج إصلاح اقتصادي ومالي بعيد المدى في غضون ثلاث سنوات.[593] كان الهدف المعلن تثبيت وضع الاقتصاد الكلي في مصر، وإعادة البلاد إلى مسارها نحو النمو الاقتصادي الاحتوائي.

وتشير الجولات الدبلوماسية المكوكية بين برلين والقاهرة، وتصريحات السياسيين الألمان والرئيس المصري عبد الفتاح السيسي، إلى أن ألمانيا لعبت دوراً هاماً في عملية التفاوض على اتفاقية صندوق النقد الدولي. ولكن لماذا كانت ألمانيا مهمة في هذه العملية؟ ولماذا دعمت مصر بتأمين الصفقة؟ وهل أثمرت الإصلاحات الاقتصادية التي يدعمها صندوق النقد الدولي في مصر لألمانيا؟

يجيب القسم التالي على هذه الأسئلة. بعد تحديد دور ألمانيا في التوصل إلى اتفاق بين مصر وصندوق النقد الدولي عام 2016، سنحلل الدافع الألماني لدعم الاتفاقية، عبر التركيز على التنمية المحتملة والأعمال والمصالح الأمنية. وعلى هذا الأساس سنناقش مدى مساهمة البرنامج في تحقيق أهداف السياسة الألمانية بشأن مصر. وأخيراً، سنعرض الدروس المستفادة لمستقبل السياسة الألمانية بشأن مصر.

9.1 دور ألمانيا في اتفاقية صندوق النقد الدولي مع مصر

593 من أجل تفاصيل حول البرنامج، انظر:
IMF (2017) *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility – Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt.* Country Report No. 17/17, January [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/01/18/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-44534.

طلبت الحكومة المصرية، في عهد الرئيس عبد الفتاح السيسي، الدعم رسمياً من صندوق النقد الدولي، على خلفية الوضع الاقتصادي الكارثي، حيث بلغ نصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي 2.1 بالمئة، وهو معدل ضئيل، فيما وصلت معدلات التضخم إلى 13.8 بالمئة، وارتفع معدل البطالة ليطال أكثر من 34.3 بالمئة من الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24)، وكان الوضع حرجاً بالنسبة لمعظم السكان.[594]

بالإضافة إلى ذلك، لم يكن الوضع المالي للدولة مستداماً، حيث ارتفع عجز الموازنة في السنة المالية 2016-2015 مرة أخرى بأكثر من 10 بالمئة، وارتفع الدين الوطني إلى نحو 100 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وتعيّن على البنك المركزي أن يعلن انخفاضاً إضافياً في احتياطيات النقد الأجنبي إلى نحو 15 مليار دولار في تموز/يوليو 2016. وكان استمرار هذا المسار سيعرض الملاءة المالية للبلاد إلى الخطر على أساس شهري.[595]

ولم يكن هذا الوضع جديداً بأي حال من الأحوال، فقد كان وضع البلاد الاقتصادي قاتماً حتى في السنوات التي سبقت عام 2016. على سبيل المثال، كانت احتياطيات النقد الأجنبي للبلاد قد استنفدت تقريباً في صيف 2013. ويمكن تفسير عدم اضطرار مصر إلى اللجوء لصندوق النقد الدولي في ذلك الوقت باستعداد الدول العربية الحليفة لدعم البلاد. وعدت السعودية والإمارات والكويت بتقديم 12 مليار دولار، على شكل مساعدات مالية وإمدادات نفطية مباشرة، بعد الانقلاب العسكري عام 2013 لدعم نظام السيسي.[596] ووفرت تلك الدول نحو 16.8 مليار دولار من الودائع للبنك المركزي المصري بحلول خريف عام 2016. كما أصبحت الصين مقرضاً جديداً ومهماً. بالإضافة إلى ذلك سجلت مصر زيادة كبيرة في قروض البنك الدولي بين عامي 2010 و2016.[597]

ولكن ممالك الخليج لم تعد مستعدة لتزويد مصر بقروض جديدة في عام 2016. وحتى البنك الدولي، الذي وسع نطاق التزامه بشكل كبير بين عامي 2011 و2016، بدا أنه لم يعد لديه مجال للتصرف وإتاحة أموال جديدة.[598] وهكذا وصلت مصر إلى نهاية الطريق، خاصة وأن وضع الميزانية غير المستقر كان يؤثر بشكل متزايد على مؤونة السكان المصريين.[599] لم يتبق خيار أمام الحكومة في عهد الرئيس السيسي سوى طلب الدعم من صندوق النقد الدولي وفي هذه اللحظة أعادت دول نادي باريس – المانحون التقليديون لمصر (خاصة مجموعة الدول السبع) – لتلعب دوراً مهماً. كانت أهمية تلك الدول الدائنة لمصر قد انخفضت بشكل كبير بين عامي 2010 و2016. ووفقاً للإحصاءات المصرية،

594 المرجع بالإنجليزية:

The World Bank (2016) *Word Development Indicators* [Online].
https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

595 المرجع بالإنجليزية:

Cook, S.A. (2016) 'Egypt's Nightmare Sisi's Dangerous War on Terror', *Foreign Affairs* [Online].
https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/egypt-s-nightmare.

596 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2013) 'Egypt received $7 billion of promised $12 billion in Gulf aid – central bank', *Reuters: Business News*, 29 September [Online]. https://uk.reuters.com/article/uk-egypt-finances/egypt-received-7-billion-of-promised-12-billion-in-gulf-aid-central-bank-idUKBRE98S05N20130929.

597 المرجع بالإنجليزية:

