

التمويل والتنمية

www.imf.org/fandd

سبتمبر ٢٠١٠ ٨ دولارات

مليندا غيتس تتحدث عن
صحة الأم

جاغديش باغواتي:
إعادة التفكير في الأهداف
الإنمائية للألفية الثالثة

لورانس كوتليكوف
علاج فجوة المالية العامة في
الولايات المتحدة

إعادة الأمل

إحياء الأهداف
الإنمائية للألفية الثالثة

التمويل والتنمية

تحقيقات

إحياء الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة



- ٦ استعادة الزخم
تسببت الأزمة فى تباطؤ خطى التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة. ويتعين على بقية بلدان العالم أن تمد يد العون لدفين س. غو، وريتشارد هارمسن، وهانز تيمر
- ١١ الاختراق المأمول
حتى يتسنى التقدم بسرعة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، يجب أن يحدث النمو فى القطاعات التى تعود بالنفع المباشر على الفقراء، مثل القطاع الزراعى بيدرو كونساييسو وسليم جاهان
- ١٣ إنقاذ حياة الأمهات
على البلدان أن تجعل صحة الأمهات إحدى أولويات السياسة مليوندا غيتس
- ١٤ أوان إعادة التفكير
يصعب الاعتراض على الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، لكن ذلك لا يعنى أنها تطرح خطة فعالة للتنمية
جاغديش باغواتي
- ١٧ نصف فارغ أم نصف مليء
هل ثمر المعونة؟ يعتمد الأثر الصافى لطفرات المعونة على العوامل ذات الخصوصية القطرية
أندرو بيرغ ولويس - فيليببي زانا
- ٢٢ تجاوز الفقر عبر قناة النمو
التوسع الاقتصادى يؤدى إلى تخفيف حدة الفقر بإنشاء فرص عمل وإتاحة الموارد اللازمة لتمويل البرامج الموجهة لمكافحة
أرفيند باناغاريا
- ٢٤ عدم المساواة لا يقبل التبرير
إذا أغفل صناعات السياسات كفاءة توزيع الدخل، تكون العواقب وخيمة على كل من الأفراد والمجتمع
رودنى رامشاران

الأقدار المالية

- ٢٦ إلى أى مدى تصل فتامة المستقبل المالى؟
تسود الأوضاع المتعسرة فى معظم الاقتصادات المتقدمة سواء على المدى القصير أو الأطول، لكن هناك سبلا يمكن استخدامها لتخفيف ضغوط الموازنة العامة
مارك هورتون
- ٣٠ المالية العامة وأزمته المستترة
يقول أحد الاقتصاديين الأمريكيين البارزين إن أرقام الديون قاصرة بشدة عن تبيان حجم المشكلات التى تواجه الموازنة العامة فى الولايات المتحدة على المدى الطويل
لورانس جيكون كوتليكونف
- ٣٤ بناء شبكة للأمان الاجتماعى
الصين تشرع فى جهود لتحسين نظامى التقاعد والرعاية الصحية فى هذا البلد الأكثر ازدحاما بالسكان على مستوى العالم
المدى الطويل قريب
- ٣٦ على غرار كثير من الاقتصادات المتقدمة، تواجه فرنسا الاحتياجات الباهظة التى تنشؤها احتياجات السكان المسنين الذين يتزايد عددهم بمعدل سريع
كيفن شينغ وإيريك دى فراير وإيرينا ياكادينا
- ٣٨ حسب القاعدة
لجنة فرنسية تقترح إطارا يقوم على قاعدة محددة لوضع موازنة البلاد على مسار التوازن
ميشيل كامديسو وريغو غيديه



رئيس التحرير
جيريمي كليفت

مدير التحرير
مارينا بريموارك

محررون أوائل
كاميلا أندرسون
يون - سونغ كانج
جيمس روو
سيمون ويلسون

محررون مساعدون
مورين بوركى
جاكلين ديلاوربييه
ناتالى راميريز - جومينا

مدير الإبداع
لويزا منجفار

المحرر الفني
لاي أوي لوي

مساعدون لرئيس التحرير
ليجون لي
نيكول بريانن كيماي
حارث قرشي

مستشارو رئيس التحرير

باس بيكر
هلجه برغر

تيم كاللن
أدريان تشيستي

أنا كورياتشا
ألفريدو كوفاس

مارسيلو ايستفاو
دومنكو فانيزا

جيمس جورديون
توماس هيلبلينج

بول هيلبرز
بالولو ماورو

جيان ماريا ميليسي - فيريتي
بول ميلز

اوما راماكريشان
رودنى رامشاران

خدمات الاشتراك وتغيير العناوين
والاستفسار عن الإعلانات

IMF Publication Services
700 Nineteenth Street, NW
Washington, DC, 20431, USA
Telephone: (202) 623-7430
Facsimile: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org

مدير مكتب البريد : يرجى إرسال

تغيير العناوين إلى *Finance & Development*,

International Monetary Fund,
Washington, DC, 20431 USA.

© ٢٠١٠ حقوق النشر لصندوق النقد الدولي. كافة الحقوق محفوظة. ينبغي إرسال طلبات الإذن باستنساخ المقالات لأغراض غير تجارية إلى رئيس التحرير

Finance & Development,
International Monetary Fund, Washington,
DC, 20431 USA.

Telephone: (202) 623-8300

Facsimile: (202) 623-6149

Website: <http://www.imf.org/fandd>

يمكن تأمين الحصول على إذن للأغراض التجارية عن طريق الانترنت من مركز الترخيص بحقوق الطبع من موقعه www.copyright.com وسيتم تحصيل رسوم اسمية مقابل هذه الخدمة.

الآراء المعبر عنها فى المقالات وغيرها من المواد تخص كتابها؛ ولا تعبر بالضرورة عن سياسة صندوق النقد الدولي.

بُشرى الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة

ويمكن القيام بالكثير لتنشيط التقدم في هذا الخصوص، بما في ذلك إنعاش النمو العالمي والحفاظ عليه، واعتماد سياسات محلية أفضل في البلدان النامية لبناء اقتصادات محلية أقوى، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، وتحقيق النمو بقيادة القطاع الخاص، وتوفير فرص أفضل للوصول إلى أسواق التصدير، وزيادة الوضوح بشأن تدفقات المعونة وحجمها المتوقع.

وينظر الموضوع الرئيسي الثاني في هذا العدد من التمويل والتنمية في أهم عواقب الأزمة المالية العالمية - وهي التدهور الحاد والمفاجئ في المراكز المالية للاقتصادات المتقدمة، والأسواق الصاعدة في أوروبا الوسطى والشرقية، وفي أنحاء أخرى من العالم. ويرى مارك هورتون من إدارة شؤون المالية العامة في الصندوق أن عملية ضبط أوضاع المالية العامة في الاقتصادات المتقدمة ينبغي أن تركز على خفض الإنفاق، نظرا للأعباء الضريبية المرتفعة بالفعل في كثير من البلدان. لكنه ينبه إلى أن هذا الخفض لن يكون سهلا، وسوف يمس مجالات حساسة من الناحية السياسية. وفي مقالنا المتعلق بفرنسا في الصفحة ٣٦، على سبيل المثال، ننظر في الاحتياجات باهظة التكلفة التي يسببها تسارع شيخوخة السكان. وتواجه الاقتصادات الصاعدة والتنمية مهمة أقل جسامة فيما يتصل بتصحيح أوضاع المالية العامة، لكن المخاطر كبيرة، وخاصة ما يتعلق بزيادة اضطرابات الأسواق، وارتفاع أسعار الفائدة في الاقتصادات المتقدمة. ومع ذلك، ورغم أجواء عدم اليقين السائدة، فقد بدأ البلد الأكثر كثافة سكانية في العالم، ونعني به الصين، العمل على تحسين نظامي معاشات التقاعد والرعاية الصحية في مبادرة لتحسين الأحوال المعيشية لعدد يربو بكثير على مليار نسمة.

جبريمي كليفت
رئيس التحرير

الأهداف

الإنمائية للألفية الثالثة هي ثمانية أهداف محددة اتفقت على تحقيقها بحلول عام ٢٠١٥ كل الدول المائة والاثنتين والتسعين الأعضاء في الأمم المتحدة وعدد كبير من المنظمات الدولية. وتشمل هذه الأهداف الحد من الفقر المدقع، وتخفيض معدل الوفيات بين الأطفال، ومكافحة أمراض مثل الإيدز، وإقامة شراكة عالمية لتحقيق التنمية في شتى أرجاء العالم. وتمثل أهداف الألفية إطارا للمجتمع الدولي بأسره للعمل معا نحو تحقيق غاية مشتركة - وهي ضمان وصول التنمية البشرية إلى الجميع في كل مكان. وقبل السنة المستهدفة بخمس سنوات، يطرح هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية تقييما لمدى تقدم العالم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية المقررة. ومن الجلي أن الأزمة الاقتصادية العالمية سببت انتكاسة في مسيرة التقدم نحو تحقيقها. ولكن مقالنا الرئيسي الذي اشترك في كتابته خبراء من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يشير إلى أن الفقر المدقع بدأ يشهد تراجعا حادا في شتى أنحاء العالم؛ وهدف تعميم التعليم الابتدائي أصبح قريبا المنال، وإن كان تحقيقه صعبا في أفريقيا وجنوب آسيا؛ والفجوة بين الجنسين بدأت تتقلص مع ارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم، حيث أصبح عدد الفتيات اللاتي يكملن تعليمهن الابتدائي أكبر بكثير مما كان عليه في أي وقت مضى. ولكن على الرغم من تحقيق تقدم طيب في خفض معدلات الوفيات بين الأطفال دون الخامسة من العمر، فلا يزال عدد جد كبير من الأطفال والأمهات يموتون لأسباب يمكن تداركها في أنحاء شتى من العالم (راجع مقال مليندا غيتس عن الأمهات في الصفحة ١٣ والمقال الذي يتحدث عن الأطفال ضمن باب تأمل معي في الصفحتين ٢٠ و ٢١).

٤٨ عودة إلى الأسس

ما الذي يشكل البطالة؟
سيداً أونز

٥٤ استعراضات الكتب

No Precedent, No Plan: Inside Russia's 1998 Default,
Martin Gilman
The Enigma of Capital, David Harvey
Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance, Nouriel Roubini and Stephen Mihm

٥٧ بيانات تحت المجهر

التواؤم مع طفرات التدفقات الرأسمالية الداخلة.
إزاء طفرات التدفقات الداخلة الأخيرة، عادت بعض الأسواق الصاعدة إلى فرض القيود على رأس المال
أناماريا كوكنين

وفي هذا العدد أيضا

- ٤٠ ما بعد المستعر الأعظم
دروس لإدارة الأزمات مستفادة من تقييم صندوق النقد الدولي للنظام المالي الأمريكي
أشوك فيرباتيا
- ٤٤ يوم الفصل
تغيير القواعد وحده لا يمكن أن يجعل النظام المالي آمنا. فلا بد أن تمتلك أجهزة الرقابة المصرفية مهارة التقدير السليم
سيد ربحان زامل
- ٥٠ عود إلى سابق عهد
الاقتصاد الألماني استرد دوره السابق كقاطرة لأوروبا، لكن اعتماده على الصادرات يجمع بين النعمة والنقمة
هلجه برغر ومارتن شيندلر
- ٥٢ البحث عن بيانات جديدة
كشفت الأزمة العالمية النقاب عن ثغرات شاسعة في الإحصاءات المالية الدولية تعمل السلطات حاليا على سدها
أديلهاید بيرغى - شملتس

أبواب

٢ شخصيات اقتصادية

عودة إلى الأسس
العمل السري
سايمون ويلسون يقدم لمحة عن شخصية ماريا راموس

٢٠ تأمل معي

تخفيض وفيات الأطفال
رغم ما أحرز من تقدم في هذا الصدد، فلا تزال معدلات الوفيات بين الأطفال دون سن الخامسة مرتفعة إلى حد غير مقبول
دلفين س. غو

الرسوم التوضيحية: p. 30, Images.com/Corbis; p. 44, Christie's Images/Corbis

الصور الفوتوغرافية: p. 2-3, Rikki Hibbert; p. 6, Andrew Holbrooke/Corbis; p. 11, Gideon Mendel/Corbis; p. 13, UN Photo/Martine Perret; p. 14, Adnan Abidi/Reuters/Corbis; p. 17, Kevin Fleming/Corbis; p. 20, Franck Guizou/Hemis/Corbis; p. 21, Karen Kasmauskil/Corbis; p. 22, Fernando Bizerra Jr./epa/Corbis; p. 24, Gideon Mendel/Corbis; p. 26, Justin Lane/epa/Corbis; p. 36, Rosenfeld/Corbis; p. 38, Radius Images/Corbis; p. 40, Cameron Davidson/Corbis; pp. 54-56, Michael Spilotro/IMF

العميل السري

سايمون ويلسون يقدم لمحة عن شخصية ماريا راموس

ظل العولمة التي أصبحت شرعة عالم اليوم، يفرض صنع السياسات الاقتصادية تحديات جسيمة حتى على المسؤولين المنتخبين أو المعينين رسمياً الذين يستعينون عليها بكل ما يوفره المنصب الرسمي من إمكانيات. لكن ماريا راموس بدأت تحدد خيارات السياسة الاقتصادية الكلية لجنوب أفريقيا في ثمانينات القرن الماضي أثناء عملها السري في منظمة لم تكن قانونية حينذاك، حيث كانت تنتقل بين القارات حاملة تقاريرها المخبوءة. كانت تلك مجرد مرحلة أخرى في سياق استعداداتها لبدء العمل في أول حكومة أغلبية في جنوب أفريقيا، وهي الحكومة التي تولت مقاليد السلطة في عام ١٩٩٤ لتواجه مهمة جسيمة تمثلت في التوفيق بين موارد اقتصاد أصابه الضعف المزمن والمطالب المرتقبة لشعب حديث العهد بالحرية.

وقد انضمت راموس للحكومة بعد سنة من اعتقالها السلطة، عندما بدأ سعيها لإعادة الأوضاع المالية إلى مسار قابل للاستمرار يولد احتكاكا فعلياً بينها وبين جماعات المصالح القوية والوزارات عالية الإنفاق. ونظراً لمنصبها كمنائب لمدير التخطيط المالي في وزارة المالية في المقام الأول، ثم مديراً عاماً للخزانة في المقام الثاني، فقد كانت مؤهلة جيداً لتولي مهمة التخطيط المالي وبلورة الأفكار لوزراء الاقتصاد الذين كانوا في أمس الحاجة إلى خيارات عملية، وذلك بفضل طبيعتها العملية الدقيقة وميلها إلى التحليل الموضوعي.

وكانت خبرة راموس الثورية كطالبة وأكاديمية في جامعة ويتواترزراند، معقل الليبرالية في جنوب أفريقيا، هي التي سلحتها بركائز سياسية قوية أصبحت على أثرها داعية لحكم الأغلبية ومناضلة من أجل تحقيقه. وعندما اقترنت هذه الميول التقدمية الفطرية بجهودها اللاحقة كباحثة وخبيرة اقتصادية في البنوك التجارية، تحولت راموس إلى طاقة هائلة تبشر بنتائج سريعة لأي مشروع يُقدّم على الاستفادة منها. وقد ظل حزب المؤتمر الوطني الأفريقي دائم السعي لاستثمار حماسة راموس منذ تشكيله أول حكومة أغلبية في جنوب أفريقيا.

منهج مباشر

كان البنك التجاري الذي تولت فيه راموس أول وظيفة في حياتها العملية عام ١٩٧٨ هو أول جهة تطبق فيها المنهج المباشر الذي أصبح مميزاً لها في حل المشكلات. وقد ولدت راموس في العاصمة البرتغالية لشبونة لأسرة هاجرت إلى جنوب أفريقيا وهي في السادسة من عمرها، والتحقّت بالتعليم في مدارس تبعد ٦٠ ميلاً عن جوهانسبرغ. وتسترجع راموس وظيفتها الأولى فتقول: «حين بدأت العمل في البنك علمت أن لديهم برنامجاً هائلاً للمنح الدراسية، وحين تقدمت بطلب للحصول على منحة قبل لي إنها ليست متاحة للنساء. وبدأت معركة كبرى مع البنك في محاولة لتأكيد مدى الظلم الذي ينطوي عليه هذا الوضع. وانتهى الأمر بحدوث تغيير في إدارة البنك أدى بدوره إلى تغيير قواعد اللعبة. وكنت آنذاك قد أمضيت خمسة أعوام أكافح ضد هذا الظلم حتى صعدته إلى المركز الرئيسي، وهنا قرروا أن الفوضى التي سببتها كافية فغيروا القواعد وأصبحت أول امرأة يرسلونها إلى الجامعة بموجب هذه المنحة».

وكان تعرض راموس للرايكاكية السياسية في جامعة ويتواترزراند (جامعة «ويتس» على سبيل الاختصار بالإنجليزية) سبباً في تغييرها. ففي منتصف الثمانينات، بدأت جنوب أفريقيا تلمس وطأة العقوبات الدولية التي كانت حافزاً للنضال الشعبي ضد حكم الأقلية. تقول راموس: «التحقّت بجامعة ويتس في فترة من أنشط سنوات العمل السياسي، وشاركت فيه إلى حد ما فاكنتسب درجة عالية من الوعي السياسي بلا شك. وكانت العودة إلى العمل في البنك بعد انتهاء دراستي الجامعية أمراً بالغ الصعوبة». وهكذا عادت ماريا راموس إلى الحياة الأكاديمية كمحاضر في علم الاقتصاد، وارتبطت بحزب المؤتمر الوطني الأفريقي، تلك الحركة السياسية التي أصبحت الآن الحزب الحاكم في جنوب أفريقيا لكنها كانت لا تزال غير مشروعة في ثمانينات القرن الماضي - أي «محظورة» حسب القوانين المحلية. وأثناء تدرُّج راموس في مناصب التدريس الجامعي في جامعة ويتس، وجامعة جنوب أفريقيا، وكلية لندن للاقتصاد، انضمت سرا إلى القسم الاقتصادي في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي.

«كنت مستغرقة تماماً في رسم ملامح كثير من المناقشات الدائرة باعتباري عضواً في فريق السياسة الاقتصادية في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي. فكان جانب كبير من الوقت يمضي في السفر بين جوهانسبرغ وأماكن أخرى لأغراض العمل السياسي في الفترة التي كان المؤتمر الوطني الأفريقي لا يزال حزباً محظوراً. ولذلك فقد كتبنا نسبة كبيرة من وثائق السياسة الاقتصادية للحزب ونحن خارج البلاد». ولا تزال راموس تحجم حتى الآن عن ذكر تلك الأماكن على وجه التحديد. وفي ١٩٩٠، رُفِعَ الحظر عن الحزب وأُطلق سراح نيلسون مانديلا، قائد الحزب

ولم تستغرق وقتاً طويلاً في اتخاذ القرار. «ربما لم أقدر بما فيه الكفاية مدى صعوبة تحويل المسار بعد أن استغرقت إلى هذا الحد في ذلك النوع من النشاط.» وهكذا ظلت رسالة الدكتوراه معلقة.

وقرر إليك إروين، نائب وزير المالية في أول حكومة أغلبية، تعيين راموس في ضمن مسؤولي الخزانة. ويعود إروين بالذاكرة إلى تلك الفترة فيقول: «عندما أصبحت نائبا للوزير بدأنا البحث عن أشخاص تتوافر لديهم الخبرة بإطار سياساتنا، وحينئذ عرضت الأمر على مارييا. كانت اختيارا واضحا تماما لكونها من كبار مخططي السياسات ممن حضروا بعض الاجتماعات في فترة انتقال الحكم، إلى جانب خبرتها المصرفية. ولم أجد صعوبة كبيرة في إقناعها: فقد كانت قد عملت معنا جميعا لمدة طويلة.»

وأصيبت راموس بصدمة عند انضمامها إلى الحكومة. «كانت المفاجأة التي أنهلتننا جميعا هي أننا أدركنا الحالة المزرية التي وصلت إليها البلاد. فقد كان وضعنا المالي غاية في الخطورة، حيث كان إنفاقنا على التعليم أكثر بقدر ضئيل عما ننفقه على خدمة الديون، وهو وضع أقرب ما يكون إلى استحالة الاستمرار. فقد أشارت توقعاتنا إلى أن استمرار هذا المسار لمدة عامين آخرين كان سينتهي إلى وضع عكسي يصبح فيه الإنفاق على الديون أكثر من الإنفاق على التعليم في بلد ينبغي أن يكون فيه الوضع على النقيض من ذلك. كنا في حاجة فعلية لإيجاد حيز مالي للإنفاق على التعليم والصحة والبنية التحتية أكثر من أي بند آخر. والمنطق الواضح في هذا الخصوص هو أنك لن تتمكن من تحقيق ذلك دون اتخاذ بعض القرارات بالغة الصعوبة، ومما يدعو إلى الإعجاب في حالة جنوب أفريقيا هو أن قيادتها السياسية كانت من الشجاعة بحيث بادرت باتخاذ تلك القرارات دون تردد عندما حان الوقت لذلك.»

ووجدت راموس مكانها المناسب: فقد كان يتعين وجود شخص وراء الكواليس يتولى تحديد خيارات السياسة الصعبة التي يتطلبها الاستقرار المالي، وتقديمها لفرع الحكومة التنفيذي. وباعتبارها مديرا عاما للمالية، فقد كانت هذه المسؤولية من نصيبها. «كانت وظيفتنا كمسؤولين حكوميين هي عرض البدائل المتاحة على الوزير ومجلس الوزراء وتحديد الخيارات المختلفة ونتائجها المحتملة. وقد استطاعت جنوب أفريقيا إقامة قاعدة ضريبية قوية، وإصلاح هيئاتها المعنية بالإيرادات، وإرساء مؤسسات الحوكمة المالية، وتغيير أنماط الإنفاق من المالية العامة بالتحول من الإنفاق على خدمة الديون إلى الإنفاق على الاستثمارات السليمة الفعلية في الخدمات الاجتماعية. وكثيرا ما يطرأ لي أننا نحن أبناء جنوب أفريقيا لا ندرك في الواقع مدى صعوبة قيام بلد بهذه الإنجازات، وفي فترة زمنية قصيرة نسبيا.»

ويمكن تقدير مدى استعادة التوازن المالي في جنوب أفريقيا خلال تسعينات القرن الماضي بالنظر إلى الرسم البياني، فمن رصيد حكومي سالب على المستوى القومي بمقدار - 5,7٪ من إجمالي الناتج المحلي عند تولي الحزب زمام السلطة في عام 1994، تحول رصيد المالية العامة إلى تحقيق بعض الفائض في 2007. وتتضح أهمية هذا الإنجاز بالنظر إلى كثرة التزامات الإنفاق التي واجهتها الحكومة الجديدة في سعيها للوفاء بما قطعته من وعود أثناء حملتها الانتخابية (راجع الإطار 1). وتوصلت راموس وزملاؤها لطريقة تمكن الحكومة من تمويل برنامج التعمير والتنمية الذي خاضت على أساسه معركتها الانتخابية وانتصرت فيها، مع القيام في نفس الوقت بتشديد سياسة المالية العامة على نحو يكفي واقعيا لاستهداف التوصل إلى موازنة عامة متوازنة في غضون عشر سنوات. وتذكر راموس: «كانت مهمتي هي تشكيل فريق على درجة كبيرة من الذكاء



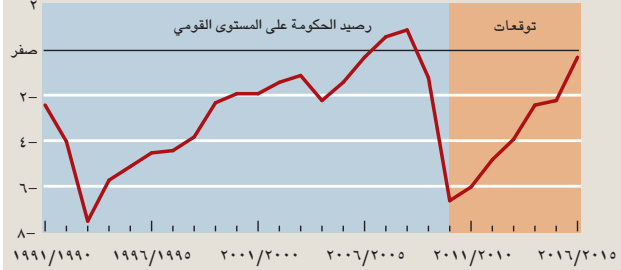
الفعلي، وبدأ مسؤولو الحزب يستعدون لتولي الحكم. «كانت فترة مشحونة للغاية: فقد كنا إزاء مسؤولية يجب أن نتحملها، كنا نرتب أمورنا، وكنا نرسم السياسات ونحن ماضين في الطريق، فنأخذ أجزاء من سياسة الحزب ونحاول صياغتها ثم وضعها موضع التنفيذ. وكنت أنا من أفراد الفريق الذي تولي صياغة الفصل المعني بالشؤون المالية في الدستور المؤقت والذي نص فيما نص على استقلالية البنك المركزي.»

دور مزدوج

واصلت راموس أداء دورها المزدوج، إنما بصورة معلنه هذه المرة. «تنقلت كثيرا بين لندن وجوهانسبرغ، وتنقلت كثيرا بين التدريس والتفاوض. وفي وقت ما كنت أدرس نظرية النقود للمتفوقين وأتفاوض في نفس الوقت على بنود استقلالية البنك المركزي، وكانت تلك الفترة مثيرة بالنسبة لي وبالنسبة للطلاب أيضا. وحين جاء وقت تولينا الحكم، كان أمامنا الكثير من العمل والتفكير. وبالطبع، لم يكن أي منا قد مر بتجربة سابقة في إدارة شؤون حكومة كاملة.» وفي أبريل 1994، فاز حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بجدارة في أول انتخابات حرة تجريها البلاد، وقام بتشكيل أول حكومة أغلبية في تاريخها. وبعد أن أنجزت راموس مهمتها - أو هكذا ظنت - عادت إلى كلية لندن للاقتصاد، عازمة على تحويل بحثها المعني باستقلالية البنك المركزي إلى رسالة دكتوراه. لكن زملاءها السابقين في الحزب أرادوا عودة من رأوا فيها قدرة فائقة على تخطيط السياسات، فعرضوا عليها منصبا في وزارة المالية في الحكومة الجديدة.

مسار النمو

سرعان ما خلصت حكومة جنوب أفريقيا الجديدة إلى أن هدفها الطموح للنمو الاقتصادي لا يمكن التوصل إليه في خضم عدم الاستقرار المالي. (من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات القومية، وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

والاحتفاظ به. ولا يزال كثير من أفراد هذا الفريق يعملون هناك. وقد نجحنا أيضا في تغيير التصور السائد عن العمل في الحكومة من حيث كونها مكانا تحكمه القواعد المهنية ونؤدي فيه وظائفنا كما ينبغي ونعمل فيه على بناء القدرات. ومع كل إنجاز جديد، كنا نرفع قاعدة جهدنا القادم. وكلما تمكنا من تحقيق ذلك، كان الحيز المالي يزداد سعة. ومن خلال راموس بعقليتها العملية ذات الطابع الرياضي، برزت النزعة المثالية التي رافقت الإدارة الجديدة في دهايز السلطة السياسية (راجع الإطار ٢).

إدارة الدين

تعود راموس بالذاكرة فتقول: «أذكر أنني عندما دخلت وزارة المالية لم يكن هناك منهج مطبق لإدارة الدين، ومن ثم كنا نقترض. ففي بداية العام كنا نقول سننقذ هذا المبلغ ونحصل على هذا المبلغ من الضرائب ويكون الفرق هو العجز. فأقول أنا: عظيم. والآن كيف سنقترض - في أي موقع على منحني العائد نريد أن نُحْمَل هذا الاقتراض؟ ويأتي الرد: منحني العائد - ما معنى منحني العائد؟ فأقول أنا: نحن من يشكل منحني العائد، فكيف سننجز هذه المهمة؟ لكن الزملاء كانوا يفكرون بطريقة مختلفة. كانوا يأخذون ما نحتاج إلى اقتراضه ويقسمونه على ١٢ شهرا.»

وتبين أن وزارة المالية كانت تحتفظ شهريا برصيد نقدي وقائي يتراوح بين ٨ و ١٠ مليارات راند، أو ١,٤ و ١,٦ مليار دولار، تحسبا للطوارئ. وكانت هذه الأموال تودع في البنك المركزي بدون فوائد. وهكذا كانت الحكومة تقترض في أحد جانبي دفتر الأستاذ وتدفع فوائد ضخمة، بينما يظل العائد النقدي متراكما دون استخدام. «كان الوضع بعيدا كل البعد عن المنطق»، قالت راموس مستنكرة. «سألتهم: هل سبق لكم أن سمعتم عن الإدارة النقدية؟ فلنبدأ بممارسة بعض الإدارة النقدية، ولنقم بذلك على مهل حتى تظلو محتفظين بالتركيز اللازم. وقد بدأنا بتخفيض الاحتياطي النقدي إلى مليار راند شهريا ثم وصلنا به في النهاية إلى ٢٥٠ - ٣٠٠ مليون راند شهريا، وقد ترتب على هذا التخفيض وحده وفورات هائلة في التكلفة. وليس ذلك من علوم الذرة مثلا، إنما هي مسألة بسيطة للغاية.»

لكن إلى أي مدى كان من السهل التوفيق بين حكومة منتخبة لتصحيح الأخطاء الاجتماعية والاقتصادية التي ارتكبت في حقبة ولت وبين هذا التوجه

لتحقيق أوضاع قابلة للاستمرار على مستوى المالية العامة؟ هل كان هناك ما يبرر هدف الموازنة العامة المتوازنة في بلد مثقل بالبطالة والتوطن الحضري المتسارع بين السكان؟ ويتذكر إروين أنه كان يسمع هذه الأسئلة في أروقة السلطة. «كنا نتهم كثيرا بأننا تقليديون ونطبق الليبرالية الجديدة، لكن هذه رؤية مفهومة في بلد مثل جنوب أفريقيا حيث يوجد حزب شيوعي ونقابات قوية. ولابد أن كثيرين كانوا يعتبرون ماريا خبيرة مالية تغلب عليها التقليدية المفرطة، وضمن الجناح اليميني في صنع سياسات الحزب. وباسترجاع الماضي، يمكننا القول بأن المسار الذي سلكناه كان مسارا صحيحا.»

ويوافق تيتو مبيوني الذي أنشأ إدارة التخطيط الاقتصادي في الحزب قبل تولي الحكم، ثم أصبح بعد ذلك محافظا للبنك المركزي، على أن راموس كان لها دور عملي مهم في الجهود الحكومية الجماعية التي استهدفت تنفيذ إستراتيجية الحزب الاقتصادية على وجه العموم. بل إن مبيوني يذهب إلى أبعد من ذلك في تبرير السياسات التي اعتمدها الحزب عند توليه السلطة، فيقول: «كان موقفنا هو أن أي حزب سياسي له نزعة يسارية ينبغي أن يعتمد سياسة اقتصادية كلية محافظة لأن الناخبين لا يتقنون عادة في الأحزاب السياسية اليسارية. وإذا اعتمد المرء إطارا أكثر حذرا للسياسة الاقتصادية فسوف يتعرض للانتقاد. ولا يبدأ الناس إدراك مزايا هذه السياسات إلا بعد مرور عقد أو عقدين من الزمان. ويمكننا القول بأن البلاد استفادت من إطار سياستها المبكر إذا ما نظرنا إلى النجاح الكبير الذي حققته جنوب أفريقيا في الصمود أمام الأزمة الاقتصادية العالمية.»

ومع نهاية ٢٠٠٣، بعد قرابة تسع سنوات من التبشير بفصائل الاستقامة

الإطار ١

تعهدات الحملة الانتخابية

قبل أول انتخابات تحقق حكم الأغلبية في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤، استند المؤتمر الوطني الأفريقي في حملته الانتخابية على برنامج للتعمير والتنمية يحدد التزامات تفصيلية بالإنفاق في أوجه تتضمن ما يلي:

- «توفير مسكن لائق في موقع جيد وبسرعة معقول لجميع المواطنين بحلول عام ٢٠٠٣
- توفير ما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠ لترا من المياه النقية يوميا لكل مواطن في غضون عامين
- توفير الكهرباء لمليونين ونصف مليون أسرة أخرى، بالإضافة إلى كل المدارس والعيادات الطبية، بحلول عام ٢٠٠٠
- إتاحة استخدام شبكة هاتفية حديثة ومعقولة التكلفة لكل سكان جنوب أفريقيا

- تحسين شبكات النقل المملوكة للقطاع العام حتى تصبح آمنة وملائمة ومعقولة التكلفة
- تنشئ الحكومة نظاما صحيا قوميا يوفر الرعاية الصحية بتكلفة معقولة
- إتاحة نظام جديد للضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية لجميع المواطنين.»

كذلك تصدى برنامج التعمير والتنمية لقضايا التكلفة والدفع المتعلقة بالتزاماته، فنص على الآتي:

- «معظم الإنفاق على البرنامج لن يأتي من موارد جديدة، حيث سيؤدي ترشيح النظم القائمة إلى تحرير الموارد
- يجب أن نحسن قدرة القطاع المالي على تعبئة مزيد من الموارد وتوجيهها نحو الأنشطة التي حددها البرنامج
- يجب أن نعمل على ضمان التمويل الذاتي لمشروعات الكهرباء والاتصالات
- تحسين النظم الضريبية وإصلاحها سيجب حصول مزيد من الضرائب دون الحاجة إلى رفع مستويات الضريبة.»

النشاط الرأسمالي. فإذا كنت تستثمر في البنية التحتية للسكك الحديدية مثلا، ربما تكون المدة المتاحة لك كي تحقق عائدا من هذا الاستثمار - باعتبارك مؤسسة مملوكة للدولة - أطول بكثير من المدة المتاحة للشركات المسجلة في البورصة.»

