



أحد عمال المعونة يسير فوق أكياس المعونة الغذائية في مدينة بربرة، الصومال.

هل تثمر المعونة؟ يعتمد الأثر الصافي لطفرات المعونة على العوامل ذات الخصوصية القطرية

أن يتوقف على عدد من العوامل ذات الخصوصية القطرية، مثل استجابة سياسات الاقتصاد الكلي، والاستخدامات التي توجه إليها المعونة، ومدى كفاءة الاستثمارات العامة، والعديد من الخصائص الهيكلية للاقتصاد.

تقييم السيناريوهات

لقد تبيننا الرأي القائل بالخصوصية القطرية في مشروع مشترك بين صندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يقدم تقييمات اقتصادية كلية للسيناريوهات التي تنطوي على زيادات في المعونة المقدمة إلى العديد من الاقتصادات الأفريقية. وقد طُلب إلى صندوق النقد الدولي تقديم تقييمات اقتصادية كلية للسيناريوهات التي تتطابق مع الالتزامات التي قطعها على نفسها مجموعة البلدان الصناعية الثمانية (G-8) في غلينيغلز باسكوتلندا في عام ٢٠٠٥ بغرض مضاعفة المعونة إلى أفريقيا بحلول عام ٢٠١٠. وتستند السيناريوهات وخطط الإنفاق إلى تحليلات على المستوى القطاعي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتنسيق مع البنك الدولي وبنك التنمية الأفريقي والسلطات القطرية. وقد وُضعت حتى الآن عشرة سيناريوهات لكل من بنن وجمهورية أفريقيا الوسطى وغانا وليبيريا والنيجر ورواندا وسيراليون وتوغو وتنزانيا وزامبيا. ومن المقرر استكمال خمسة تقييمات أخرى خلال

أندرو بيرغ ولويس - فيليببي زانا
Andrew Berg and Luis-Felipe Zanna

من المسائل الخلافية المطروحة هي ما إذا كانت المعونة الأجنبية تساعد البلدان الفقيرة على النمو. وعلى الرغم من وجود قرائن على أن للمعونة أثرا إيجابيا على المؤشرات الاجتماعية مثل معدل وفيات الأطفال الرضع وأعداد التلاميذ المقيدون في المدارس، فإن فعاليتها بالنسبة للنمو لا تزال مسألة لم تحسم بين الاقتصاديين. على سبيل المثال، خلصت دراسة (2008) Rajan and Subramanian إلى أنه «من الصعب رؤية أي تأثير منهجي للمعونة على النمو»، في حين وجدت دراسة (2009) Arndt Jones, and Tarp، أن «للمعونة تأثيرا إيجابيا وسببيا من الناحية الإحصائية على النمو في الأمد البعيد».

أما الرأي الذي يثار حوله قدر أقل من الخلاف فيذهب إلى أن تدفقات المعونة، وبخاصة طفراتها، قد تكون لها آثار إيجابية وسلبية على البلدان المتلقية. وقد تستحث طفرات المعونة ارتفاعا في سعر الصرف الحقيقي مما يضر بالصناعات الموجهة للتصدير والدافعة للنمو (راجع دراسة (2009) Rajan and Subramanian). إلا أنها قد تساعد أيضا في تمويل الاستثمارات العامة في البنية التحتية التي تشد الحاجة إليها، والضرورية للنمو (راجع دراسة Collier, 2006). أما الأمر الذي يجعل مزيج الأدلة العملية غير مثير للدهشة فهو أن التأثير النهائي للمعونة على النمو يُرجح

الأشهر القادمة. (ويمكن الاطلاع على ثلاثة من هذه الحالات في الموقع الإلكتروني التالي: WWW.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908a.pdf؛ وسوف يُنشر الباقي في وقت قريب).