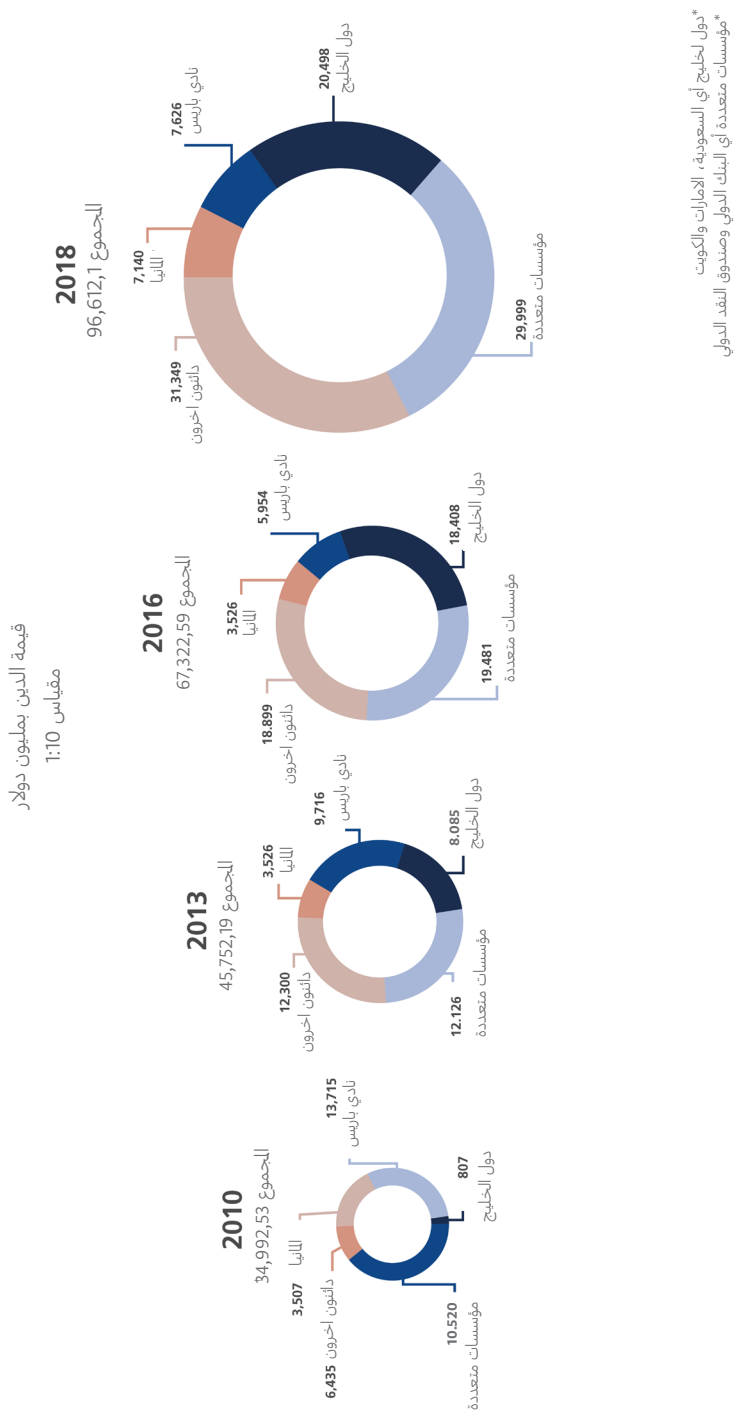
CBE (no date) *External Position of the Egyptian Economy*. Various issuers [Online]. https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Publications/Pages/ExternalPosition.aspx.

598 تضاعفت التزامات مصر المستحقة للبنك الدولي بين كانون الأول/ديسمبر 2010 وحزيران/يونيو 2016 (إلى 5.1 مليار دولار) (المرجع السابق.)

599 على سبيل المثال، كان ينبغي مصادرة مخازن السكر من الشركات، وإلا فإن إعانات السكر للشعب المصري لن تكون متوفرة. انظر:

Elyan, T. (2016) 'Egypt Authorities Seize Sugar at Edita Plant Amid Shortage', *Bloomberg, Business*, 24. October [Online]. https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-24/egypt-authorities-seize-sugar-at-edita-plant-amid-shortage.

الشكل 9.1: مستحقات الحكومة الألمانية على مصر



المصدر: بولر هيرمز، ضمانات ائتمان الصادرات لجمهورية ألمانيا الاتحادية، التقارير السنوية 2015، 2016، 2017، 2018

مثلت ديون نادي باريس نحو 50 بالمئة من الديون الخارجية المستحقة لمصر مع نهاية 2010، مقارنة بأقل من 16 بالمئة في عام 2016 (انظر الشكل 9.1).

احتلت هذه الدول مكانة ذات أهمية خاصة في ظل عدم وجود بدائل للحكومة المصرية للعثور على مصادر أخرى للتمويل. فمن ناحية، تمتلك تلك الدول أكثر من 50 بالمئة من حقوق التصويت في مجلس إدارة صندوق النقد الدولي، وتملك الكلمة الفصل في قرارات الإقراض.[600] ومن ناحية أخرى، وهي الأهم، كانت مصر بحاجة إلى المزيد من المقرضين غير صندوق النقد الدولي. فقد قدّرت توقعات موظفي صندوق النقد الدولي أن عجز مصر التمويلي لبرنامج الإصلاح المقترح لمدة ثلاث سنوات يصل إلى 35 مليار دولار. وأصبح التمويل الإضافي لا غنى عنه، لأن صندوق النقد الدولي كان قادراً على تغطية 12 مليار دولار فقط عبر صرف حقوق السحب الخاصة.[601]

احتلت ألمانيا مكانة خاصة في نادي باريس كأكبر المانحين، ومثلت ديونها 30 بالمئة من ديون مصر لدول نادي باريس في تموز/يوليو 2016. وضع هذا المنصب ألمانيا - بالإضافة لدورها كعضو مهم في المؤسسات المانحة الأخرى مثل بنك الاستثمار الأوروبي وبنك التنمية الإفريقي - في موقع قيادة المفاوضات بين مصر وصندوق النقد الدولي. وجرت عدة زيارات متبادلة عام 2016 بين المسؤولين الألمان والمصريين، بما في ذلك رحلة قام بها المستشار الرئيسي لميركل، برفقة محافظ البنك المركزي الألماني الذي يعمل أيضاً بمثابة المحافظ الألماني في مجلس محافظي صندوق النقد الدولي، ما يشير لحدوث مفاوضات مغلقة مكثفة بين الحكومتين.[602] وافقت ألمانيا في نهاية المطاف على توفير تمويل إضافي بقيمة 250 مليون دولار لسد العجز المالي في 2018-2017.[603] وفي وقت لاحق، تم توفير 250 مليون دولار أخرى من القروض للسنة المالية 2019-2018.[604] وهكذا قدمت ألمانيا مساعدة أكبر بكثير من دول نادي باريس الأخرى لدعم الاتفاقية.[605]

9.2 مصالح ألمانيا في الاتفاقية

600 يحتكر نادي باريس 56.5 بالمئة من حقوق التصويت. انظر من أجل توزّع حقوق التصويت:
IMF (2020) *IMF Executive Directors and Voting Power* [Online]. https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx.

601 IMF (2017, p. 62) (595).

602 جرت هذه الرحلة في 21 حزيران/يونيو، قبل أن تطلب مصر المساعدة بشكل رسمي من صندوق النقد الدولي. إلا أنه يمكن افتراض حدوث مفاوضات على اتفاقية صندوق النقد الدولي قب طلب المساعدة الرسمي بفترة.