القطاع الخاص

بعد العمل في القطاع الحكومي ثم القطاع شبه الحكومي، أعادت النقلة التالية راموس إلى العمل المصرفي الخاص في أوائل ٢٠٠٩، ولكن هذه المرة في منصب الرئيس التنفيذي لبنك أيسا، أكبر بنك للمقاصة في جنوب أفريقيا. وبدأت راموس تبت في بيئة القطاع الخاص القائمة بالكامل على الربح تلك المهارة والمبادئ التجارية اللتين نقلتهما إلى هيكل العمل الحكومي الجامد في وزارة المالية ثم إلى شركة ترانسنت بطابعها الذي يجمع بين العام والخاص.

وفي ملاحظة ثاقبة تقول راموس إن بنوك جنوب أفريقيا كانت بعيدة نسبيا عن الاضطرابات المالية التي اجتاحت القطاعات المصرفية في كثير من الاقتصادات الأكبر والأكثر تقدما خلال الأزمة المالية العالمية. ولا تدين البلاد بالفضل في هذا الخصوص لحسن الطالع أو البعد الجغرافي، كما تقول راموس. إنما «السبب الأول في أن بنوك جنوب أفريقيا ظلت سالمة إلى حد كبير من أضرار الأزمة مقارنة ببنوك الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وأجزاء أخرى من أوروبا هو أن لدينا جهازا تنظيميا بالغ النشاط، وأنه مارس دوره الرقابي بدقة شديدة حتى سبق كثيرا من الهيئات التنظيمية الأخرى في زيادة رأس المال الإلزامي. وربما يكون جهازنا التنظيمي قد بدأ بحث هذه المسألة قبل احتدامها باثني عشر شهرا، كما بدأ يتحدث مع البنوك بشأن زيادة رأس المال الإلزامي، وظل يتابع نسب التمويل بالديون بيقظة تامة.»

وتعترف راموس بأن ضوابط النقد الأجنبي التي فرضتها جنوب أفريقيا بمستويات مختلفة طوال الخمسين عاما الماضية منعت الأفراد والشركات من تجريب بعض الأدوات المالية المبتكرة التي شاع الاهتمام بها مؤخرا. وتقول راموس: «كانت هناك توليفة تجمع بين التقليدي والمبتكر، لكنها حققت بيئة تنظيمية راسخة في آخر المطاف.» وتفند راموس ما يقال من أن المنافسة مقيدة في القطاع المصرفي الجنوب أفريقي، فتقول: «الأمر يتوقف على تعريفك للمنافسة. لدينا منافسون في جوانب مختلفة من السوق. ففي المستوى المبتدئ والمتوسط، لدينا بنوك تحقق أرباحا كبيرة وتستخدم تكنولوجيا متفوقة وتفهم السوق فهما جيدا، وهي منافس مساو في القوة لبنوك المقاصة الجنوب أفريقية الأربع في هذا الفضاء السوقي.» وإضافة إلى ذلك، تشير راموس إلى التوسع المستمر في العمليات الاستثمارية التي تقوم بها البنوك الأجنبية الكبرى.

ولا تزال راموس أستاذة فخريا للاقتصاد. وهي متزوجة من تريفر مانويل وزير المالية السابق في جنوب أفريقيا، وهما يمثلان معا ثنائيا قويا يحق لهما الافتخار في أحاديثهما الهادئة على مائدة الطعام بما حققته البلاد من استقرار اقتصادي نسبي، حتى وإن بدا الوضع السياسي والاجتماعي أكثر تقلبا. وفي العام الماضي، وضعت مجلة «فورتن» ماريا راموس في المرتبة التاسعة بين أقوى خمسين سيدة أعمال في العالم، الأمر الذي يمثل مصدرا كافيا للرضا بالنسبة لشخصية تمتلك قدرا هائلا من الطاقة أتاح لها تحويل حكومة كاملة ثم مؤسسة شبه حكومية إلى نظام في الإدارة أقرب ما يكون إلى النظام التجاري الحر. ■

سايمون ويلسون محرر أقدم في هيئة تحرير مجلة التمويل والتنمية.

المراجع:

African National Congress, 1994, Reconstruction and Development Programme. www.anc.org.za/rdp/index.html

المالية، ورؤية الموازنة العامة وهي تتحرك بثبات نحو حالة التوازن، كانت راموس مستعدة للتغيير. وكانت شركة ترانسنت (Transnet)، وهي شركة النقل المملوكة لحكومة جنوب أفريقيا، تبحث عن مسؤول تنفيذي أول. وارتأت راموس في هذا المنصب فرصة لكي تطبق على جهاز بيروقراطي مترهل نفس الإصلاحات المرتبطة بالسوق التي سبق أن استنهضتها في وزارة المالية.

وبدأت راموس العمل في شركة ترانسنت حاملة معها مبدأ تشغيل المؤسسات المملوكة للدولة على أساس تجاري. وركزت على إدارة هذه المؤسسة شبه الحكومية على غرار الأعمال التجارية، مطالبة بنفس مستوى الكفاءة المتوقع من المشروعات الخاصة. وعملت على غرس اعتقاد راسخ بأن أعلى معايير الخدمة والأداء والشفافية والمساءلة هي وحدها المقبولة للشركة. وحثت موظفيها على العمل وكأنها من الشركات المدرجة في البورصة التي تخضع للمساءلة أمام مساهمين حقيقيين من القطاع الخاص.

وهنا تعلق راموس: «الفرق هو أن شركة ترانسنت كانت مملوكة للدولة، وأن العائد الاجتماعي يمثل عنصرا من عناصر العائد على حقوق الملكية. وأوضح تجسيد لهذا الفرق هو المدة التي كان يتعين على الشركة أن تستثمر خلالها في

الإطار ٢

قرارات صعبة

كُلفت راموس وزملاؤها في وزارة المالية بعرض الخيارات الممكنة لبلوغ الأهداف الاقتصادية على الوزراء ومجلس الوزراء في جنوب أفريقيا، على ألا تكون مفضية إلى تهديد الاستقرار المالي. وتقول راموس إن هذه الخيارات طُرحت مباشرة دون تجميل أو مواربة.

«ففي عام ١٩٩٦ كان علينا تطبيق سياسة للمالية العامة تقول للشعب إننا إذا أردنا مسارا للنمو الاقتصادي القابل للاستمرار بمعدل ٦٪، فهذه هي الكيفية الممكنة لتحقيق هذا الهدف. كانت تلك هي نقطة البداية بالنسبة لنا. فالتصور السائد غالبا هو أن برنامجا لتحقيق النمو وإنشاء الوظائف وإعادة التوزيع هو برنامج مرتبط بتخفيض العجز. ولم يكن هذا هو السؤال الذي طرحناه، بل كان سؤالنا هو: إذا أردنا تحقيق نمو بمعدل ٦٪، فما الذي نحتاج إليه حتى نحققه؟» «وبسرعة بالغة، خلصنا إلى أن تحقيق معدل نمو قدره ٦٪ لن يتأتى في وجود عدم استقرار مالي، لأنه سيحول بيننا وبين الاقتراض بغية الخروج من أي أزمة. لم تكن نرغب في اللجوء لصندوق النقد الدولي - فلم نر في ذلك حلا قابلا للاستمرار - ولكننا كنا على وشك الاستعانة به. فلم يكن لدى جنوب أفريقيا أي احتياطات - بل إن احتياطاتنا كانت سالبة، لأن صافي المركز الأجل المفتوح آنذاك كان يبلغ حوالي ٢٦ مليار دولار. وكانت نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي حوالي ٥٠٪، بينما بلغت تكاليف خدمة الديون مستوى يصعب الاستمرار في تحمله. لذا كان الموقف المالي بالغ الخطورة؛ إذ كانت الأرقام تتعارض مع كل المعايير.

«ومن ثم فإذا أردت تحقيق النمو في هذه الظروف، يتعين عليك إصلاح الأساس. واستمرارية أوضاع المالية العامة أمر يصعب تحقيقه ويسهل فقده. كان هذا هو ما طرحناه على صناعات السياسات - مجلس الوزراء. وتجدر الإشارة هنا إلى أنني في تلك الأثناء، ورغم صعوبة الموقف، لم ألق قط بأي سياسي، بدءا من الرئيس، قال إننا لن نستطيع تنفيذ هذه الخطة لأنها ستؤثر على شعبيتي. والأمر الذي كان لافتا للنظر بالنسبة لي كمسؤولة في الحكومة هو أن الساسة من القمة إلى القاعدة كانوا يستطيعون القول: ما الأفضل لتحقيق صالح بلدينا؟ نعلم أن الأمر سيكون مؤلما وعسيراً. هذه الاستثمارات لا تزال تؤتي ثمارها حتى اليوم.»

استعادة



عائلة في بردال، الصومال

تسببت الأزمة في تباطؤ خطى التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة. ويتعين على بقية بلدان العالم أن تمد يد العون

دلفين س. غو، وريتشارد هارمسن، وهانز تيمر
Delfin S. Go, Richard Harmsen, and Hans Timmer

وقد حدث تحسن كبير في مؤشرات التنمية البشرية قبل وقوع الأزمة في عام ٢٠٠٨، بفضل تسارع النمو الاقتصادي في كثير من البلدان النامية بعد أوائل تسعينات القرن الماضي. وكان التقدم العام قويا في جهود الحد من الفقر بشكل خاص، حتى في أفريقيا. وتحققت نجاحات أيضا في التعليم الابتدائي، والمساواة في التعليم بين الجنسين في المرحلتين الابتدائية والثانوية، وإتاحة سبل موثوقة للحصول على المياه بجودة أفضل. لكن الصورة ليست مشجعة بنفس القدر فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية الأخرى للألفية الثالثة - خاصة في مجال الصحة.

اختلافات بين المناطق

يوجد تباين عالمي كبير بين المناطق والبلدان وفئات الدخل. فبالنسبة للمناطق، يُلاحظ أن أفريقيا جنوب الصحراء متأخرة عن الركب بالنسبة لجميع الأهداف الإنمائية، بما في ذلك الحد من الفقر. لكن ذلك يمثل نصف القصة وحسب - لأن هذه المنطقة حققت تقدما بالفعل. فطوال عشر سنوات سابقة، واصلت أفريقيا جنوب الصحراء السير في الطريق الصحيح نحو كل الأهداف الإنمائية تقريبا. لكن البدء من نقطة أدنى في بلدان هذه المنطقة جعل الطريق أكثر وعورة بالنسبة لها مقارنة بمناطق العالم الأخرى. فعلى سبيل المثال، كان من الصعب على

البلدان منخفضة الدخل، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء، بلاء **أبليت** حسنا نسبيا إبان الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة، وبدأت البلدان النامية تتقدم في مسيرة التعافي على نحو أفضل مما كان متوقعا. لكن التقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة (راجع الإطار ١ والرسم البياني ١) سيظل بطيئا لعدة سنوات. فلن يكون التقدم في النمو الاقتصادي والحد من الفقر مضاهيا للتقدم اللافت للنظر الذي شهدته فترة ما قبل الأزمة، كما يُتوقع أن تستمر الفجوات في مسار التقدم نحو الأهداف الإنمائية أو الانحرافات عن هذا المسار الذي بدأ قبل الأزمة حتى عام ٢٠٢٠، أي بعد مرور خمس سنوات على التاريخ المستهدف لإنجازها، وهو عام ٢٠١٠.

وفي التاريخ ما ينبئ بأن العواقب ستكون وخيمة على التنمية البشرية، وخاصة بالنسبة للنساء والأطفال، إذا ما سمحنا باستمرار التعثر في خطى التعافي وأنماط الإخفاقات السابقة في مجال السياسات وانهيار المؤسسات وتداعي النمو. ولذلك فليس هناك من الوقت ما يسمح بأي تراخ. فالأمر يقتضي من المؤسسات المالية والمجتمع الدولي، بعد أن بادرا باتخاذ إجراءات عاجلة وقوية لمواجهة الأزمة، أن يبذلا مزيدا من الجهد لمساعدة البلدان النامية على استعادة زخمها السابق نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

الزخم

الإطار ١	
الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة والغايات القياسية المؤدية إليها	
١- القضاء على الفقر المدقع والجوع	
١- ألف: تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن ١,٢٥ دولار إلى النصف بحلول ٢٠١٥.	
١- باء: توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب.	
١- جيم: تخفيض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف.	
٢- تحقيق التغطية الكاملة بالتعليم الابتدائي (لنهم في عمر هذه المرحلة)	
٢- ألف: ضمان إتاحة الفرصة لإتمام مرحلة التعليم الابتدائي للأطفال في كل مكان، سواء الذكور أو الإناث، بحلول عام ٢٠١٥.	
٣- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	
٣- ألف: إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، ويفضل أن يتم ذلك بحلول عام ٢٠٠٥ وبالنسبة لجميع مراحل التعليم في تاريخ لا يتجاوز عام ٢٠١٥.	
٤- تخفيض وفيات الأطفال	
٤- ألف: تخفيض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين في الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥.	
٥- تحسين الصحة الإنجابية	
٥- ألف: تخفيض معدل الوفيات الإنجابية بمقدار ثلاثة أرباع في الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥.	
٥- باء: تعميم إتاحة خدمات الصحة الإنجابية بحلول عام ٢٠١٥.	
٦- مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض	
٦- ألف: وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز بحلول عام ٢٠١٥ وبدء تضيق نطاقه اعتباراً من ذلك التاريخ.	
٦- باء: تعميم إتاحة العلاج من فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز بحلول عام ٢٠١٥ لجميع من يحتاجون إليه.	
٦- جيم: وقف انتشار الملاريا وغيرهما من الأمراض الرئيسية بحلول عام ٢٠١٥ وبدء تضيق نطاقه اعتباراً من ذلك التاريخ.	
٧- ضمان الاستمرارية البيئية	
٧- ألف: إدماج مبادئ التنمية القابلة للاستمرار في السياسات والبرامج القطرية والحد من فقدان الموارد البيئية.	
٧- باء: الحد من فقدان التنوع البيولوجي، مع تحقيق خفض ملموس في معدل فقدانه بحلول عام ٢٠١٥.	
٧- جيم: تخفيض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول باستمرار على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي الأساسية إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.	
٧- دال: تحقيق تحسن كبير بحلول عام ٢٠٢٠ في الحالة المعيشية لما لا يقل عن ١٠٠ مليون نسمة من سكان الأحياء الفقيرة.	
٨- إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية	
٨- ألف: المضي في إقامة نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتفديد بالقواعد ووضوح المسار وعدم التمييز.	
٨- باء: معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نمواً.	
٨- جيم: معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية.	
٨- دال: المعالجة الشاملة لمشكلات ديون البلدان النامية باتخاذ تدابير على الصعيدين الوطني والدولي للوصول بديونها إلى مستويات يمكن تحملها على المدى الطويل.	
٨- هاء: التعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية لإتاحة العقاقير الأساسية بأسعار ميسورة في البلدان النامية.	
٨- واو: التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة مزاي التكنولوجيا الجديدة، وخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.	

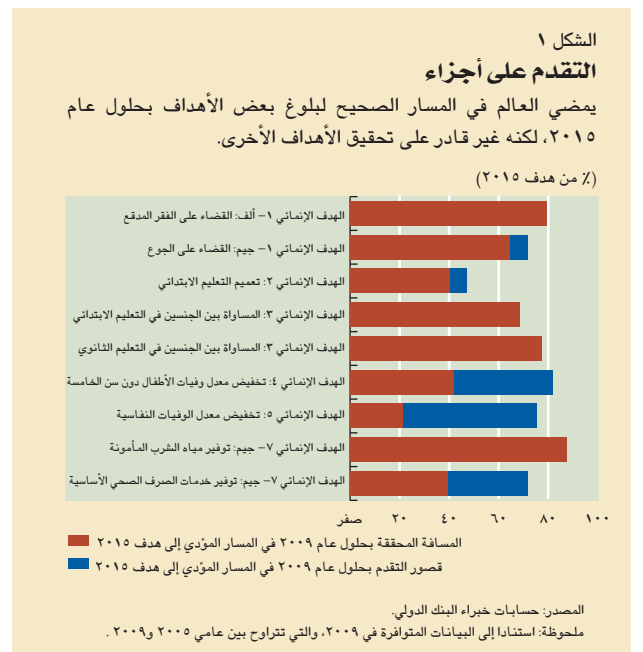
أفريقيا اجتياز المسافة نحو الهدف المحدد لتخفيض الفقر، لأن دخل عدد كبير من سكان القارة في ١٩٩٠ كان أدنى بكثير من خط الفقر. وقد بدأت أفريقيا تنفيذ الإصلاحات متأخرة عن المناطق الأخرى، ومن ثم لم تستفد من تسارع نمو الدخل إلا في وقت متأخر.

وسجلت الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات أبطأ معدلات النمو (انظر الرسم البياني ٢). وتمثل هذه الدول التي أنهكتها الصراعات وعرقلت تقدمها القدرات الضعيفة - والتي يقع أكثر من نصفها في أفريقيا جنوب الصحراء - سبباً صعباً لتقديم التمويل والخدمات الإنمائية الفعالة نظراً لواقعها السياسي ونظم الحوكمة السائدة فيها. وتمثل الدول الهشة ما يقرب من خمس سكان البلدان منخفضة الدخل لكنها تضم أكثر من ثلث فقراء هذه البلدان. ومن ثم فسوف يكون تحدي الوصول إلى الأهداف الإنمائية مركزاً إلى حد كبير في البلدان منخفضة الدخل، لا سيما الدول الهشة.

وقد كان تقدم البلدان متوسطة الدخل صوب تحقيق الأهداف الإنمائية هو الأسرع على مستوى العالم، حيث لا تزال تضي كمجموعة على المسار الصحيح نحو تخفيض الفقر. لكن هناك مواطن تركيز كبيرة للفقر في كثير من هذه البلدان، مما يعكس في جانب منه وجود عدم مساواة واضحة بين الدخل. ويعني تركيز الفقر على هذا النحو، إلى جانب التضخم السكاني في بعض البلدان، أن البلدان متوسطة الدخل لا تزال موطناً لأغلبية فقراء العالم بالأعداد المطلقة. كذلك لا يزال كثير من البلدان متوسطة الدخل يواجه تحديات كبرى في تحقيق أهداف التنمية البشرية غير المتعلقة بالدخل.

نجاحات

يشهد الفقر المدقع تراجعاً سريعاً في وقتنا الراهن. فقد انخفض الفقر على مستوى العالم بنسبة ٤٠٪ منذ عام ١٩٩٠، وتحقق البلدان النامية تقدماً طيباً نحو بلوغ الهدف العالمي المتمثل في تخفيض فقر الدخل بمقدار النصف مع حلول عام



هذه الوفيات مركزا في ستة بلدان - أفغانستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وإثيوبيا، والهند، ونيجييريا، وباكستان. وتواصل بوليفيا والصين وإكوادور ومصر تحقيق إنجازات سريعة، بينما يوجد ٢٣ بلدا في المسار الصحيح نحو تحقيق هذا الهدف الإنمائي. وفي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، أبدت المنطقتان الوسطى والشرقية بعض التحسن منذ عام ١٩٩٠، لكن عدد وفيات السيدات الحوامل بسبب عدوى فيروس نقص المناعة البشرية (HIV) أدى إلى تعثر المنطقتين الجنوبية والغربية.

وقد تسببت أزمة الغذاء الأخيرة في عرقلة التقدم نحو تخفيض سوء التغذية والجوع. فالعالم النامي لم يعد على المسار المؤدي إلى تخفيض نسبة الجوع إلى النصف، حيث يشكل سوء التغذية أكثر من ثلث عبء أمراض الأطفال دون سن الخامسة. ويتسبب في أكثر من ٢٠٪ من وفيات الحوامل. وقد انخفضت نسبة الأطفال ناقصي الوزن دون سن الخامسة من ٢٣٪ في البلدان النامية في عام ١٩٩٠ إلى ٢٦٪ في ٢٠٠٦، وهو معدل أبداً بكثير من المطلوب لخفض سوء التغذية بمقدار النصف مع حلول ٢٠١٥. وتسجل منطقتا أفريقيا جنوب الصحراء وشرق آسيا أبداً تقدم نحو تحقيق هذا الهدف، حيث عدد الأطفال المصابين

بالتقزم الحاد إلى المتوسط دون سن الخامسة يصل إلى ٣٥٪ من الأطفال في هذه الشريحة العمرية - أي أكثر من ١٤٠ مليون طفل.

وقد ثبت أن وقف انتشار الأمراض المعدية الرئيسية أمر صعب أيضا. فعلى الرغم مما شهدته السنوات الأخيرة من تراجع الزيادة السريعة في انتشار فيروس نقص المناعة البشرية والوفيات ذات الصلة به، نجد أن عدد يقدر بنحو ٣٣,٤ مليون نسمة كانوا مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في عام ٢٠٠٨. وفي ذلك العام، ظهرت ٢,٧ مليون حالة عدوى جديدة ونحو مليوني حالة وفاة مرتبطة بالإيدز. ولا تزال أفريقيا جنوب الصحراء هي الأكثر إصابة بهذه العدوى؛ إذ كان عدد المصابين فيها يزيد على ثلثي العدد الكلي لمن يعيشون بفيروس نقص المناعة البشرية ونحو ثلاثة أرباع الوفيات المتعلقة بمرض الإيدز في عام ٢٠٠٨. ومن ناحية أخرى، يلاحظ حدوث تراجع مطرد في معدل انتشار مرض السل الذي راح ضحيته ١,٨ مليون نسمة في عام ٢٠٠٦، وذلك في جميع المناطق عدا أفريقيا جنوب الصحراء. ولا تزال نسبة الوفيات الناجمة عن الملاريا مرتفعة، إذ تبلغ نحو مليون نسمة سنويا، علما بأن ٨٠٪ من الضحايا كانوا أطفالا في أفريقيا جنوب الصحراء.

وقد أسهمت عدة عوامل في مساعدة الاقتصادات الصاعدة والنامية على

تجاوز الأزمة.

فبالبلدان ذات السياسات القوية قبل الأزمة استطاعت أن تتحمل عجزا أكبر في الموازنة العامة مقارنة بالبلدان ذات المراكز الهشة من حيث الديون وأرصدة المالية العامة. وهناك بلدان عديدة دعمت الطلب المحلي بالحفاظ على خطتها الموضوعية للإنفاق - بما في ذلك الإنفاق الاجتماعي - رغم تراجع الإيرادات. وفي بلدان أخرى، تم توسيع شبكات الأمان الاجتماعي، مما خفف من تأثير الأزمة على الفقراء.

كذلك أسهمت مساعدات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في انتشار بلدان عديدة من براثن الأزمة. فقد دعم الصندوق تمويله المتاح بموجب التسهيلات التمويلية القائمة، وعزز الاحتياطات من خلال توزيع حقوق سحب خاصة تعادل ٢٥٠ مليار دولار أمريكي، وأنشأ تسهيلا جديدا للاقتصادات الصاعدة التي تتمتع بسجل أداء إيجابي (خط الائتمان المرن)، وأدخل إصلاحات على التسهيلات المالية المقدمة للبلدان منخفضة الدخل، وعمل على ترشيد الشريطة المرتبطة ببرامجه. أما البنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية متعددة الأطراف فقد عززت قيمة التزاماتها الموجهة لحماية برامج التنمية الأساسية ودعم القطاع الخاص ومساعدة الأسر الفقيرة إلى ١١٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٩. وقامت مجموعة البنك الدولي بدعم صادرات البلدان النامية عن طريق تقديم الضمانات والسيولة لتمويل التجارة. وأخيرا، ارتفعت أسعار السلع الأولية في عام ٢٠٠٩ - قبل الموعد المتوقع - مما خفف من تأثير الأزمة على الاقتصادات المصدرة لهذه السلع.

وقد ارتبط الارتفاع المطرد في النمو

الاقتصادي لدى البلدان الصاعدة والنامية بتحسين

سياسات المالية العامة على مدار السنوات الخمس

عشرة المنصرمة (انظر الرسم البياني). ففي عام

٢٠٠٧، عشية الأزمة، كان متوسط عجز الموازنة

في هذه البلدان جزءا ضيلا مما كان عليه في

أوائل التسعينات، مما سمح بزيادة العجز المالي

لدعم النشاط الاقتصادي عندما حلت الأزمة. وقد

أبرزت التطورات التي شهدها عام ٢٠٠٩ أهمية

الحفاظ على سياسة اقتصادية كلية حذرة في

أوقات اليسر، حتى يتسنى التصدي للصدمات

وتجنب تخفيض الإنفاق الاجتماعي أثناء فترات

الهبوط الاقتصادي.

الإطار ٢

أسس للتقدم

يشكل النمو الاقتصادي والاستقرار ركيزة الإنفاق العام اللازم للوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة. ومن ثم يتعين تقييم احتمالات التقدم نحو بلوغ المزيد من هذه الأهداف في ضوء التطورات الاقتصادية الكلية في البلدان الصاعدة والنامية.

وعلى الرغم من الانخفاض الحاد في النشاط الاقتصادي، فقد حقق الكثير من البلدان الصاعدة والنامية نتائج أفضل مما كان يخشى في بداية الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة. فظل النمو موجبا في عدد كبير من البلدان أثناء عام ٢٠٠٩، ويبدو التعافي الاقتصادي أقوى إلى حد ما في عام ٢٠١٠ مقارنة بما كان متوقعا في البداية. وحققت البلدان الصاعدة والنامية الآسيوية نموا يربو على ٦,٥٪ في عام ٢٠٠٩، ومن المتوقع أن يصل معدل نموها إلى أكثر من ٩٪ في ٢٠١٠. أما النمو في أفقر البلدان فقد ظل موجبا في المتوسط في السنة الأخيرة أيضا. ففي أفريقيا جنوب الصحراء ظل معدل النمو أعلى من ٢٪، ويتوقع صندوق النقد الدولي ارتفاعه إلى ٥٪ في عام ٢٠١٠. ومن ناحية أخرى، كان الضرر أكثر جساما في الاقتصادات الصاعدة ذات الاختلالات الكبيرة (أوروبا الشرقية) أو الروابط الوثيقة مع الاقتصادات المتقدمة (أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية). ولا تزال معدلات النمو في كثير من البلدان أقل إلى حد ما من مستويات ما قبل الأزمة، مع تركيز المخاطر على جانب الانخفاض نظرا لتباطؤ النشاط الاقتصادي وطابعه الهش في الاقتصادات المتقدمة.

كذلك تسجل التدفقات المالية إلى البلدان

الصاعدة والنامية انتعاشا مطردا. فالكيانات

السيادية تواصل الاقتراض بمستويات قياسية،

وفروق العائد على سندات الأسواق الصاعدة

انخفضت إلى مستويات عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧.

وعقب التباطؤ الذي حدث في عام ٢٠٠٩، يُتوقع

أن ترتفع التحويلات الخاصة من المغتربين في عام

٢٠١٠، كما حدث تحسن كبير في فرص نفاذ القطاع

الخاص إلى الأسواق المالية. ولكن صافي التدفقات

المالية إلى البلدان الصاعدة والنامية لا يزال دون

مستويات ما قبل الأزمة على وجه الإجمال، لأن

التمويل المصرفي والاستثمار الأجنبي المباشر لم

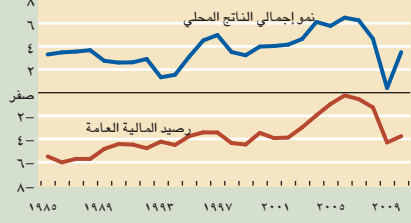
يحققا تعافيا كاملا بعد.

الادخار من أجل النمو في المستقبل

سياسات المالية العامة السليمة تعني أن البلدان كانت تمتلك

المال اللازم للإنفاق حين وقعت الأزمة في عام ٢٠٠٧.

(رصيد المالية العامة، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي.

حلقات خبيثة

تشير وقائع التاريخ إلى تفاوت كبير في أثر الدورات الاقتصادية على مؤشرات التنمية البشرية. حيث يلاحظ أن التدهور في أوقات العسر يزيد بكثير عن التحسن في أوقات الرخاء (انظر الرسم البياني ٣). فعلى سبيل المثال، يزيد العمر المتوقع بواقع عامين على المتوسط العام خلال فترات النمو المتسارع، لكنه يقل بمقدار ٦,٥ سنة أثناء فترات التباطؤ. وتقل وفيات الأطفال الرضع بمقدار ٨ لكل ألف أثناء فترات التسارع بينما تزداد بمقدار ٢٤ في الألف أثناء فترات التباطؤ كذلك ترتفع نسبة إتمام التعليم الابتدائي بواقع ٤٪ أثناء فترات التسارع، لكنها تنخفض بمقدار ٢,٥٪ أثناء فترات التباطؤ. ويلاحظ أن الارتباط بين المؤشرات الاجتماعية وفترات تباطؤ النمو يكون أوثق من الارتباط بين هذه المؤشرات وفترات تسارع النمو.

ينبغي للمانحين أن يوفوا بالتزاماتهم وأن يجعلوا المسار المتوقع لتدفقات المعونة أكثر وضوحاً.

ويكون الأثر غير متناسب على المجموعات الضعيفة - أي الرضع والأطفال، لا سيما البنات، وخاصة في البلدان الفقيرة في أفريقيا جنوب الصحراء. فعلى سبيل المثال، يزداد العمر المتوقع للبنات والبنين بمقدار عامين في أوقات الرخاء، لكنه يقل بنحو ٧ سنوات للبنات و ٦ سنوات للبنين في أوقات العسر. ويرتفع معدل إتمام التعليم الابتدائي بخمس نقاط مئوية للبنات و ٣ نقاط مئوية للبنين في أوقات اليسر (من واقع متوسطات عينات كل منهما) لكنه ينخفض بمقدار ٢٩ نقطة مئوية للبنات و ٢٢ نقطة مئوية للبنين في أوقات العسر. وترتفع نسبة التحاق الإناث بالمدارس مقارنة بالذكور في المراحل الابتدائية والثانوية وما بعد الثانوية بنحو نقطتين مئويتين في فترات النمو المتسارع، لكنها تنخفض بمقدار ٧ نقاط مئوية (للمرحلة الابتدائية) و ١٥ نقطة مئوية (للمرحلة الثانوية) و ٤٠ نقطة مئوية (لما بعد الثانوية) في فترات تباطؤ النمو. وبمجرد خروج الأطفال من التعليم، ينخفض رأسالمهم البشري المستقبلي على أساس دائم.

ويصعب التمييز في هذا الصدد بين السبب والنتيجة. فلماذا تكون الحلقات الخبيثة أثناء الأزمة أقوى من الحلقات الحميدة في أوقات الرخاء؟ يرجع ذلك إلى أربعة أسباب. فهناك معدل تواتر فترات الهبوط الاقتصادي، بما في ذلك فترات الصراع، والذي يكون أعلى في البلدان منخفضة الدخل. وهناك مناخ السياسات الضعيف في كثير من البلدان، وزعجة التراجع الحاد أثناء الأزمات التي تغلب على المؤشرات الاقتصادية والاستقرار السياسي، والتعبير عن الرأي والمساءلة، والأطر التنظيمية، وسيادة القانون وفعالية الحكومة. وهناك تقلص الإنفاق الاجتماعي في مناخ يسوده الافتقار إلى شبكات الأمان الاجتماعي، ووقوع ضغوط على المعونة ومدى فعاليتها. ثم هناك تدهور النمو وتقديم الخدمات للفقراء - وهما محركان أساسيان لنتائج التنمية - والذي يبدو مُربكاً إلى حد خطير، بينما يكون التحسن تدريجياً وحسب في المكاسب التي تتحقق خلال فترات الازدهار.

بيد أن الأزمة العالمية كانت هذه المرة أقل اجتياحاً للبلدان الفقيرة، الأمر الذي يرجع في الأساس إلى وجود سياسات ومؤسسات أفضل، وتحقيق أداء اقتصادي أقوى (راجع الإطار ٢)، وتقديم معونة أكبر، ووجود ديون أقل، وتوافر مناخ خارجي موات.

وحتى مع ذلك، فسوف يستمر تأثير الأزمة على حالة الفقر لفترة طويلة. فستواصل معدلات الفقر انخفاضها بعد الأزمة ولكن ببطء أكبر. وبحلول عام ٢٠١٥ يُتوقع أن يبلغ معدل الفقر العالمي ١٥٪، بدلا من ١٤,١٪ لو لم تقع الأزمة. ومع نهاية ٢٠١٠، ستكون الأزمة قد أضافت ٦٤ مليون نسمة إلى من يعيشون في

فقر مدقع. ولن يعوض تعافي الاقتصاد كل ما ضاع من مكاسب. ومن المتوقع أن يبلغ معدل الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء ٣٨٪ بحلول عام ٢٠١٥، بدلا من ٣٦٪ لو لم تحدث الأزمة، ومن ثم يكون عدد الناجين من ربقة الفقر أقل بمقدار ٢٠ مليون نسمة.

ويمكن أن يكون التأثير متوسط الأجل كبيرا أيضا على الأهداف الإنمائية. حيث يُتوقع أن يقل عدد من يتاح لهم الحصول على إمدادات المياه المحسنة بمقدار ٢٥ مليون نسمة تقريبا. وأوضح مثال للتكلفة التي لا سبيل إلى تعويضها هو وفاة عدد إضافي من الرضع قدره ٢٦٥ ألف رضيع وعدد إضافي من الأطفال دون الخامسة قدره ١,٢ مليون طفل في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٥ من جراء الأزمة.

