المدى الطويل قريب

على غرار كثير من الاقتصادات المتقدمة، تواجه فرنسا الاحتياجات الباهظة التي تنشئها احتياجات السكان المسنين الذين يتزايد عددهم بمعدل سريع

كيفن شينغ وإيريك دي فراير وإيرينا ياكادينا
Kevin Cheng, Erik De Vrijer, and Irina Yakadina

رجال يلعبون البولز في بريتان، فرنسا

بدأت فرنسا في التعافي من الكساد الكبير في وقت مبكر عن معظم الاقتصادات الأوروبية المتقدمة. غير أن ضعف الطلب المحلي في فرنسا والتعافي البطيء لشركائها التجاريين الأساسيين في أوروبا والبلدان الأخرى تسببا في تباطؤ الانتعاش وارتفاع نسبة البطالة. وألقت اضطرابات أسواق الدين الأوروبية والتداعيات المحتملة كذلك بظلالها على آفاق الاقتصاد في الأجل القصير.

ولكن إذا كانت توقعات المدى القريب أقل من ممتازة، فإن توقعات المالية العامة علي المدى الأبعد ربما تكون أكثر قتامة. ولم تكن الموارد العامة هي فقط التي تأثرت سلبا بسبب هذا الركود، ولكن شيخوخة السكان وما يصاحبها من تكاليف صحية ومعاشات تقاعد، ستشكل ضغطا متزايدا على المستقبل المالي لفرنسا – كما هو الحال في معظم الاقتصادات المتقدمة (انظر «إلى أى مدى تصل قتامة المستقبل المالي؟» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

وفي هذا المجال تواجه الحكومة وحدها ضرورة القيام بموازنة دقيقة. فهي من ناحية متحفظة في اتخاذ إجراءات لتقليل عجز الموازنة بسرعة خوفا من إخراج التعافي الهش عن مساره. ومن ناحية أخرى، لا يمكن لها تأخير تطبيق سياسات تهدف إلي اتساق الإيرادات مع الإنفاق على المدى الأطول. وقد أعلنت الحكومة ضبطا كبيرا لأوضاع المالية العامة بين عامي ٢٠١١–٢٠١٣ لتمهيد السبيل أمام استمرارية أوضاع المالية العامة. ومن بنود هذا الضبط المالي المتوسط وطويل الأجل، هناك إصلاح نظام معاشات التقاعد المثير للجدل السياسي.

وضع مالي ضعيف

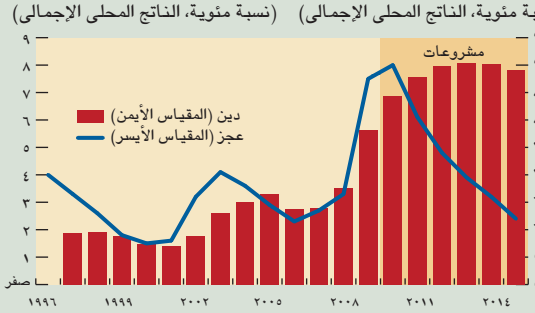
تواجه فرنسا تحديات مالية لها أسباب خطيرة ومزمنة. والعنصر الخطير في الموضوع هو الركود، وهو ما يفرض تأثيرا قويا وكبيرا سواء بشكل مباشر أو غير مباشر علي المالية العامة. ويتضمن التأثير المباشر تكلفة الدفعة التنشيطية من المالية العامة التي أبدلت الطلب الخاص بالطلب العام ودعم القطاع المالي. وعلي الجانب الآخر، يتضمن التأثير غير المباشر خسارة العائد نتيجة الأزمة (وبشكل أساسي الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي) وتكلفة أدوات التثبيت التلقائي (مثل إعانات البطالة)، والخسارة في الناتج – والتي تجعل الدين العام أكبر حجما مقارنة بالدخل القومي.

ونتيجة لتلك الأزمة، فإن وضع فرنسا المالي بات ضعيفا (انظر الشكل). وبعد أن تقلص العجز الكلي من ٤,١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٣ ليصل إلي ٢,٣٪ في عام ٢٠٠٦، بدأ يقفز مرة أخري في عام ٢٠٠٧ ومن المتوقع أن يزيد الإنفاق عن العائدات بنحو ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠. وفي ظل السياسات الحالية من الممكن أن تنمو نسبة الدين العام (الذي يمثل العجز المتراكم) إلى إجمالي الناتج المحلي خلال سنوات قليلة بنسبة تزيد على ٢٥ نقطة مئوية عما كانت عليه قبيل الأزمة – لتصل إلى ٩٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