603 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2017, p. 62)

604 المرجع بالإنجليزية:
IMF (2019b) *Arab Republic of Egypt, Fourth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund facility –Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*. IMF Country Report No. 19/98, April 2019, p. 61 [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/05/Arab-Republic-of-Egypt-Fourth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-46738.

605 المرجع بالإنجليزية:
U.K. and France contributed USD 150 million each, Japan USD 50 million.

يبدو دعم ألمانيا لبرنامج إصلاح صندوق النقد الدولي بديهياً في ضوء أهمية مصر لألمانيا. إذ كانت مصر منذ الخمسينات دولة ذات أولوية على سلم التعاون التنموي الألماني. فقد قدمت ألمانيا لها ما يزيد عن 178 مليون يورو سنوياً من المساعدة التنموية الرسمية في السنوات العشر الماضية وحدها، معظمها على شكل قروض منخفضة الفائدة.[606]

رغم ذلك هناك مؤشرات على أن مصالح سياسات التنمية لم تكن القوة الدافعة وراء الدعم الألماني لبرنامج صندوق النقد الدولي عام 2016. تحوم شكوك منذ البداية حول إمكانية تماشي أهداف برنامج الإصلاح مع أهداف التنمية الألمانية لمصر بأي شكل، إذ لا تبدو التنمية أولوية رئيسية ظاهرياً. ينص البرنامج نفسه أنه يهدف إلى "استعادة استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز النمو الاحتوائي". ويتوافق النمو الاحتوائي مع الهدف الأهم للتعاون التنموي المصري-الألماني، الذي أعلنته الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية، وهو "المساعدة على تحسين الظروف المعيشية لعامة السكان".[607]

ورغم ذلك، تكشف نظرة فاحصة أن العلاقة بين استقرار الاقتصاد الكلي والنمو الاحتوائي غير واضحة حقاً في البرنامج. بل على العكس، تشير طبيعة البرنامج إلى أن الإصلاحات المتصورة ستكون ذات تأثير سلبي للغاية على الظروف المعيشية لعامة السكان. وتشير بسمة المومني إلى أن أوجه التشابه مع سياسات صندوق النقد الدولي السابقة في مصر واضحة: "إنهم يؤكدون على السعي لتحقيق النمو الاقتصادي، بينما يتجاهلون (وبالتالي يفاقمون) تحديات الاقتصاد السياسي الملحة التي ينطوي عليها السعي لهذا النمو". [608]ويشير هذا الاستنتاج إلى عدم معالجة البرنامج لتأثير الجيش المصري على الاقتصاد والمجتمع، والذي يعتبره الكثير من المراقبين عقبة رئيسية أمام النمو الاحتوائي.

ويتعارض إهمال الظروف الاقتصادية السياسية مع مقاربة التنمية الألمانية المعلنة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي تم تعديلها تدريجياً منذ عام 2011.[609] فقد سلطت الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية الضوء على أوجه القصور في الديمقراطية والمشاركة السياسية والعدالة كقضايا رئيسية للتعاون التنموي في المستقبل، عبر ورقة موقف داخلية في آب/أغسطس 2014. وقد تم إدراج هذه النتائج أيضاً في "المبادرة الخاصة لتحقيق الاستقرار والتنمية في شمال إفريقيا والشرق الأوسط"، التي تضم مصر. وأطلقت الحكومة الألمانية برامج خاصة في السنوات الأخيرة لتعزيز الحكم الرشيد وتمكين المجتمع المدني، إضافة إلى مجالات التعاون التقليدية ذات الأولوية (وهي المياه والطاقة والتعليم).[610] ومع ذلك يبدو أن هذه النتائج لم تلعب أي دور في تصميم برنامج صندوق النقد الدولي.

كما تتوافق هذه الملاحظة مع حقيقة أن الوزارة الاتحادية للتعاون شاركت بشكل محدود في المفاوضات المتعلقة بالدعم الألماني لبرنامج صندوق النقد الدولي في مصر. من حيث المبدأ، تأخذ الوزارة الاتحادية زمام المبادرة في المشاورات الحكومية

606 المرجع بالإنجليزية:

Own calculations based on Furness, M. (2019) '*Donorship' and Strategic Policymaking: Germany's MENA Aid Programme since the Arab Uprisings', Development Policy Review, Annex 1* [Online]. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dpr.12461; Auswärtiges Amt (2019) Egypt: Bilateral Relations, 28 June [Online]. https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/aegypten-node/egypt/227486#content_1.

607 المرجع بالإنجليزية:

See BMZ (no date) *Egypt – Situation and Cooperation* [Online]. https://www.bmz.de/en/countries_regions/naher_osten_mittelmeer/aegypten/zusammenarbeit/index.html.

608 المرجع بالإنجليزية:

Momani, B. (2018) *'Egypt's IMF program: Assessing the political economy challenges*', Bookings Report, 30 January [Online]. https://www.brookings.edu/research/egypts-imf-program-assessing-the-political-economy-challenges/.

609 المرجع بالإنجليزية:

Furness, M. (2019) (see Note 610).

610 المرجع بالإنجليزية:

BMZ (no date).

مع مصر بشأن التعاون التنموي (بما في ذلك التعاون التقني والمالي) وتنسق أنشطتها مع الجهات الحكومية الأخرى ذات الدور الحيوي في التعاون التنموي الألماني.

ولكن الوزارة الألمانية اضطرت لمواجهة الأمر الواقع في صيف 2016. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن علاقات ألمانيا مع صندوق النقد الدولي لا تخضع لسيطرتها، بل تعود إلى وزارة المالية والبنك المركزي الألماني. ولا تتخذ هاتان الجهتان أي مواقف سياسية فيما يتعلق بالتعاون التنموي الألماني مع أية دولة معينة، بل تتصرفان كوصي للمصالح المالية لألمانيا فحسب. ولا يزال من غير الواضح إلى أي مدى أتيحت للوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية ووزارة الخارجية الفرصة لإجراء تقييماتهما الخاصة بشأن محتوى برنامج صندوق النقد الدولي ضمن عملية التنسيق بين الوزارات. ونظراً للضغوط الزمنية التي جرت في ظلها المفاوضات بين صندوق النقد الدولي ومصر، فمن غير المحتمل أن تكون قد أتيحت للوزارات فرصة لإجراء تقييم شامل.