وتستخدم هذه التقييمات إطارا مشتركا تم إعداده في صندوق النقد الدولي (راجع دراسة (Berg and others, 2010)، وهو يعتمد على نموذج كمي ديناميكي لاقتصاد صغير ومفتوح، ويمكن أن يستفيد منه كل من صناع السياسات وخبراء صندوق النقد الدولي، وذلك عن طريق مساندة إجراء مناقشات حول السياسات وتحليلات اقتصادية كلية أكثر ترابطا. والنموذج مصمم بحيث يتعرف على الآليات الرئيسية وقضايا السياسات لدى البلدان ذات الدخل المنخفض التي تشهد طفرات في المعونة. ويركز الإطار على الآثار الاقتصادية الكلية في الأمد القصير والمتوسط لطفرات المعونة بغية إلقاء الضوء على المقاييس الإجمالية مثل التضخم، وسعر الصرف الحقيقي، والإنتاجية والنمو في الأمد المتوسط. وتشير التقييمات إلى أنه، اعتمادا على العوامل القطرية واستجابات السياسات، يمكن لتزايد المعونة أن يُحدث أثرا إيجابيا في الأمد المتوسط على النمو الاقتصادي، كما تشير إلى إمكانية التعامل مع الآثار السلبية لتلك المعونة على التضخم وعلى أسعار الصرف الحقيقية.

وهذا الإطار مصمم لرصد قضايا الاقتصاد الكلي الرئيسية التي تواجه البلدان المتلقية للمعونة. فأولا، يمكن لقطاع السلع التجارية الأكبر حجما أن يعوض النمو الأسرع للإنتاجية. وتكمن الفكرة في احتمال أن يكون هناك تأثير من «التعلم بالممارسة» أو وجود عوامل خارجية تجعل الشركات المتنافسة في أسواق التصدير تتعلم (أشياء مثل تقنيات التصنيع والإدارة) وأن ينتشر هذا التعلم ويصل إلى شركات أخرى، وأن هذا الدور الخاص لقطاع السلع التجارية يعني أن ارتفاع سعر الصرف الحقيقي المرتبط بطفرة المعونة قد يضر بالإنتاجية والنمو. ثانيا، يكتسب رأس المال العام أهمية في مجال الإنتاج، ذلك أن الإنفاق الحكومي على الاستثمار يمكن أن يزيد الناتج، سواء بصورة مباشرة أو عن طريق زيادة العائد على الاستثمار الخاص (ومن ثم تشجيع المزيد من الاستثمار). ومع ذلك، فإن الإنفاق على الاستثمار العام لا يتسم دائما بالكفاءة، وليس كل إنفاق حكومي على الاستثمار يصبح رأس مال عاما مفيدا. ثالثا، على صعيد السياسات، يسمح هذا الإطار بإنفاق مالي مستقل وتراكم الاحتياطي استجابة لطفرات المعونة، مما يسمح بمجموعة متنوعة من مزيج السياسات. ويميز الإطار بين إنفاق المعونة الذي تتحكم فيه السلطة المالية، واستيعاب المعونة - أي تمويل عجز أكبر في الحساب الجاري - والذي يتأثر بسياسات البنك المركزي في بناء الاحتياطي.

ويتطلب تطبيق النموذج على حالات محددة إجراء «معايرة» أي استخدام القرائن التجريبية المتاحة لإعطاء قيم للمعاملات التي تحدد سلوك النموذج. وعلى سبيل المثال، تتوافر تحليلات على مستوى الشركات والقطاعات عن قوة العوامل الخارجية للتعلم بالممارسة. وقد وضعت الدراسات أيضا تقديرات للكفاءة ومحددات معدلات العائد على الاستثمار العام. ومع ذلك، فإن المعلومات المتاحة جزئية، ويحتاج الأمر إلى قدر كبير من الاجتهاد لملء الثغرات. وبصورة أعم، يتسم النموذج بعدم الاكتمال من عدة نواح، وهو في حد ذاته لا يقدم تنبؤات دقيقة. ولكن مشروع «سيناريوهات زيادة المعونة الذي تم إقراره في غلينينغلز» قد دلت على أن مثل هذا النموذج يمكن أن يساعد على تنظيم التفكير، ويقدم طريقة منهجية لإدماج أنواع مختلفة من القرائن التجريبية، ويوفر أداة لإنتاج سيناريوهات بديلة لزيادة المعونة بطريقة تتسم بالشفافية ومقارنة النتائج فيما بين البلدان.