استعادة الزخم

وأخيرا، فإن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة يتوقف على اتخاذ الحكومات والأسر والشركات في البلدان النامية إجراءات سليمة من خلال السياسات. وينبغي تنشيط النمو واسع النطاق، وإعادة السياسات الاقتصادية الكلية إلى مسار مستقر وقابل للاستمرار. وتعني السياسات المحلية السليمة أيضا تقديم خدمات أفضل وإدارة قدر أكبر من الموارد المحلية على أساس من الشفافية والحكمة. وسيكون على البلدان تحسين شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة للفئات المستحقة، سواء من حيث إمكانية تحمل تكلفتها أو جودة تنفيذها أو مدى تغطيتها، نظرا لأهميتها في دعم دخول الأسر أثناء فترات العسر المالي. ولكن ظروف معيشة الفقراء في البلدان منخفضة الدخل لن تتحسن إلا بايجاد موارد إضافية وتهيئة مناخ خارجي موات. وينبغي أن يفي المانحون بالتزامات المعونة التي تعهدوا بها وأن يعملوا على زيادة وضوح تدفقات المعونة المتوقعة. وتعلق أهمية ماثلة أيضا على قوة التجارة العالمية واستمرار توسعها، وزيادة فرص النفاذ إلى الأسواق أمام البلدان النامية. ولا يزال يتعين إنجاز الكثير قبل عام ٢٠١٥. ■

دلفين س. غو يشغل منصب كبير اقتصاديين وهانز تيمر يشغل منصب مدير، وكلاهما في مجموعة «أفاق اقتصاديات التنمية» لدى البنك الدولي، وريتشارد هارمنس يعمل نائب رئيس قسم في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة لدى صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Arbache, J., D. Go, and V. Korman, forthcoming, "Does Growth Volatility Matter for Development Outcomes? An Empirical Investigation Using Global Data," background paper for Global Monitoring Report 2010 (Washington: World Bank).

Hogan, M., K. Foreman, M. Naghavi, S. Ahn, M. Wang, S. Makela, A. Lopez, R. Lozano, and C. Murray, 2010, "Maternal Mortality for 181 Countries, 1980-2008: A Systematic Analysis of Progress towards Millennium Development Goal 5," The Lancet, Vol. 375, No. 9726, pp. 1609-23.

International Development Association, and International Monetary Fund, 2009, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of Implementation," September 15 (Washington: World Bank and IMF).

International Monetary Fund (IMF), 2010, World Economic Outlook (Washington, April).

UNICEF, 2007, Progress for Children: A World Fit for Children Statistical Review, No. 6 (New York).

World Bank, and International Monetary Fund, 2010, Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis (Washington: World Bank and IMF).

الاختراق المأمول

حتى يتسنى التقدم بسرعة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية
للألفية الثالثة، يجب أن يحدث النمو في القطاعات التي تعود
بالنفع المباشر على الفقراء، مثل القطاع الزراعي

أطفال بجنوب أفريقيا يرمحون على لعبة دوامة الخيل التي تضخ المياه.

بيدرو كونساييسو وسليم جاهان
Pedro Conceição and Selim Jahan

العقد السابق على الركود العالمي في عام ٢٠٠٩ فترة من النمو
شهد الاقتصادي السريع في معظم البلدان النامية. فقد ظل العالم النامي
يسجل نمواً أعلى من الاقتصادات المتقدمة منذ أواخر التسعينات،
الأمر الذي كان بمثابة خروج من حالة الركود الاقتصادي الطويلة التي استمرت
من منتصف السبعينات وحتى منتصف التسعينات في أفريقيا جنوب الصحراء.
وكان هذا النمو مصحوباً بتحسين في نتائج التنمية البشرية وتقدم نحو
تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة (راجع الإطار ١ عن الأهداف الإنمائية
للألفية الثالثة في مقال «استعادة الزخم» ضمن هذا العدد من التمويل والتنمية).
ففي أفريقيا جنوب الصحراء بدأت معدلات الفقر المدقع تسجل هبوطاً سريعاً في
أواخر التسعينات، حيث بلغت نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع (أقل
من ١.٢٥ دولار في اليوم حسب تعادل القوى الشرائية وأسعار ٢٠٠٥) في عام
١٩٩٠ (سنة الأساس بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية الثالثة) ٥٧٪ (تقرير
United Nations, 2010a). وبحلول عام ١٩٩٩ زاد معدل الفقر فعلياً بمقدار
نقطة مئوية واحدة ليصل إلى ٥٨٪، ثم انخفض مع عام ٢٠٠٥ مسجلاً ٥١٪.
ولا توجد بيانات أكثر حداثة حتى الآن، لكن بعض التوقعات تشير إلى استمرار
انخفاض الفقر المدقع في أفريقيا جنوب الصحراء حتى بلغ ٤٦٪ في عام ٢٠٠٨

(دراسة World Bank and IMF, 2009). وإذا
صدقت هذه التقديرات يكون معدل الفقر المدقع
قد انخفض في أفريقيا جنوب الصحراء بمقدار
١٢ نقطة مئوية بين عامي ١٩٩٩ و
٢٠٠٨.

ومع ذلك، فإن متوسط الأداء هذا في مجال
النمو والحد من الفقر يحجب وراءه تبايناً كبيراً
عبر البلدان. فإذا نظرنا إلى غانا مثلاً، نجد أن
نسبة انتشار الفقر المدقع انخفضت من ٥١٪
في عام ١٩٩٢ إلى ٣٢٪ في ١٩٩٨، و ٣٠٪ في
٢٠٠٦ (تقرير United Nations, 2010b).
وتسير غانا بخطى حثيثة على طريق تحقيق
التصدي لمستوى الفقر المدقع الذي ينص عليه
الهدف الإنمائي الأول للألفية الثالثة. ولا ريب
أن النمو الاقتصادي أسهم بدور مهم في هذا
التقدم، لكنه لا يمكن أن يكون صاحب الفضل
الوحيد في تحقيقه.

وفي المقابل، هناك بلدان عديدة في أفريقيا
جنوب الصحراء كانت أقل نجاحاً بكثير في
الحد من الفقر، رغم نجاح بعضها في تحقيق
نمو أسرع بكثير من المشاهد في غانا. وكان
النجاح المحرز في الحد من الفقر ضعيفاً في
كثير من البلدان التي سجلت نمواً مضاهياً لما
سجلته غانا أو حتى أسرع منه. والواقع في ضوء
الأحداث التاريخية هو أن متوسط النمو كان في
أفريقيا جنوب الصحراء أقل فعالية بكثير في
الحد من الفقر، مقارنة بأي بلد آخر. وتشير بعض
التقديرات إلى أن مرونة الفقر مع تغيرات الدخل -
أي مدى تحول زيادات الدخل إلى تخفيضات في
مستوى الفقر - أقل بحوالي الثلث في أفريقيا
جنوب الصحراء منها في البلدان النامية الأخرى (دراسة FOSU, 2009).

جهود تحقيق النمو الشامل

وهكذا، فلن يكفي النمو وحده للحد من الفقر والتقدم نحو أهداف الألفية الثالثة
- وإن كان مطلباً ضرورياً في هذا الصدد. فطبيعة النمو لها أهميتها. والنمو
الشامل الذي يولد دخلاً لأفقر شرائح السكان هو نمو أكثر فعالية بكثير في تحقيق
الحد من الفقر. والنمو في القطاع الزراعي عامل حاسم حالياً في أفريقيا جنوب
الصحراء - وعلى مدار التاريخ في عدة بلدان أخرى - ليس فقط للحد من الفقر،
وإنما أيضاً للحد من الجوع. فعلى سبيل المثال، كان الحد من الفقر في المناطق
الريفية مسؤولاً عن حوالي ٥٩٪ من مجموع الانخفاض في نسبة انتشار الفقر
المدقع في غانا بين أوائل تسعينات القرن الماضي وعام ٢٠٠٦ (تقرير World
Bank, 2008). وفي الوقت نفسه، انخفضت نسبة السكان ناقصي التغذية من
٢٤٪ في ١٩٩١ إلى ٨٪ في ٢٠٠٥ (تقرير United Nations, 2010b). وعندما
يكون النمو شاملاً، ويحدث في القطاعات التي تعود بالنفع على الفقراء، يصبح
أكثر فعالية بكثير في تحقيق الحد من الفقر.

ويقتضي الأمر مجموعة من السياسات حتى يصبح النمو أكثر شمولاً ويتحقق التقدم في المؤشرات الاجتماعية الأخرى. وتشير عدم الفعالية النسبية للنمو كأحد عوامل الحد من الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء إلى وجود «فجوة في السياسات» يمكن معالجتها لتصبح مساهمة النمو في القارة ماثلة على الأقل لمساهمته في البلدان النامية الأخرى.

ما هي السياسات المطلوبة؟ إن الأدلة المستمدة من التقارير القطرية عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة توضح بجلاء بعض العوامل التي تساهم في نجاح جهود التوصل إلى هذه الأهداف (تقرير UNDP, 2010a). ونتبين من هذه الأدلة أن الفقر والجوع يقل بدرجة ملحوظة مع تحقيق النمو الاقتصادي في القطاعات التي تعود بالنفع المباشر على الفقراء، مصحوباً بسياسات تستهدف دعم هذه الفئة من السكان. وتشمل هذه السياسات الاستثمار في توسيع الفرص الاقتصادية، وتدعيم الحقوق القانونية، وتعزيز مشاركة المرأة في العملية السياسية، كما تتضمن سياسات التعليم والصحة التي تعزز حصول الجميع على الخدمات، خاصة النساء والفتيات. وقد حفزت هذه الأنواع من السياسات التقدم في تحقيق كافة الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

تنفيذ برنامج للعمل

كل هذه الأدلة تقود إلى برنامج عمل محدد لأهداف الألفية التالية يغطي الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ (تقرير UNDP, 2010b). ومثلما أكدت المناقشة السابقة بشأن أفريقيا، يلاحظ أن سرعة الحد من الفقر والجوع تأتي نتاجاً لارتفاع نصيب الفرد من النمو الاقتصادي بما يعزز فرص الفقراء في تحقيق الدخل وتشغيل العمالة. وغالباً ما يعني هذا في حالة أفريقيا أهمية النمو الناشئ في القطاع الزراعي، الأمر الذي يأتي في العادة بالتوازي مع تعزيز العدالة في توزيع الدخل والأصول والفرص.

ويتطلب النمو الشامل والمواتي للفقراء استثمارات في الخدمات الاجتماعية الأساسية - أي المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية الريفية - وكذلك في تنمية الموارد البشرية. وتؤدي كل هذه الاستثمارات إلى توسيع التغطية الصحية وتحسين نوعية الخدمات. ومن ثم، فإنه من الضروري زيادة الاستثمارات العامة في التعليم والصحة ومياه الشرب والصرف الصحي والبنية التحتية.

بيد أن بناء المدارس والمرافق الصحية، وإلغاء الرسوم وغيرها من الحواجز التي تعترض فرص الحصول على الخدمات لن يكفل حصول السيدات والفتيات عليها تلقائياً، حيث يقتضي ذلك استثمارات موجهة لتحسين صحة الإناث وتعليمهن. ومما يساهم في تمكين المرأة إجراء الإصلاحات الدستورية وغيرها من الإصلاحات القانونية التي تعمل بشكل مباشر على تعزيز مشاركة المرأة في النشاط السياسي. وهناك أدلة واضحة بالفعل تؤكد أن تمكين المرأة يدعم التقدم نحو أهداف الألفية.

ويمثل التوسع في التدخلات الموجهة عنصراً ضرورياً مكملاً للسياسات والاستراتيجيات الكلية، وذلك على غرار التطعيم الموسع وتوزيع الناموسيات والعقاقير المضادة للفيروسات الرجعية، مما يساعد على إنقاذ الأرواح، وخاصة إذا تم التنفيذ على نحو متكامل. ومن العناصر الفعالة في هذا الصدد توافر الحماية الاجتماعية، والتحويلات النقدية، وبرامج التوظيف، ولا تقتصر فعاليتها على دعم قطاعات السكان الهشة أثناء الصدمات، وإنما تمتد إلى إتاحة المكملات الغذائية، والفحوص الطبية المنتظمة، والالتحاق بالتعليم.

كذلك يتعين أن يتصدى برنامج العمل المعني بأهداف الألفية في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ لمكامن الخطر الناجمة عن تغير المناخ ودعم الانتقال إلى ما

يدعم جهود تخفيف أثر تغير المناخ من وظائف ونشاط اقتصادي. وثمة حاجة ملحة وعاجلة للتوصل إلى اتفاق عالمي بشأن تغير المناخ لمساعدة أصحاب الموارد الشحيحة على إجراء هذه التعديلات، سواء للتكيف مع تغير المناخ أو الانتقال إلى مسار للتنمية القائمة على انخفاض الكربون.

ومن الضروري تعزيز تعبئة الموارد المحلية للمساعدة في تمويل برنامج عمل الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة. ويعمل العديد من البلدان على توسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة التحصيل الضريبي. ويجب تدعيم القدرات الإدارية لدى سلطات تحصيل الإيرادات القومية، مع ضمان الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد العامة. ويمكن للحكومات زيادة فعالية الإنفاق العام بتخفيض تكلفة الوحدة من الخدمات العامة المقدمة دون التأثير على جودتها أو تخفيض كمها، وبتقليص الإنفاق المهدر للموارد.

ومن الأهمية بمكان التركيز على شرطين أساسيين في سياق برنامج العمل المذكور. أولاً، إن إنجاز أهداف الألفية يتوقف على التزام البلدان بهذه الأهداف. ويعني هذا بذل جهود إنمائية تقودها البلدان، وتدعمها الحكمة الفعالة على قاعدة وطنية من توافق الآراء واسع النطاق والتنفيذ القائم على التشاور والمشاركة المؤثرة من كل الأطراف المعنية. ثانياً، ينبغي أن يتيح التعاون الدولي مناخاً داعماً لتحقيق الأهداف الإنمائية. وينطوي هذا على تقديم المساعدات الإنمائية الرسمية، وزيادة وضوح المسار المتوقع لصرف دفعات المعونة وتعزيز فعاليتها؛ واختتام جولة محادثات الدوحة التجارية متعددة الأطراف في أسرع وقت ممكن بعقد اتفاقيات داعمة للتنمية - مما يعزز الدعم المقدم للتجارة بين بلدان الجنوب وجهود التكامل الإقليمي.

إن هناك تحديات جسيمة أمام تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في أفريقيا جنوب الصحراء. لكن الأدلة أوضحت إمكانية تحقيق تقدم كبير على عدة جبهات باتباع السياسات الصحيحة، يساندها الدعم الدولي اللازم. وفي الوقت نفسه، يتعين بذل جهود لمعالجة بعض القيود الهيكلية الأطول أجلاً بغية الحفاظ على هذا التقدم. إننا نمتلك الموارد والمعرفة والتكنولوجيا اللازمة لتحقيق إنجاز كبير بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في أفريقيا جنوب الصحراء. ■

بيدرو كونساييسو كبير اقتصاديين ورئيس الوحدة الاستشارية الاستراتيجية التابعة للمكتب الإقليمي لأفريقيا، وسليم جاهان رئيس مجموعة الفكر، وكلاهما في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المراجع:

Fosu, Augustin Kwasi, 2009, "Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa," BWPI Working Paper 98 (Manchester, United Kingdom: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester).

United Nations, 2010a, The Millennium Development Goals Report 2010 (New York).

———, 2010b, United Nations MDG database.

United Nations Development Programme, 2010a, The Path to Achieving the Millennium Development Goals: A Synthesis of Evidence from Around the World (New York, June).

———, 2010b, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment (New York, June).

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (Washington).

———, and IMF, 2009, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency (Washington).

إنقاذ حياة الأمهات

على البلدان أن تجعل صحة الأمهات إحدى أولويات السياسة

مليندا غيتس Melinda Gates

أسعد الأخبار التي سمعتها هذا العام أن الإحصاءات القاتمة عن صحة الأمهات والتي ظلت تحيرنا لسنوات طويلة قد تبين أنها خاطئة.

من فإلى أن أصدر معهد القياسات والتقييمات الصحية (IHME) تقريرا جديدا عن وفيات الأمهات في أبريل، كنا نعتقد أن العالم لم يحقق أي تقدم تقريبا نحو إنقاذ حياة الأمهات. لكننا نعرف الآن، حسب أفضل البيانات المتوافرة وأكثرها اكتمالا، أن وفيات الأمهات بدأت تشهد انخفاضا مطردا منذ ٣٠ عاما. ففي عام ١٩٩٠، بلغت النسبة العالمية لوفيات الأمهات (أي عدد وفيات الأمهات لكل ١٠٠ ألف من المواليد أحياء) ٣٢٠، ثم أصبحت ٢٥١ في عام ٢٠٠٨.

ومن الجلي أن هذه الأرقام لا تجعلنا نسير بالسرعة الكافية لبلوغ هدف الألفية الإنمائي الخاص بتخفيض قدره ٧٥٪ في النسبة القائمة، لكنها تشكل سببا وجيها للتفاؤل. فإذا أضفنا إلى ذلك التمويل الجديد البالغة قيمته ٧,٣ مليار دولار والذي قدمته مجموعة البلدان الصناعية (مجموعة الثمانية) في مبادرة خمسية تُركّز على صحة الأمهات والأطفال حديثي الولادة، وجهود الأمم المتحدة الجارية لوضع خطة عمل مشتركة شاملة من أجل صحة المرأة والطفل، قد نصبح في نهاية المطاف على مشارف قصة جديدة نرويها عن صحة الأمهات.

بل إن بعض النتائج على المستوى القطري في تقرير المعهد المذكور أكثر إثارة للاهتمام من الصورة الكلية. فهناك حفنة من البلدان المختلفة تمام الاختلاف - من بنغلاديش إلى بوليفيا إلى الصين إلى مصر إلى رومانيا - قطعت خطوات واسعة في تعزيز صحة الأم خلال السنوات العشرين أو الثلاثين الماضية. وتتطلب قصص النجاح هذه مزيدا من الدراسة، لأنها تشير إلى الطريق لتحقيق تقدم أكثر اتساعا. فحين نحدد الطريقة التي اتبعتها الصين في تخفيض نسبة وفيات الأمهات من ١٦٥ في عام ١٩٨٠ إلى ٤٠ في عام ٢٠٠٨، أو السبب وراء هبوط النسبة في مصر بمقدار ٨,٥٪ سنويا منذ عام ١٩٩٠، نقوم بإنشاء بنك للممارسات الفضلى التي يمكن للبلدان الأخرى تطويرها واعتماد تطبيقها.

كذلك يشير ما تسجله بعض البلدان من أداء أفضل بكثير من المتوسط إلى أن تفسير بطء التقدم لا يكمن في الافتقار إلى الخبرة المتخصصة أو الأدوات الفعالة، وإنما الافتقار إلى الإرادة السياسية لتطبيق هذه الخبرة واستخدام تلك الأدوات. وهناك عدد كاف من البلدان ينقذ حياة أعداد كافية من الأمهات بما يثبت أننا نعرف كيف نحقق أهدافنا المنشودة. ولسوء الحظ أن بلدانا كثيرة لم تضع هذا الهدف ضمن الأولويات.

غير أننا من خلال تبادل قصص النجاح نستطيع بناء الإرادة السياسية اللازمة لاتباع سياسات أكثر حزما في تدعيم صحة الأمهات. وهذا بالضبط ما يحدث حاليا في ملاوي، حيث سافرت إلى هناك في يناير الماضي ورأيت جدران المستشفيات وقد غطتها ملصقات تقول: «لا ينبغي أن تموت أي أم أثناء الولادة». وتعني هذه الكلمات في ملاوي أكثر بكثير من مجرد رسالة عن الصحة العامة. إنها تمثل تحولا في السياسة المتبعة - التزاما محددًا من الحكومة بأن تضمن لكل أم ولادة طفلها في أحد المرافق الصحية وأن تلقى الرعاية من كوادر طبية مدربة.

كذلك ضربت ملاوي مثلا مهما في تصديها لقضايا صحة الأم وحديثي الولادة والأطفال في آن واحد. فقد بدأت منذ وقت طويل دورها الرائد في مجال صحة الطفل - إذ هي واحدة من بلدان أفريقية قليلة تسير بخطى حثيثة نحو تحقيق هدف الألفية الخاص بالحفاظ على حياة الأطفال - ويأتي الالتزام الجديد بصحة الأم ليعزز البنية التحتية الصحية القائمة.

وقد زرت مقرات برامج تُعنى بصحة الأم تحقق نجاحا في إقناع السيدات الفقيرات بولادة أطفالهن في المستشفيات - لكن ذلك أسفر بشكل غير مقصود عن إضعاف التركيز على الرعاية قبل الولادة وبعدها. وبطبيعة الحال، ليس من النتائج الصحية الجيدة أن تتم ولادة طفل ناقص التغذية لأم ناقصة التغذية في مرفق صحي آمن. ولا من النتائج الصحية الجيدة أيضا أن توجد أم بصحة جيدة كانت تؤثر لو أنها لم تصبح حاملا إذا مُنحت الحق في الاختيار.

ولا تعدو عملية الولادة ذاتها مجرد حلقة في سلسلة الرعاية اللازمة للأم والطفل. فالمرأة تحتاج أولا إلى تنظيم أسرتها، وتوجد حاليا أكثر من ٢٠٠ مليون سيدة ترغب في استخدام وسائل منع الحمل لكنها لا تستطيع الحصول عليها. ويتفق الخبراء على أنهم إن استطعن الحصول عليها فسوف تنخفض وفيات الأمهات بنسبة ٣٠٪ على الأقل، كما أن وفيات حديثي الولادة سوف تنخفض بنسبة ٢٠٪. وبعد تنظيم الأسرة، تشمل السلسلة رعاية ما قبل الولادة، والولادة الآمنة، والرعاية الضرورية لحديثي الولادة، ورعاية ما بعد الولادة، والتغذية، ورعاية صحة الطفل، بما في ذلك التحصين من الأمراض.

وتعالج المبادرة الجديدة التي أطلقتها مجموعة الثمانية وخطة العمل المشتركة التي وضعتها الأمم المتحدة كل هذه القضايا بنفس الطريقة التي تعالجها بها الأمهات، أي باعتبارها مكونات صحية متساوية الأهمية في حياتهن وحياة أطفالهن.

ومن خلال الأدلة الجديدة عن التقدم المحرز بشأن صحة الأم، ونموذج البلدان الفقيرة التي تتخذ إجراءات وتُحدِث تأثيرا كبيرا، ينبغي أن يستمد صناع القرارات الاقتصادية الثقة الكافية لوضع الاستثمار في صحة الأم على قائمة الأولويات.

إن التحديات المالية التي تواجه عددا كبيرا من البلدان ستفرض المفاضلة بين خيارات صعبة، لكن الأمر الذي لم يعد ممكنا هو أن نجعل هذه الخيارات على حساب الأم والطفل. ذلك أن توجيه الموارد لرعاية صحة الأمهات وحديثي الولادة والأطفال هو استثمار عظيم - في السيدات والأطفال، في أسر أقوى ومجتمعات تتمتع بالتمكين الكافي، ومن ثم في الإنتاجية الاقتصادية طويلة الأجل لدى البلدان النامية.

ولصندوق النقد الدولي سلطة ومسؤولية خاصة تجاه هذه القضية. ومما يمثل إشارة بالغة الأهمية - وجديرة بالترحيب - ذلك المنهج الأكثر مرونة وانفتاحا الذي اعتمده الصندوق مؤخرا في دعم الخدمات الصحية على أساس من الكفاءة يتفق مع الإدارة المالية السليمة. ونحن في مؤسسة غيتس (GATES FOUNDATION) نتطلع إلى التعاون - وأحيانا إلى الضغط - في هذا الاتجاه، حتى نضمن استمرار التقدم العالمي في العناية بصحة الأم. ■

مليندا غيتس رئيس مشارك وعضو مجلس أمناء مؤسسة بيل ومليندا غيتس.

أوان إعادة التفكير

يصعب الاعتراض على الأهداف
الإنمائية للألفية الثالثة، لكن ذلك لا
يعني أنها تطرح خطة فعالة للتنمية

جاغديش باغواتي
Jagdish Bhagwati



سيدتان في قرية هانزدهار الواقعة في ولاية هريانا الهندية

متعددة الأطراف مثل البنك الدولي تسجل التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وهو ما يفترض أنه أسفر عن انعكاسات على تدفقات المعونة، بدأ ممثلو بلدان مثل الهند في تسجيل اعتراضات على أهداف إنمائية محددة. ومع ذلك، فلا تزال هناك تساؤلات متشككة، بل عدائية، ينبغي الإجابة عنها إذا أردنا تقييم مبادرة الأهداف الإنمائية للألفية تقييما مؤثرا بعد مرور عشر سنوات على إصدارها.

تحديد الأولويات

منذ البداية، تساءل منتقدو الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة عن السبب في اختيار هذه الأهداف بالتحديد وليس أهدافا أخرى قد تكون مرغوبة أكثر منها؛ فعلى سبيل المثال، يشعر كثير من النشطاء في هذا المجال بقلق بالغ من أن تؤدي الأهداف المتعلقة بالمساواة بين الجنسين والتي يتناولها الهدفان ٣ و ٥ للألفية الثالثة (المعنيان بالمساواة بين الجنسين وصحة الأم) إلى استبعاد قضايا مثل الاتجار في النساء. واستنكر الباحثون والنشطاء المهتمون بقضايا المساواة بين الجنسين عدم الإشارة إلى المساواة في الأجر بين الجنسين على وجه التحديد. وعلى الرغم من أن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة توحى بالشمول، لا سيما عند توضيح المجموعات الفرعية من «مؤشرات رصد التقدم»، فإنها انتقائية في واقع الحال. وما يدعو للأسف أن مسؤولي الأمم المتحدة المكلفين بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة لم يفسروا السبب في كون الأهداف المختارة مرغوبة من الناحية الاجتماعية أكثر من الأهداف المستبعدة، وأنهم لم يبحثوا فيما إذا كان ينبغي إعادة تحديدها. ويبدو أنه بمجرد اختيار الأهداف إلى جانب المؤشرات المرتبطة بها، تحول الاهتمام إلى مراقبة التقدم نحو تحقيقها بل وتوجيه هذا التقدم. ونتيجة لذلك، لم نخضع حتى الأهداف المختارة للفحص المنتظم من حيث تحليل التكلفة والعائد الاجتماعي، بما في ذلك المفاضلة بين مختلف الأهداف - وهو ما يجب أن نواجهه إذا كان من المتعذر إنجازها جميعا في نفس الوقت.

بداية ما أصبح يعرف بجولة مفاوضات الدوحة التجارية متعددة الأطراف، اقترح كثيرون تسميتها جولة الألفية الثالثة. لكن هذا الاقتراح وصل إلى طريق مسدود حين لاحظ أحد الأذكياء أن ذلك قد يفهم على أن الأمر سوف يستغرق ألف سنة قبل أن تتوصل الأمم المتفاوضة إلى توافق الآراء المطلوب لاختتام الجولة.

وليست هذه هي المشكلة الأساسية فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة (راجع الإطار ١ ضمن مقال «استعادة الزخم» في هذا العدد من التمويل والتنمية). إنها لا تشكل التزامات محددة من دول قومية يمكن أن تصاب بضرر بالغ في حالة «عدم السداد» أو نقص الموارد - مثلما يحدث في اتفاقيات التجارة متعددة الأطراف، على سبيل المثال، حين تنشأ التزامات على الأطراف المعنية من خلال منظمة التجارة العالمية. فالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة هي أهداف مأمولة تنشذ النفع في مجالات معينة، وغالبا ما تنطوي على أبعاد كمية (مثل تخفيض معدل الجوع إلى النصف، وليس مجرد الحد منه)، وتحدد لها تواريخ معينة - مع الحث على الوفاء بكل الأهداف في كل مكان بحلول سبتمبر ٢٠١٥. لكن عدم الوفاء بهذه الأهداف، وهو ما يرجح حدوثه في معظم الحالات، لن تترتب عليه تداعيات تتحملها البلدان المعنية.

ومن ثم، فلا غرابة في تكرار التأكيد على هذه الأهداف الإنمائية بتوافق آراء كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة؛ ذلك أن الامتناع عن إبداء الرأي في هذه الأهداف أو الاعتراض عليها لا يصدر إلا من نفس بالغة القسوة - فضلا على غفلتها عن أن عدم الإنجاز في هذه الحالة لا يخضع لأي عقاب. ولكن هذا لا يعني أنه لم تكن هناك اعتراضات على أهداف بعينها من جانب بعض البلدان حين اقترح كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة هذه الأهداف، مستندا في ذلك إلى تقرير الألفية الثالثة الذي أعده فريق بقيادة جون راغي الأمين العام المساعد. فعلى سبيل المثال، كانت جنوب أفريقيا لا ترغب في البداية أن تكون هناك إشارة إلى فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز. وعندما بدأت هيئات

إصابة الأهداف الصحيحة

وفي ظل الوضع الراهن، فحتى في نطاق الأهداف المنفردة، هناك طرق شتى لتحقيق غاياتها النهائية. وعلى سبيل المثال، فإن مؤشر الهدف الإنمائي الثالث للألفية الثالثة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ينص على «نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في البرلمانات الوطنية». ومع ذلك، فإن تمثيل المرأة الفعال في الحكم المحلي (من نوع ما يطلق عليه في الهند «بانشيات (مجالس القرى)» من المرجح أن يكون أكثر أهمية من تمثيلها في الحكومات الوطنية، إذا استعرضنا مثلا عدة دراسات علمية حديثة حول تأثير انضمام المرأة إلى مجالس القرى تلك في ولاية غرب البنغال الهندية على قرارات الإنفاق على سلع المنفعة العامة (دراسة Chattopadhyay and Duflo, 2004). والهدف الإنمائي السابع للألفية الثالثة المتعلق بضمان توافر أسباب بقاء البيئة يورد عددا من المؤشرات - ومع ذلك فمثلا اتضح من عدم التوصل إلى اتفاق في القمة العالمية بشأن البيئة التي عُقدت في كوينهاغن العام الماضي - فإن هذا الهدف يواجه كثيرا من القيود على الموارد.

والمواقع أنه ينبغي إجراء قدر أكبر كثيرا من التحليل لترتيب كافة غايات الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة حتى يمكن إجراء اختيار مُجد بينها عندما لا يتسنى إنجاز كل شيء. ولم تصدر مثل هذه العملية المثيرة للاهتمام عن المسؤولين عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولكنها أتت من صاحب الأفكار الثورية بيورن لومبورغ من مركز كوينهاغن لتوافق الآراء (Copenhagen Consensus Center). لقد كَوَّن لومبورغ - على مر السنين - مجموعة صغيرة من الاقتصاديين على المستوى العالمي لتقييم العديد من الدراسات العلمية والاقتصادية وكلفها بوضع غايات إنمائية بديلة، بما في ذلك العملية التي أجريت في العام الماضي بشأن استخدام «صندوق أكبر للبيئة» للإنفاق على الأشكال البديلة للحد من الآثار على البيئة والتكيف. ويمثل عمل هذه المجموعة نموذجا لما ينبغي عمله بالنسبة لكل هدف محدد من الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة بدلا من التهليل لها بوجه عام والذي يصدر في معظمه من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وإضافة إلى ذلك، فإن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة ليست دائما أهدافا مناسبة لمقتضى الحال؛ ففي بعض الأحيان يمكن تحقيق هدف إنمائي للألفية الثالثة دون أن يحدث أي تحسن جوهري في الواقع الذي يسعى ذلك الهدف لتحسينه. فعلى سبيل المثال، يحدد الهدف الإنمائي الثاني للألفية الثالثة إتاحة التعليم الابتدائي للجميع؛ بيد أنه يمكن قيد كل الأطفال في المدارس دون أن يحدث تحسن كبير في قدرتهم على القراءة والكتابة، ناهيك عن الحساب. ففي الهند، أدت ظاهرة تغيب المدرسين إلى تقويض تأثير ارتفاع معدلات القيد بالمدارس؛ فالأطفال لا يتعلمون سوى القليل حتى عندما ينظمون في المدرسة الابتدائية لأن المدرسين لا يحضرون بانتظام إلى المدارس.

من الشتات من خلال برامج لتشجيع قضاء فترات عمل قصيرة في بلدان الأصل، وتقديم حوافز على التحويلات، وفرض ضرائب على المواطنين في الخارج - تعرف حاليا باسم ضريبة باغواتي، مثل ضريبة توبن على تدفقات رأس المال (دراسة Bhagwati and Hanson, 2009). ويمكن موازنة هذه التدابير بتقديم مزايا سياسية مثل الحق في التصويت.

واستفادة البلدان النامية من المهنيين العاملين في الخارج تعني أنه يتعين على البلدان الغنية أن تبيح أبوابها مفتوحة أمام المهاجرين الماهرين من أفريقيا. ويتعين عليها أيضا أن تكثف التدريب المقدم للأفارقة بزيادة جمة في المنح الدراسية وإلغاء الحواجز المضللة أمام الأفارقة المقيمين في تلك البلدان الغنية. وسيزداد حجم الشتات بصورة لافتة للنظر نتيجة لذلك، مثلما ستزداد المنافع التي تعود على بلدان الأصل. والواقع أنه ليس هناك بديل واقعي لذلك. وإذا استرشدنا بخبرة الماضي، فإن العاملين في الشتات سيعودون بمجرد انطلاق البلدان الأفريقية، تماما مثلما بدأ الهنود حاليا يعودون إلى الهند بأعداد كبيرة.

ويظل السؤال هو كيف يمكن لبلد ما أن يفي باحتياجه إلى القوى العاملة الماهرة إلى أن يحدث ذلك؟ يتمثل أحد الاقتراحات في أن تنظم البلدان الغنية، ويواجه كثير منها ديمغرافيات شيخوخة السكان، «فيالق السلام الرمادي» - مثل فيالق السلام التقليدية في الولايات المتحدة. وتتيح هذه الفيالق للأطباء والعلماء والمهندسين ورجال الأعمال المتقاعدين، من بين آخرين، أن يضعوا مهاراتهم في خدمة برامج منظمة في بلدان أفريقية مثل بوتسوانا وغانا.