العام	القيمة (مليار يورو)	نسبة المخاطر القائمة
2014	0.9	1%
2015	3.0	3.3%
2016	6.8	7.6%
2017	6.5	7.6%
2018	6.6	7.6%

مُنحت القروض لمصر [illegible] ف الوزارات استخدام هذا النوع من الائتما[illegible]رة، حيث استخدمت المستشارية بنداً خاص[illegible]ة لألمانيا"، بناءً على "مبادرة شخصية من [illegible] المستشارية، إذا كانت لعبت دوراً بالأصل. و[illegible] حول القروض المالية غير المشروطة، ومن الواضح أن ذلك لم يحدث.

ربما كانت الاعتبارات الاقتصادية أكثر صلة بالموضوع. إذ لم تكن ألمانيا تعتبر مصر دولة ذات أهمية اقتصادية تقليدياً. على سبيل المثال، تم تصدير سلع بقيمة 1.7 مليار يورو فقط إلى مصر عام 2015، ما يضع البلاد في المرتبة السادسة والأربعين بين وجهات التصدير الألمانية.[612] ورغم ذلك، قدمت الحكومة الألمانية دعماً كبيراً للشركات الألمانية العاملة في مصر في عامي 2015 و2016.

كان العقد الرائد مع مجموعة سيمنز الألمانية ذا أهمية خاصة في هذا السياق. إذ وقعت شركة سيمنز في حزيران/يونيو 2015 صفقة بقيمة 8 مليارات يورو مع مصر، لتوفير محطات توليد الطاقة العاملة بالغاز والرياح، بهدف زيادة توليد

611 المرجع بالإنجليزية:
Bundesministerium der Finanzen (2019) *Die Auslandsgewährleistungen des Bundes (The federal guarantees abroad)* [Online]. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Internationale_Finanzpolitik/Auslandsgewaehrleistungen_des_Bundes/2012-06-18-auslandsgewaehrleistungen-des-bundes.html.

612 المرجع بالإنجليزية:
Germany Trade & Invest (2015) *Wirtschaftsdaten kompakt: Ägypten, October* [Online]. https://www.bak.de/w/files/netzwerk-architektur-export/07laenderinformationen/afrika/aegypten-11.2015_wirtschaftsdaten-kompakt-aegypten-november-2015.pdf.

الكهرباء في مصر بنسبة 50 بالمئة.[613] وكان هذا الاتفاق – وهو الأكبر في تاريخ الشركة – عاملًا حيوياً للحفاظ على الوظائف الألمانية وأرباح الشركة بالنسبة لقسم محطات توليد الطاقة الذي يتسبب بخسارة الشركة. وطلب جو كايسر، الرئيس التنفيذي لشركة سيمنز، الدعم من الحكومة الألمانية التي منحته إياه في النهاية.[614] واحتلت مصر بعد هذه الصفقة، المرتبة الثالثة في 2015 والثانية في 2016 في المقارنة الدولية من حيث ضمانات ائتمان الصادرات الألمانية الصادرة حديثاً.[615]

الجدول 9.1: ضمانات ائتمان الصادرات الاتحادية والمخاطر القائمة 2018-2014

وبناءً على ذلك، زادت المخاطر القائمة للحكومة الفيدرالية تجاه مصر بشكل كبير، من 900 مليون دولار عام 2014، إلى 6.8 مليار دولار عام 2016، وبذلك وصلت حصة مصر من إجمالي المخاطر القائمة إلى 7.5 بالمئة (الشكل 2). كما ينعكس هذا التوجه في إحصاءات الديون التي أفاد بها البنك المركزي المصري، والتي يجب قراءتها بمفردها بحذر. لقد ارتفع الدين العام والمضمون لألمانيا بنحو 130 بالمئة بين عامي 2015 و2017 وفقاً لهذه الإحصائيات، ما رفع حصة ألمانيا من مستحقات مصر للدول الأعضاء في نادي باريس إلى 50 بالمئة تقريباً (كانت أقل من 30 بالمئة عام 2010). وسيكون لعجز مصر الوشيك عن الوفاء بالتزاماتها تأثير أكبر بكثير على ميزانية الدولة الألمانية مما كان عليه قبل عام 2015، ما يجعل دعم الحكومة الفيدرالية لصفقة صندوق النقد الدولي أكثر أهمية لألمانيا مما كان عليه لأعضاء نادي باريس الآخرين.

رغم ذلك كله، يكمن دافع المستشارية الرئيسي لتيسير القروض الجديدة إلى مصر في اعتبارات السياسة الأمنية. كان هناك قول يتكرر للدبلوماسيين والسياسيين الألمان، حتى قبل عام 2016، بأن "مصر أكبر من أن تنهار"، وهو قول يعبر عن خوف أساسي من عواقب انهيار مصر على أوروبا. وقد زاد هذا القلق بشكل كبير بعد أزمة المهاجرين الأوروبية عام 2015، حيث قلق صناع القرار في العواصم الأوروبية أن طريقاً جديداً للهجرة غير النظامية إلى أوروبا قد يظهر عبر مصر. في الواقع، ازداد عدد المهاجرين القادمين من مصر بشكل ملحوظ منذ عام 2013. وكانت هناك زيادة تقدر بنحو 96 بالمئة بين عامي 2015 و2016 فقط. رغم أن نمط الهجرة هذا يعني أن أقل من 10 بالمئة من أصل 180,000 مهاجر وصلوا إلى إيطاليا أتوا من أو عبر مصر، إلا أن وكالة الحدود الأوروبية وخفر السواحل)فرونتكس(حذرت من أن مصر قد تبرز "كطريق

613 المرجع بالإنجليزية:
Reuters (2015) *UPDATE 2-Siemens signs 8 billion euro power deal with Egypt, 3 June* [Online]. https://www.reuters.com/article/siemens-egypt-power/update-1-siemens-signs-8-billion-euro-power-deal-with-egypt-idUSL5N0YP41Z20150603.

614 لم يتصرف المدير التنفيذي لسيمنس جو كايسر بطريقة حذقة. ففي رسالة إلى نائب المستشارة والوزير الاتحادي للاقتصاد سيغمار غابرييل (من الحزب الديمقراطي الاجتماعي)، أكّد على أهمية مولّدات الطاقة المعتمدة على الغاز بالنسبة لمصر. وفي نهاية الرسالة، أشار إلى أن آلاف الوظائف في ألمانيا معتمدة على هذه العلاقة التجارية. قام المؤلف بالاطلاع على هذه الرسالة بنفسه..

615 المرجع بالإنجليزية:
Euler Hermes (2016) *Export Credit Guarantees of the Federal Republic of Germany. Annual Report*, p. 60 [Online]. https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/7b5ec850811238194a3276cb707b9e18f4fb3782/JB_2016_EH_E_F.pdf.