دروس مستفادة من المعونة

حتى إذا كان هذا النموذج يتضمن عوامل الخصوصية القطرية كجزء لا يتجزأ منه، فقد برز عدد قليل من الدروس المهمة من واقع تطبيقه على بلدان مختلفة. وفي اعتقادنا أن هذه الدروس صالحة للتطبيق على جميع البلدان.

أولا، من المهم التمييز بين كفاءة الاستثمار العام القائم على أموال طفرة المعونة، وبين الكفاءة التاريخية للاستثمار العام. ونحن نجد أن كفاءة الاستثمار العام المرتبط بطفرة المعونة، بالمقارنة مع كفاءة الاستثمار التاريخية، هي التي تحدد مقدار تأثير الاستثمار العام الممول من المعونة على النمو. فالاستثمار المنخفض ذو الصلة بطفرة المعونة يعني أن المعونة لا تُؤدِّد إلا قدرا ضئيلا من رأس المال العام الإضافي. غير أن انخفاض الكفاءة من الناحية التاريخية يعني كذلك أنه كان هناك ابتداء قدر ضئيل من رأس المال العام، وهكذا فإن هذه الإضافة الضئيلة إلى رأس المال العام أيضا يمكن أن تحدث فرقا كبيرا في الناتج.

ولهذه النتيجة انعكاسات مثيرة للاهتمام؛ فإذا كان البلد المعني يواجه صعوبات جمة في تحويل الإنفاق الاستثماري إلى رأس مال مفيد - أي عندما تكون الكفاءة التاريخية للاستثمار العام وكفاءة الاستثمار الممول من المعونة منخفضتين - فإن هذا قد لا يؤثر على ما تحدثه طفرة المعونة من آثار على النمو. ولكن المسألة تصبح جد مهمة إذا تدنت كفاءة الاستثمار في بلد ما مع حدوث طفرة المعونات (وذلك على سبيل المثال لأنه لا يستطيع التعامل مع الحجم الأكبر من المعونة) أو مع حدوث زيادات (على سبيل المثال لقيامه هو أو الجهات المانحة بتحسين ممارسات إدارة المعونة).

وثانيا، إن ارتفاع سعر الصرف الحقيقي وانخفاض حجم قطاع السلع التجارية هما نظيران طبيعيين وملامتان بوجه عام لطفرة المعونة. وتنقل هذه التغيرات الموارد من قطاع السلع التجارية الذي أصبح الآن أقل قدرة تنافسية دوليا، إلى قطاع السلع غير التجارية، وغالبا ما يكون قطاعا محليا. وبعبارة أخرى، فإن هذا الارتفاع في سعر الصرف يجعل هذه الموارد تقوم بدورها محليا ويسمح في الوقت نفسه أيضا باستيراد رؤوس الأموال التي تشتد الحاجة إليها. وحتى مع ارتفاع سعر الصرف وانخفاض حجم قطاع السلع التجارية للذين يصاحبان استخدام المعونة، فإن النتيجة هي ارتفاع رصيد رأس المال العام، وتزايد الاستثمار الخاص وارتفاع الناتج.

ومع ذلك، فإن هذا الارتفاع في سعر الصرف الحقيقي يزيد من شبح «المرض الهولندي» الذي قد يجعل ما يرتبط به من انكماش في قطاع السلع التجارية ضارا بالنمو الكلي نظرا لمحدودية التعلم من خلال المنافسة الدولية والتصدير.