وفي ظل الوضع الراهن، فحتى في نطاق الأهداف المنفردة، هناك طرق شتى لتحقيق غاياتها النهائية. وعلى سبيل المثال، فإن مؤشر الهدف الإنمائي الثالث للألفية الثالثة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ينص على «نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في البرلمانات الوطنية». ومع ذلك، فإن تمثيل المرأة الفعال في الحكم المحلي (من نوع ما يطلق عليه في الهند «بانشيات (مجالس القرى)» من المرجح أن يكون أكثر أهمية من تمثيلها في الحكومات الوطنية، إذا استعرضنا مثلا عدة دراسات علمية حديثة حول تأثير انضمام المرأة إلى مجالس القرى تلك في ولاية غرب البنغال الهندية على قرارات الإنفاق على سلع المنفعة العامة (دراسة Chattopadhyay and Duflo, 2004). والهدف الإنمائي السابع للألفية الثالثة المتعلق بضمان توافر أسباب بقاء البيئة يورد عددا من المؤشرات - ومع ذلك فمثلا اتضح من عدم التوصل إلى اتفاق في القمة العالمية بشأن البيئة التي عُقدت في كوينهاغن العام الماضي - فإن هذا الهدف يواجه كثيرا من القيود على الموارد.

والمواقع أنه ينبغي إجراء قدر أكبر كثيرا من التحليل لترتيب كافة غايات الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة حتى يمكن إجراء اختيار مُجد بينها عندما لا يتسنى إنجاز كل شيء. ولم تصدر مثل هذه العملية المثيرة للاهتمام عن المسؤولين عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولكنها أتت من صاحب الأفكار الثورية بيورن لومبورغ من مركز كوينهاغن لتوافق الآراء (Copenhagen Consensus Center). لقد كَوَّن لومبورغ - على مر السنين - مجموعة صغيرة من الاقتصاديين على المستوى العالمي لتقييم العديد من الدراسات العلمية والاقتصادية وكلفها بوضع غايات إنمائية بديلة، بما في ذلك العملية التي أجريت في العام الماضي بشأن استخدام «صندوق أكبر للبيئة» للإنفاق على الأشكال البديلة للحد من الآثار على البيئة والتكيف. ويمثل عمل هذه المجموعة نموذجا لما ينبغي عمله بالنسبة لكل هدف محدد من الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة بدلا من التهليل لها بوجه عام والذي يصدر في معظمه من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

عشق الزجاجة والقوى العاملة الماهرة

مثلما يصدر النجاح عن كوكبة من السياسات السليمة، فإن الفشل ينجم بصفة عامة من حشد من العوامل غير المواتية. ومع ذلك، يمكن للمرء عادة أن يركز على عناصر حاسمة غائبة بعينها قد تعرقل جهود التنمية. فالمشكلة الشائعة في أفريقيا هي الافتقار للقوى العاملة الماهرة.

فعلى سبيل المثال، أدى نقص الأطباء والممرضات والعاملين في خدمة المجتمع في كثير من البلدان الأفريقية إلى عرقلة جهود مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز، وتطلب توزيع معونات الإغاثة خلال المجاعات وتفشي الأوبئة في أغلب الحالات تدفقا من العاملين الأجانب الماهرين.

لكن المواطنين الأفارقة، سواء تدرّبوا في الداخل أو في الخارج، يهاجرون بأعداد كبيرة. فعلى سبيل المثال يعمل نحو 90% من الأطباء الغانيين خارج غانا. ومن المغربي القول - مثلما تشير كثير من المنظمات غير الحكومية - بأن البلدان الغنية يجب ألا تسمح بتوظيف الأطباء وغيرهم من المهنيين القادمين من بلدان أفريقيا الفقيرة، والنغمة السائدة هي: «أوقفوا هجرة العقول». ولكن بعيدا عن أن القيود على الهجرة غير مقبولة حاليا وفقا لحقوق الإنسان، فإن المهنيين الذين يُجبرون على البقاء في أوطانهم لا يرجح أن يعملوا بكفاءة.

وإن أدرك هذه القضايا الاقتصادية الذين انكبوا على دراسة قضية «هجرة العقول» في الخمسينات والستينات التي شهدت بدايات هجرة مواطني الهند إلى الخارج، فقد تحولوا إلى دراسة نموذج الشتات. وأصبح الهدف هو تعظيم المنافع

الأهداف مقابل الأدوات

ومع ذلك، فإن هناك مشكلة أكثر خطورة فيما يتعلق بمنهج الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وهي أن المهمة الأساسية للتنمية لا تتمثل في تحديد الأهداف المرغوبة (وضعها في السياق المناسب للبلدان المختلفة استناداً إلى ظروفها التاريخية والثقافية والسياسية) بل هي بالأحرى تحديد أدوات السياسة التي تحقق هذه الأهداف. ويبدو الخلط في هذا التمييز الحاسم بين الغايات والأدوات جلياً عندما يقارن المرء الأهداف الإنمائية السبعة الأولى للألفية الثالثة، وهي غايات بالفعل، وبين الهدف الإنمائي الثامن: «إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية». وبالطبع إن الشراكة خير من الشقاق، لكن ذلك لا يحولها إلى هدف إنمائي. ويحت الهدف الإنمائي الثامن القطاع الخاص على توفير تكنولوجيا المعلومات وإتاحة العقاقير غير المسجلة تحت علامة تجارية في البلدان الفقيرة، لكنه يناصر أيضاً التجارة الأكثر تحرراً وزيادة المعونة (بما في ذلك تخفيف أعباء الديون).

والمشكلة في إدراج هذه الأدوات كغايات هي أن عملية الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة قد أثارَت النقد نتيجة لذلك، ليس فقط فيما يتعلق باختيار الأهداف، وإنما أيضاً فيما يتعلق بالتبني الواضح لسياسات تعتبرها بعض مجموعات النشاط مراعية لمصالح الشركات، ومدافعة عن الليبرالية الجديدة وما إلى ذلك. وعلى سبيل المثال، كتب باتريك بوند وهو مدير مركز المجتمع المدني في جامعة كوازولو - ناتال في جنوب أفريقيا يقول إن «عملية الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، والمسارح الدولية لوضع الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، والإستراتيجيات المحددة لتحقيق هذه الأهداف - بما في ذلك خصخصة الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء - تسبب في إحداث أضرار تفوق المنافع (دراسة BOND، ٢٠٠٦: التوكيد مضاف). وتنتقد بي جي أنتروباس من مشروع «بدائل التنمية من أجل المرأة في العصر الجديد»، على نحو غير عادل، الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة لأنها ترى أن الدولة هي صاحبة الدور الأساسي في تحقيق تلك الأهداف، لكنها تشجب أيضاً «الليبرالية الجديدة» باعتبارها الضوء الذي تهتدي به الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولا ريب أن ذلك جاء نتيجة للهدف الإنمائي الثامن. وقد قالت: «لا أؤمن بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وأعتبرها وسيلة كبرى للتحايل... ويقدر ما ترتبط كل الأهداف بدور الدولة، ينبغي للمرء أن يتساءل عن جدوى توقع أن تحقق الدولة التي أضعفتها متطلبات الليبرالية الجديدة والتي قلت إيراداتها من جراء الخصخصة والليبرالية التجارية، غايات وأغراض الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة» (مقتبس من دراسة بوند BOND، ٢٠٠٦، ص ٣٤١: التوكيد مضاف).

وباعتباري «ليبرالياً جديداً» عمل لعقود طويلة بشأن جوانب التجارة الحرة ومتعددة الأطراف، يسعدني أن واضعي الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة يعتقدون أن «نظاماً تجارياً مفتوحاً لا يقوم على التمييز» يؤدي حتماً إلى التنمية. لكن المرء لا يمكن أن يقف عند هذا الحد، فبمجرد تحديد تفضيلات السياسة، تصبح المعارضة حتمية ويتعين التصدي لها بصورة منتظمة. ومن الصعب أن تجد خصوماً حقيقيين موثوقين لزيادة تحرير التجارة. ومع ذلك، لا بد أن يكون في مقدور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أوكل إليه كوفي عنان مهمة إدارة الأهداف الإنمائية، أن يضطلع بدور النجم الهادي في سماء التجارة الدولية ليضع حداً لأولئك الخصوم. وبعد ذلك نتساءل ثانية عن الجدوى من تبني نظام تجاري «لا يقوم على التمييز»، وبعدها يتم بلا اكتراث التربع على مجموعة كبيرة من اتفاقيات التجارة التفضيلية من العقد الماضي (دراسة Bhagwati، 2008)؟
ويثير إدراج المعونة الأجنبية كأداة في الهدف الإنمائي الثامن للألفية الثالثة مشكلة مختلفة: فقد أدى ضعف التمييز في الاعتماد على المعونة إلى تقييد مصادقية الأهداف الإنمائية نفسها. وانتهى كثير من رجال الفكر والاقتصاد

الأفارقة إلى شجب المعونة، بل حتى إلى عدم الاعتراف بأنصارها، ومن بينهم جيفري ساكس الأستاذ في جامعة كولومبيا ومستشار الأمم المتحدة المعني بالأهداف الإنمائية الملحق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبونو المغني/الناشط. ونحن ندرك الآن أن إطار السياسة هو الذي يحقق النتائج. ومع وجود إطار سيء للسياسات، لن تغل الموارد المحلية ولا الأجنبية - بما في ذلك المعونة - عوائد مرتفعة. ولم تستخدم الهند المعونة بصورة سيئة، لكن نموها الحقيقي والانخفاض الناتج عنه في الفقر بدأ عملياً عندما انتهت المعونة المقدمة للهند وحل محل إطار المعونة المعرقل للإنتاج إطاراً جديداً للسياسات «الليبرالية» (الذي كرهه بشدة كل من بوند وأنتروباس). والتأكيد على أن من يشعرون بالقلق بشأن فعالية المعونة - وهي قضية أثارها عالم اقتصاد التنمية العظيم بول روزنشتاين - رودان في سياق حديثه عن القدرة الاستيعابية - هم أناس منحرفون أخلاقياً، يعد منهجاً كسولاً إزاء قضية تكتسب أهمية حاسمة للتنمية في البلدان الفقيرة.

وإضافة لذلك، فإن الهدف الإنمائي الثامن يعاني من نقص صارخ؛ فقد أصبحت الهجرة قضية مهمة لسنوات عديدة. وفي حين تثير الهجرة غير الشرعية مشكلات حادة تتعلق بحقوق الإنسان ومشكلات اقتصادية خاصة بها، تثير الهجرة الشرعية للعاملين الماهرين من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية مجموعة مختلفة من القضايا، وتعرض الأهداف الإنمائية الأخرى للألفية الثالثة للخطر، خاصة في أفريقيا. فمعظم المهنيين في أفريقيا إما هاجروا إلى الخارج أو ظلوا حيث كانوا بعد الدراسة، وهذا أمر لا مفر منه ما دامت ظروف العمل في أفريقيا، مقترنة بالتشريعات والسياسات الاجتماعية، تدفع المهنيين بعيداً عن أوطانهم. لكن القارة تحتاج في الداخل إلى قوى عاملة ماهرة لمواجهة كل مشكلة تقريبا يمكن أن تتبادر إلى الذهن. ويتمثل التحدي الأكبر في كيفية الوفاء بهذه الحاجة إلى أن تنطلق التنمية الأفريقية ويبدأ أهل الشتات في العودة للأوطان، مثلما حدث في الهند (راجع الإطار).

أوان إعادة التنظيم

ينبغي أن يكون مرور عشر سنوات على إطلاق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة فرصة تفكر فيها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ملياً في إقامة قيادة جديدة لإدارة أهدافها بغية معالجة الأدوات صراحة وإضافة الفروق الدقيقة الأساسية. وإدارة الأهداف الإنمائية المختارة تحت قيادتها الحالية، التي ظلت تراوح مكانها طوال عقد من الزمان تقريبا، قد وقعت في أسر مطاردة تكنولوجية من المطالبات المتزايدة بتدقيقات المعونة، ومناصرة برامج بغض النظر عن قيود الحوكمة والسياسات المحلية - وهو منهج يجذب الانتباه بعيداً حتى عن السعي الفعال لتحقيق الأهداف الإنمائية المختارة. ولا ريب في أننا نستطيع أن نفعل ما هو أفضل من ذلك. ■

جاغديش باغواتي أستاذ علم الاقتصاد والقانون في جامعة كولومبيا، وزميل أقدم في قسم الاقتصاد الدولي في المجلس المعني بالعلاقات الخارجية، نيويورك.

المراجع:

Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (New York: Oxford University Press).

_____, and Gordon Hanson, eds., 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (New York: Oxford University Press).

Bond, Patrick, 2006, "Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work," *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 339-354.

Chattopadhyay, Raghendra, and Esther Duflo, 2004, "Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India," *Econometrica*, Vol. 72, No. 5, pp. 1409-1443.



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، تتوفر 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 ٦ 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 يقترض 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).

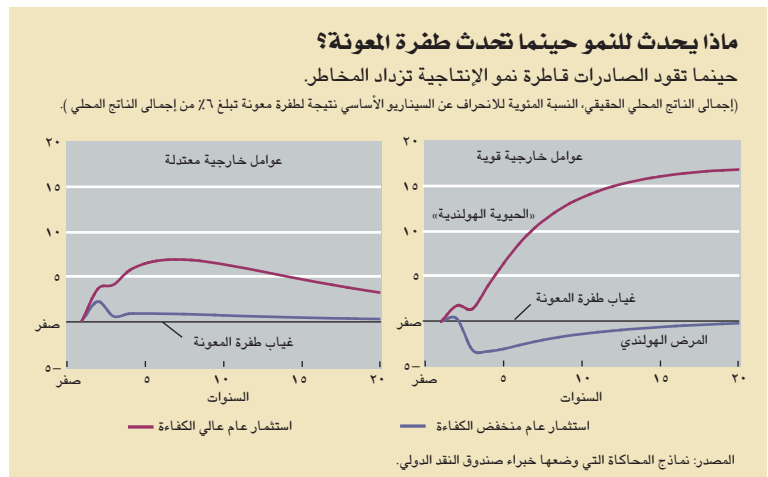
Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" Review of Economics and Statistics, Vol. 90, No. 4, pp. 643-65.

—, 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 الصعوبة 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



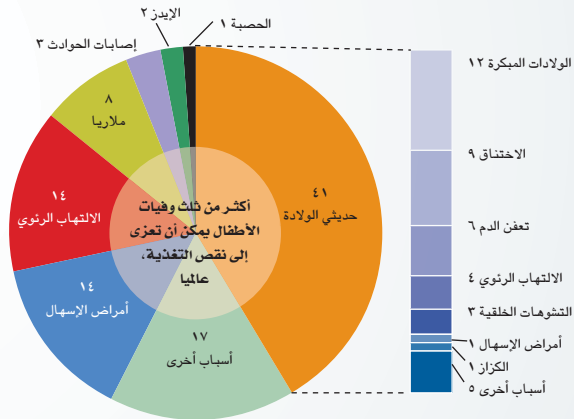
تخفيض وفيات

رغم ما أُحرز من تقدم في هذا الصدد، فلا تزال معدلات الوفيات بين الأطفال دون سن الخامسة مرتفعة إلى حد غير مقبول

الأسباب الرئيسية

نقص التغذية هو السبب الرئيسي لوفيات أكثر من ثلث الأطفال في الفئة العمرية الأقل من 5 سنوات. ورغم بعض التقدم، فإن طفلاً من بين كل أربعة أطفال دون الخامسة من عمرهم في البلدان النامية يعاني من نقص الوزن. ويكون الأطفال أكثر عرضة لذلك في الأسابيع الأربعة الأولى بعد ولادتهم، وخلالها تحدث الوفاة لأربعة من كل 10 أطفال. وفي عام 2008، عُزيت وفيات نحو 40% من جميع حالات وفيات الأطفال دون الخامسة من عمرهم إلى أربعة أمراض فقط، كان يمكن الوقاية منها وهي الالتهاب الرئوي الحاد والإسهال والملاريا وفيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز.

نقص التغذية والأمراض المعدية هما السببان الرئيسيان لوفيات الأطفال. (2008٪)



المصدر: الأمم المتحدة، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية 2010.



انخفاض

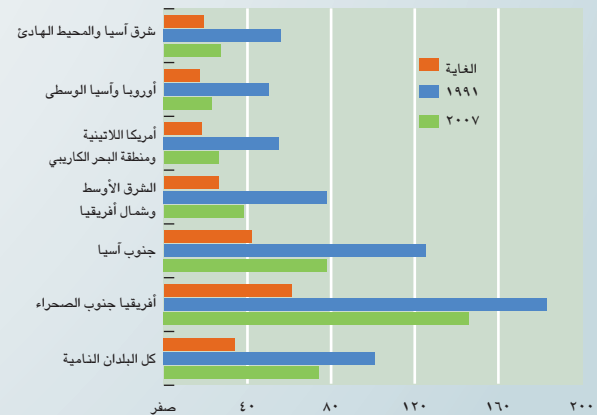
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة تتجاوز 25% من 101 في الألف من المواليد إلى 73 في الألف في الفترة ما بين 1990 و 2008 - مما يعكس تقدماً ملحوظاً وإن ظل غير كافٍ لتحقيق الهدف الإنمائي للألفية الجديدة، وهو تخفيض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين بحلول عام 2015. وفي عام 2006، انخفض عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة لأسباب كان من الممكن الوقاية منها إلى أقل من 10 ملايين طفل لأول مرة بالمقارنة مع 13 مليون طفل في 1990. ومما يبعث على التفاؤل حالياً أن عدد الأطفال الذين يموتون كل يوم قد انخفض بواقع 10 آلاف طفل مقارنة بعام 1990. ومع ذلك، فإن العدد الإجمالي لا يزال مرتفعاً على نحو مثير للجزع، أو حوالي خمس الوفيات على مستوى العالم سنوياً. ومن المحتمل أن يكون أي طفل في الفئة العمرية دون سن الخامسة في أي بلد نام عرضة للموت بأكثر من 10 أمثال نظيره في بلد متقدم. وهذا الهدف الإنمائي (الهدف الرابع إلى جانب الهدف الإنمائي الخامس المتعلق بتحسين صحة الأمهات) هو واحد من أكثر الغايات بعداً عن المسار المستهدف.

تقدم غير متكافئ

على الرغم من التقدم الذي حققته كل مناطق العالم في تخفيض معدلات وفيات الأطفال في الفئة العمرية دون سن الخامسة، فإن التفاوت بين المناطق وداخل المنطقة الواحدة أخذ في الزيادة. ولم تحقق بلدان كثيرة في أفريقيا جنوب الصحراء إلا تقدماً ضئيلاً حيث يموت طفل من بين كل سبعة أطفال قبل العام الخامس من ميلاده في تلك المنطقة. ويوجد في تلك المنطقة 20% من أطفال العالم دون الخامسة من عمرهم، ولكنها تمثل 50% من وفيات كل الأطفال. وفي جنوب آسيا يبدو الوضع أفضل قليلاً حيث يموت طفل واحد من كل 13 طفلاً دون الخامسة من عمره. ولا تزال هاتان المنطقتان تكتسبان أولوية للتدخلات الوقائية، مثل التحصين، والشبكات المانعة للناموس، والمياه النظيفة، والرضاعة الطبيعية الخالصة.

من المحتمل أن تكون منطقتا أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا هما الأقل في تحقيق غاية تخفيض معدلات وفيات الأطفال.

(الوفيات في كل ألف مولود حي)



تجاوز الفقر عبر قناة النمو

التوسع الاقتصادي يؤدي إلى تخفيف حدة الفقر بإنشاء فرص عمل وإتاحة الموارد اللازمة لتمويل البرامج الموجهة لمكافحته

آرفيند باناغاريا
Arvind Panagariya

وانعكاسا لارتفاع الإنتاجية، ارتفع متوسط الأجور الحقيقية بمعدل سنوي يتجاوز ١٠٪ خلال هذه المدة.

وعلى نحو متماثل، يحظى الفقراء بقدر أقل من العون عندما تسفر السياسات عن عرقلة نمو الصناعة كثيفة العمالة. فقد عمدت الهند لردح طويل من الزمن إلى قصر عمليات إنتاج كل المنتجات كثيفة العمالة تقريبا، مثل الملابس والأحذية ولعب الأطفال والسلع الاستهلاكية الخفيفة، على مشروعات يبلغ الحد الأقصى للاستثمار فيها نحو ١٠٠ ألف دولار (عُدل فيما بعد إلى ٢٥٠ ألف دولار). وقد أسفر ذلك عن انتشار المشروعات بالغة الصغر التي تفتقر إلى الكفاءة وتتسم بمحدودية قدرتها على الاستفادة من الأسواق العالمية الشاسعة للمنتجات كثيفة العمالة. ولم تحقق لعب الأطفال الهندية نجاحا في الأسواق العالمية مطلقا، وتبلغ حصة الهند في سوق الملابس في الولايات المتحدة حاليا نحو نفس حصة بنغلاديش الأصغر كثيرا من حيث الحجم. وعلى الرغم من إلغاء هذه الممارسة عمليا، فلا تزال قوانين العمل الصارمة في القطاع الرسمي تعرقل دخول شركات الصناعة التحويلية الكبيرة في قطاع الصناعات كثيفة العمالة. فتحقق النمو في الهند بقيادة القطاعات كثيفة الاستخدام لرأس المال والعمالة الماهرة مثل السيارات وقطع غيار السيارات وتكرير البترول والصلب وتكنولوجيا المعلومات والمنتجات الصيدلانية. وكانت المحصلة هي تحول شديد البطء للقوى العاملة في

الأمل في إحراز تقدم ملموس نحو الحد من الفقر في البلدان منخفضة الدخل - التي يقع كثير منها في جنوب آسيا وأفريقيا - يصبح ضعيفا بدون تحقيق نمو سريع ومستمر. فالنمو السريع يوفر فرص عمل مربحة للكثيرين في حين يولد الإيرادات الضريبية سريعة الارتفاع واللازمة لتمويل برامج مكافحة الفقر. ويجزم الناقدون لهذا الرأي بأن الفقراء لا يصلهم إلا النزر اليسير من النمو، متجاهلين أنه بدون هذا النمو ستفتقر البلدان منخفضة الدخل إلى الموارد المالية اللازمة لإعادة التوزيع على أساس مستمر.

وقد أعطى قادة الهند الأولوية القصوى لتخفيف أعباء الفقر منذ إطلاق البرنامج التنموي في بلادهم عام ١٩٥٠. ومع ذلك، ظلت برامج مكافحة الفقر في الهند تعاني لعقود طويلة من نقص كبير في التمويل لأن البلاد كانت فقيرة وتنمو ببطء شديد، ونتيجة لهذا الدخل المنخفض والنمو البطيء حُرِمَ فقراء الهند من منافع النمو المباشرة - المتمثلة في زيادة فرص العمل - ومنافعه غير المباشرة، وهي برامج مكافحة الفقر جيدة التمويل. وعلى النقيض من ذلك، فإن بلدانا أخرى مثل جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية، التي استطاعت أن تطلق اقتصاداتها نحو آفاق النمو الريحبة في مطلع الستينات من القرن الماضي، سرعان ما انتشلت سكانها بأسرهم من وهدة الفقر. وتحركت الصين في وقت أقرب في الاتجاه نفسه.

وفي الهند، كان تراكم النمو البطيء لثلاثة عقود والذي أعقبه بعض التسارع، هو الذي بدأ في النهاية يضع حدا للفقر. لكن الهند لم تستطع أن تتحمل عبء تنفيذ برامج اجتماعية واسعة النطاق، مثل خطة ضمان توفير فرص العمل للأسر الريفية ومنح حقوق فعلية للحصول على التعليم والأمن الغذائي، إلا بعد عقدين أو ثلاثة عقود أخرى من تحقيق نمو سنوي يقرب من ٦٪. والقضية الأخرى بطبيعة الحال هي استمرار النظرة السلبية لهذه البرامج لاحتمال ما قد يترتب عليها من عواقب سلبية على النمو.

وفي حين يقوم النمو بدور حاسم في توليد الموارد الضرورية لتمويل برامج كبيرة لمكافحة الفقر، فينبغي أيضا ألا نغمله حقه في إسهامه المباشر في تخفيف أعباء الفقر. فالنمو السريع للصناعات كثيفة العمالة في جمهورية كوريا وفي مقاطعة تايوان الصينية في الستينات وفي وقت أقرب في الصين وفيتنام اجتذب أعدادا كبيرة من المزارعين إلى وظائف الصناعة التحويلية ذات الأجور المجزية. فعلى سبيل المثال، كان ٩,٤٪ من القوى العاملة الكورية مستخدما في الصناعة عام ١٩٦٥، مقابل ٢١,٦٪ عام ١٩٨٠، في حين انخفضت نسبة العمالة الزراعية من ٥٨,٦٪ إلى ٣٤٪ خلال المدة نفسها.



تجفيف الملابس على طبق استقبال للأقماع الصناعية، برانكوينها، البرازيل.

الهند من الزراعة إلى الصناعة، ومن ثم، عدم القدرة على الاستغلال الكامل للتأثير المباشر المحتمل للنمو على تخفيف حدة الفقر. وألقى هذا الأمر بالطبع عبئا أكبر على برامج مكافحة الفقر. ولسوء الحظ، فإن هذه البرامج تتطلب بقاء الفقراء حيث هم لتلقي المنافع مما يعرقل الانتقال من العمل منخفض الإنتاجية كالزراعة.

قياس عدم المساواة

عند مواجهة الناقدون بالدليل على أنه ما من بلد استطاع أن يخفض الفقر بصورة جذرية بدون تحقيق النمو، يتحول جدلهم إلى مسألة عدم المساواة. ويذهبون إلى أنه حتى إذا ساعد النمو في الحد من الفقر، يجب أن يكون نموا معتدلا حتى لا يزيد من عدم المساواة. ومن الصعب محاصرة الناقدون عندما يتعلق الأمر بعدم المساواة؛ نظرا لأن هناك مقاييس بديلة كثيرة له ليس بالضرورة أن تتحرك جميعها في الاتجاه نفسه.

وعلى سبيل المثال، يمكننا أن ندرس علاقة النمو بالتوزيع الكلي للدخل على السكان المواطنين مقيسا بمعامل جيني (والذي يتراوح من صفر للمساواة التامة في توزيع الدخل إلى ١ لعدم المساواة على الإطلاق). وبدلا من ذلك، فقد يشغلنا متوسط دخل أعلى ٥٪ من السكان مقارنة بمتوسط دخل أقل ٥٪ منهم. وفي ظل ظروف معقولة، حتى وإن كان المقياس الأول يبين تراجع مستوى عدم المساواة، فيمكن أن يكشف المقياس الأخير عن حدوث العكس.

كذلك يمكن قياس عدم المساواة من حيث الفروق بين متوسط الدخل في الريف والحضر. كما يمكننا أن ننشغل بعدم المساواة الإقليمية مقيسة بالفروق في حصة الفرد من الدخل عبر الدول المختلفة. ثم هناك عدم المساواة في الأجر بين العمالة الماهرة وغير الماهرة، وبين العمال في القطاعين الرسمي وغير الرسمي. وتطول القائمة.

ووفقا لبعض هذه المقاييس، هناك أسباب وجيهة تفسر سبب تزايد عدم المساواة مع اطراد النمو. فعلى سبيل المثال، من شبه المؤكد أن يسجل اقتصاد سريع النمو ارتفاعا في نسبة دخل أعلى ٥٪ إلى دخل أدنى ٥٪ من الأفراد. ولكي يتحقق النمو السريع المستمر، ينبغي أن تحقق قلة من أصحاب المشروعات قدرا كبيرا من الثروة من خلال وسائل مشروع. وينتهي الأمر بأصحاب المشروعات المذكورين بالاستحواذ على جزء كبير من تلك الثروة. وفي نهاية الأمر، فإن احتمال احتفاظ الأفراد بحصة كبيرة من الثروة التي يحققونها هو الذي يحفزهم على تكوين الثروة في المقام الأول. وبالمثل، ففي المراحل الأولى من النمو غالبا ما يتركز النمو السريع في جيوب حضرية قليلة، الأمر الذي من شأنه أن يضيف إلى عدم المساواة بين الحضر والريف وكذلك عدم المساواة الإقليمية.

الثروة النسبية

ومن ثم، فإن السؤال الحقيقي لا يدور حول ما إذا كان النمو السريع يزيد من عدم المساواة أم لا، وإنما هو ما إذا كان شكل عدم المساواة الذي يجده المواطنون بغضنا أخذا في الزيادة، وإذا كان الأمر كذلك، فما الذي ينبغي عمله. فعدم المساواة الذي يسفر عن عيش نسبة من السكان في فقر مدقع يستحق الشجب، وينبغي إعطاء الأولوية لمحاربتة. وما دام الفقر المدقع موجودا، فإن أكبر المكاسب من محاربة الأشكال الأشد بغضا من عدم المساواة يرجح أن تتحقق من خلال تخفيف أعباء الفقر. على سبيل المثال، نظرا لتركز الفقراء في المناطق الريفية، فإن زيادة الدخل في الريف من خلال برامج مكافحة الفقر وأيضا من خلال هجرة العمال للمناطق الحضرية، من شأنها أن تقلل تلقائيا من عدم المساواة بين الريف والحضر. كذلك غالبا ما يتركز الفقراء في مناطق بعينها، ومن ثم فإن تركيز برامج مكافحة الفقر في تلك المناطق سيخفف من عدم المساواة على المستوى الإقليمي.

ومن المفارقات أن مقياس عدم المساواة الذي يركز عليه الاقتصاديون على نحو أكثر شيوعا - أي معامل جيني محسوبا بالنسبة للبلد المعني بأسره أو لمنطقة معينة - ربما كان هو الأقل أهمية لتصور المواطن الفرد لرفاهيته. جُزِبَ أن تسأل أحد سكان القرى عما إذا كان يعرف اتجاه حركة معامل جيني في ولايته أو بلده في السنوات العشرة الماضية، أو ما إذا كان مهتما بالزيادة التي تبلغ ١٠٪ في معامل جيني الوطني أو المحلي في السنوات العشر الماضية. وتؤكد أنه لن يستوعب السؤال. ومن ناحية أخرى، فمتلما أدركت من زيارة قمت بها مؤخرا للقرية التي أنحدر منها، سيهتم ساكن القرية بأسباب عدم زيادة الدخل في قريته بنفس وتيرة ارتفاعها في المدينة المجاورة. وعندما يتعلق الأمر بعدم المساواة، فإن الأفراد يقيمون أوضاعهم في بيئتهم المباشرة، التي تقتصر عادة على جيرانهم وأصدقائهم وزملائهم في العمل، وفي البلديات المجاورة.

وهناك نقطتان أخيرتان:

• أولا، إن عدم المساواة يمكن بالتأكيد احتمالها بدرجة أكبر في اقتصاد يحقق النمو. فعندما يصعد الجميع إلى أعلى السلم المتحرك، فإن تمكُن البعض من ارتقائه أو الركض إلى أعلاه يكون أقل مدعاة للقلق من تعطل هذا السلم تاركا البعض بلا أي أمل في الوصول إلى القمة.

• ثانيا، إذا تراكمت الثروة من خلال وسائل مشروعة في مناخ مفتوح وتنافسي، فإن عدم المساواة يمكن أن يكون له تأثير ملهم. ففي عام ١٩٩٧، عندما قام بيل غيتس - الذي أصبح من أصحاب المليارات في غضون عدة سنوات - بزيارة الهند لأول مرة، أثار الروع في نفوس شباب الهند. لكن بعد ذلك بعشر سنوات، أي في عام ٢٠٠٧، عندما أوردت مجلة فوربس (Forbes) أسماء ما يصل إلى ٥٤ من أصحاب المليارات في الهند، قال كثير من الشباب لأنفسهم: «إنهم لا يختلفون عنا في شيء؛ فإن استطاعوا تحقيق ذلك، فيوسعنا أيضا تحقيقه».

وقد قام عظيم بريجي - رئيس شركة «بيرو» متعددة الجنسيات لتكنولوجيا المعلومات والملياردير العصامي الذي ينتهج أسلوب حياة متواضعا، ويسافر جوا في الدرجة الاقتصادية، ويقود سيارة من طراز تويوتا - بوصف المسألة لمراسل هيئة الإذاعة البريطانية في عام ٢٠٠٧ على النحو التالي: «مع الاهتمام الذي اكتسبته بسبب ثروتي، اعتقدت أنني قد أصبح مصدرا للاستياء، لكن العكس تماما هو ما قد حدث - فقد ولد ذلك طموحا أكبر كثيرا لدى أناس كثيرين».