رئيسي بديل إلى إيطاليا".[616]

اعتبرت الحكومة في برلين (وخاصة مكتب المستشارة) قضية اللاجئين على رأس أولويات سياستها الخارجية.[617] وكانت الحكومة المصرية على دراية تامة بهذه الحقيقة، وعرفت كيف تستغلها. إذ طلب الدبلوماسيون المصريون بصراحة المزيد من المساعدة المالية من نظرائهم الألمان، مع تصاعد تهديد تدفق المزيد من اللاجئين من ساحل مصر المتوسطي نحو أوروبا. وهكذا أصبح تأمين حدود مصر البحرية الموضوع الرئيسي للمفاوضات الثنائية بين ألمانيا ومصر.

ورغم انعدام الارتباط الرسمي للمفاوضات بشأن قضية الهجرة بتلك التي تتعلق بقرض صندوق النقد الدولي في أي وقت من الأوقات، إلا أن توقيت المفاوضات المتوازي وتعليقات السياسيين الألمان في ذلك الوقت توحي بارتباطها الوثيق. في الواقع أغلقت مصر حدودها البحرية بإحكام وأوقفت الهجرة غير النظامية بشكل تام تقريباً عند اختتام مفاوضات قرض صندوق النقد الدولي. ومنذ ذلك الحين، غادر بضع عشرات من المهاجرين فقط مصر إلى أوروبا. بعد ذلك بعامين، وفي زيارتها إلى القاهرة، شكرت المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل مصر على "أمن الحدود البحرية الممتاز"، مشيرة في هذا السياق إلى أن ألمانيا ستدعم الإصلاحات الاقتصادية في مصر بقرض مالي غير مشروط بقيمة 500 مليون يورو.[618]

9.3 نتائج البرنامج من منظور ألماني

يمكن اعتبار اتفاقية صندوق النقد الدولي مع مصر قصة نجاح من منظور ألماني. حيث أعادت تدابير تثبيت الاقتصاد الكلي الملاءة المالية للبلاد، وأحيت الإصلاحات النمو الاقتصادي، وقللت العجز الخارجي والمالي، وأدت إلى زيادة ملحوظة في احتياطيات النقد الأجنبي.[619] والأهم من ذلك وقت مصر بوعدها بوقف الهجرة غير النظامية، إذ أغلقت قوات الأمن المصرية ساحل المتوسط، حتى لا يتمكن اللاجئون من العبور إلى أوروبا. لكن هذا التقييم يتجاهل حقيقة أن هذه التأثيرات هي تأثيرات أولية قصيرة المدى، ويمكن أن يكون للاتفاق عواقب سلبية كبيرة على ألمانيا على المدى المتوسط والطويل.

فمن ناحية، جاء استقرار الاقتصاد الكلي في مصر بثمن باهظ، أي مع زيادة حادة في الدين العام. لقد قلل صندوق النقد الدولي، بشكل غير مسؤول، من حجم القصور في برنامج الإصلاح. ويتحدث الصندوق عن النجاح ويشير إلى إجمالي نسبة

616 المرجع بالإنجليزية:
Roll, S. (2018) '*Egypt: Migration Policy and Power Consolidation*', p. 62, in Koch, A., Weber, A. and Werenfels, I. (eds.) Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management. Research Papers 2018/RP (04), July, pp. 56-65 [Online]. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP04_koh_et_al.pdf.

617 عام 2015، تم تشكيل فريق تنسيق خاص لسياسات اللاجئين في المستشارية، رأسه جان هيكر الذي أصبح مستشار ميركل لشؤون السياسة الخارجية عام 2017.

618 لعل المستشارة عنت 500. انظر:
Die Bundeskanzlerin (2018) Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem ägyptischen Präsidenten Abdelfattah Al-Sisi, 30 October [Online]. https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-aegyptischen-praesidenten-abdelfattah-al-sisi-1543870.

619 في نهاية 2018، وصل احتياطي العملات الأجنبية إلى ما يفوق 44 مليار دولار، أي ثلاثة ضعاف ما كانته في صيف 2016 وبما يكفي لتغطية حوالي تسعة أشهر من الواردات، بحسب رويترز:
Reuters (2018) *UPDATE 3-Traders say Egypt delays wheat payment guarantees, ministry dismisses criticism*, 5 December [Online]. https://www.reuters.com/article/egypt-wheat/update-3-traders-say-egypt-delays-wheat-payment-guarantees-ministry-dismisses-criticism-idUSL8N1YA1UO.

الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، والتي انخفضت وفقاً للإحصاءات الرسمية من 96.9 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في 2015-2016 إلى 85.2 بالمئة في 2018-2019.[620] ومع ذلك، من المشكوك فيه أن الإحصاءات الرسمية شملت جميع الديون الحكومية المتراكمة في السنوات الأخيرة. ويشمل أحد الأمثلة على ذلك قرضاً بقيمة 25 مليار دولار، يُزعم أن روسيا منحته إلى مصر لتمويل أول محطة للطاقة النووية في البلاد.[621] وعلاوة على ذلك، تعدّ الإحصائيات المصرية محدودة المصداقية، خاصة فيما يتعلق بالديون المحلية، وهي أقل قابلية للتحقق الخارجي (بما في ذلك من موظفي صندوق النقد الدولي) من أرقام الديون الخارجية. ومن اللافت للانتباه أن الانخفاض في إجمالي الدين يرجع بشكل حصري تقريباً إلى انخفاض الدين المحلي (من 89 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في 2015/2016 إلى 67.5 بالمئة في 2018/2019). لم يرتفع الدين الخارجي بشكل حاد كمجموع فحسب، بل ارتفع كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي أيضاً منذ بداية برنامج صندوق النقد الدولي (ارتفع من 7.8 بالمئة إلى 17.7 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه الفترة، باستثناء الاحتياطيات الدولية للبنك المركزي).[622]

وتعدّ توقعات صندوق النقد الدولي، التي تشير إلى انعكاس هذا الاتجاه بدءاً من عام 2019، موضع شك، بالنظر إلى افتراضاتها الأساسية، مثل الزيادة الكبيرة في الاستثمار الأجنبي المباشر والمحافظ الاستثمارية. حتى لو أظهر إجمالي الدين انخفاضاً طفيفاً بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الثلاث الماضية، فإن ذلك يرجع أساساً إلى زيادة النمو الاقتصادي، وليس لانخفاض إجمالي عبء الدين العام. بعبارة أخرى، كان النمو الاقتصادي أعلى من نمو الديون منذ عام 2016. رغم هذا، ووفقاً لما يشير إليه عمرو عدلي في مساهمته في هذا المنشور، لم يتضح بعد إذا ما كانت معدلات النمو الاقتصادي ستظل مرتفعة في السنوات القادمة، نظراً لعدم وجود إصلاحات هيكلية.