وتجدر الإشارة إلى أن شيخوخة السكان هي المشكلة الأكثر عمقا من بين المشكلات المزمنة التى تواجه فرنسا. وطبقا لدراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن نسبة إعالة كبار السن في فرنسا – أى نسبة السكان الذين تتعدي أعمارهم ٦٥ عاما بالنسبة للسكان في سن العمل– كانت نحو ٢٧٪ في عام ٢٠٠٧. ومن المتوقع لهذه النسبة أن تزيد حتى تصل إلي ٤٢٪ بحلول عام ٢٠٢٥ وإلى ٥٨٪ بحلول عام ٢٠٥٠. وتعد مشكلة شيخوخة السكان أمرا خطيرا تعانى منه اقتصادات متقدمة أخرى. ومن المتوقع كذلك أن

آخذ فى الارتفاع

بدأ الدين العام الفرنسى كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى فى الارتفاع بشدة فى ٢٠٠٨، ومن المتوقع أن يرتفع فى الأجل القريب.
(نسبة مئوية، الناتج المحلى الإجمالى)



المصدر: IMF staff calculations.
ملاحظة: تمثل الفترة بعد ٢٠٠٩.

ينخفض عدد الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٦٤ عاما لكل شخص تجاوز ٦٥ من عمره من ٣,٥ في عام ٢٠١٠ إلى ٢ فقط عام ٢٠٤٠، مما سيزيد الضغط على نظام معاشات التقاعد غير الممول والمعمول به حاليا. ويمكننا القول ببساطة إن كبار السن سيستهلكون في القريب قدرا كبيرا متزايدا من موارد فرنسا. وقد بدأت بالفعل عمليات التقاعد على نطاق واسع ومن المرجح أن تتزايد بقوة في السنوات القادمة.

ولا يقتصر عبء المالية العامة الناجم عن شيخوخة السكان على العوامل الديموغرافية فحسب، فهناك عدد من سمات نظام معاشات التقاعد في فرنسا تقوم بدور في هذا الشأن. أولا، تسهم التحويلات العامة – في شكل معاشات التقاعد ومزايا شبكة الأمان الاجتماعي– بأكثر من ٨٥٪ من الدخل لمن يتجاوز عمرهم ٦٥ عاما، وهذه هي ثاني أعلى نسبة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حيث يبلغ المتوسط نحو ٦٠٪. ونظرا لعجز الموارد العامة في فرنسا على مدى الأعوام الثلاثين الأخيرة، فإن زيادة هذا العجز في نظام التقاعد سيزيد من المخاوف المالية. ثانيا، إن سن التقاعد القانوني الآن في فرنسا هو ٦٠ عاما، وهي من بين أقل الأعمار في الاتحاد الأوروبي. ومن ثم، فإن لدي الفرنسيين أطول فترة تقاعد في أوروبا تبلغ في المتوسط ٢٨ عاما للنساء و ٢٤ عاما للرجال. وتتفاقم المشكلة نتيجة هذه الفترة الطويلة التي تقوم فيها الحكومة بدفع معاشات التقاعد.

ويمكننا القول إنه بدون إحداث تغييرات كبيرة في السياسات، فإن ضغوط الإنفاق الكبير الناتجة عن معاشات التقاعد بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة الرعاية الصحية المصاحبة لشيخوخة السكان ستتطلب زيادة الإنفاق العام والاقتراض من أجل دعم هذه النفقات، مما سينتج عنه ارتفاع الدين العام إلى مستويات لا يمكن الاستمرار في تحملها على المدى البعيد. ولا يمكن القول إن الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد هما فقط ما يفرض ضغطا على مستقبل فرنسا المالي. ففي خلال العقود الماضية، كان إنفاق الحكومات المحلية يتزايد بسرعة كبيرة، مما يرجع جزئيا إلى إلغاء مركزية المالية العامة. وتتخذ الحكومة خطوات جادة للحد من هذه الزيادة.

خيارات السياسة أمام فرنسا

لا يشكل الإبقاء على الوضع الراهن خيارا جذابا. فالتبعات المالية المحتملة خطيرة للغاية. والسياسات التي تهدف إلى ترشيد الإنفاق العام على المدى المتوسط والطويل مع حماية النفقات التي تساعد على استمرار الطلب المحلي هي سياسات تعاقبية. وينبغي أن تركز هذه السياسات، التي تهدف في لغة الاقتصاد إلى «استمرارية أوضاع المالية العامة»، على ثلاثة مجالات مهمة هي:

• **إصلاح نظام التقاعد**: اقترحت الحكومة إصلاحات رئيسية لمعاشات التقاعد تهدف إلى تحقيق التوازن المالي بحلول عام ٢٠١٨. وهو هدف طموح جدا لأن العجز في نظام التقاعد الآن يقارب ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. ومن شأن هذا الإصلاح – الذي يجب أن يوافق عليه البرلمان– تعديل النظام بعدد من الوسائل، فهو سيرفع تدريجيا السن القانونية للتقاعد من ٦٠ إلى ٦٢ سنة – وهو الإجراء الذي يلقى معارضة من قبل النقابات العمالية. فاستحقاقات المعاش التقاعدي الكاملة المتاحة الآن في سن ٦٥ عاما – سوف ترجأ إلى سن ٦٧ عاما.