ويصدق التأثير الملهم أيضا على المستوى الجماعي. فعندما حققت كل من كوريا والصين ومقاطعة تايوان الصينية نموا سريعا، ربما قال السياسيون في الهند: «لن نستطيع أن نفعل ما فعلوه، إنهم صينيون ونحن هنود!». وعندما نمت الأقاليم الهندية مثل هاريانا، وماهاراشترا، وغوجارات بنفس المستوى من السرعة، لم يعد في مقدور السياسيين في بيهار وأوريسا أن يبدوا العذر نفسه. وبدلا من ذلك، اضطروا إلى إعادة النظر في السياسات المطبقة في ولايتيهما. وقبل أقل من خمس سنوات، كانت الصحافة الهندية مليئة بتحذيرات من ثورة وشيكة بسبب تزايد عدم المساواة الإقليمية. واليوم، تمتلئ المساحة نفسها بقصص عن كيفية تحقيق رئيسا وزراء بيهار وأوريسا للتحول الشامل في ولايتيهما، محققين معدلات نمو تتراوح بين ٨٪ و ٩٪. ■

أرفيند باناغاري هو أستاذ في الاقتصاد، وجاغديش باغواتي أستاذ في الاقتصاد السياسي الهندي في جامعة كولومبيا وزميل أقدم غير مقيم في مؤسسة بروكينغز.

عدم المساواة لا يقبل التبرير

إذا أغفل صناع السياسات كفاءة توزيع الدخل،
تكون العواقب وخيمة على كل من الأفراد والمجتمع

رودني رامشاران
Rodney Ramcharan



نساء ريفيات في مالكونا، كينيا.

السنوات الخمس، ارتفع مؤشر معامل جيني في جنوب أفريقيا بنحو ١٢٪ ليبلغ ٥٨،٠٠، مما جعلها من أكثر البلدان اتساما بعدم المساواة في العالم.

ضريبة المخاطر

يمكن أن يكون لاتساع فجوة عدم المساواة في مجتمع ما تكاليف اقتصادية واجتماعية كبيرة بالنسبة لكل من الأفراد، والمجتمع على نحو أعم. فالحياة محفوفة بالمخاطر، وعدم المساواة في الدخل يمكن أن يحدد كيفية إدارة الأفراد للمخاطر. فمشروعات الأعمال قد تفشل، وضعف الظروف الصحية قد يجعل العمل صعبا. وفي عالم تسوده أسواق متطورة لرأس المال - وأجهزة مصرفية يسهل الوصول إليها وفرص متوافرة للتأمين - يستطيع الأفراد أن يؤمنوا أنفسهم ضد المحن، إما من خلال مدخراتهم الخاصة أو بشراء عقود التأمين. ولكن مثلما أبرز الجدول الدائر مؤخرا حول الرعاية الصحية في الولايات المتحدة، فإن فرص الحصول على الانتماء والتأمين مشوبة بالقصور في الاقتصادات المتقدمة. وهي حتى أكثر محدودية في الاقتصادات الأقل تقدما. ومحدودية هذه الفرص في الحصول على الانتماء تعني في كثير من الحالات أنه قد يتعين على الأفراد أن يتحملوا بالكامل معظم مخاطر الحياة - وتلك المسؤولية أشد وضوحا في الاقتصادات الأقل تقدما.

ولهذا، عندما تحدث صدمة معاكسة مثل المرض أو إخفاق مشروع للأعمال في مجتمعات يرتفع فيها مستوى عدم المساواة، قد لا تتوفر لقسم كبير من السكان إمكانية الحصول على الانتماء أو الثروة الشخصية اللازمين لتعويض الدخل الضائع أو التمهيد لتأثير الصدمة على الاستهلاك. ومن ثم، فعلى الرغم من أن نصيب الفرد من النمو الاقتصادي قد يكون أخذا في النمو، وهو مفهوم يقيس التغيير في دخل الشخص العادي، قد يستمر اتساع فجوة الدخل مع حصول أكبر أصحاب الدخل على قدر أعلى نسبيا. ولهذا، فحتى مع نمو حصة الفرد من الدخل، فإن رفاهية معظم الناس قد تتغير أو تزداد سوءا بدرجة طفيفة حتى خلال مرحلة الازدهار.

هل ينبغي أن يولي صناع السياسات اهتمامهم لاتساع فجوة عدم المساواة؟ أم يتعين عليهم أن يركزوا على تعزيز نمو الناتج - أي الناتج المحلي الإجمالي - اعتقادا منهم أن المدد الصاعد يجعل كل المراكب تبحر؟ يتبين من النظرية الاقتصادية ومن مجموعة متزايدة من الأدلة التجريبية أن عدم المساواة لا بد أن يمثل شاغلا مهما للسياسات.

وتعد الولايات المتحدة مثلا على ذلك، فبعد خروجها من الكساد في عام ١٩٨٢، نعمت بواحدة من أطول فترات النمو الاقتصادي في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية - لم يشهدها سوى فترتين وجيزتين من التباطؤ الاقتصادي في مطلع التسعينات، وفي عام ٢٠٠١. لكن ذلك لم يكن ازدهارا يتقاسمه الجميع. فحتى مع تسارع النشاط الاقتصادي إبّان ازدهار الإنترنت في التسعينات، كان هناك رابحون وخاسرون. والواقع أنه خلال سنوات الازدهار الخمسة والعشرين بين عام ١٩٨٢ وبداية الأزمة الاقتصادية العالمية في عام ٢٠٠٧، اتسعت فجوة عدم المساواة بصورة حادة في الولايات المتحدة. ففي الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠٠٤، ارتفعت الحصة الإجمالية للدخل المتحقق بعد دفع الضرائب التي حصل عليها أعلى ١٠٪ من أصحاب الدخل من ٧,٥٪ إلى ١٤٪ (مكتب الموازنة التابع للكونغرس، ٢٠٠٦). لكن البيانات الأكثر تحديدا على مدى فترة زمنية أطول تبين حدوث زيادة صارخة بقدر أكبر في عدم المساواة. ففي عام ١٩٧٦، لم يكن أعلى ١٪ من الأسر يكسب سوى ٩٪ من الدخل في الولايات المتحدة؛ وبحلول عام ٢٠٠٧، ارتفعت تلك الحصة إلى نحو ٢٤٪. وبالمثل، فإن مؤشر جيني - وهو مقياس شائع لعدم المساواة يبلغ صفرا إذا حصل الجميع على دخول متساوية، وواحدا إذا حصل شخص واحد على الدخل كله - ارتفع بنحو ٢٥٪ خلال نفس الفترة.

ويبلغ عدم المساواة مستويات أسوأ بكثير في عدد كبير من البلدان مقارنة بالولايات المتحدة. فقد حظيت جنوب أفريقيا أيضا بنمو قوي من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥، لكن عدم المساواة فيها ازداد سوءا بصورة كبيرة. فخلال تلك

وبالنسبة للمجتمع بأسره، فإن مزيجا من ازدياد عدم المساواة في الدخل ومحدودية فرص الحصول على ائتمان يمكن أن يعوق التنمية الاقتصادية. فالتعليم على سبيل المثال، يعد بصفة عامة مكونا رئيسيا من مكونات التنمية الاقتصادية. بيد أن الحصول على التعليم يستغرق وقتا طويلا ويحتاج إلى كثير من المال، بما في ذلك الدخل الذي يضحي به الفرد خلال الدراسة. وبالمثل، فإن العمل الحر مهم أيضا للتنمية، لكن تحويل فكرة العمل إلى مشروع أعمال فعلى كثيرا ما تقتضي استثمارات كبيرة في البداية. وهكذا، فإن تزايد عدم المساواة، الذي يترك كثيرين من السكان عاجزين عن تنفيذ هذه الاستثمارات، يمكن أن يرسى الأساس لنمو أضعف كثيرا. وإضافة لذلك، فإن المستويات المرتفعة من عدم المساواة يمكن أيضا أن تزيد مطالبه المحرومين بإعادة توزيع الدخل - ربما من خلال أساليب يُحتمل أن تكون غير فعالة لمدفوعات التحويلات أو الضرائب - الأمر الذي يمكن أن يسفر عن تراجع النمو. وممارسة الضغوط من أجل اتباع سياسات غير كفاء يمكن أن تتخذ أشكالا أكثر إغراء. فعلى سبيل المثال، تذهب دراسة راجان (Rajan 2010) إلى أن السياسيين في الولايات المتحدة ربما استهوتهم فكرة دعم سياسات تكتنفها مخاطر اقتصادية مثل الإفراط في توسع الائتمان المصرفي للمساعدة على تحسين تكاليف الرفاهية المترتبة على اتساع فجوة عدم المساواة، ويمهدوا بذلك الطريق أمام ركود ائتماني مدمر.

العواقب السياسية

لكن ربما كانت التكلفة الأشد ضررا لعدم المساواة هي تأثيرها على النظام السياسي. ففي المجتمعات التي تتسم باتساع فجوة عدم مساواة، لا تسيطر أقلية صغيرة من السكان على حصة كبيرة من الموارد الاقتصادية فحسب، بل يرجح أيضا أن تنظم صفوفها بطريقة أكثر فعالية وتعمل كصوت واحد متماسك في العملية السياسية. بعبارة أخرى، يمكن للقطاعات الغنية من السكان أن تعمل بصورة جماعية بسهولة أكبر مما تستطيعه الفئات الأكثر فقرا في المجتمع. ويمكن لهذا المزيج من الموارد الضخمة والعمل الجماعي الفعال أن يمنح الأغنياء صوتا أكبر مما ينبغي في العملية السياسية، مما يمكن أن ينشئ السياسات الاقتصادية التي تقيد الأقلية على حساب الأغلبية.

ولنتناول مسألة توفير السلع العامة مثل التعليم. فنظرا لما للتعليم من قيمة اجتماعية كبيرة، تجعل حكومات كثيرة انتظام الأطفال في المدارس إلزاميا حتى مرحلة معينة؛ وتمول التعليم العام من خلال فرض الضرائب. ولكن في حين يستفيد الأشخاص الأقل حظا من مكاسب الرخاء على نحو غير متناسب من التعليم العام، فإن تكلفته غالبا ما يتحملها أصحاب الدخل الأعلى الذين يؤثر عدم الالتحاق بنظام التعليم العام في أغلب الأحوال، ومع ذلك يجب عليهم دفع الضرائب. ومن ثم، فإن المستويات المرتفعة من عدم المساواة التي تدعم الصوت السياسي للأغنياء على حساب من هم أدنى منزلة في مراتب توزيع الدخل يمكن أن تسفر عن نقص تمويل التعليم ولسع عامة مهمة أخرى (دراسة رامشاران، Ramcharan 2010). وفي الواقع، ذهب بعض الاقتصاديين إلى قول إنه نظرا لأن التعليم يفيد في المقام الأول أنواعا معينة من الإنتاج مثل الصناعة التحويلية، فإن النخب المالكة للأراضي في بعض البلدان ربما أقنعت الحكومات بأن تجب تمويل المدارس العامة عن عمد، مما يؤخر التنمية الاقتصادية (دراسة Galor, Moav, and Vollrath, 2009).

ومن ناحية أخرى، تمثل سياسات القطاع المالي مجالا آخر يمكن فيه لعدم المساواة والاستثمار السياسي أن يؤخر التنمية الاقتصادية. وتعد منافسة الأسواق علامة على وجود نظام مالي متطور. وفي مثل هذا النظام، تكون الأسواق مفتوحة وتنافسية ويستطيع الأفراد الحصول على الائتمان بسهولة. لكن الوافدين المحتملين إلى السوق يمكن أن يهددوا الريع الاقتصادي والسلطة السياسية لأنشطة الأعمال المسيطرة. ومن ثم، ففي المجتمعات التي يرتفع فيها عدم المساواة،

يستطيع هؤلاء المسيطرون، وهم النخبة الاقتصادية غالبا، أن يستخدموا العملية السياسية بسهولة أكبر لاعتراض التنمية المالية. فالمصالح المتركة مثلا، تستطيع أن تضغط من أجل تمرير تشريع مالي تقييدي، كما شوهد في المعارك التي دارت في الماضي على العمل المصرفي في الولايات المتحدة (راجع دراسة Rajan and Ramcharan, 2010a and, 2010b). أو قد تمارس هذه الجماعات ضغوطا لإبقاء البنوك تحت سيطرة الدولة، مع توجيه الإقراض لبضع شركات مرتبطة ببعضها. وفي كلتا الحالتين، فإن الضرر المصاحب الذي يلحق بالاقتصاد يمكن غالبا أن يكون شديدا مع استمرار بقاء الشركات التي تفتقر إلى الكفاءة وتباطؤ الابتكار. وبالطبع، بمجرد أن تحل مجموعة تتألف من النخبة مشكلة العمل الجماعي وتتعلم كيفية التأثير على العملية السياسية، فإن تأثيرها يمكن أن يمتد إلى أبعد من ذلك. وتذهب دراسة (Alston and Ferrie 1993) مثلا إلى أنه حتى جاء الوقت الذي جعلت فيه ميكنة إنتاج القطن المزارعين غير الماهرين زائدين عن الحاجة في الأربعمئات، كانت مجموعة صغيرة من أصحاب الأراضي الجنوبيين تستغل نفوذها في الكونغرس لتأخير تطوير نظام الرعاية الاجتماعية في الولايات المتحدة للإبقاء على سيطرتها المحكمة على العمال غير الماهرين.

الرفاهية الاجتماعية معرضة للخطر

يمكن القول إجمالا بأنه عندما يكون النمو الاقتصادي إيجابيا، قد يغدو المجتمع أيسر حالا مقارنة بالماضي. لكن السياسات الاقتصادية التي تركز ببساطة على معدلات النمو المتوسطة يمكن أن تكون ساذجة على نحو خطير، خاصة في البلدان التي ترتفع فيها المستويات الموجودة من عدم المساواة. ذلك أن تكاليف ازدياد عدم المساواة على رفاهية المجتمع يمكن أن تكون جد مرتفعة، خاصة عندما تكون أسواق الائتمان غير متطورة، ويمكن أيضا أن تحد من استثمارات رؤوس الأموال المادية والبشرية التي تعزز النمو. وتزيد الدعوة إلى إعادة توزيع قد لا تفتقر إلى الكفاءة. لكن اتساع فجوة عدم المساواة يمكن أن يؤدي أيضا إلى تغيير العملية السياسية، مانحا الأغنياء صوتا أكبر نسبيا من صوت الغالبية الأقل تجانسا. ويمكن لهذا الاختلال في القوى أن ينتج سياسات ومؤسسات اقتصادية تفيد القلة على حساب المجتمع الأكبر. ويمكن لهذه السياسات بدورها أن تزيد التواء منحني توزيع الدخل وتسبب تحجر النظام السياسي، وأن تفضي حتى إلى عواقب سياسية واقتصادية أشد خطورة في الأجل الطويل. ■

رودني رامشاران خبير اقتصادي أول في الإدارة الأفريقية بصندوق النقد الدولي.

المراجع:

Alston, Lee, and Joseph Ferrie, 1993, "Paternalism in Agricultural Labor Contracts in the US South: Implications for the Growth of the Welfare State," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 4, pp. 852-76.

Congressional Budget Office (CBO), 2006, *Historical Effective Federal Tax Rates: 1979-2004* (Washington, December).

Galor, Oded, Omer Moav, and Dietrich Vollrath, 2009, "Inequality in Land Ownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence," *Review of Economic Studies*, Vol. 76, No. 1, pp. 143-79.

Rajan, Raghuram, 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

———, and Rodney Ramcharan, 2010a, "Land and Credit: A Study of the Political Economy of Banking in the United States in the Early 20th Century," *Journal of Finance*, forthcoming.

———, 2010b, "Constituencies and Legislation: The Fight over the McFadden Act of 1927" (unpublished).

Ramcharan, Rodney, 2010, "Inequality and Redistribution: Evidence from U.S. Counties and States, 1890-1930," *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.



إلى أي مدى

تصل قتامة المستقبل المالي؟

باحثون عن وظائف في معرض
توظيف في نيويورك، الولايات
المتحدة.

مارك هورتون
Mark Horton

وتلك هي مشكلات الأجل القريب. أما قضايا الأجل الأبعد فيمكن أن تكون أكثر صعوبة. فسوف يتطلب الأمر إجراء عملية ضبط كبرى - أي الحد من الإنفاق وزيادة الإيرادات - لاستعادة المراكز المالية وخفض الدين إلى مستويات أكثر حرصا لتخفيف الضغوط على أسعار الفائدة والنمو. وتغدو الحاجة إلى إجراء التصحيح المالي ملحة بصفة خاصة في الاقتصادات المتقدمة، إلا أن ضبط الأوضاع مطلوب أيضا في كثير من الاقتصادات الصاعدة والنامية. وسيكون الطريق أشد وعورة في كثير من البلدان حيث ستنشأ الضغوط من تقدم السكان في العمر (راجع «المالية العامة وأزمته المستترة» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

الأزمة تلحق ضررا فادحا

تنامت حالات عجز الموازنات على مستوى العالم بصورة كبيرة نتيجة للأزمة المالية العالمية. وقد أصابت الأزمة النشاط الاقتصادي بعنف في الاقتصادات المتقدمة ودمرت التدفقات التجارية والمالية إلى الاقتصادات الصاعدة والنامية (رغم أن تدفقات رؤوس الأموال الداخلة قد تعافت في بعض المناطق وبلدان الأسواق الصاعدة). وفي منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تمثل رد فعل سلطات بعض البلدان إزاء إيرادات الضرائب الوفيرة بصورة استثنائية في خفض الضرائب أو زيادة الإنفاق في أبواب حساسة مثل الأجور ومدفوعات التحويلات، بما

التدهور المفاجئ لأوضاع المالية العامة في الاقتصادات المتقدمة، والأسواق الصاعدة في أوروبا الوسطى والشرقية، وفي أماكن أخرى نتيجة رئيسية للأزمة المالية العالمية. وسببت هذه الحالات من العجز الكبير في الموازنات ارتفاعا حادا في الدين العام في الاقتصادات المتقدمة يرجح أن يستمر خلال السنوات الخمسة القادمة، مما يرفع الدين الحكومية إلى ما يفوق كثيرا المستويات التي سجلتها في أي وقت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية (راجع الرسم البياني).

وربما أدى الارتفاع الحاد في مستويات العجز والديون إلى تعريض أسعار الفائدة للضغوط وتقويض النمو الاقتصادي في هذه الاقتصادات كما يمكن لتداعياته أن تنتشر في اقتصادات صاعدة ونامية أخرى. وغدت الأسواق المالية غير مستقرة على نحو متزايد من جراء الزيادة الكبيرة في الديون وعدم اليقين بشأن مستقبل سياسات فرض الضرائب والإنفاق على حد سواء، وخاصة في أوروبا. وللحفاظ على التعافي، ينبغي إعادة الطمأنينة للأسواق. ويواجه صناع السياسات في الأجل القريب معضلة حرجة. فإذا قاموا بضبط أوضاع المالية العامة بأسرع مما ينبغي - أي اتخذوا الإجراءات اللازمة لتقليل عجز الموازنة في الأجل القريب - ربما قضوا على التعافي. لكن التراجع عن اتخاذ أي إجراء أو ارتكاب أخطاء السياسة يمكن أن يثيرا المخاوف بشأن زيادة تراكم الديون، وإعادة إشعال فتيل الأزمة في نهاية المطاف.

تسود الأوضاع
المتعسرة في
معظم الاقتصادات
المتقدمة سواء
على المدى
القصير أو الأطول،
لكن هناك سبلا
يمكن استخدامها
لتخفيف ضغوط
الموازنة العامة

انعكاس مسار نسب العجز المتزايدة التي تولدت عن الأزمة. وسيرجع التحسن في بعض المناطق إلى التعافي القوي للنشاط الاقتصادي، وستمليه في مناطق أخرى ضغوط من الأسواق المالية لتقليل العجز، خاصة في أوروبا الشرقية.

وقد عانى كثير من الاقتصادات الصاعدة وبعض الاقتصادات النامية مثلها مثل الاقتصادات المتقدمة، من خسائر في الإيرادات وقدمت التنشيط المالي، لكن بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية بصفة عامة دخلت الأزمة وهي في أوضاع أفضل مما فعل نظراؤها من البلدان المتقدمة. وإجمالا، حظيت اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية بأداء اقتصادي موات ومستمر وأجرت تحسينات مؤسسية، مما أسهم في تخفيض العجز والديون منذ مطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، على النقيض من الاقتصادات المتقدمة حيث زادت نسب الديون بصورة مطردة. كما انتفعت البلدان النامية من تخفيف عبء الديون وخفض مدفوعات الفائدة. ومن المتوقع أن يستمر هذا الاختلاف عن الاقتصادات المتقدمة. ونظرا لأن العوامل الديمغرافية في الاقتصادات الصاعدة والنامية مواتية بشكل أكبر وآفاق النمو فيها أفضل، يتوقع أن تتعافى أوضاعها المالية من الأزمة على نحو سريع نسبيا، مع استقرار مسارات الديون واستئناف اتجاهاتها الهبوطية التي كانت سائدة قبل الأزمة. بيد أنه يظل هناك احتمال بتجدد الاضطراب في الاقتصادات المتقدمة الذي سينتشر في باقي العالم - ولن ينتج ذلك هذه المرة من وفرة مالية بل عن ضائقة مالية.

وستواجه الحكومات في كثير من الاقتصادات المتقدمة في السنوات القليلة القادمة احتياجات كبيرة استثنائية للتمويل لتغطية نسب العجز الكبير في الموازنة وإعادة تمويل الديون التي يحين أجل استحقاقها. وسيصل إجمالي الاقتراض إلى ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي هذا العام في كندا وفرنسا وإيطاليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. كذلك بلغت احتياجات التمويل هذا المستوى في عدد قليل من البلدان الأوروبية التي كانت موضع تدقيق مكثف من الأسواق المالية وهي اليونان وأيرلندا والبرتغال وإسبانيا. وعلى النقيض من ذلك، تواجه قلة قليلة من بلدان الأسواق الصاعدة احتياجات للتمويل ماثلة في الحجم.

ومع تصاعد احتياجات التمويل ومخاوف السوق بشأن السياسات المستقبلية، تم تقصير متوسط آجال استحقاق الأوراق المالية الحكومية في الاقتصادات المتقدمة، وارتفعت الفروق في بعض البلدان بصورة حادة - بما في ذلك اليونان والبرتغال وأيرلندا، وإسبانيا - مما زاد تكاليف الاقتراض وأدى إلى تفاقم التوترات المالية. ونتيجة لهذا طلبت اليونان دعما ماليا ضخما بصورة استثنائية من صندوق النقد الدولي، ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، والبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لدعم خطة قوية لضبط أوضاع المالية العامة، في حين أعلن عدد من البلدان الأوروبية الأخرى عن اتخاذ تدابير للتصحيح.

مواجهة مناخ أكثر تشبيها للإنفاق

من المتوقع بحلول عام ٢٠١٥ أن تصل نسب الديون العامة الإجمالية في الاقتصادات المتقدمة في المتوسط إلى ١١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي (عند ترجيحها بحجم الاقتصاد) - مع انضمام الولايات المتحدة إلى بلجيكا واليونان وإيطاليا واليابان بوصفها اقتصادات متقدمة تصل ديونها إلى مستوى الثلاثة أرقام. وستظل مستويات الديون أخذة في الارتفاع في عام ٢٠١٥ في بعض الاقتصادات المتقدمة - بينما ستبقى مستويات الديون الإجمالية دون ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عدد قليل من البلدان هي أستراليا وكوريا، وفي عدد قليل من البلدان الأصغر حجما في إسكندينايفيا وأوروبا الوسطى - وذلك هو المستوى الوسيط التقريبي (غير المرجح) الذي كان سائدا في الاقتصادات المتقدمة قبل الأزمة.

وسيتطلب تخفيض الدين العام إلى مستويات أكثر حرصا - مثلا إلى مستوى الوسيط الذي كان سائدا قبل الأزمة وهو ٦٠٪ - شد الأحزمة على نطاق واسع

في ذلك معاشات التقاعد. وأدى هبوط النشاط الاقتصادي خلال الأزمة إلى انخفاض إيرادات الضرائب بصورة ملحوظة، كما زادت بلدان كثيرة الإنفاق لتدعم اقتصاداتها. وارتفعت نسب عجز الموازنات في الاقتصادات المتقدمة بنحو ٨ نقاط مئوية في المتوسط - من ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧ إلى نحو ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٩. وتجاوزت نسب العجز ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عدة بلدان - هي اليونان وأيسلندا وأيرلندا واليابان وإسبانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. والمرجح أن تتفاقم أوضاع موازين المالية العامة في الاقتصادات المتقدمة في عام ٢٠١٠، مدفوعة بالضعف المستمر في تحصيل الإيرادات والتنشيط المالي المتزايد في ألمانيا والولايات المتحدة (وبزيادة الإنفاق على الدفاع في الولايات المتحدة).

ومن المتوقع أن تتحسن الأوضاع المالية في عام ٢٠١١، مع استمرار التعافي وسحب التنشيط المرتبط بالأزمة. وفضلا على سحب التنشيط المالي، تخطط معظم البلدان لاتخاذ تدابير تصحيحية أخرى. بيد أن نسب العجز في الموازنة ستظل كبيرة في المتوسط في الاقتصادات المتقدمة - بنسبة ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي أو أكثر حتى عام ٢٠١٥ - ما لم يتم اتخاذ مزيد من التدابير. ويمثل استمرار نسب العجز الكبيرة - إلى حد بعيد - انعكاسا لاستمرار خسائر الإيرادات من جراء الانخفاض الشديد في الناتج المحلي الإجمالي المحتمل إبان الأزمة - مع ما لحق بالقطاع المالي وقطاع العقارات من ضرر دائم. وتعد زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد ومدفوعات الفائدة من العوامل الأخرى الكامنة وراء ارتفاع نسب العجز. وستتمثل النتيجة في زيادة تقرب من ٤٠ نقطة مئوية في نسب الدين العام في الاقتصادات المتقدمة خلال الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٥، يرتبط ثلثاها بانتهاء الناتج والضرر الذي لحق بإيرادات الضرائب.

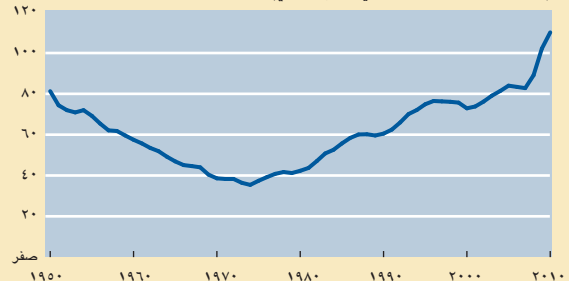
أداء أفضل من البلدان المتقدمة

كان تأثير الأزمة على الموارد العامة في الاقتصادات الصاعدة والنامية أخف وطأة، فيما عدا اقتصادات أوروبا الوسطى والشرقية. وبالنسبة للاقتصادات الصاعدة ككل، ازدادت نسب العجز مع وقوع الأزمة بمقدار ٥ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠٠٩. وفي آسيا، بلغ التدهور مستوى أكثر بقليل من ٤ نقاط مئوية في المتوسط؛ وبلغ في أمريكا اللاتينية ٢,٥ نقطة مئوية. أما في الاقتصادات النامية، فكان أداء نسب العجز أفضل حتى عند مقارنته بمعظم الأسواق الصاعدة - وانخفض بمقدار نقطتين مئويتين فقط خلال الأزمة. ومن المتوقع في متوسط الحالات أن يشهد هذا العام

ديون متزايدة

زادت الديون الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة الكبرى إلى مستويات لم تشهدها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

(الديون الحكومية، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: قاعدة بيانات الديون الحكومية، إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي. ملاحظة: مرجحة بتعديل القوى الشرائية. وتشمل الاقتصادات المتقدمة كندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

ومستمر في كثير من الاقتصادات المتقدمة. ويميل الاقتصاديون إلى التركيز على العجز الذي يمكن السيطرة عليه - أي ما يسمى العجز الأولي، الذي يستبعد مصروفات الفائدة. كما أنهم يهتمون بالوضع المالي القائم وراء ذلك، مصححا لمرعاة آثار دورة النشاط الاقتصادي على الإيرادات والإنفاق. وتبين توقعات خبراء صندوق النقد الدولي أنه، في متوسط الحالات، إذا تحسن الميزان الأولي المعدل دوريا بنحو ٩ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات العشر القادمة، وبعدها ظل بلا تغيير لعشر سنوات أخرى، فإن مستويات الدين ستعود إلى ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠٣٠. ويتوقع أن تبلغ نسب العجز الأولية في المتوسط من ٤,٥٪ إلى ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠. وسينطوي التصحيح على تحويلها إلى فائض مستمر قدره ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي من عام ٢٠٢٠ فصاعدا. وتتباين متطلبات التصحيح، وتحركها مستويات العجز والدين في البداية. ولا بد أن يكون ضبط الأوضاع على قمة أي مكاسب تنتج بصورة تلقائية عن زيادة الإيرادات وخفض الإنفاق على إعانات البطالة وغيرها من برامج شبكات الأمان الاجتماعي الأخرى، التي ستصاحب التعافي من الأزمة.

الاقتصادات الأشد حاجة إلى التضييق المالي

بدأ من يوليو ٢٠١٠، اتضح أن البلدان الأكثر احتياجا إلى عمليات ضبط أوضاع المالية العامة من بين الاقتصادات المتقدمة لوصول الديون إلى مستوى ٦٠٪ بحلول عام ٢٠٣٠ هي اليونان (١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ٧,٥٪ منها محددة لهذا العام) واليابان (١٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي). كذلك تواجه الولايات المتحدة حاجة كبيرة للتصحيح - نحو ١١ نقطة مئوية. ويربو هذا على ضعف حجم ضبط الأوضاع اللازم في بلجيكا أو إيطاليا، وهما بلدان بنوعان ديون عامة مرتفعة منذ أمد بعيد.

ما السبب في أن التصحيح المالي اللازم في الولايات المتحدة كبير إلى هذا الحد؟ هناك عدد من العوامل المؤثرة وهي:

- تأثير الأزمة على الناتج والإيرادات في الولايات المتحدة أكبر من تأثيرها في كثير من البلدان الأخرى،
- التنشيط المالي الضخم المقدم في الولايات المتحدة منذ عام ٢٠٠٨ والذي استمر حتى عام ٢٠١٠.
- الإنفاق الاجتماعي المتصاعد في الولايات المتحدة (مثل إعانات البطالة وكوبونات الطعام) والمرتبطة بالأزمة،
- وجود ضغوط أخرى للإنفاق في الولايات المتحدة، بما في ذلك ارتفاع نفقات الدفاع والإنفاق المستمر والمتسارع على الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي.

وقد اجتمعت هذه العوامل لتترك الولايات المتحدة وهي تواجه عجزا أوليا أساسيا كبيرا للغاية (العجز مصححا لمرعاة التغييرات في الإيرادات والإنفاق الناجمة عن دورة النشاط الاقتصادي) بلغ ٦,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبلغ العجز الأولي الأساسي في بلجيكا ١٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي في حين حققت إيطاليا فائضا قدره ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وقدمت هذه البلدان مرتفعة الديون قدرا أقل من التنشيط.

وفي الطرف المقابل من نطاق شدّة الأزمة كانت مستويات الديون في بعض الاقتصادات المتقدمة تقل عن عتبة الستين في المائة، بما في ذلك أستراليا والدانمرك وفنلندا ومنطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة ونيوزيلندا والنرويج والسويد وسويسرا. ويمتلك كثير من هذه البلدان أصولا حكومية ضخمة يمكن استخدامها لسداد الديون إن اقتضى الأمر ذلك.

الضبط المالي خارج الاقتصادات المتقدمة

تواجه الاقتصادات الصاعدة تحديا أقل حدة، فتقل مستويات الديون في هذه الاقتصادات والتي تتسم بالحيطة مقارنة بالاقتصادات المتقدمة - ربما

نحو ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي - لكن كثيرا منها بلغ ذلك الحد بالفعل. ويبلغ المتوسط في الاقتصادات الصاعدة ٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. لكن الدين يربو على ٤٠٪ في عدة بلدان مهمة من بينها البرازيل وهنغاريا والهند وماليزيا وباكستان وبولندا وتايلند. ويتعين تحقيق خفض في الرصيد الأولي الهيكلي بنحو ٣ نقاط مئوية في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠٢٠، والإبقاء على ذلك حتى عام ٢٠٣٠، لخفض مستويات الديون عن ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وإضافة إلى ذلك، تتباين ظروف الأسواق الصاعدة تباينا واسعا. فيسجل بعضها ارتفاعا نسبيا في مستويات الديون مثل البرازيل وهنغاريا، ويحقق فوائض أولية ضخمة، مما يقلل حاجتها للتصحيح إن استطاعت الإبقاء على تلك الفوائض. وقد استفادت بلدان أخرى مثل الهند وجنوب أفريقيا من موارد تمويل محلية عميقة نسبيا. وكان بعض بلدان أوروبا الشرقية - وهي لاتفيا وليتوانيا وبولندا - قد تضررت أشد الضرر من الأزمة في حين دخلت بلدان أخرى الأزمة بمستويات دين أدنى ومراكز مالية أقوى، ومنها بلغاريا وإستونيا.

كذلك واجهت البلدان النامية الأزمة بمستويات من العجز والدين أقل بصورة كبيرة عما كانت عليه في بداية العقد. فقد انخفضت ديون مجموعة تتكون من ٤٣ بلدا ناميا، في المتوسط، مما يربو على ٨٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٠ إلى ما يقل عن ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧. وقد ساعد تخفيف أعباء الديون وتحسن المراكز المالية على تحقيق التحسن؛ إذ انخفضت نسب العجز من ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٠ إلى أقل من ٢٪ في المتوسط في الفترة من ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧. وأتاحت المراكز المالية الأقوى والديون الأقل مجالاً للتصدي الفعال للأزمة، مما ساعد على تقليل تأثير الركود ومدته مقارنة بالأزمات السابقة. وقدم صندوق النقد الدولي المساعدة، فقد زود بلدان أفريقيا جنوب الصحراء بتمويل بلغ خمسة مليارات دولار في عام ٢٠٠٩، وهو ما يزيد خمس مرات عما قدمه في عام ٢٠٠٨. كما وفر تخصيص حقوق سحب خاصة جديدة لهذه البلدان في عام ٢٠٠٩ مبلغا إضافيا قدره ٢١ مليار دولار كأصول احتياطية.