ونتيجة لذلك، يمكن توقع استمرار إثقال ميزانية الدولة المصرية إلى درجة لا يمكن تحملها عبر خدمة الديون المرتفعة. حيث ارتفعت حصة خدمة الدين في الإنفاق الحكومي من 29.9 بالمئة إلى 38.8 بالمئة بين 2015-2016 و2018-2019 فقط، رغم الانخفاض المزعوم في إجمالي الدين.[623] ومن المرجح أن يستمر هذا التوجه، ما سيجبر الحكومة المصرية على تحمل ديون جديدة في سوق رأس المال الدولي، الأمر الذي سيصبح أكثر صعوبة دون اتفاقية صندوق النقد الدولي لدعمها. ويمكن أن تصبح مصر في وقت قريب معتمدة على المساعدات المالية الجديدة، ولا يعد ذلك احتمالاً جيداً لألمانيا، التي ستتعرض لضغوط للمشاركة في هذه المساعدة مرة أخرى.

ومن ناحية أخرى، كان لاتفاق صندوق النقد الدولي آثار كبيرة على الظروف المعيشية للسكان. وقلل صندوق النقد الدولي من شأن هذا التأثير، عبر الإشارة إلى الانخفاض الحاد في البطالة منذ بداية البرنامج، وهي حقيقة أكدتها الحكومة المصرية

620 المرجع بالإنجليزية:

IMF (2019b) and IMF (2019c) *Arab Republic of Egypt, Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund facility -Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*. IMF Country Report No. 19/311, October 2019 [Online]. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/10/Arab-Republic-of-Egypt-Fifth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-48731.

621 المرجع بالإنجليزية:

Reuters (2016) Russia to lend Egypt $25 billion to build nuclear power plant, 19 May [Online]. https://www.reuters.com/article/us-egypt-russia-nuclear/russia-to-lend-egypt-25-billion-to-build-nuclear-power-plant-idUSKCN0YA1G5.

622 المرجع بالإنجليزية:

IMF 2019b and 2019c.

يُذكر أن صندوق النقد الدولي يعرض أرقام مديونية كلية، أي أنه يطرح الاحتياطي الدولي من الدين الخارجي، وهو ما يقلّل بشدة من نسبة الدين إلى الناتج المحلي.

623 حسابات شخصية. انظر أيضاً:

IMF (2019b, c).

مراراً وتكراراً. وكما هو الحال بالنسبة لإحصائيات الديون المصرية، يجب النظر إلى إحصاءات سوق العمل الرسمية بحذر شديد.[624] فهي لا تقدم صورة واقعية عن الوضع الاجتماعي في البلاد، لأنها لا تشمل الكثير من البطالة ونقص العمل ونوعية ظروف العمل.[625]

ليس غريباً أن يتناقض توجه آخر مع أوضاع التشغيل التي يُفترض أنها تحسنت، وهو زيادة الفقر على مستوى البلاد. فكما يشير عدلي، ارتفع معدل الفقر الرسمي بشكل ملحوظ بين عامي 2015 و2018 من 27.8 بالمئة إلى 32.5 بالمئة. [626]في الواقع يمكن أن يكون الوضع أسوأ، لأن الحكومة المصرية تحدد خط الفقر الرسمي عند 45 دولار فقط في الشهر، وهو مبلغ بالكاد يكفي للبقاء. وصرح البنك الدولي في نيسان/أبريل 2016 أن "نحو 60 بالمئة من سكان مصر إما فقراء أو يعانون من هشاشة، وأن التفاوت الاقتصادي في ارتفاع".[627]

ولا تعد العواقب الاجتماعية لبرنامج صندوق النقد الدولي بأي حال من الأحوال مجرد مرحلة تأقلم مؤقتة و"عادية" ناتجة عن تدابير تقشف كان يجب اتخاذها منذ زمن طويل. بل تتعلق هذه العواقب أيضاً بسياسة الإنفاق الحكومية غير الملائمة، التي لم تلقَ أي تدقيق رسمي من صندوق النقد الدولي. وتتضمن هذه السياسة الإنفاق العام على المشاريع العملاقة المشكوك فيها (مثل العاصمة الإدارية الجديدة للبلاد) دون إجراء دراسات جدوى كافية أو مناقصات عامة، والأهم من ذلك التوسع المفرط لأجهزة الأمن المصرية.

لقد نما الجيش المصري بشكل كبير في السنوات الأخيرة، وهو ما لم ينعكس في أرقام الميزانية الرسمية.[628] وتوضح ذلك التحليلات المستقلة - بشأن شراء الأسلحة في مصر على سبيل المثال. حيث أصبحت مصر ثالث أكبر مستورد لأنظمة الأسلحة الرئيسية، بمشتريات بلغت 7.5 مليار دولار بين عامي 2014 و2018، أي تزامناً مع ارتفاع معدلات الفقر بشكل كبير.[629] بالإضافة إلى ذلك، يشير مراقبو السوق إلى أن الجيش وسّع أنشطته في قطاع الأعمال المدنية بشكل كبير في السنوات الأخيرة.

وبخلاف الرقم الحكومي الذي يدعي أن حصة الجيش في الاقتصاد تبلغ 1.5 بالمئة فقط، ربما تكون تلك النسبة وصلت

624 تقليدياً يتم تعيين رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء من الجيش، وهو ما يعني أن الاستقلال السياسي لجهاز الإحصاء مشكوك به. انظر:
Paris 21 (2015) '*Partnership in Statistics for Development in the 21st Century*', National Statistical System Assessment Egypt. September [Online]. https://paris21.org/sites/default/files/NSS-Assessment-Egypt_2015.pdf.

625 المرجع بالإنجليزية:
See KFW (2018) '*Unemployment in North Africa – men without jobs are not the only problem*', KFW Research, 24 September, p. 2 [Online]. https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2018-EN/Fokus-Nr.-224-September-2018-Youth-unemployment-North-Africa.pdf.

626 المرجع بالإنجليزية:
See Ahram Online (2019) 32.5 percent of Egyptians live below poverty line: CAPMAS, 30 July [Online]. http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/341838/Business/Economy/-percent-of-Egyptians-live-below-poverty-line-CAPM.aspx.

627 المرجع بالإنجليزية:
The World Bank (2019) *World Bank Group to Extend Current Strategy in Egypt to Maintain Momentum on Reforms, Press Release*,30 April [Online]. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/30/world-bank-group-to-extend-current-strategy-in-egypt-to-maintain-momentum-on-reforms.