ومن شأن التغييرات المقترحة أيضا أن ترفع سقف الاشتراكات الاجتماعية لذوي الدخل المرتفع، وإلغاء بعض الإعفاءات من الاشتراكات، وتحقيق الاتساق تدريجيا بين نظام تقاعد موظفي الخدمة المدنية ونظام التقاعد في القطاع الخاص. وقد مددت الحكومة بالفعل فترة الاشتراك من ٣٧,٥ سنة إلى ٤١ سنة، اعتبارا من عام ٢٠١٢. ومن شأن هذه الإجراءات معا أن تؤدي إلى رفع سن التقاعد الفعلي بدرجة كبيرة والسماح بتحسين مستوى تزامن سياسات التقاعد مع متوسط العمر عند التقاعد.

• **الرعاية الصحية**: تم اقتراح عدد من الإجراءات للحد من تكاليف المستشفيات والأدوية وتحسين تطبيق الخفض المزمع في مستوى الإنفاق الوطني الحالي. وعلى النقيض من التغييرات المقترحة في المعاشات التقاعدية، فإن أجندة إصلاح نظام الرعاية الصحية لا تزال قيد التطوير، وسوف يتعين إجراء تعديلات إضافية مهمة لاحتواء الإنفاق الطبي دون تعريض جودة الخدمات الطبية للخطر.

• **السيطرة على إنفاق الحكومات المحلية**: تسببت عملية إلغاء المركزية التي بدأت في الثمانينات في حدوث نمو سريع في إنفاق الحكومات المحلية وزيادة التحويلات من الحكومة المركزية. ومن شأن تجميد تحويلات الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية والذي سيبدأ في عام ٢٠١١ أن يشجع على رفع مستوى الكفاءة، بما في ذلك عن طريق الحد من ازدواجية المسؤولية بين مستويات الحكومة المختلفة.

الحاجة إلى قاعدة مالية

تحت أي ظرف من الظروف، سوف يتعذر تحقيق قيود المالية العامة المطلوبة. لكن الانضباط المالي القوي سيكون مفيدا. ولتحقيق هذا الهدف، سوف يلزم وضع ما يسمي بالقاعدة المالية – وهي قيود دائمة علي السياسات المعنية بالضرائب والإنفاق، باعتبارها مؤشر على الأداء العام للمالية العامة – بهدف تعزيز مصداقية الإجراءات المعلنة لضبط أوضاع المالية العامة. وستثبت هذه القاعدة التزام فرنسا بتحقيق توازن في مواردها العامة، ويمكنها أن ترسخ الانضباط في كافة مستويات الحكومة. وإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد فرنسا قاعدة مالية سيدعم تنفيذ معاهدة الاستقرار والنمو – وهي الاتفاقية الأوروبية لوضع سقف لعجز الدولة بنسبة ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، والدين العام بنسبة ٦٠٪ من إجمالي الناتج المحلي – وزيادة الانضباط المالي في منطقة اليورو، في ظل دور فرنسا البارز.

وفي شهر يونيو، اقترح فريق عمل معني بقواعد المالية العامة – برئاسة ميشيل كامديسو، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، أن ينص الدستور الفرنسي على وضع إطار معزز متعدد السنوات للميزانية (انظر مقال «حسب القاعدة»، في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). ومن شأن مثل هذا الإطار أن ينطوي على مسار ملزم لتحقيق عجز هيكلي صفري – أي عجز حكومي معدل حسب الدورة الاقتصادية– للحكومة العامة وتعزيز الثقة الوطنية بالأهداف المالية لبرامج الاستقرار في فرنسا. ودعا فريق العمل أيضا إلى إنشاء مجلس مستقل للمالية العامة لزيادة واقعية الافتراضات الاقتصادية الكلية التي يرتكز عليها إطار الميزانية فضلا على تعزيز مساءلة الحكومة.

وهناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات كبيرة لضبط الأوضاع خلال السنوات المقبلة للحفاظ على سلامة الموارد العامة في فرنسا. وعلى الرغم من صعوبة هذا الأمر، فإن مثل هذا التصحيح لن يتحقق إلا إذا تمكنت البلاد من حشد تأييد جماهيري قوي لأهداف المالية العامة في الأجلين المتوسط والطويل والالتزام بها. ■

كيفن شينغ هو اقتصادي أول وإيريك دى فراير مساعد مدير وإيرينا ياكادينا اقتصادية فى الإدارة الأوروبية في صندوق النقد الدولي.