وتراجعت نسب العجز في موازنات البلدان النامية إلى متوسط قدره ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي كنتيجة للأزمة، مما عكس اتجاه المكاسب المحرزة خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. بيد أنه مع استعادة النمو العالمي وسحب الدعم المالي المعاكس للاتجاهات الدورية، فمن المتوقع أن تنخفض نسب العجز في الموازنات تدريجيا إلى ٢,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٥، مع استقرار الديون ثم اتجاهها للانخفاض. بيد أنه بالنسبة لبعض البلدان النامية، فإن التحسينات في الموازن المالية المترتبة على استعادة النمو لن تكون كافية لتحقيق استقرار مستويات الديون العامة، وسيطلب الأمر مزيدا من التصحيح - أو التعبئة المستمرة للدعم أو المنح بشروط بالغة التيسير من الجهات المانحة. ففي بلدان أفريقيا جنوب الصحراء مثلا، يشمل ذلك عددا قليلا من البلدان في غرب أفريقيا (هي بوركينا فاسو ومالي والنيجر) وقلة من البلدان المنتجة للموارد الطبيعية (وهي بوتسوانا وتشاد ونيجيريا)، التي قد تتغير أفاقها المستقبلية سريعا إن زادت الأسعار العالمية للسلع الأساسية.

بيد أن المشكلات في الاقتصادات المتقدمة قد تهدد هذا السيناريو. فلا تزال موازنات البلدان النامية تتلقى منحا ضخمة (تبلغ ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط) وتمويلا ميسرا من البلدان المتقدمة. فإذا عمدت الاقتصادات المتقدمة التي تعاني ضائقة نقدية إلى خفض الدعم الذي تقدمه - وتباطأ النمو وارتفعت أسعار الفائدة - فإن ديون الاقتصادات النامية قد تستأنف اتجاهها الحاد للعودة وهكذا، إما أن تفرض عمليات خفض الإنفاق أو تهدد المكاسب المتحققة في فترة ما قبل الأزمة.

تقدم أعمار السكان يزيد أعباء التصحيح

إن الضغط المتوقع الذي يمثلته الإنفاق الناتج عن تقدم أعمار السكان يجعل التصحيح في الاقتصادات المتقدمة أكثر تعقيدا. ففي المتوسط، يتوقع أن يزيد الإنفاق على الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد بمقدار ٥ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي أو أكثر على مدى الأعوام العشرين القادمة. وسيبقى هذا الأمر على اتجاه تزايد الإنفاق المرتبط بأعمار السكان الذي شهدته العقود القليلة الماضية، وفيه يشكل الإنفاق على الرعاية الصحية الجزء الأعظم من التغيير. وقد تمثلت المحركات الأساسية وراء ذلك في التكنولوجيا الجديدة الأكثر تكلفة للتشخيص والعلاج؛ وتقدم أعمار السكان، مما يقتضي تقديم رعاية صحية أكثر؛ وارتفاع الدخل، الذي يؤدي إلى طلب أكبر على الرعاية الصحية.

وتواجه بلجيكا وفنلندا وألمانيا وهولندا وروسيا وسلوفينيا والولايات المتحدة ضغوطا للإنفاق المرتبط بتقدم أعمار السكان تربو على ٥ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال الأعوام العشرين القادمة. وتواجه فرنسا واليونان وأيرلندا وإسبانيا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة جميعها مشكلات مزدوجة صعبة، ألا وهي متطلبات التصحيح العالية التي تبلغ ٨ نقاط مئوية أو أكثر لخفض الدين العام إلى مستويات ما قبل الأزمة، والضغوط الإضافية للإنفاق على الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد والتي تبلغ ٤٪ أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي.

وإن تواجه السلطات في البلدان المعنية احتمال زيادة الضرائب وإجراء تخفيضات هائلة في الإنفاق، فقد تنتهي بصورة طبيعية عند هدف القيام بإصلاح أقل في متطلباته ثم تقترض الفرق. وفي النهاية، ربما فكرت هذه البلدان بصورة منطوية؛ فقد عاشت إيطاليا واليابان بمستويات أعلى من الديون لسنوات كثيرة. لكن مستويات الديون المرتفعة ستترجم في نهاية المطاف إلى أسعار فائدة أعلى ونمو بطيء، حتى بافتراض إمكانية تمديد الدين بسهولة. وتبين تقديرات صندوق النقد الدولي أن حدوث الارتفاع الذي يقرب من ٤٠ نقطة مئوية في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن يؤدي إلى زيادة في أسعار الفائدة تبلغ نحو نقطتين مئويتين خلال عدة سنوات قادمة، مع ما لذلك من عواقب سلبية بالنسبة للاقتصادات الصاعدة والنامية. وتبين تقديرات أخرى أنه يمكن للزيادة التي تبلغ ٤٠ نقطة مئوية في الدين أن تؤدي إلى تباطؤ النمو بمقدار يتراوح بين نصف نقطة مئوية ونقطة مئوية كاملة سنويا. والواقع أنه إذا تقاعست الحكومات عن إجراء التصحيح، فإن مزيج ارتفاع أسعار الفائدة وانخفاض النمو سيزيد الجهد المطلوب لضبط أوضاع المالية العامة المرجو في الوقت نفسه الذي يشهد ارتفاعا في الإنفاق المرتبط بتقدم أعمار السكان. وبالطبع فإن عدم تمديد الديون سيؤدي إلى عواقب أشد إيلاما.

منهج التصحيح

على الرغم من أن الاقتصاد العالمي يتعافى، تتباين وتيرة هذا التعافي من منطقة إلى أخرى ولا تزال مخاطر التطورات السلبية قائمة. وقد جاءت تطورات السوق المعاكسة الأخيرة انعكاسا في المقام الأول لعدم اليقين الذي يكتنف المالية العامة. وللحفاظ على التعافي، يتعين على السلطات في كثير من الاقتصادات المتقدمة أن تعيد طمأننة الأسواق بإعلان إستراتيجيات محددة وطموحة لضبط أوضاع المالية العامة بناء على ركيزة ملموسة، من زاوية وتيرة التصحيح المتوسطة، أو تحديد هدف مالي يتعين تحقيقه في الأجل المتوسط.

وتخطط الاقتصادات المتقدمة لإجراء تصحيح يبلغ نحو ١.٢٥ نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١. ويبدو هذا الأمر ملائما بصورة كبيرة، رغم أنه يتعين على بعض البلدان أن تبدأ في التضييق المالي هذا العام بالفعل بسبب مصادر القلق في السوق. وينبغي أن يصاحب التصحيح المالي إصلاح أسواق السلع والعمل والأسواق المالية لتعزيز النمو الاقتصادي - بما في ذلك

تقليل الحواجز أمام المنافسة في مجال التوزيع بالتجزئة وصناعات الشبكات، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وإصلاح نظم التأمين على العمالة؛ وتحقيق اللامركزية في التفاوض على الأجور. ويعد النمو القوي هو مفتاح التصحيح الناجح.

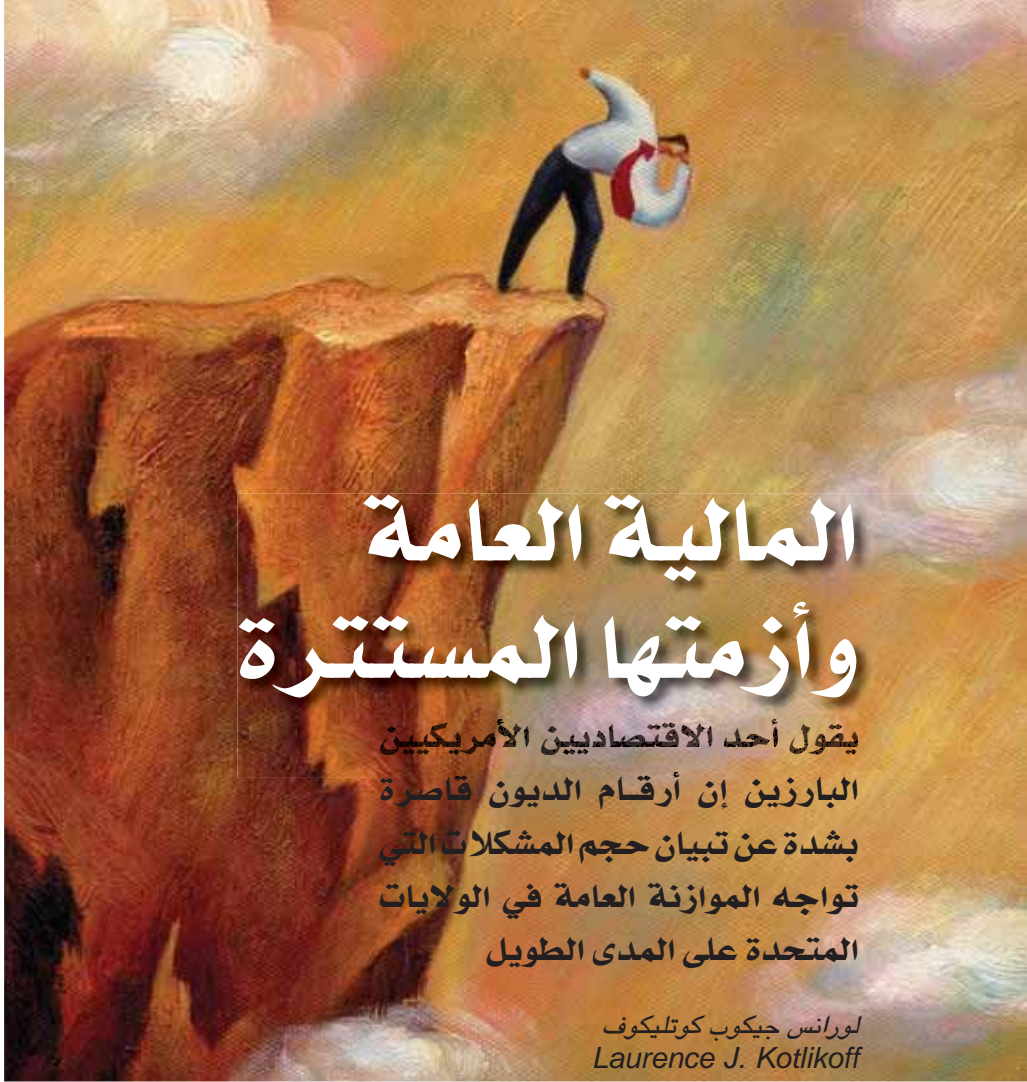
وما الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه ضبط أوضاع المالية العامة في الاقتصادات المتقدمة؟ ينبغي أن يركز التصحيح على خفض الإنفاق، في ضوء أعباء الضرائب المرتفعة بالفعل في كثير من البلدان، رغم أن زيادة الضرائب ستكون ضرورية بالنسبة للبلدان التي تطبق معدلات ضرائب أدنى والتي تحتاج لتصحيحات أكبر. والمرجح أنه ستتوافر إمكانيات كبيرة لإلغاء الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة في بلدان كثيرة - أو زيادة معدلها في اليابان وتطبيق مثل هذه الضريبة في الولايات المتحدة - وزيادة الإيرادات بصورة كبيرة من فرض الضرائب على التبغ والكحول وانبعاثات الكربون.

ويمكن أن تهدف سياسة الإنفاق إلى تجميد نصيب الفرد من الإنفاق خارج مجالي الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد، مع التركيز على إجمالي الأجور الحكومية («فاتورة الأجور») والتحويلات وكذلك التخفيضات في دعم الزراعة والطاقة. ولن يكون تخفيض الإنفاق سهلا وسيطوي على المساس بمجالات حساسة سياسيا، مثل الإنفاق على المستحقات وأجور موظفي الخدمة المدنية في بعض البلدان، وتخفيض الإنفاق العسكري في بلدان أخرى. وينبغي أن تركز التدابير الرامية إلى تقليل ضغوط الإنفاق المتعلقة بمعاشات التقاعد على رفع السن القانونية للتقاعد (أسرع نوعا ما من رفع متوسط العمر المتوقع، لتوليد المدخرات)، وزيادة المساهمات فيها وتقليل المنافع. ويمكن اتباع مجموعة من المناهج تستهدف ضغوط الإنفاق على الرعاية الصحية، بما في ذلك تحسين تكنولوجيا المعلومات وآليات التعويض لتحسين الكفاءة وتضييق نطاق تقديم الخدمات، وزيادة المشاركة في التكلفة، وتخفيض الدعم المقدم للتأمين الصحي الخاص، ودعم تقييم فعالية تكلفة العلاجات والتكنولوجيا الطبية.

وتواجه الاقتصادات الصاعدة والنامية مسارا للتصحيح أقل مشقة، لكن هناك أيضا مخاطر كبيرة، خاصة من جراء اضطراب الأسواق المالية وارتفاع أسعار الفائدة في البلدان المتقدمة. وينبغي للاقتصادات الصاعدة والنامية أن تكفل ألا يصبح التنشيط المالي المرتبط بالأزمة دائما، وأن تتخذ عند الضرورة تدابير أخرى للنهوض بمرونة الموازنة وضمان اتجاه الدين نحو الانخفاض. ويمكن لضبط أوضاع المالية العامة أن يخفف أيضا من تأثير تدفقات رؤوس الأموال الوافدة والضغوط من أجل رفع قيمة العملات المحلية. وتخطط بعض الاقتصادات الصاعدة مثل الصين لإنفاق المزيد على الرعاية الصحية والتعليم (راجع «بناء شبكة للأمان الاجتماعي» في هذا العدد). وبالطبع يتعين على بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية التي لديها نسب عجز أولية كبيرة مقارنة بغيرها أو مستويات مرتفعة من الديون، أن تبذل مزيدا من الجهد. فعلى النقيض من الوضع في الاقتصادات المتقدمة، قد تكون إمكانيات زيادة الإيرادات أكبر في الاقتصادات الصاعدة والنامية - عن طريق تحسين الأدوات الضريبية وتقوية عمليات إدارة الإيرادات على حد سواء. ■

مارك هورتون رئيس قسم في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى مطبوعتين لصندوق النقد الدولي «Fiscal Monitor» و «Navigating the Fiscal Challenges Ahead» (الرائد المالي: الإبحار قداما في مواجهة التحديات المالية) (مايو ٢٠١٠) و «From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies» (من التنشيط إلى الضبط المالي: سياسات الإيرادات والإنفاق في الاقتصادات المتقدمة والصاعدة) (أبريل ٢٠١٠).



المالية العامة وأزمته المستترة

يقول أحد الاقتصاديين الأمريكيين
البارزين إن أرقام الديون قاصرة
بشدة عن تبيان حجم المشكلات التي
تواجه الموازنة العامة في الولايات
المتحدة على المدى الطويل

لورانس جي كوتليكوف
Laurence J. Kotlikoff

الاستحقاقات المستقبلية السداد (مع الفائدة) لهذا الاقتراض (مطروحا منه الضرائب التي ستفرض مستقبلا إذا تراجعت الاستحقاقات عن الأصل زائدا الفائدة). وهذه اللغة البديلة - التي لا تقل عن اللغة الطبيعية - تصف الحقيقة الأساسية نفسها وهي أن الضرائب أقل كثيرا وأن العجز المتوقع في عام ٢٠١٠ يبلغ ١٥٪، وليس ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي.

ويوضح «إصلاح» نظام المعاشات في شيلي في مطلع الثمانينات الطبيعية الجرافية للمسميات المالية. فقد وجه الإصلاح مجرى المتحصلات، التي سميت ضرائب الأجور، نحو صناديق المعاشات الخاصة التي اقترعتها الحكومة بعد ذلك لتغطية مدفوعات المعاشات. وبقيت الأموال نفسها تتدفق من العمال إلى المتقاعدين، لكنها سميت اقتراضا.

وإذا فشلت النسبة المعيارية للدين إلى إجمالي الناتج المحلي في قياس آفاق المالية العامة لبلد ما في الأجل الطويل، فما الذي يقيس ذلك؟ الإجابة هي الفجوة المالية، التي تكون قيمتها هي نفسها بغض النظر عن التسمية التي يأخذ البلد بها. ويبين حجم الفجوة المالية للولايات المتحدة، كما قاسها مؤخرا صندوق النقد الدولي (IMF, 2010) أن الولايات المتحدة في وضع مالي في غاية السوء.

وتقيس الفجوة المالية مدى قرب الحكومة من الالتزام بالقيود التي تخضع لها الموازنة الحكومية عبر الفترات الزمنية. وتقتضى هذه القيود ألا تزيد القيمة الحالية للمدفوعات الحكومية - أي شراء السلع والخدمات، ومدفوعات التحويلات، ومدفوعات الأصل والفائدة على الدين المسجل رسميا - عن القيمة الحالية للمتحصلات، كالضرائب والفوائد المكتسبة على الأصول الحكومية. وبعبارة أخرى، ينبغي ألا يزيد إنفاق الحكومة في الأجل الطويل على الإيراد الذي تقوم بتحصيله.

والفجوة المالية هي الفرق بين القيمة الحالية للمدفوعات الحكومية، ومتحصلاتها. وتقيس مدى انتهاك السياسة الحالية للموازنة الحكومية عبر الفترات الزمنية. وإن لم يتم الالتزام بقيود الموازنة عبر الفترات الزمنية، تغدو السياسة الراهنة غير قادرة على الاستمرار. وإذا تجاوزت القيمة الحالية للمدفوعات بصورة كبيرة القيمة الحالية للمتحصلات، فإن الأمر يتطلب إجراء تغييرات كبيرة وفورية في السياسة للحيلولة دون تعرض الأجيال القادمة لمناخ اقتصادي ومالي أكثر اختلافا وأقل مدعاة للرضا عما يحظى به الجيل الحالي. فالسياسة المالية قصيرة الأجل لا يمكن تقييمها بصورة مستقلة عن السياسة طويلة الأجل، لأن التسمية يمكن أن تجعل السياسة المالية قصيرة الأجل تبدو كأى شيء يفضلها من يطلقون التسميات. وإضافة لذلك، فإن السياسة المالية هي مبرارة صفرية النتيجة ويجرى خوضها عبر كل الأجيال في الحاضر والمستقبل. فالفواتير التي لن تدفعها الأجيال الحالية، ستحملها بالضرورة الأجيال المقبلة.

فجوة مالية كبيرة

ما مدى اتساع الفجوة المالية في الولايات المتحدة؟ حسب التقرير الأخير لصندوق النقد الدولي، فإن «الفجوة المالية للولايات المتحدة المرتبطة بالسياسة الفيدرالية الحالية ضخمة بالنسبة لأسعار الخصم المعقولة»، وهي الأسعار المطبقة على

حتى

مع ما تعاني منه الولايات المتحدة من تداعيات مستمرة من جراء الأزمة المالية الرهيبة التي تمر بها، فإن هناك مشكلة مالية أكثر خطورة تلوح في الأفق. إن يواجه أكبر اقتصاد في العالم مزيجا مفرعا من التكاليف العالية والمتصاعدة في مجالات الرعاية الصحية واستحقاقات التقاعد والمصادر المحدودة للإيرادات والتي ستفرض ضغوطا هائلة على سلامة أوضاعه المالية.

وحتى الآن، تركز الأسواق على ما يبدو على الدين الحكومي الرسمي في الولايات المتحدة مقارنة بإجمالي ناتجها المحلي، والذي يصل إلى ٦٠٪، ويقارب نصف النسبة في اليونان، على سبيل المثال، المغرقة في المشاكل. وبالتالي، تتكالب ذئاب المال على اليونان، وليس الولايات المتحدة - رافعين معدلات العائد المطلوب على الأوراق المالية اليونانية وتخفيضها على سندات الخزنة الأمريكية.

إلا أن نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي ليست دليلا مفيدا بشأن المركز المالي الحقيقي لبلد ما. وبسبب ما يدعوه الاقتصاديون مشكلة المسميات، فإن كل دولار تحصل عليه الحكومة وتدفعه يمكن إطلاق مسميات جزافية عليه من الناحية الاقتصادية. ومن ثم، فإن ما يتم الإبلاغ به من بيانات عن حجم العجز أو الفائض هو بعيد تماما عن سياسة المالية العامة الأساسية الفعلية لبلد ما (انظر الإطار).

مسألة مسميات

لنأخذ على سبيل المثال ضرائب الأجور الموجهة لدفع استحقاقات التقاعد والرعاية الصحية في المستقبل في الولايات المتحدة. فهذه الإيرادات المسماة بالضرائب حاليا، يمكن أيضا تسميتها بالاقتراض. ويمكن أن يُطلق على

السن والقراء، على التوالي - سينخفض بنحو الثلث في الأجل القصير والثلثين في الأجل الطويل. وعلاوة على هذا، فإن السيناريوهين اللذين يقدمهما المكتب غير محتملين.

ولنتأمل الارتفاع الذي يتوقعه مكتب الموازنة التابع للكونغرس في ضريبة الدخل مقارنة بإجمالي الناتج المحلي. فهذا التوقع يعكس في المقام الأول الزيادة التلقائية في الضرائب نتيجة ربط ضريبة الدخل بمؤشر الأسعار، وليس الأجر الحقيقية، ولأن المكتب لا يفترض أى تصحيح في نمو الأجر الحقيقية في الشرائح الضريبية المتدرجة. وبموجب هذا التوقع، فإنه مع ارتفاع الأجر الحقيقية، ينتقل العمال إلى الشرائح الأعلى لضريبة الدخل. ويبدو من غير المرجح من الناحية السياسية أن يسمح الكونغرس الأمريكي باستمرار هذا الأمر حتى ولو لعقد من الزمن، وهو ما يفترضه المكتب.

وتبدو توقعات الإنفاق متفائلة أيضا. وليس هناك سياسة محددة مطبقة لوضع حد للنمو في مستويات استحقاقات التأمين الصحي الفيدرالي (Medicaid) والمساعدة الطبية لمحدودي الدخل (Medicare). فمنذ عام ١٩٧٠، زاد نصيب الفرد من الإنفاق الفيدرالي الحقيقي على التأمين الصحي الفيدرالي والمساعدة الطبية لمحدودي الدخل بمتوسط نمو سنوي ٦,٤٪، في حين زاد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمتوسط سنوي بلغ ١,٨٪. فحسب. ويفترض المكتب حدوث تباطؤ كبير في المكون غير الديمغرافي لهذا الفرق. وفي ظل استمرار الفشل لمدة ٤٠ عاما في السيطرة على نمو نصيب الفرد من مزايا التأمين الصحي الفيدرالي والمساعدة الطبية لمحدودي الدخل، تبدو افتراضات المكتب متفائلة.

وإضافة لذلك، هناك إمكانية كبيرة لأن تتفكك عرى نظام التأمين الصحي المستند لرب العمل، وهو ما لم تتصوره توقعات المكتب. ويتضمن قانون إصلاح الرعاية الصحية الجديد الذي صدر هذا العام تقديم دعم كبير للعمال منخفضي الدخل الذين يسعون لشراء تغطية تأمينية بموجب سوق التأمين الصحي، ويفرض عقوبات ضئيلة نسبيا على أرباب العمل الذين يتوقفون عن توفير التغطية. وقد أدى توافر التأمين الصحي الفيدرالي إلى الإلغاء الفعلي للتغطية الخاصة للتأمين الصحي الأساسي لكبار السن. وعلى ضوء مزيج الحوافز المتاحة لأرباب العمل والمستخدمين منخفضي الدخل، لا بد أن نتوقع النتيجة النهائية نفسها بالنسبة للعمال منخفضي الدخل.

ولو وضع المكتب توقعاته بدون افتراضاته القوية، لأصبحت فجوة المالية العامة في الولايات المتحدة بالنسبة لإجمالي الناتج المحلي أكبر كثيرا منها في اليونان، ومن معظم - إن لم يكن كل - الاقتصادات المتقدمة للبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وعلى خلاف اليونان، حيث ناقشت الحكومة مؤخرا الإصلاحات المالية علنا وأصدرت بشأنها تشريعات مهمة، وإن لم تكن كافية، فإن افتراضات المكتب عن كيفية تطور الأمور لا يزال يتعين مناقشتها على الملأ، أو حتى تدبرها مليا في الخطاب السياسي الأمريكي في واقع الأمر.

الضمان الاجتماعي

تعد أيضا خطة التقاعد بخضم الاشتراكات من المنبع ونظم الضمان الاجتماعي التي ترعاها الحكومات، من المسميات الرئيسية لفجوة المالية العامة الكلية في الولايات المتحدة. ويقدر أمناء الضمان الاجتماعي أنه بحساب الفجوة المالية في نظام التقاعد إلى ما لا نهاية (مدى زمني غير محدود) فإنها تبلغ حاليا ١٦,١ تريليون دولار - وهو تقدير يزيد بتريليوني دولار عما كان متوقعا في عام ٢٠٠٨ - أساسا بسبب الكساد.

إن المدى الطويل جد بعيد ومحفوف بشكوك كبيرة. وإذا كنا جادين بشأن تقويم القيمة الراهنة لموازنة الحكومة عبر الفترات الزمنية، يتعين علينا أن نخضع

المتحصلات أو المدفوعات في المستقبل لتحديد قيمتها الحالية. «ويتطلب سد الفجوة المالية إجراء تصحيح سنوي دائم لأوضاع المالية العامة بما يعادل نحو ١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي للولايات المتحدة».

وتأتي البيانات المستمدة من سيناريو المالية العامة البديل على المدى الطويل والذي وضعه مكتب الموازنة التابع للكونغرس الأمريكي لتؤكد النتائج التي توصل إليها صندوق النقد الدولي. فاستنادا لبيانات مكتب الموازنة التابع للكونغرس، فإن سد الفجوة المالية يتطلب إجراء تصحيح سنوي لأوضاع المالية العامة يبلغ نحو ١٢٪ من إجمالي الناتج المحلي. ويستند هذا إلى سعر خصم حقيقي يبلغ ٣٪. ومع استخدام سعر خصم قدره ٦٪ ينخفض هذا الرقم إلى نحو ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي. والأرقام المقابلة بالنسبة لليونان أدنى بصورة طفيفة منها في الولايات المتحدة، وفق حسابات لم تنشر أعدها ستيفان موع، وكريستيان هاغست، وبرند رافلهويش من جامعة فريبورغ.

ولكن ماذا يلزم لتحقيق زيادة مقدارها ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، ناهيك عن ١٢ أو ١٤٪؟ في عام ٢٠٠٩، بلغ إجمالي ضريبة الدخل الشخصي الفيدرالية ٧,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في الولايات المتحدة. ولتحقيق توازن المالية العامة بالقيمة الحالية، سيتعين إجراء تغيير في القيمة الحالية لصادفي التدفقات النقدية الحكومية يعادل على الأقل مضاعفة ضريبة الدخل بصورة فورية ودائمة.

والواقع أن تنبؤ مكتب الموازنة التابع للكونغرس أكثر تشاؤما من تنبؤ صندوق النقد الدولي، ويرجع هذا إلى أن المكتب يحدد زيادة قدرها ٥٠٪ في مدفوعات ضريبة الدخل الشخصي كحصة من إجمالي الناتج المحلي. وإضافة لذلك، يفترض المكتب أن النمو في مستويات استحقاقات الرعاية الطبية والمساعدات الطبية - وهي برامج الحكومة التي توفر الرعاية الصحية لكبار

ما الذي يعنيه اسم ما؟

إن مشكلة التسمية المرتبطة بحالات العجز الحكومي هي مسألة نظرية، وليست مجرد مسألة ممارسة. وبالنظر في معادلات أي نموذج اقتصادي مع القوى الفاعلة الرشيدة - أي القوى الفاعلة التي لا تولي أي اهتمام باللغة وإنما تتخذ القرارات استنادا إلى الأسس الثابتة، وسواء كان مستخدمو هذه المعادلات من المتحدثين باللغة الفرنسية أو الإنجليزية أو الصينية فإن سلوك النموذج لن يتأثر، لأنه محكوم بالرياضيات.

إن إطلاق مسميات مالية معينة على متغيرات نموذج ما هو مجرد مسألة اختيار لغة متسقة داخليا لمناقشة المعادلات. لكن كل خيار للتسمية المتسقة داخليا ينتج مقياسا مختلفا للدين وتغيراته عبر الزمن - أي العجز.

وفي دراسة أخيرة، أشرت أنا و«جيرى غرين» إلى مشكلة التسمية على أنها «النسبية العامة للغة المالية العامة»، لتأكيد أنه في علم الاقتصاد، مثلما هو الحال في علم الفيزياء، هناك مفاهيم معينة غير محددة جيدا (انظر Green and Kotlikoff, 2009). فالوقت والمسافة ليسا محددتين جيدا في علم الفيزياء، ودين الحكومة والعجز ليسا محددتين جيدا في علم الاقتصاد. وفي هذا المجال ينطبق ذلك على الضرائب وتحويلات المدفوعات وصادفي الثروة الخاصة، والدخل المتاح، والمدخرات الخاصة، والمدخرات الشخصية.

ومن ثم، تعد محاسبة العجز جزافية بطبيعتها. وإحلال مجموعة من المسميات المالية الجزافية محل أخرى لن يخبرنا بشيء يستحق المعرفة إذا واصلنا العمل كما لو أن الدين الحكومي يقاس أحد الأساسيات الاقتصادية للمالية العامة وليس ما يفعله حقا: أي أنه يعكس مصطلحاتنا.

هل هو انهيار؟

هناك احتمال كبير لانطلاق شرارة الانهيار المالي العالمي من الأزمة المالية للولايات المتحدة. فالسوق تراهن حاليا ضد البلدان الصغيرة، التي تبدو الأضعف من الناحية المالية. لكن المظاهر مضللة، عندما تستند إلى أرقام الديون الرسمية.

فبمجرد أن يستوعب العالم المدى الحقيقي للإعسار المالي للولايات المتحدة، قد تعجز الولايات المتحدة عن الاستمرار في تمويل اقتراضها الحكومي. وما إذا كان ذلك سيحدث، ومتى، ومدى سرعته هي الأسئلة الحاسمة. فالولايات المتحدة ليست اليونان - أو أي بلد آخر فيما يتعلق بتلك المسألة. ونظرا لأنها تصدر عملة الاحتياطي العالمي، فإنها تستطيع بدون أدنى ريب أن تقترض لآجال أطول وبأسعار أقل من معظم البلدان. لكن هذه الميزة المفرطة (مثلما وصفها الرئيس الفرنسي فاليري جيسكار ديستان منذ نحو خمسة عقود عندما كان وزيرا للمالية) محكوم عليها بأن تنتهي.

ما الذي سيحدث عندئذ؟ بالطبع هناك احتمال أن تتغلب حكومة الولايات المتحدة على مشاكلها المالية.

وهناك احتمال آخر هو أن تطبع كميات هائلة من النقود لتغطية فواتيرها - مع ما يصاحب ذلك من ارتفاع التضخم، وتراجع الثقة في البنوك وصناديق أسواق المال، وتعرض تأمين الودائع لاختبار خطير. ويعد هذا السيناريو متطرفا ولكنه ليس مستبعدا. فالبلدان التي لا تستطيع سداد فواتيرها ينتهي بها المطاف إلى توفير الأموال عن طريق طباعة النقود. ونظرا لأن الولايات المتحدة قطعت عهدا صريحا أو ضمنا بأن تغطي مثل هذا العدد الكبير من الالتزامات المالية للقطاع الخاص - من ودائع البنوك إلى صناديق أسواق المال، إلى الديون المصرفية، وسندات الشركات، وقروض سيارات الرحلات الترفيهية - فقد خلقت حالة من التوازنات المتعددة.

وفي التوازنات المتعددة، يستطيع الاقتصاد أن يتحول من وضع لآخر، عشوائيا على ما يبدو. وحتى عد هذا احتمالا غير مرجح ومتطرفا، فقد يكون له تداعيات مدمرة على الاقتصاد الحقيقي: والواقع أن نزاعا تجاريا صغيرا بين الولايات المتحدة والصين يجعل بعض الناس يعتقدون أن أشخاصا آخرين سيبيعون سندات الخزنة الأمريكية. ويمكن أن يؤدي هذا الاعتقاد، مقترنا بشعور كبير بالقلق من التضخم، إلى هبوط في أسعار السندات الحكومية مما يجعل عامة المواطنين يسحبون ودائعهم من المصارف ليشتروا سلعا معمرة (تحتفظ بقيمتها).

ويمكن للسحب الجماعي للأرصدة المصرفية أن يطلق العنان لسحب جماعي للأرصدة من صناديق سوق المال واحتياطيات شركات التأمين (مع قيام حملة وثائق التأمين بتصفية وثائقهم بقيمة التصفية المبكرة). وسوف يتعين قيام بنك الاحتياطي الفيدرالي بطبع تريليونات الدولارات خلال فترة زمنية قصيرة لتغطية ضماناته الصريحة والضمنية. ومن شأن كل هذه النقود الجديدة أن تسبب تضخما كبيرا، وربما تضخما مفرطا. وحتى على الرغم من أنه قد لا تثور في البداية أي مشكلة تضخم خطيرة، فإن الجوانب ذاتية التحقق للتوازنات المتعددة لن تفيد كثيرا في الحيلولة دون السحب الجماعي للأرصدة المصرفية لأنها تغطي القيمة الاسمية للودائع ولا تضمن القوة الشرائية لتلك الأموال - والتي قد تتآكل بصورة حادة من جراء التضخم الهائل.