628 رسمياً، تراجع الإنفاق العسكري المصري عام 2018 بنسبة 20 بالمئة عما كان عام 2009. لكن كما يشير معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام، "يبقى من غير الواضح كيف يمكن أن يتراجع الإنفاق العسكري المصري فيما الدولة منخرطة في عمليات عسكرية كبرى في شبه جزيرة سيناء وهي تنفذ برامج شراء أسلحة ثقيلة".
SIPRI (2019) 'Trends In World Military Expenditure', *SIPRI Fact Sheet*, April [Online]. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018.pdf.

629 المرجع بالإنجليزية:
See SIPRI [Online]. http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

إلى 40 بالمئة.[630] ونجد الإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى زيادة المنافسة وشفافية السوق محكومة بالفشل في مواجهة مصالح الجيش الضاربة.

ويكشف توسع الجهاز الأمني عن حلقة مفرغة خطيرة: فكلما تدهورت الظروف المعيشية بسبب تدابير التقشف التي تركز على الإنفاق الاجتماعي، زاد دافع النظام غير الشرعي ديمقراطياً للاستثمار في أجهزة أمن البلاد بغية تعزيز الولاءات وحماية نفسه ضد استياء السكان المتزايد. وقد تدهورت حالة حقوق الإنسان في مصر بشكل كبير منذ تنفيذ برنامج صندوق النقد الدولي. وتشمل الأدلة زيادة في أحكام الإعدام، وعمليات القتل خارج نطاق القضاء، والاستخدام المنهجي للتعذيب في السجون التي يُحتجز فيها ما يصل إلى 60,000 سجين سياسي، وانعدام حرية الصحافة، والطبيعة القمعية للقوانين المتعلقة بالمجتمع المدني.[631]

تجاهل صندوق النقد الدولي هذه الحلقة المفرغة من "تثبيت" الاقتصاد الكلي ومن ثم توسيع الدولة البوليسية بكل عواقبها الوخيمة، مما يوضح مرة أخرى موضع الضعف العام الذي يشوب سياسة الصندوق: التركيز الخالص على استقرار الاقتصاد الكلي، مع تجنب أي شيء من شأنه المساس بظروف الإطار السياسي للبلد المعني بالبرنامج.

لا يمكن لألمانيا أن تتجاهل هذه الحلقة المفرغة، ليس لأن الحكومة الألمانية أعلنت أن حماية حقوق الإنسان هي حجر الزاوية في سياستها الخارجية والتنموية فقط، ولكن بسبب مصالح ألمانيا الرئيسية في احتواء الهجرة غير القانونية أيضاً. إذ يخلق استمرار هذا التجاهل خطراً كبيراً على تعافي مصر على المدى المتوسط والطويل، كما يتضح من التدهور الكبير في الظروف المعيشية ومن التدهور الاجتماعي والاقتصادي والقمع السياسي. في هذا السياق، يمكن للمرء أن يفترض زيادة في ضغط الهجرة في السنوات القادمة. وستعتمد ألمانيا، مثل شركائها الأوروبيين، بشكل متزايد على استعداد الحكومة المدعومة من الجيش في القاهرة لتأمين الحدود البحرية لمصر، وهو ليس حلاً مستداماً بأي حال من الأحوال.

9.4 خاتمة

630 المرجع بالإنجليزية:
Hamama, M. (2019) *'Sisi says military economy is 1.5% Egypt's GDP, but how accurate is this?*, Mada Masr, 2 November 2016 [Online]. https://madamasr.com/en/2016/11/02/feature/economy/sisi-says-military-economy-is-1-5-of-egypts-gdp-but-how-accurate-is-this/; own interviews with European diplomats and financial experts, Berlin 2019.

631 المرجع بالإنجليزية:
Amnesty International (2019) *Egypt: Series of draconian laws 'legalizes' unprecedented repression six years since fall of Morsi*, 3 July [Online]. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/egypt-series-of-draconian-laws-legalizes-unprecedented-repression-six-years-since-fall-of-morsi/; Human Rights Watch (2017) *Egypt: Torture Epidemic May Be Crime Against Humanity,* 6 September [Online]. *https://www.hrw.org/news/2017/09/06/egypt-torture-epidemic-may-be-crime-against-humanity.*

طرح هذا التحليل أسئلة حول الدور الذي لعبته ألمانيا في التوصل إلى اتفاقية صندوق النقد الدولي مع مصر، ودوافع ألمانيا للتصرف، والنتائج التي ستعود بها الاتفاقية وبرنامج الإصلاح الاقتصادي المرتبط بها على ألمانيا نفسها. ويمكن الإجابة على هذه الأسئلة على النحو التالي:

أولاً، كان لألمانيا تأثير أكبر بكثير على إبرام الاتفاقية مما هو معروف بشكل عام – أي أكثر مما تشير إليه الحصة الألمانية في تصويت مجلس إدارة صندوق النقد الدولي. ويتجلى ذلك في المتطلبات المالية الإضافية لتنفيذ برنامج الإصلاح، والتي حددها صندوق النقد الدولي. وكان احتمال تمكن مصر من تأمين الموارد المالية الإضافية، التي يحتاجها صندوق النقد الدولي لتنفيذ البرنامج دون دعم إحدى أهم الدول الدائنة لمصر، احتمالاً ضعيفاً جداً.

ثانياً، يبدو أن ألمانيا لم تستخدم نفوذها على اتفاقية صندوق النقد الدولي للتأثير على تصميم برنامج الإصلاح الأساسي. وبدلاً من اغتنام الفرصة لتنفيذ أهداف سياسة التنمية الخاصة بها، تُرك التصميم النظري لبرنامج الإصلاح الاقتصادي ومراقبته لصندوق النقد الدولي، الذي لم يضمّن أهداف سياسة التنمية الألمانية. ورغم حصول الحكومة الاتحادية على فرصة للتعليق على تقارير موظفي صندوق النقد الدولي، وبالتالي التأثير على صرف مساعدات صندوق النقد الدولي لمصر، فقد أشارت هذه المراجعات إلى البرنامج المتفق عليه، والذي نفذت مصر شروطه بشكل جيد.