إن العوامل الخارجية للتعلم لا تجعل المعونة ضارة بالضرورة، ولكنها تزيد من المخاطر على كفاءة المعونة؛ حيث إنها تُحدث أثرها في كلتا الناحيتين. فإذا أُحسِّنَ استثمار المعونة، فإن العوامل الخارجية تزيد إنتاجية قطاع السلع التجارية، وبذلك يمكن للمعونة أن تحقق الكثير من المكاسب من زاوية النمو - منتجة ما نطلق عليه الحيوية الهولندية. وإذا لم يُحسَّن استثمارها، فإن هذه العوامل الخارجية تشجع انخفاض الإنتاجية بالمقارنة مع السيناريو الأساسي لعدم وجود طفرة في المعونة، ويمكن للمعونة في الحقيقة أن تضر بالنمو. ويوضح الرسم البياني هذه النتيجة، فهو يورد مقارنة بين آثار المعونة على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي عندما تكون هناك عوامل خارجية معتدلة إيجابية مرتبطة بقطاع السلع التجارية (اللوحة اليسرى) وفي وجود عوامل خارجية قوية (اللوحة اليمنى)، مع اختلاف كفاءة الاستثمار العام. ويفترض الرسم البياني حدوث زيادة مؤقتة وإن كانت دائمة في المعونة تعادل 6 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط، لا تلبث أن تنخفض إلى مستواها السابق طوال السنوات الخمس التالية. يضاف إلى ذلك، أن طفرة المعونة يفترض فيها أنها تُنفَق وتُسْتَوْعَب بالكامل.

وفي وجود عوامل خارجية معتدلة، على النحو الذي يمكن أن يتسق مع الدراسات القياسية على مستوى الشركات، تتسبب طفرة المعونة في حفز ارتفاع النمو - ويكون الأمر كذلك، بل أكثر مع الارتفاع النسبي للكفاءة. وحينما يكون

هذه السياسة تعوض عن مزاحمة القطاع الخاص وتزيد عليها. ومع ذلك، هناك طرق أفضل للاستجابة لطفرات المعونة. فسياسة مراكمة الاحتياطيات يمكن أن يرافقها إنفاق جزئي من المعونة. وإذا استخدمت المعونة بصورة أكثر كفاءة، أو خصص الجزء الأكبر منها للاستثمار الذي يساعد قطاع السلع التجارية، عندئذ يكون تأثير زيادة حجم المعونة على الناتج المحلي الإجمالي إيجابياً- ويصدق ذلك بدرجة أكبر إذا لم تعتمد الحكومة على مراكمة الاحتياطيات.

الموارد الطبيعية

يمكن توسيع نطاق التحليل الوارد وصفه في هذا المقال ليشمل دراسة طفرات التدفقات من أنواع أخرى من الموارد بما فيها تلك التدفقات التي تتحقق في كثير من البلدان- على عكس المعونة. وهناك الكثير من السمات المشتركة بين اكتشافات الموارد الطبيعية وبين طفرات المعونة. فالتحليل المعتاد الذي يجريه بلد متقدم لاكتشافات الموارد الطبيعية يفترض أن البلد يمكنه دائماً أن يقتصر من أجل تمويل الاستثمار العام، وهكذا لا توجد رابطة بين هذا الاستثمار وبين اكتشاف الموارد. غير أن هذا الرابط يمكن أن يكون مهماً للبلدان النامية المثقلة بالقيود الائتمانية، وقد تم تحليله باستخدام نسخة مختلفة من النموذج الوارد وصفه في هذا المقال (راجع دراسة، Dagher, Gottschalk, and Portillo 2010). ويدرس العديد من البلدان في الوقت نفسه التوسع في استخدام الاقتراض الأجنبي غير الميسر لتمويل الاستثمارات العامة الضرورية. وثمة عمل يجري الآن لتطوير هذا الإطار لبحث هذه المشكلة وما قد ينشأ من مشكلات استمرار القدرة على تحمل الديون. ■

أندرو بيرغ، مدير مساعد في إدارة البحوث، ولويس-فيليب زانا، خبير اقتصادي أول في إدارة البحوث بصندوق النقد الدولي.

المراجع:

Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp, 2009, "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?" Discussion Paper No. 09-22 (Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics).

Berg, Andrew, Shekhar Aiyar, Mumtaz Hussain, Shaun Roache, Tokhir Mirzoev, and Amber Mahone, 2007, The Macroeconomics of Scaling Up Aid: Lessons from Recent Experience, IMF Occasional Paper No. 253 (Washington: International Monetary Fund).

Berg, Andrew, Jan Gottschalk, Rafael Portillo, and Luis-Felipe Zanna, 2010, "The Macroeconomics of Medium-Term Aid Scaling-Up Scenarios," IMF Working Paper 10160/ (Washington: International Monetary Fund).