وتجدر الإشارة إلى أن التوازنات المتعددة يمكن أن تتسبب في سيناريوهات أخرى ذات طابع أقل كارثية، وربما كانت أكثر قبولا، ولكنها غير سارة.

بلوغ الأمان الاقتصادي

ليست الأبناء سيئة كلها: ولم يفت الأوان لإصلاح مشاكل الموازنة والمالية العامة المترابطة في الولايات المتحدة. دعوني أوجز أربعة مقترحات (انظر، Kotlikoff, 2010) ستؤدي معا إلى احتواء التكاليف وزيادة الإيرادات:

على نحو صحيح (أن نصح لمراعاة التضخم في المستقبل) صافي التدفقات النقدية الحكومية غير المؤكدة باستخدام عوامل الخصم الملائمة المصححة لمراعاة المخاطر، راجع Geanakoplos (2006; Lucas and McDonald, 2006) and Zeldes, 2007; and Blocker, Kotlikoff, and Ross, 2008). ونظرا لأن خبراء الاقتصاد لا يعرفون كيفية إجراء الحسابات السليمة المصححة لمراعاة المخاطر للتدفقات النقدية الصافية في المستقبل، فإنهم يقيسون فجوات المالية العامة على مدى زمني غير محدود باستخدام أسعار خصم مختلفة.

والمؤسف أنه في حالة الولايات المتحدة، حتى تطبيق سعر خصم مرتفع لا يغير الرسالة الأساسية بأن فجوة المالية العامة للولايات المتحدة ضخمة. والفجوة ضخمة بالفعل إلى حد أن سدها يبدو مستحيلا بدون إجراء إصلاحات فورية وجذرية في نظم الرعاية الصحية والضرائب والضمان الاجتماعي فضلا عن إجراء تخفيضات في الإنفاق العسكري وغيره من تخفيضات الإنفاق الاستنسابي.

حصر النتائج

كيف وصلت الولايات المتحدة إلى وضعها الراهن الذي يمكن اعتباره إفلاسا من الناحية العملية؟ لقد واصلت الإنفاق لستة عقود محولة موارد متزايدة دوما من الشباب إلى المسنين، بموجب مجموعة من البرامج المختلفة التي وصفت بمسميات مختلفة، وتفاقت المشكلات المالية للبلاد نتيجة كثير من السياسات التي اعتمدها الإدارات الأمريكية المختلفة من أيزنهاور إلى أوباما - سواء تخفيض الضرائب، ونمو الضمان الاجتماعي، وسن تشريعات التأمين الصحي الفيدرالي والمساعدة الطبية لمحدودي الدخل، وزيادة الإنفاق لمقاومة الكساد، وتمويل الحروب.

ولا يعني هذا القول إن السياسات التي جرى تمويلها لم تكن جديرة بالاهتمام. فقد كان الكثير منها كذلك. لكن كل منها ترك فجوة مالية العامة أكبر مما كانت عليه وأعاد توزيع مبالغ ضخمة من أرصدة أجيال المستقبل لأرصدة أجيال الحاضر.

إن صافي العبء الضريبي مدى الحياة الذي ينطوي عليه هذا الأمر بالنسبة لأطفال أمريكا، إذا أجبروا على سد الفجوة المالية على حسابهم، يتجاوز كثيرا قدرتهم على الدفع.

وجدير بالذكر أن الولايات المتحدة ليست بمفردها في هذا الوضع. فأوروبا واليابان في سبيلهما أيضا إلى الوصول إلى نقطة حرجية من جراء سياسات استمرت عقودا من تحويل المسؤولية للغير (انظر «المدى الطويل قريب» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). كذلك بالنسبة للصين، مع التزايد السريع في أعداد سكانها المسنين، فإنها تتبع النموذج الغربي بقوة بحيث تأخذ من الشباب لإعطاء كبار السن (انظر «بناء شبكة للأمان الاجتماعي» في هذا العدد أيضا).

لكن الوضع في الولايات المتحدة قد يكون أسوأ منه في الاقتصادات المتقدمة الأخرى - ليس بسبب العوامل الديمغرافية، ولكن لأنها كانت أقل قدرة على السيطرة على النمو في مستويات المزايا التي تقدمها برامج الرعاية الصحية الحكومية. فالإنفاق على التأمين الصحي الفيدرالي والمساعدة الطبية لمحدودي الدخل الذي ظل ينمو طوال ٤٠ عاما بمعدل يتجاوز ٦,٦ نقطة مئوية على نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، هو السبيل إلى الدخول في كابوس مالي - خاصة في ضوء التقاعد الوشيك لأبناء جيل ما بعد الحرب العالمية الثانية وإمكانية تحول الدعم المقدم للأشخاص منخفضي الدخل الذين يشترطون وثائق التأمين من أسواق الخدمات الصحية إلى استحقاق ضخم آخر غير ممول في الرعاية الصحية.

الإسكان التي يستهلكها ملاك المنازل (الإيجار المحتسب). وسيكفل التصاعد خصما شهريا لكل شخص.

وسوف تمضي هذه المقترحات لتقطع شوطا طويلا نحو سد فجوة المالية العامة في الولايات المتحدة، وتكفل الاستقرار المالي، وتكسب البلاد الثقة للعودة إلى العمل الجاد. ■

لورانس جيكوب كوتليكوف أستاذ الاقتصاد في جامعة بوسطن.

المراجع:

Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old Age and Survivors Insurance and Disability Trust Funds, 2010 (Washington).

Blocker, Alexander, Laurence J. Kotlikoff, and Stephen A. Ross, 2008, "The True Cost of Social Security," NBER Working Paper 14427 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Geanakoplos, John, and Stephen P. Zeldes, 2007, "The Market Value of Accrued Social Security Benefits," NBER Draft Paper (unpublished; Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Green, Jerry, and Laurence J. Kotlikoff, 2009, "On the General Relativity of Fiscal Language," in Key Issues in Public Finance: A Conference in Memory of David Bradford, ed. by Alan J. Auerbach and Daniel Shapiro (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

International Monetary Fund (IMF), 2010, United States: Selected Issues, Country Report No. 10248/ (Washington). Available at www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10248.pdf

Kotlikoff, Laurence, 2010, Jimmy Stewart Is Dead (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons).

Lucas, Deborah, and Robert McDonald, 2006, "An Options-Based Approach to Evaluating the Risk of Fannie Mae and Freddie Mac," Journal of Monetary Economics, Vol. 53, No. 1, pp. 155-76.

• مطالبة كل مؤسسات الوساطة المالية المساهمة (بما في ذلك البنوك وشركات التأمين وصناديق التحوط) بالعمل على نحو حازم كشركات لاستثمار الأموال تتلقى الأموال وتستثمرها مقابل أسهم ملكية. وتتوقف قيمة الأسهم على الاستثمارات، حيث تكون صناديق الاستثمارات النقدية هي الوحيدة المدعومة بالكامل. وبهذه الطريقة لن يفشل أبدا أي صندوق للاستثمار، مما يؤدي إلى تفادي كل التكاليف المترتبة على ذلك. وسيصبح السحب الجماعي للأرصدة المصرفية، بما في ذلك الناجم عن المشكلات المالية، أمرا من الماضي. ولا بد أن تشرف جهة تنظيمية واحدة - وهي السلطة المالية الفيدرالية على الإنصاح الكامل، والتحقق، وتصنيف مخاطر الأوراق المالية الخاصة بصناديق الاستثمار. ومن شأن هذا الإصلاح المالي أن يجعل «سوق وول ستريت» آمنة لاستثمارات «مين ستريت» ويحد من احتمال حدوث انهيار اقتصادي.

• منح كل أمريكي قسيمة سنوية تتوقف قيمتها على الأوضاع الطبية القائمة سلفا لمتلقيها. ويشتري متلقو الخدمات تأميننا صحيا أساسيا تبيعه جهات تأمين لا تستطيع أن ترد أي شخص عن الشراء. وتحدد تغطية خطة التأمين الأساسية بمعرفة فريق مستقل من الأطباء يخضعون لقيود الموازنة - بحيث لا يمكن أن تتجاوز تكلفة كل القسائم ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

• إنشاء حسابات تقاعد شخصية تشرف عليها الحكومة، مع اشتراكات حكومية تضاهيها بالنسبة للقراء والعاطلين وذوى الاحتياجات الخاصة بما يسمح للنظام بأن يكون تصاعديا بقدر الإمكان. ويتم استثمار كل الاشتراكات في صندوق مربوط بمؤشر عالمي، حتى يحصل جميع المشتركين على معدل العائد نفسه. وتضمن الحكومة عائدا حقيقيا صفريا على الاشتراكات (أي بدون خسائر). وفيما بين سن ٥٧ و ٦٧ عاما، تتم مبادلة أرصدة العاملين تدريجيا مقابل دخل سنوي مربوط بمؤشر التضخم تبيعه الحكومة.

• استبدال الضرائب الفيدرالية، الشخصية والخاصة بالشركات والمرتببات والعقارات والهدايا بضرريبة تبلغ ١٨٪ على كل الاستهلاك، بما في ذلك خدمات

COLUMBIA | SIPA School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges
with the world's leading economists,
policymakers, and expert practitioners,
including Jagdish Bhagwati, Guillermo
Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya,
and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration
focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2011-2012 program begins in July of 2011.
Applications are due by January 1, 2011.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu

بناء

شبكة للأمان الاجتماعي

الصين تشرع في جهود لتحسين نظامي التقاعد والرعاية الصحية في هذا البلد الأكثر ازدهارا بالسكان على مستوى العالم

ستيف بارنيت ونايغل تشوك
Steve Barnett and Nigel Chalk

معظم الأوجه هو بمثابة منتج ثانوي مفيد للإصلاحات المبررة في حد ذاتها لحماية الفقراء وتحسين مستويات المعيشة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون لها بعض الآثار الإيجابية غير المباشرة على بقية العالم؛ إذ سيأتي بعض الزيادة في استهلاك الصين من الواردات، مما سيساعد على تقليل الاختلالات العالمية.

تحسين نظام المعاشات

عانت الصين لسنوات طويلة من نظام معاشات مفتت ومعقد لا يغطي نسبة كبيرة من السكان ولا يقدم نظام دعم مقنع لمن يشملهم بالرعاية. وهناك فروق شاسعة في أنظمة المعاشات في الأقاليم المختلفة؛ بين سكان الريف والسكان المهاجرين وسكان المدن وحتى بين المهن المختلفة. ودائما ما كان الانتقال من هذه الشبكة المعقدة إلى نظام أكثر تماسكا يمثل تحديا. ورغم ذلك، كان هناك تقدما ملحوظا في السنوات الأخيرة.

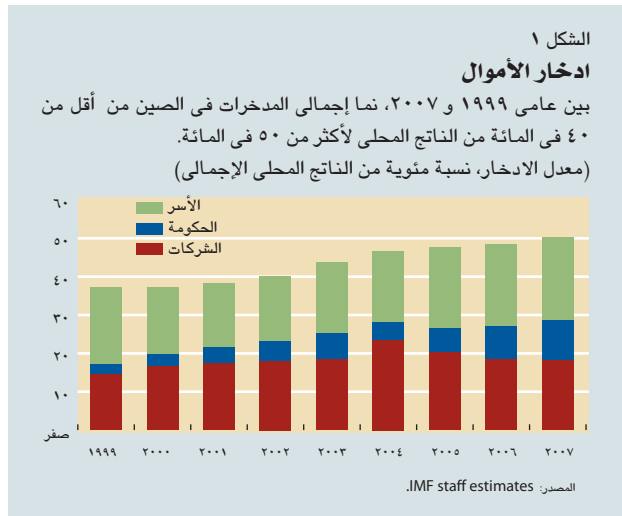
والأهم من كل هذا أنه في خضم الأزمة العالمية أنشأت الحكومة برنامجا جديدا للمعاشات في المناطق الريفية، ويضم بالفعل أكثر من ٥٥ مليون مشترك، وفي نهاية هذه السنة سيغطي هذا البرنامج نسبة ٢٣٪ من الأقاليم الريفية. ويقدم هذا البرنامج معاشا شهريا أساسيا يتراوح بين ٦٠ و ٣٠٠ يوان حسب المنطقة وحجم حساب كل فرد. والمشاركة في هذا البرنامج طوعية وتتطلب من الأفراد

للأزمة المالية العالمية الأخيرة كثير من الضحايا. فقد انهارت بنوك وتوقفت أسواق وحدثت حالات ركود. وفي خضم هذه الفوضى، من ناحية أخرى، برز أحد التطورات الإيجابية المحتملة: وهي تضافر الجهود الصينية من أجل تعزيز شبكتها للأمان الاجتماعي.

عندما انهار الاقتصاد العالمي وتوقفت الطلبات الخارجية على المنتجات الصينية، خاصة من جانب دول الاقتصادات المتقدمة، بدأت الحكومة الصينية النظر للداخل من أجل إيجاد مصادر طلب محلية. ومن ثم وضعت الصين برنامجا ضخما للتوسع المالي مع التركيز بقوة على الإنفاق على البنية التحتية. ومع ذلك، جاء كم لا يستهان به من السياسات التي تهدف إلى تحسين نظام المعاشات في الصين وإدخال نظام رعاية صحية أفضل وأكثر فعالية يشمل كل المواطنين الصينيين. ولم تكن الخطوات التي أقدمت عليها الصين مؤخرا إلا مجرد بداية لجهودها المتجددة كي تقيم شبكة للأمان الاجتماعي من شأنها أن تقلل من عدم المساواة في الدخل وأن تحسن مستويات المعيشة لأكثر من مليار مواطن. وتأتي هذه الإصلاحات التي تقوم بها الصين في الوقت الذي تعاني فيه الاقتصادات المتقدمة - ومن بينها الولايات المتحدة ومعظم البلدان الأوروبية - من تكاليف نظام المعاشات طويل الأجل وتكاليف الرعاية الصحية.

الحد من الحاجة إلى المدخرات الصينية

يتعلق الأمر بالواقع المتمثل في أن كل شخص في الصين يدخر (انظر الشكل ١). وتعد مدخرات الشركات مرتفعة. وتعد الحكومة مدخرا صافيا. والأسر أيضا لديها مدخراتها. وليست الأسر فقط هي التي تدخر، ولكن الشباب والكبار هم أكبر المدخرين - وهي الفئات العمرية الأقل ميلا عادة للادخار في الاقتصادات المتقدمة (انظر الشكل ٢). ويرتبط جزء كبير من مدخرات الصينيين كبار السن بدافع قوي للاحتراز والحيطه، نابع من الخوف من أنه في ظل ارتفاع متوسط الأعمار في الصين، قد تستنفد تكاليف المعيشة أو تكاليف الرعاية الصحية موارد المرء وتتركه معوزا في شيخوخته. وحتى الأسر الأصغر سنا فإنها تواجه خطر المرض الكارثي أو المزمّن باهظ التكلفة. ويتعذر على المواطنين الصينيين إيجاد التغطية التأمينية ضد هذه المخاطر الفردية لأن سوق التأمينات الصحية والمعاشات الخاصة في الصين غير متطور. وبالتالي يوجد دافع قوي لدى الأسر للادخار أكثر مما يلزم بغية التأمين الذاتي. وقد يكون الحل هو وجود نظام تأمينات اجتماعية قوي من أجل تقليل الاحتياج لهذا النوع من الادخار التحوطي ومن ثم إعطاء دفعة للاستهلاك الخاص. وإعطاء دفعة للاستهلاك في



بهدف ضمان توفير رعاية صحية فعالة وبأسعار في متناول جميع السكان بحلول عام ٢٠٢٠. وتتمثل الأهداف الرئيسية فيما يلي:

- زيادة المساواة في الرعاية الصحية عن طريق زيادة خدمات الرعاية الصحية إلى حد كبير في المناطق الريفية وتوسيع نطاق الاستفادة من برامج التأمين الصحي وتقليل قيمة الاشتراك بالنسبة للأسر. فعلى سبيل المثال، تسترد الأسر في الريف حاليا ٥٥٪ من النفقات، مما يظهر التقدم الملحوظ في السنوات الأخيرة - إذ كانت النسبة أقل من ٣٠٪ عام ٢٠٠٤- والنطاق متاح لتحقيق تحسينات إضافية.

- تقليل التكاليف عن طريق مجموعة من برامج إعادة تنظيم أسعار الدواء والخدمات الطبية وإلغاء حوافز الإفراط في استخدام الإجراءات الطبية والأدوية. ومع الوقت، سوف ينتقل هذا النظام من مرحلة دفع رسوم للخدمات الطبية الفردية، إلى سداد دفعة إجمالية واحدة لمقدمي الخدمة مسعرة طبقا للحالة المرضية.

- زيادة تجميع المخاطر عن طريق زيادة المشاركة في خطط التأمين الصحي وزيادة إمكانية نقل برامج التأمين.

- تحسين الجودة عن طريق زيادة التدريب والبحوث، وتطوير الرقابة والتنظيم ومعايير الجودة للأطباء والمستشفيات والأدوية، وتعزيز مكافحة المرض والخدمات الوقائية والخدمات الخاصة برعاية الأمهات وخدمات رعاية الأطفال: إضافة إلى توافر التوعية الصحية الممولة من الموارد العامة.

وفي إطار هذه الجهود، سيزيد الإنفاق العام على الرعاية الصحية بنحو ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الفترة ما بين ٢٠٠٩ و ٢٠١١. وسيوجه نحو ثلثي هذا التمويل الإضافي إلى توسيع تغطية التأمين في المناطق الريفية وللمتقاعدين والعاطلين وطلاب الجامعات والعمال المهاجرين داخليا الذين يعملون في المناطق الحضرية. وبنهاية عام ٢٠١١ تعتزم الحكومة تغطية ٩٠٪ من السكان بشكل من أشكال التأمين الصحي. وسيتمثل جزء من هذه الزيادة في التغطية التأمينية في زيادة الدعم للأسر في الريف والذي يسهم في برامج التأمين الصحي. وسوف توجه مبالغ إضافية أيضا لضمان استفادة جميع المناطق الريفية من مستشفيات المقاطعات ومراكز الصحة في البلدات وعبادات القرى. ولتحقيق هذه الغاية، تعتزم الحكومة بناء ٢٩ ألف مركز صحي في البلدات و ٢٠٠٠ مستشفى في المقاطعات خلال السنوات الثلاث القادمة. وتعتزم الحكومة أيضا تدريب ١,٤ مليون متخصص جديد في مجال الرعاية الصحية لتوفير العمالة في كل هذه المرافق.

ورغم أن الوقت لا يزال مبكرا لتقييم النتائج، فقد جعلت الحكومة من أهم أولوياتها تعزيز نظام الرعاية الصحية وتطبيق ذلك بطريقة مستدامة وتجنب مشكلات المالية العامة التي يسببها تزايد تكلفة الرعاية الصحية في العديد من الاقتصادات المتقدمة. ومن الواضح أن الصين لديها التزام متجدد بتوفير نظام رعاية صحية عالي الجودة ونظام معاشات تقاعد أساسي شامل لجميع المواطنين الصينيين. ويجب أن يقلل هذا الأمر من المخاطر التي يتعرض لها كبار السن، وبمرور الوقت ومع توافر المصداقية بأن الحكومة توفر رعاية صحية جيدة وأن هذه الرعاية متاحة على نطاق واسع، سوف يؤدي ذلك إلى خفض الدافع على المستويات العالية من الادخار التحوطى. ■

ستيف بارنيت هو نائب رئيس قسم ونايغل تشوك مستشار أول في إدارة آسيا والمحيط الهادئ بصندوق النقد الدولي.

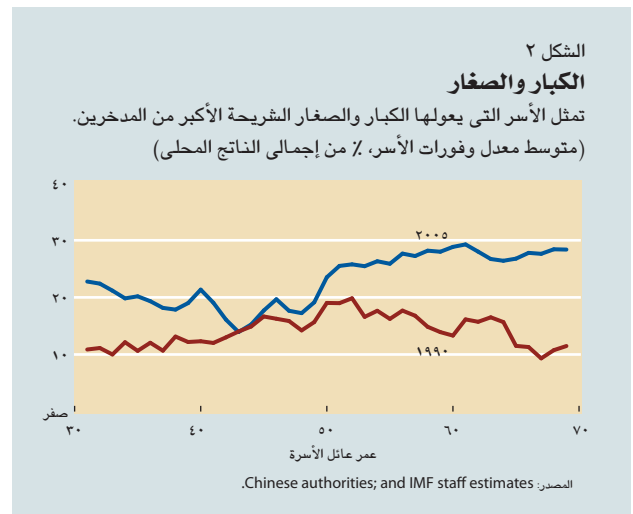
دفع اشتراكات سنوية تتراوح عادة بين ١٠٠ و ٥٠٠ يوان. وتأتي الموارد المالية الإضافية من مزيج من الحكومات المركزية والمحلية وحكومات الأقاليم، ولكن الحكومة المركزية هي التي تغطي معظم التكاليف في الأقاليم الغربية والداخلية ذات الدخل الأقل. وسيساعد هذا الإصلاح في دعم الاستهلاك عن طريق تقليل الادخار التحوطى، وأيضا بشكل مباشر عن طريق زيادة دخول المقيدين، وهناك أكثر من ١٦ مليون شخص طالبوا بالفعل بالحصول على الاستحقاقات.

وفي الوقت الذي تم فيه التوسع في حجم المعاش التقاعدي الأساسي، هناك جهود جارية لتحسين العمل في معاشات المناطق الحضرية. وأدخلت الحكومة برنامجا يسمح بنقل هذه المعاشات عبر الأقاليم واحتساب الاشتراكات في إقليم ما باعتبارها رسيدا عند التقاعد، حتى وإن انتقل هذا الشخص لاحقا إلى إقليم آخر. ومن المنتظر أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى تيسير حركة العمالة. وإضافة إلى ذلك، تعمل أقاليم كثيرة على زيادة تجميع المخاطر عن طريق تجميع اشتراكات ومصروفات صناديق المعاشات في مختلف أنحاء الإقليم بأكمله.

ورغم أن التغييرات التي تم تنفيذها في ذروة الأزمة العالمية قطعت شوطا طويلا نحو تحسين النظام القائم حاليا، فإن الحاجة لا تزال قائمة لاتخاذ إجراءات كثيرة. وعلى وجه التحديد، هناك الكثير من الجهود التي يمكن بذلها لزيادة توحيد برامج المعاشات في أنحاء البلاد بغية تسهيل انتقالها وضمان المساواة بين المناطق الجغرافية. وإضافة إلى ذلك، فإن تبسيط النظام الحالي لبرامج المعاشات الإقليمية والقومية والوظيفية له ما يبرره. وعلى السلطات أيضا أن تعمل من أجل الوصول للهدف المنشود وهو تجميع المخاطر على المستوى القومي لضمان تطور نظام المعاشات في الصين بحيث يصبح شبكة أمان حقيقية وفعالة من شأنها أن تضمن الحد الأدنى من مستوى المعيشة لكل المسنين الصينيين، ومن ثم التقليل من دوافعهم لتحقيق مستويات عالية من المدخرات التحوطية. وفي الوقت نفسه، فإن الفرصة سانحة أمام الصين للتعلم من أخطاء الاقتصادات المتقدمة، وللتأكد من قدرتها على إدارة تكاليف إصلاحات المعاشات من المالية العامة في الأجلين القصير والطويل.

توسيع تغطية الرعاية الصحية

إضافة إلى التغييرات التي أدخلت في مجال الضمان الاجتماعي، أعلنت الصين عام ٢٠٠٩ عن إجراء إصلاح شامل لنظام الرعاية الصحية يمتد لمدة ثلاثة أعوام





رجال يلعبون البولن، في بريتان، فرنسا

المدى الطويل قريب

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

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

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 إلى ٢.٣٪ في عام ٢٠٠٦، بدأ يقفز مرة أخرى 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 التي تواجه فرنسا. وطبقا لدراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن نسبة إعالة كبار السن في فرنسا - أي نسبة السكان الذين تتعدى أعمارهم ٦٥ عاما بالنسبة للسكان في سن العمل - كانت نحو ٢٧٪ في عام ٢٠٠٧. ومن المتوقع لهذه النسبة أن تزيد حتى تصل إلى ٤٢٪ بحلول عام ٢٠٢٥ وإلى ٥٨٪ بحلول عام ٢٠٥٠. وتعد مشكلة شيخوخة السكان أمرا خطيرا تعاني منه اقتصادات متقدمة أخرى. ومن المتوقع كذلك أن

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 على 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 أي مدى تصل قتامة المستقبل المالي؟» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

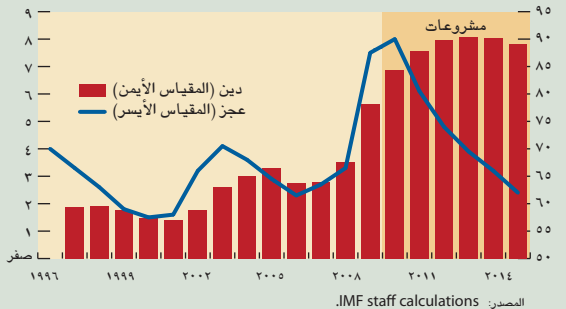
وفي هذا المجال تواجه الحكومة وحدها ضرورة القيام بموازنة دقيقة. فهي من ناحية متحفظة في اتخاذ إجراءات لتقليل عجز الموازنة بسرعة خوفا من إخراج التعافي الهش عن مساره. ومن ناحية أخرى، لا يمكن لها تأخير تطبيق سياسات تهدف إلى اتساق الإيرادات مع الإنفاق على المدى الأطول. وقد أعلنت الحكومة ضبطا كبيرا لأوضاع المالية 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 على المالية العامة. ويتضمن التأثير المباشر تكلفة الدفعة التنشيطية من المالية العامة التي أبدلت الطلب الخاص بالطلب العام ودعم القطاع المالي. وعلى 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.

أخذ في الارتفاع

بدأ الدين العام الفرنسي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في الارتفاع بشدة في ٢٠٠٨، ومن المتوقع أن يرتفع في الأجل القريب. (نسبة مئوية، الناتج المحلي الإجمالي) (نسبة مئوية، الناتج المحلي الإجمالي)





ومن شأن التغييرات المقترحة أيضاً أن ترفع سقف الاشتراكات الاجتماعية لذوي الدخل المرتفع، وإلغاء بعض الإعفاءات من الاشتراكات، وتحقيق الاتساق تدريجياً بين نظام تقاعد موظفي الخدمة المدنية ونظام التقاعد في القطاع الخاص. وقد مدت الحكومة بالفعل فترة الاشتراك من ٣٧,٥ سنة إلى ٤١ سنة، اعتباراً من عام ٢٠١٢. ومن شأن هذه الإجراءات معاً 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 خفض 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 مفيداً، ولتحقيق هذا الهدف، سوف يلزم وضع ما يسمي بالقاعدة المالية - وهي قيود دائمة على 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 هيكلية صفري - أي عجز حكومي معدل حسب الدورة الاقتصادية - للحكومة العامة وتعزيز الثقة الوطنية بالأهداف المالية لبرامج الاستقرار في فرنسا. ودعا فريق العمل أيضاً إلى إنشاء مجلس مستقل للمالية العامة لزيادة واقعية الافتراضات الاقتصادية الكلية التي يرتكز عليها إطار الميزانية فضلاً 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 دي فرايز مساعد مدير وإيرينا ياكاديننا اقتصادية في الإدارة الأوروبية في صندوق النقد الدولي.

ينخفض عدد الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٦٤ عاماً 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 حالياً. ويمكننا القول ببساطة إن كبار السن سيستهلكون في القريب قدراً كبيراً متزايداً 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. أولاً، تسهم التحويلات العامة - في شكل معاشات التقاعد ومزايا شبكة الأمان الاجتماعي - بأكثر من ٨٥٪ من الدخل لمن يتجاوز عمرهم ٦٥ عاماً، وهذه هي ثاني أعلى نسبة في بلدان منظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حيث يبلغ المتوسط نحو ٦٠٪. ونظراً لعجز الموارد العامة في فرنسا على مدى الأعوام الثلاثين الأخيرة، فإن زيادة هذا العجز في نظام التقاعد سيزيد من المخاوف المالية. ثانياً، إن سن التقاعد القانوني الآن في فرنسا هو ٦٠ عاماً، وهي من بين أقل الأعمار في الاتحاد الأوروبي. ومن ثم، فإن لدي الفرنسيين أطول فترة تقاعد في أوروبا تبلغ في المتوسط ٢٨ عاماً للنساء و ٢٤ عاماً 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 ضغطاً على مستقبل فرنسا المالي. ففي خلال العقود الماضية، كان إنفاق الحكومات المحلية يتزايد بسرعة كبيرة، مما يرجع جزئياً إلى إلغاء مركزية المالية العامة. وتتخذ الحكومة خطوات جادة للحد من هذه الزيادة.

خيارات السياسة أمام فرنسا

لا يشكل الإبقاء على الوضع الراهن خياراً جذاباً. 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 جداً 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 تدريجياً السن القانونية للتقاعد من ٦٠ إلى ٦٢ سنة - وهو الإجراء الذي يلقي معارضة من قبل النقابات العمالية. فاستحقاقات المعاش التقاعدية الكاملة المتاحة الآن في سن ٦٥ عاماً - سوف ترجأ إلى سن ٦٧ عاماً.

حسب القاعدة

لجنة فرنسية تقترح إطارا يقوم
على قاعدة محددة لوضع موازنة
البلاد على مسار التوازن



ميشيل كامديسو ورينو غيديه
Michel Camdessus and Renaud Guidée

وقد وضع الشرط الأساسي لضمان اتساق قوانين الميزانية الصادرة سنة بعد أخرى مع بلوغ الهدف النهائي المتمثل في وضع الموازنة على مسار التوازن. ولتحقيق هذا الهدف، اقترحت مجموعة العمل أن يلتزم المشرعون بإطار ملزم متعدد السنوات لبرمجة الموازنة، والذي من شأنه أن يكون ملزما لقوانين الميزانية السنوية في المستقبل من خلال وضع علامات فارقة ينبغي لتلك الموازنات اتباعها لتصحيح أوضاع المالية العامة في نهاية المطاف. ومع ذلك، ينبغي أن تكون القاعدة المالية مرنة بما فيه الكفاية لمواجهة الصدمات ولتمكين الحكومة من تجنب السياسات المسيرة لاجتيازات الدورة الاقتصادية. وعادة ما يمكن تحديد كل علامة فارقة من حيث التوازن الهيكلي - حيث تتناسب الإيرادات المتوقعة مع الإنفاق المتوقع. ولكن هناك عقبات أمام هذا النهج. أولا، يعد التوازن الهيكلي رقما تقديريا وليس رقما محددًا، ويستند إلى حساب فجوة الناتج، وهي الفرق بين ما يمكن للبلد ما أن ينتجه وما ينتجه بالفعل. وعلاوة على ذلك، فإن تعديل تقديرات إجمالي الناتج المحلي في أوقات سابقة يمكن أن يؤثر على تقديرات فجوة الناتج الحالية. وقد تتسبب تعديلات ما بعد معرفة الأرقام الحقيقية في إضعاف القدرة على الالتزام بالقاعدة في إطار زمني مناسب.

ثانيا، ربما يكون من الصعوبة بمكان تقدير مرونة الإيرادات - أي كيفية استجابة الضرائب للتغيرات في الدورة الاقتصادية. ووفقا لما ورد في دراسة صندوق النقد الدولي، «هناك مسألة مهمة تتعلق بأثر الدورات الاقتصادية في أرباح الشركات وأسعار الأصول على الإيرادات، التي قد يتعذر رصدها بشكل كاف عن طريق التغيرات في الناتج. ويمكن لهذا الأثر أن يكون كبيرا وينبغي مراعاته من حيث المبدأ. غير أنه في الواقع العملي هناك صعوبة في التوافق مع هذه الآثار ونادرا ما يحدث بانتظام.»

لذا اقترحت مجموعة العمل عزل عنصر التغيير غير الاستثنائي في التوازن الهيكلي - أي الجزء الخاص بالنفقات والإيرادات التي ليس للمشرعين سلطة عليها - بما في ذلك تأثير التقلبات في مرونة الإيرادات الضريبية. وفي المقابل، فإن نطاق هذه القاعدة يمكن أن يشمل الإيرادات والنفقات الحكومية التي تستطيع السياسة والإدارة الاستثنائية التأثير عليها. وتنعكس هذه الخطة الأعمال السابقة التي وردت في دراستين عن وزارة الخزانة الفرنسية: Duchêne and Lévy (2003) و "Guyon and Sorbe (2009)".

فرنسا احتمالات عدم الاستقرار المالي طويل الأجل نفسها التي يواجهها معظم الاقتصادات المتقدمة، ولذلك فقد أنشأت مجموعة عمل رفيعة المستوى في أوائل عام ٢٠١٠ من أجل وضع إطار قائم على قاعدة محددة لضبط أوضاع المالية العامة لتحقيق التوازن في الموازنة العامة والمنصوص عليه في الدستور الفرنسي في عام ٢٠٠٨. وتشكلت مجموعة العمل، برئاسة ميشيل كامديسو، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، من ١٥ عضواً: أربعة من البرلمان وسبعة من كبار موظفي الدولة (بما في ذلك محافظ البنك المركزي الفرنسي كريستيان نوير) وأربعة من الأكاديميين.