يمكن أن يُعزى عدم وجود تأثير تقريباً على تصميم البرنامج بما يتوافق مع سياسة التنمية الألمانية ظاهرياً، إلى مشاكل التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة. ويبدو أن الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية لم تلعب أي دور في المفاوضات حول برنامج صندوق النقد الدولي، لذلك لم يكن من الممكن استدخال أهداف سياسة التنمية. ويمكن اعتبار دعم اتفاقية صندوق النقد الدولي مؤشراً على أن لاعتبارات السياسة الأمنية تأثيراً متزايداً على التعاون التنموي الألماني. وكان الإغلاق الفوري للحدود البحرية المصرية لمنع الهجرة غير النظامية إلى أوروبا عاملاً حاسماً لمشاركة ألمانيا في البرنامج، بشكل يفوق اعتبارات سياسة التنمية ذات التوجه الطويل المدى.

ثالثاً، أدى الدعم الألماني لاتفاقية صندوق النقد الدولي إلى نتائج جيدة، لكن فقط على المدى القصير. ويمكن أن تصبح الاتفاقية باهظة الثمن على المدى المتوسط والطويل، بسبب زيادة الدين القومي لمصر والتدهور الكبير في وضعها الاجتماعي والاقتصادي ووضع حقوق الإنسان. ويمكن أن تواجه ألمانيا قريباً وضعاً مشابهاً لما كان عليه عام 2016، حين واجهت مصر شبه إفلاس، وارتفع عدد المهاجرين غير الشرعيين إلى أوروبا بشكل ملحوظ.

إذا حدثت مفاوضات مستقبلية بين صندوق النقد الدولي ومصر بشأن برنامج مساعدات جديد، فيجب على ألمانيا أن تتصرف على أساس أولويتين. أولاً يتعين على ألمانيا ممارسة تأثير أكبر على تصميم البرنامج باستخدام مقعدها في المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، وبذلك يمكنها ضمان صياغة أوضح للصلة بين استقرار الاقتصاد الكلي والتنمية الاقتصادية المستدامة. كما يجب على صندوق النقد الدولي تعريف التوجهات الخطيرة ذات التأثير السلبي المباشر على التنمية الاقتصادية، مثل توسع أنشطة الجيش المصري الاقتصادية، وإذا لزم الأمر معاقبتها بوقف الدفعات.

وثانياً يجب أن تفرض ألمانيا شروطاً واضحة لدعمها المالي لبرنامج إصلاح اقتصادي جديد. ويجب ألا تركز هذه الظروف على

الحلول قصيرة المدى، مثل إغلاق الحدود البحرية المصرية، على عكس المقاربة المتبعة عام 2016. على الحكومة الألمانية أن تجعل اعتبارات حقوق الإنسان شرطاً أهم لأي مساعدة مالية جديدة، وفقاً للمبادئ التوجيهية لسياسة التنمية الألمانية والمصلحة الاستراتيجية والاقتصادية المتبادلة.

حول المؤلفين

أمل ناصر مستشارة وخبيرة اقتصادية غير مقيمة في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، تركز على الاقتصاد السياسي لليمن والشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ناصر حائزة على ماجستير في الاقتصاد الصناعي والشبكات من معهد برلين للتكنولوجيا، حيث حصلت أيضاً على بكالوريوس في الاقتصاد. نُشرت كتاباتها وتحليلاتها في وسائل إعلام عديدة مثل المونيتور وفايننشال تايمز وروبترز والعربي الجديد.

بسام يوسف أستاذ علوم الاقتصاد في جامعة إنديانا. له مساهمات منتظمة وكتابات مطولة عن التنمية الاقتصادية والاقتصاد السياسي في الشرق الأوسط، مع التركيز على العراق. وقد تمخض عن عمله مشورات سياسية عديدة ودعوات لإلقاء محاضرات. نشرت روتدليج كتابه عن تاريخ التنمية في العراق عام 2012 والذي حمل عنوان التنمية البشرية في العراق 1990-1950.

بسمة المومني أستاذة العلوم السياسية في جامعة واترلو وكلية بالسيلي للشؤون الدولية. وهي زميلة رئيسة في مركز الحوكمة والابتكار الدوليين، وزميلة رئيسة غير مقيمة في مركز ستيمسون، وكانت زميلة أقدم رئيسة غير مقيمة في معهد بروكينغز في واشنطن العاصمة، كما أنها باحثة زائرة في مركز مورتارا بجامعة جورجتاون، كانت عام 2015 زميلة في مؤسسة بيير إليوت ترودو. وهي حاصة على منحة من برنامج فولبرايت.

توفيق حداد هو مؤلف فلسطين المحدودة: النيوليبرالية والوطنية في الأراضي المحتلة (منشورات آي بي توريس، 2016 و2018)، كما أنه محرر مشارك في كتاب بين الخطوط: إسرائيل والفلسطينيين والحرب الأمريكية على الإرهاب (منشورات هايماركت، 2007). حاصل على دكتوراه في دراسات التنمية من كلية الدراسات الشرقية والأفريقية بجامعة لندن، وهو يعمل كصحفي ومحرر وباحث في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1997. كما يشغل حالياً منصب القائم بأعمال مدير مجلس الأبحاث البريطانية في بلاد الشام - معهد كينيون، القدس.

شتيفن رول باحث في المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية، ويشغل فيه حالياً منصب رئيس قسم الشرق الأوسط وإفريقيا. حاصل على دبلوم في اقتصاديات الأعمال من جامعة برلين الحرة، ودكتوراه في الاقتصاد من جامعة إرلنغن نورنبيرغ. عاش ستيفن ودرس في مصر وسوريا واليمن، وألقى محاضرات في جامعة إرلنغن نورنبيرغ. تدور أبحاثه حول الترابط بين التطورات الاقتصادية والسياسية في العالم العربي، وخاصة في مصر ودول الخليج العربي.

عادل عبد الغفار هو زميل في برنامج السياسة الخارجية في بروكينغز، وفي مركز بروكينغز الدوحة، حيث شغل سابقاً منصب القائم بأعمال مدير الأبحاث (2017-2016). وهو متخصص في الاقتصاد السياسي، وتشمل اهتماماته البحثية العلاقات بين الدولة والمجتمع والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. هو مؤلف ومحرر للعديد من الكتب والتقارير، مثل الاتحاد الأوروبي وشمال إفريقيا: الآفاق والتحديات (مطبوعات معهد بروكينغز، 2019) والشرق الأوسط: ثورة أم إصلاح؟ (منشورات جامعة ميلبورن، 2014). أنجز عبد الغفار عدداً من الدراسات وقدم باستشارات للعديد من المنظمات الدولية والحكومية الدولية والوكالات الحكومية، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي، ووزارة الخارجية والكومنولث في بريطانيا، ووزارة التنمية الدولية، ووزارة الخارجية والتجارة الأسترالية. لديه خلفية في الخدمات