Collier, Paul, 2006, "African Growth: Why a 'Big Push'?" Journal of African Economies, Vol. 15, Supplement 2, pp. 188-211.

Dagher, Jihad, Jan Gottschalk, and Rafael Portillo, 2010, "Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach," IMF Working Paper 10116/ (Washington: International Monetary Fund).

Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" Review of Economics and Statistics, Vol. 90, No. 4, pp. 643-65.

—, 2010, "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth," Journal of Development Economics, forthcoming.

قطاع السلع التجارية مهما بصورة خاصة لنمو الإنتاجية، بينما تستخدم المعونة بكفاءة، فإننا نشهد «الحيوية الهولندية». ويشجع تزايد تراكم رأس المال العام على ازدياد الاستثمار الخاص، وهو أمر يؤدي في النهاية إلى رفع الناتج في قطاع السلع التجارية إلى مستوى أعلى من اتجاهه العام، على الرغم من ارتفاع سعر الصرف الحقيقي. وارتفاع الناتج في قطاع السلع التجارية يعظم من الأثر الإيجابي في الأجل المتوسط للاستثمار الرأسمالي العام والخاص. ومن ناحية أخرى، عندما تستخدم المعونة استخداماً سيئاً، فإن العوامل الخارجية القوية تؤدي إلى انخفاض قصير الأجل في الناتج المحلي الإجمالي، ويقع عبء هذا الانخفاض على قطاع السلع التجارية الذي يفقد من قدرته التنافسية، وبالتالي يتراجع نمو إنتاجية قطاع السلع التجارية. وفي أثناء ذلك لا يحدث تعزيز للاستثمار والإنتاجية، لأنه في غياب قدر كبير من رأس المال العام الجديد لا تحدث زيادة في الاستثمار الخاص. وفي خضم سيناريو «المرض الهولندي» المذكور تؤدي المعونة فعلياً إلى خفض النمو.

وثالثاً، غالباً ما تحو الشواغل بشأن القدرة التنافسية وارتفاع سعر الصرف الحقيقي بالسلطات إلى مراكمة بعض تدفقات المعونة كاحتياطيات دولية، بينما تواصل إنفاق المقابل لهذه التدفقات بالعملة المحلية (راجع دراسة Berg and others, 2007). وهذه الاستجابة تخفف من حدة الضغوط الصعودية لسعر صرف العملة المحلية، لأن البنك المركزي يحتفظه باحتياطيات ذات صلة بالمعونة إنما يخفض المعروض من العملة الأجنبية في سوق النقد الأجنبي. غير أن الاحتفاظ بالاحتياطيات يزاحم الاستهلاك والاستثمار الخاص مما يضر بالنمو في الأمد المتوسط. والسبب الكامن وراء هذه المزاحمة هو محاولة استخدام نفس موارد المعونة مرتين، فحينما تنفق الحكومة المقابل بالعملة المحلية لقيمة تدفقات المعونة يمكن استخدام دولارات المعونة في شراء (تعقيم) الإصدار النقدي، وبذلك يكون في الواقع قد مؤل عملية الإنفاق. وإذا ظلت دولارات المعونة في الاحتياطي العام فسوف يتعين على البنك المركزي حينئذ بيع سندات بدلا من ذلك، وترقى مبيعات تلك السندات إلى التمويل المحلي للإنفاق والذي تصاحبه مخاطرة مزاحمة الاستثمار الخاص.

رابعا، في ظروف انخفاض الكفاءة وقوة العوامل الخارجية التي تؤثر على إنتاجية قطاع السلع التجارية، قد توجد مبررات لمراكمة بعض تدفقات المعونة في صورة احتياطيات على الرغم من مزاحمة القطاع الخاص، ولكن هناك خيارات أفضل. وفي هذه الظروف، تكون المعونة ضارة بالنمو، ويكون بمقدور سياسات مراكمة الاحتياطي التخفيف من حدة الآثار على غرار المرض الهولندي مثل ارتفاع سعر الصرف وانكماش ناتج قطاع السلع التجارية. ومثل