وواقع أن هناك الكثير مما ينبغي عمله لضمان إمكانية الاستمرار في تحمل الدين - كتخفيض العجز ومعدلات الدين إلى مستويات يمكن تحملها - وليس مجرد السحب التدريجي للدفعة التنشيطية التي قدمتها فرنسا خلال الأزمة الاقتصادية الأخيرة. ومثل غيرها من الاقتصادات المتقدمة، سيكون على فرنسا موازنة الميزانيات المقبلة مع ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد الناشئة عن شيخوخة السكان (انظر «المدى الطويل قريب» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). وبينما يأتي جانب من التحركات على مستوى السياسية من الإصلاحات الشاملة الرئيسية التي تجري في نظام التقاعد الفرنسي، فإن الإطار القائم على قاعدة محددة والذي اقترحت مجموعة العمل سيشكل عنصرا حيويا في هذا الصدد.

وتضطلع القواعد بدور في ترسيخ انضباط أوضاع المالية العامة في فرنسا، بما في ذلك «معاهدة الاستقرار والنمو»، أي اتفاقية بلدان الاتحاد الأوروبي لوضع حدود قصوى لمستويات العجز والمديونية، ومجموعة من قواعد الإنفاق على المستوى الوطني والتي تمنع زيادة حجم الإنفاق العام الحالي للحكومة على أساس سنوي مقارن.

ورغم فعالية قواعد الإنفاق، فإنها «ليست مرتبطة مباشرة بهدف استمرار القدرة على تحمل الديون لأنها لا تحد من جانب الإيرادات»، وذلك وفقا لدراسة صدرت مؤخرا (IMF, 2009) أخذتها مجموعة العمل في الحسبان. وحرصت مجموعة العمل على ربط الحلقات المفقودة ببعضها البعض في إطار القواعد القائم، من خلال وضع قاعدة شاملة من شأنها أن تلزم صناع القرار بالأهداف متوسطة الأجل وبتوفير الأدوات التنفيذية لإجراء التعديل المالي المطلوب.

التلقائي للعلامات الفارقة الرقمية التي تنطبق على بنود الميزانية في المستقبل. وتجدر الإشارة إلى أن التزام السلطات يعد أمراً أساسياً لمصادقية القاعدة وكفاءتها واستمراريتها. وقد ضمت مجموعة العمل رؤساء وكبار المسؤولين عن لجان الميزانية في البرلمان ومجلس النواب الفرنسيين - أي أنها اشتملت على أعضاء من الأغلبية وكذلك الأقلية. وقد أيدوا بالإجماع أن تكون هذه القاعدة المقترحة منصوص عليها في تشريع عالي المستوى، موضحين إدراكهم المشترك للتحديات القادمة، وبالشعور بالواجب، والاستعداد للعمل.

وكان قانون المسؤولية في المالية العامة الذي أصدره البرلمان الفرنسي في عام ٢٠٠١ قد لاقى بالفعل تأييداً واسعاً. وسوف تقدم فرنسا دليلاً واضحاً على التزامها بضبط أوضاع المالية العامة من خلال تعزيز مجموعة القواعد. ■

ترأس ميشيل كامديسو، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، لجنة ضبط أوضاع المالية العامة وتولى رينو غيديه منصب الأمين العام.

المراجع:

Duchêne, Sandrine and Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel' : un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 200318/ (Paris).

Guyon, Thibault, and Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 200913/ (Paris).

International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Policy Paper (Washington: December 16).

وبالنسبة للمشرعين، فإن القاعدة ستكون ملزمة لما يمكنهم السيطرة عليه. فمن المفترض أن تؤدي مضاهاة القدرة على السيطرة عن طريق وضع السياسات بمساءلة صانعي السياسات إلى تعزيز رصد القاعدة والعمل بها. وحتى تركز القاعدة على العنصر الاستثنائي للتغيير في التوازن الهيكلي، لا ينبغي عزل العوامل التي ليس للمشرعين سيطرة عليها فقط، وإنما ينبغي كذلك عزل العناصر الأخرى التي تعتمد على الدورة الاقتصادية - والمعروفة باسم أدوات التثبيت التلقائي. ووفقاً لمعاهدة الاستقرار والنمو، تشمل أدوات التثبيت التلقائي الإيرادات الضريبية وإعانات البطالة. ومن ثم ستقع هذه العناصر خارج نطاق القاعدة. غير أن المجال لا يزال مفتوحاً أمام النظر في تنقيح الإيرادات الضريبية: ففي حين لا يمكن اعتبار التغيير السنوي المقارن في المبالغ المحصلة من دافعي الضرائب على أساس القانون المطبق بمثابة نتيجة لقرارات على مستوى السياسة، فإن الأمر نفسه لا ينطبق على تعديلات التشريعات التي تؤثر على الإيرادات الحكومية، بافتراض ثبات العوامل الأخرى.

ولاستهداف التدابير الهيكلية الاستثنائية على نحو شامل، يجب تطبيق العلامات الفارقة الملزمة على صافي التكلفة أو إيرادات قانون الضرائب الجديد وعلى جميع نفقات الحكومة باستثناء إعانات البطالة. وبذلك يمكن رصد إجراءات صنع السياسات، من حيث الهيكلية، لوضع الميزانيات المتعاقبة على مسار التوازن.

ولابد أن تطبق القاعدة ليس فقط على بنود الميزانية السنوية، ولكن أيضاً على تنفيذ الموازنة والتعامل مع التجاوزات في الميزانية. وسوف يتم وضع إجراء لمتابعة التنفيذ، وذلك بهدف الكشف المبكر عن أي تجاوز كبير خلال سنة الموازنة: ومن ثم يجب أن تؤدي التعديلات المحددة إلى إعادة الميزانية إلى مسارها المحدد سلفاً. وإذا تم كشف التجاوزات في نهاية العام، تقترح مجموعة العمل التشديد

إصدارات

مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع

أعرق المراكز المعتمدة من الأمم المتحدة في الشرق الأوسط

أحدث الإصدارات :

- تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠١٠ : التنمية وتغير المناخ
- تقرير النمو: إستراتيجيات النمو المطرد والتنمية الشاملة



تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠١٠، التنمية والتنمية وتغير المناخ

وعلى وشك الصدور :

- استرداد الأصول المنهوبة: دليل للممارسات الحسنة بشأن مصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة
- الاقتصاد السياسي للبنك الدولي: السنوات الأولى

مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع

بريد إلكتروني: actp@ahram.org.eg

فاكس : ٢٥٧٨٦٠٨٢

تليفون : ٢٧٧٠٢٤٤٥

ما بعد المستسعر

صورة مأخوذة من طائرة لحي المال في نيويورك

الاعظم

دروس لإدارة الأزمات مستفادة من تقييم صندوق النقد الدولي للنظام المالي الأمريكي

أشوك فير باتيا
Ashok Vir Bhatia

ولمواجهة تحدي تقييم أكثر النظم المالية تعقيدا في العالم، حشد صندوق النقد الدولي فريقا ضخما بقيادة إدارة الأسواق النقدية والرأسمالية. وعقد هذا الفريق أكثر من ١٥٠ اجتماعا في الفترة من أكتوبر ٢٠٠٩ إلى مارس ٢٠١٠ بحضور موظفين من الكونغرس الأمريكي، وكافة هيئات التنظيم المالي الفيدرالية في الولايات المتحدة، والعديد من المنظمين في الولايات، وكثير من الأطراف المشاركة في السوق من القطاع الخاص. وتسلمت السلطات الأمريكية نتائج التقييم في شهر يونيو، وجرت مناقشته في اجتماعات بين دومينيك ستراوس-كان، مدير عام صندوق النقد الدولي، وبنجامين بيرنانكي، رئيس مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، وتيموثي غاينشر، وزير الخزانة الأمريكي. وفي يوليو ناقش المجلس التنفيذي للصندوق نتائج أعمال برنامج تقييم القطاع المالي (FSAP) ونشرت التقارير النهائية.

وعلى الرغم من أن تقرير برنامج تقييم القطاع المالي غطى مجالا واسعا من الموضوعات - اختبارات القدرة على تحمل الضغوط لمؤسسات مالية رئيسية، ومراجعة مدى جودة الإشراف التنظيمي طبقا للمعايير الدولية، وتقييم ترتيبات السيولة في النظام المالي، وإدارة الأزمات - فإن هذه النظرة الاستراتيجية تركز على بعض الوقائع الكبرى في أزمة ٢٠٠٨، ودورها في تشكيل رأي فريق العمل حول ترتيبات إدارة الأزمات الأمريكية.

أصداء صدمة انهيار مجموعة البنوك الاستثمارية ليمان براذرز (Lehman Brothers) ما زالت تتردد حول العالم عندما دعت السلطات الأمريكية في أوائل عام ٢٠٠٩ صندوق النقد الدولي لإجراء تقييم للنظام المالي الأمريكي. وكانت الولايات المتحدة في خضم واحدة من أكثر الأزمات المالية تدميرا وتكلفة على مدى قرن من حيث فقدان الوظائف وخسائر الإنتاج، والدين العام، وانتشار التدايعات الضارة إلى بقية دول العالم. وكان التحرك على مستوى السياسة الأمريكية جسورا ومقداما، مما ساعد على الحيلولة دون الانهيار الكامل للنظام المالي؛ فقد وفرت السلطات الأمريكية دعما استثنائيا لسيولة لقطاع عريض من النظام المالي، وبدأ حوار حول إجراء إصلاحات تشريعية فاصلة لتقوية التنظيم والرقابة. وكان توقيت تقييم صندوق النقد الدولي يمثل تحديا غير معتاد لخبراء الصندوق والمسؤولين الأمريكيين الذين شاركوا فيه، ولكنه كان أيضا فرصة مهمة للتعلم من الأزمة والعمل على وضع برنامج إصلاح.

وأطلق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي برنامجهما المشترك لتقييم القطاع المالي عقب الأزمة المالية الآسيوية في أواخر التسعينات من القرن الماضي، وعلى الرغم من أن أكثر من ١٢٠ بلدا كانوا قد شاركوا فيه بالفعل، فإن هذه كانت المرة الأولى التي تشارك فيها الولايات المتحدة.

نشر شبكة أوسع

تشكلت معظم مشورة صندوق النقد الدولي على مستوى السياسات بشأن شبكات الأمان المالي وآليات تسوية الأوضاع، والتي اكتسبت صورتها النهائية من المناقشات التي استمرت لساعات مع المسؤولين وهم يروون تجاربهم وإجراءاتهم أثناء الأزمة، من واقع موضوع واحد بالغ الأهمية ومتكرر، وهو أن المسؤولين الأمريكيين وجدوا أنفسهم مرارا في وضع لا يملكون فيه صلاحيات قانونية ملائمة للتعامل مع شركات مالية غير مصرفية فاشلة أو تكافح من أجل البقاء مثل «ليمان براذرز» و«بير ستيرنز».

وباختصار كان التحدي يتمثل في توفير أدوات إدارة الأزمات في البنوك التجارية إلى الشركات غير المصرفية، بما في ذلك الشركات القابضة للمجموعات المالية المركبة الكبرى التي يحتمل أن تسهم في الإخلال باستقرار النظام المالي ككل.

وكانت مجموعة شركات «بير ستيرنز» هي صاحبة أول تحذير من أن مجموعات بنوك الاستثمار الملتزمة تماما بمتطلبات رأس المال والسيولة يحتمل أن تفقد فجأة القدرة على الحصول على التمويل من عمليات إعادة الشراء (repo) الذي كان بمثابة شريان الحياة لها. واتفق إعادة الشراء «الريبو» هو شكل من التمويل يتم فيه بيع الأوراق المالية للحصول على النقد، وفي كثير من الأحيان بخصم يعرف باسم «هامش الضمان» (haircut). في ظل اتفاقيات لإعادة الشراء بفارق سعر يصل إلى سعر الفائدة، في اليوم التالي غالبا. وفي يوم الخميس ١٣ مارس ٢٠٠٨، ارتفعت هوامش الضمان المفروضة على قروض إعادة الشراء لدى «بير ستيرنز» ارتفاعا حادا، مما جعل المجموعة تفقد السيولة فعليا.

وحتى ذلك الوقت، كان المعتقد أن الطابع الآمن لمعاملات إعادة الشراء يجعل مثل هذا النوع من التمويل مستقرا ويمكن الاعتماد عليه. ولكن مع الاستفادة من استقراء الأحداث الماضية أصبح من الواضح أنه حتى سوق «إعادة الشراء» يمكن أن تكون عرضة لموجات مفاجئة من فقدان الثقة.

وكانت الأحداث التي أدت إلى نقص السيولة لدى مجموعة «بير ستيرنز» قد أثار أولي التساؤلات حول مجموعة أدوات البنك المركزي الأمريكي للاقتراض في حالات الطوارئ، ففي يوم الثلاثاء ١١ مارس ٢٠٠٨ كان بنك الاحتياطي الفيدرالي قد أعلن عن برنامج لزيادة السيولة في أسواق الرهن العقاري، ألا وهو «آلية إقراض الأوراق المالية لأجل». وكانت هذه أولى الآليات العديدة الجديدة لضخ السيولة المسموح بها ضمن صلاحيات البنك المركزي في الظروف الطارئة والتي تتطلب موافقة ثلثي مجلس الاحتياطي الفيدرالي على أن الظروف «استثنائية وملحة». وسواء كان الأمر مصادفة أم لا، وقعت مجموعة «بير ستيرنز» بعد يومين من ذلك تحت ضغوط تمويلية هائلة.

وفي يوم الجمعة ١٤ مارس، أصبح هذا البنك الاستثماري يواجه حالة إفلاس وشيك - الأمر الذي يندب بعواقب وخيمة تهدد باقي النظام؛ نظرا لضخامة مشاركته في سوق المشتقات ودوره الأساسي كعمول لصناديق تحوطية.

ولتغطية الأوضاع حتى انقضاء عطلة نهاية الأسبوع، قدم بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك قرضا بمبلغ ١٣ مليار دولار من خلال نافذة الخصم إلى مجموعة «جيه بي مورغان تشيز» (JP Morgan Chase)، المفترض استحوادها على مجموعة «بير ستيرنز»، والتي منحت قرضا مقابلا بنفس المبلغ لمجموعة «بير ستيرنز» (كانت مجموعة مورغان تشيز تملك عدة بنوك تجارية أمريكية كبيرة لها حق دائم في الدخول لنافذة الخصم). وفي يوم الأحد، وبدافع من المخاوف على بنوك استثمارية كبيرة أخرى ومن أجل استمرار عمل سوق «اتفاقيات إعادة الشراء» الذي اعتمدت عليه تلك البنوك، وافق الاحتياطي الفيدرالي على «آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين»، لبدء العمل بها في صباح يوم الإثنين.

وبينما كانت مجموعة أدوات السيولة للنظام المالي الأمريكي في زمن الأزمة تحتفظ دائما بميزات مقرر الملاذ الأخير لمؤسسات تلقي الودائع بالتجزئة، فإن آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين تصبح بمثابة نافذة خصم لكبار تجار الأوراق المالية. وبذلك أصبحت علامة على توسع كبير في شبكة الأمان المالي الفيدرالي.

وعلى الرغم من أن مجموعة «مورغان تشيز» تعهدت بالوقوف وراء التزامات «بير ستيرنز» في يوم الأحد نفسه الذي أعلن فيه عن «آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين»، فإن الشروط النهائية للشراء لم تعلن إلا يوم الإثنين ٢٤ مارس. ووافق بنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك على تقديم دعم تمويلي لهذه المعاملة في شكل قرض بمبلغ ٢٩ مليار دولار إلى كيان استثماري ذي غرض خاص أطلق عليه اسم «ميدن لين» (Maiden Lane)، والذي بدوره سيشتري أصول «بير ستيرنز». وسمح هذا الهيكل للبنك المركزي بتنفيذ عملية شراء أصول تتوافر لها ضمانات مصرفية بمقتضى صلاحياته في الطوارئ، وهي وسيلة سيتكرر استخدامها في الأشهر القادمة.

تحقيق التوازن

خلال مناقشات فريق صندوق النقد الدولي مع القطاعين الرسمي والخاص، أثار تجربة «بير ستيرنز» موضوعات وأسئلة مهمة حول ترتيبات السيولة. وكان أحد الأسئلة الرئيسية هو ما إذا كان هناك ما يبرر توسيع شبكة الأمان بشكل دائم، على سبيل المثال، بالإبقاء على آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين بشكل مستمر، أم أن هذا سيؤدي - بلا مبرر - من الخطر المعنوي في النظام. ومن الأسئلة الأخرى هو ما إذا كانت حواجز تفعيل صلاحيات الاحتياطي الفيدرالي في حالة الطوارئ أعلى مما يجب، مع احتمال أن يؤدي معيار الظروف «الاستثنائية والملحة» إلى زيادة اختلال الأسواق المالية. ومن الأسئلة الأخرى أيضا هو ما إذا كان من المناسب أن يقدم البنك المركزي قروضا لمؤسسات مالية فردية غير مصرفية.

وعلى وجه العموم، اتفق الفريق على أن تسهيلات سيولة الطوارئ يمكن سحبها أو إعادة تفعيلها حسبما تتطلب الظروف. ولتحقيق توازن بين القواعد التنظيمية والتقدير الاستثنائي، أوصى الفريق بتحديد أكبر للمبادئ التي تحكم إقراض بنك الاحتياطي الفيدرالي في المستقبل للمؤسسات غير المصرفية، مع استمرار المرونة في المعالجة المؤقتة حسبما تتطلب الأوضاع، بما في ذلك القدرة على تقديم دعم السيولة للشركات الفردية في حالات الضرورة القصوى.

ومع الاستفادة من استقراء الأحداث الماضية، أدى اقتراب مجموعة «بير ستيرنز» من الانهيار إلى لفت النظر إلى فجوة حرجة في مجموعة الأدوات الرسمية - ألا وهي عدم وجود نظام لتسوية أوضاع البنوك الاستثمارية المؤثرة نظاميا ولكنها تقترب من الفشل. وأمكن تجنب النتيجة غير المنتظمة فقط لأن مجموعة مورغان تشيز كانت مستعدة للاستحواذ على مجموعة «بير ستيرنز» وضمن التزاماتها في الوقت الذي كان يجري فيه التفاوض على شروط الاستحواذ.

وقدمت تجربة «بير ستيرنز» أيضا نظرة نقدية ثاقبة لقدرة الاحتياطي الفيدرالي على إدارة الأزمات. فقد تم التحكم في القيود القانونية والإجرائية بطريقة بارعة، والدليل على ذلك استحواذ الكيان الاستثماري ذي الغرض الخاص والدعم الفعال الذي تم توفيره لسوق «اتفاقيات إعادة الشراء» من خلال استحواذ «آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين» خلال عطلة نهاية الأسبوع. ولكن التدخلات المعقدة شكلت أيضا تحديات صعبة على مستوى التواصل، بما في ذلك ما هو حول كيفية تحديد الخط الفاصل بين دعم السيولة والملاءة.

أهمية الضمانات الإضافية

انكشفت عدم ملائمة ترتيبات إدارة الأزمات الأمريكية بعد ستة أشهر: ففي يوم الجمعة ١٢ سبتمبر ٢٠٠٨، وبعد أن أنهك مجموعة «ليمان» (Lehman) تدهور الائتمان المتزايد على نطاق الاقتصاد كله واستمرار والبيع البضخ للأصول المالية، أصبحت مجموعة «ليمان» ثاني مجموعة كبرى في مجال الاستثمارات المصرفية في الولايات المتحدة تفقد فجأة قدرتها على الحصول على التمويل من الأسواق.

ولم يستطع الاحتياطي الفيدرالي تقديم إقراض طوارئ لمجموعة ليمان والمقرر قانونا في حالة الخسارة الصفرية - وهو شرط لم تستطع المجموعة

الوفاء به؛ لأنه لم يكن لديها ما يكفي من الضمانات الإضافية غير المكلفة. وبدلاً من ذلك، جمع الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك مجموعة من البنوك الكبيرة وحاول إقناعها بتمويل عملية شراء مجموعة «ليمان». ولكن بعد أن اختار «بنك أوف أمريكا» (Bank of America) الاندماج مع مجموعة «ميريل لينش» أصبحت الجهة الوحيدة المحتملة للاستحواذ على «ليمان» هي بنك باركليز في المملكة المتحدة. وعلى الرغم من الاتفاق على الشروط صبيحة يوم الأحد، فإن الصفة انهارت عندما أشار بنك باركليز أنه لا يستطيع ضمان التزامات تداول

إذا ما اقتضى الأمر في أي وقت تقديم الدليل على تأثير مؤسسة مالية واحدة تأثيراً عميقاً في النظام المالي، فإنها مجموعة ليمان.

مجموعة «ليمان» القائمة على الفور. وبموجب القوانين البريطانية كان ذلك يتطلب إما تصويتاً من حملة الأسهم أو الحصول على إعفاء من الجهة التنظيمية في المملكة المتحدة، ولم يكن ممكناً الحصول على أي منهما في ذلك اليوم.

ومع عدم امتلاك الاحتياطي الفيدرالي صلاحية إصدار هذا الضمان، لم تجد مجموعة ليمان أمامها سوى الإعلان عن إفلاسها في يوم الإثنين ١٥ سبتمبر ٢٠٠٨. وإذا ما اقتضى الأمر في أي وقت تقديم الدليل على تأثير مؤسسة مالية واحدة تأثيراً عميقاً على النظام المالي، فإنها مجموعة «ليمان». فقد انزلت الاقتصاد العالمي بأكمله في هوة الركود.

أظهرت مجموعة ليمان أن التداعيات النظامية من جراء فشل الشركات المالية يمكن أن تتضاعف بسبب أنشطتها العابرة للحدود وبسبب عدم اتساق أنظمة الإفلاس. ففي الولايات المتحدة، استطاع الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك أن يستمر في إقراض شركات السمسرة/الوساطة التابعة لمجموعة ليمان مما ساعد تلك الفروع على أن تظل مفتوحة لثلاثة أيام عمل بعد إعلان الشركة القابضة إفلاسها، الأمر الذي حافظ على قيمة وجعل عملية التصفية أقل اختلالاً. وعلى عكس ذلك في المملكة المتحدة، كان لا بد من وضع فرع ليمان في لندن تحت الإشراف الإداري، مع الوقف الفوري لكل التعاملات، مما أثار الذعر. وكان ما نتج عن ذلك من طلبات تغطية الهامش وراء حدوث أثر تعاقبي آخر في النظام المالي العالمي، هو سقوط المجموعة الأمريكية الدولية للتأمين (AIG).

وكان إعلان مجموعة ليمان إفلاسها قد أضعف الأمل في تنظيم دعم من القطاع الخاص للمجموعة الأمريكية الدولية للتأمين. ونظراً لأن هذه المجموعة كانت قد أصدرت تأمينات ائتمانية بنحو ٥٠٠ مليار دولار لوسطاء ماليين في الولايات المتحدة وأوروبا، فقد قرر الاحتياطي الفيدرالي توفير التمويل اللازم. وكان الاحتياطي الفيدرالي يرى أن المجموعة الأمريكية الدولية للتأمين، عكس مجموعة ليمان، لديها ضمانات إضافية كافية في شكل عدد من الشركات التابعة التي تتمتع بالملاءة. وكان فرض الاحتياطي الفيدرالي المبدئي بمبلغ ٨٥ مليار دولار للمجموعة الأمريكية، والمعلن يوم الثلاثاء ١٦ سبتمبر، مضموناً أساساً بكل أصول المجموعة.

وكانت وجهة نظر فريق صندوق النقد الدولي في هذه التطورات أنها تقدم دروساً مهمة لإعادة تشكيل ترتيبات إدارة الأزمات الأمريكية. وأشار الفريق على وجه التحديد بأنه لو كان لدى بعض السلطات الأمريكية صلاحية إصدار ضمان مرحلي لشركة ليمان القابضة لاختلقت النتيجة، بما في ذلك بالنسبة للمجموعة الأمريكية الدولية للتأمين. وعلاوة على ذلك، كان من الواضح أن صلاحيات تسوية الأوضاع بالنسبة لتجار الأوراق المالية - على عكس تلك التي تغطي البنوك التجارية الأمريكية - لم تكن الوسيلة الأنسب لمعالجة احتياجات النظام المالي. ويقدم هذان العاملان حجة قوية لإنشاء آلية جديدة لتسوية الأوضاع.

وقد أدى عجز مجموعة ليمان عن سداد مبلغ ضخّم من مستحقات سندات الدين إلى حدوث عمليات سحب مؤسسية جماعية من صناديق سوق المال ولم تتوقف إلا في اليوم الثالث عندما عرضت وزارة الخزانة الأمريكية ضمان كل صناديق سوق المال. وقد استحسن فريق صندوق النقد الدولي بشكل عام هذا الضمان - مشيراً إلى أنه كان منظاراً لتوفير التأمين الفيدرالي على الودائع في صناديق الاستثمار المشترك في سوق المال - ولكنه رأى أن المشكلة الأساسية تمثلت في مجموعة من القواعد التنظيمية التي سمحت لصناديق المال بالعمل بطريقة كانت فعلياً شبيهة بطريقة عمل البنوك، وهو أمر يحتاج للإصلاح في المستقبل.

وكان تدهور الثقة البالغ في قدرة المشاركين في سوق المال على الوفاء بالتزاماتهم التمويلية لليلة واحدة، يدعم أيضاً اتخاذ خطوات لتوسيع نطاق الضمانات والأطراف المقابلة المستوفاة للشروط والمستخدم في عمليات السوق المفتوحة، على أن تشمل هذه الأطراف بنوكاً تجارية كبرى. وبهذه الطريقة يصبح البنك المركزي أكثر قدرة على توزيع السيولة النظامية في فترات الضغوط السوقية.

فتح بوابات التحكم

بعد شراء «بير ستيرنز» و«ميريل لينش» ونهاية مجموعة ليمان، خضعت مجموعتي غولدمان ساكس ومورغان ستانلي لضغوط سوقية مكثفة، وأمكنهما تفادي الانهيار في سبتمبر بفضل سلسلة الإجراءات الاستثنائية التي قام بها الاحتياطي الفيدرالي لزيادة السيولة النظامية.

وفي يوم الأحد ١٤ سبتمبر ٢٠٠٨، بينما كانت مجموعة ليمان تندفع بسرعة نحو إعلان إفلاسها، أعلن البنك المركزي عن تخفيف القيود على قيام مؤسسات الإيداع بإقراض شركاتها المنتسبة غير المصرفية بالنسبة للأصول التي تُمول في المعتاد في سوق «اتفاقيات إعادة الشراء»، ووسع معادلة الضمانات الإضافية في آلية إقراض المتعاملين الرئيسيين لتشمل كل الأوراق المالية المستخدمة في «اتفاقيات إعادة الشراء». وبعد أسبوع تم تفويض الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك صلاحية إقراض كل سمسرة وتجار الأوراق المالية الأمريكية التابعين لمجموعات غولدمان ومورغان وميريل (وليس فقط أهم الوسطاء الأساسيين) وكذا لسماستها وتجار الأوراق المالية التابعين لها في لندن. وقد سمحت هذه الإجراءات للاحتياطي الفيدرالي في نيويورك بالقيام بدور داعم أساساً لسوق «اتفاقيات إعادة الشراء» بالكامل، حيث يبدو أن قرار الإقراض عبر الأطلسي وكأنه انعكاس لتقييم بأن الضمانات الإضافية لدى الشركات التابعة الأمريكية ربما لم تكن كافية للوفاء بالاحتياجات التمويلية لهذه المجموعات.

وفي إجراء مرتبط بنفس الموضوع، أعلن الاحتياطي الفيدرالي في ٧ أكتوبر إنشاء «آلية تمويل الأوراق التجارية» (Commercial Paper Funding Facility)، مما أعطى الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك الصلاحية فعلياً لشراء - مرة أخرى باستخدام كيان استثماري ذي غرض خاص - أوراق تجارية مقدرة بقيمة عالية ومدعمة بأصول ولكنها غير مضمونة (مالياً أو غير مالي). وجاء هذا البرنامج، الذي أصبح أكثر البرامج استخداماً ضمن كل تسهيلات السيولة الطارئة المتاحة على نطاق واسع، ليكون بمثابة علامة فارقة أخرى: ألا وهي قيام البنك المركزي لأول مرة بعرض تمويل شركات غير مالية.

وأشار فريق صندوق النقد الدولي إلى أنه بحلول أوائل أكتوبر ٢٠٠٨ كانت كبرى بنوك الاستثمار الأمريكية الباقية قادرة على الحصول على السيولة من البنك المركزي من خلال مؤسسات الإيداع (الصغيرة) التابعة لها، وشركات سمسرة وتجارة الأوراق المالية (الكبيرة) التابعة سواء في الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة، وشركاتها القابضة التي تستطيع إصدار سندات دين قصيرة الأمد للاحتياطي الفيدرالي في نيويورك مباشرة. وكان ذلك إجراء حاسماً على

مستوى جهود السياسة، مما أكد - مرة أخرى - الأهمية النظامية للشركات والأسواق الكبرى التي عادة ما تكون خارج شبكة الأمان.

استثناء المخاطر النظامية

درس فريق صندوق النقد الدولي صلاحيات وإجراءات تسوية الأوضاع المحددة بدقة والمعمول بها في البنوك التجارية، على عكس بنوك الاستثمار. وعندما عانى بنك واكوفيا (Wachovia) من عملية سحب جماعي كارثية على الأرصد غير المؤمنه في يوم الجمعة ٢٦ سبتمبر، أي بعد أقل من أسبوعين من انهيار مجموعة ليمان، كانت تلك الآليات موجودة بالفعل. ولم يكن «واكوفيا» بنكا استثماريا، بل كان سادس أكبر شركة مصرفية قابضة في الولايات المتحدة، لديها شبكة واسعة من كيانات تلقي الودائع بالتجزئة. ومع ذلك فقد انهارت داخليا أيضا بسرعة تجاوزت سرعة صياغة الخطط العلاجية.

وبعد عطلة نهاية أسبوع أخرى شهدت أحداثا مثيرة قررت السلطات الأمريكية، لأول مرة، اللجوء إلى «استثناء المخاطر النظامية» واستخدامه في الشرط العام الذي يجيز للمؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع (FDIC) أن تقوم بتسوية الأوضاع المصرفية بأقل تكلفة ممكنة على دافعي الضرائب. وتطلب تنفيذ هذا الاستثناء موافقة ثلثي أعضاء مجلس إدارة الاحتياطي الفيدرالي، وثلثي أعضاء مجلس إدارة المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع ووزير الخزانة، بالتشاور مع الرئيس الأمريكي. وقد تم استيفاء كل ذلك في الساعات المبكرة من يوم الإثنين ٢٩ سبتمبر، مما سمح للمؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع بأن تضمن مجموعة من أصول «واكوفيا» بقيمة تقارب ٣٠٠ مليار دولار، ومن بعده وافقت مجموعة سيتي (ثاني أكبر شركة مصرفية قابضة في الولايات المتحدة آنذاك) على مساندة سيولة «واكوفيا».

وقد استخدم استثناء المخاطر النظامية في أربع مناسبات إجمالا. ووقعت إحداها يوم الثلاثاء ١٤ أكتوبر، عندما أعلنت المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع عما يمكن اعتباره أقوى التدابير على مستوى السياسة في الأزمة، ألا وهو «برنامج ضمان السيولة المؤقتة». وقد انطوى هذا البرنامج على عنصرين: أولهما - ضمان كل أرصد حسابات المعاملات بغير فوائد لدى مؤسسات إيداع مضمونة من المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع، وضمن تمديد الديون من هذه المؤسسات وكذا شركاتها القابضة. وكانت هذه هي المرة الوحيدة التي استخدمت فيها السلطات الأمريكية هذا الاستثناء لإجازة آلية متاحة على نطاق واسع.

وقد ساعد برنامج ضمانات المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع والإجراءات المرتبطة به على تغيير الاتجاه السائد. فقد كان «واكوفيا» هو آخر الأحداث الكبير المتعلقة بالسيولة خلال الأزمة. وبمجرد إنشاء آلية الضمانات، عادت الدورة إلى حالات فشل رأس المال التنظيمي والتي كانت كالمعتاد أبطأ وتيرة فأتاحت الوقت اللازم للمؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع لحشد مقدمي العطاءات المحتملين للمؤسسات الفاشلة.

ومما لا شك فيه أن استثناء المخاطر النظامية الأمريكي ساهم في إنقاذ النظام المالي العالمي من كارثة أسوأ. وبالنسبة لفريق صندوق النقد الدولي، أظهرت هذه التجربة أهمية عدم تضيق المجال بشدة أمام مديري الأزمات للالتزام بمنهج التسوية الأقل تكلفة المعمول به في الشركات الفردية. فعندما يكون الاستقرار المالي مهددا بالخطر ينبغي مقارنة التكلفة على دافعي الضرائب بالأضرار المحتملة لانهيار النظام المالي.

توفير صلاحيات جديدة

رأى فريق صندوق النقد الدولي أن النظام المالي الأمريكي كان لديه في الأساس أدواتان لإدارة الأزمات في الفترة السابقة لوقوع الأزمة، وهما إقراض الاحتياطي

الفيدرالي وآلية تسوية الأوضاع المصرفية في المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع. ويذكر الفريق أنه من المؤكد أن نظام تسوية الأوضاع المصرفية الأمريكية القائمة كانت أفضل كثيرا من تلك الأنظمة الموجودة في بلدان أخرى تخضع فيها البنوك لنظام الإفلاس العام. ولكن هذا النظام كان يعاني من أوجه قصور منها غياب صلاحيات التدخل على مستوى الشركات القابضة. وقد أيد صندوق النقد الدولي اقتراحات بإنشاء صلاحيات جديدة لتسوية الأوضاع المصرفية تصل لأعلى الشركات القابضة في (كل) مؤسسات الإيداع المضمونة من المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع، مع الاحتفاظ بشرط تسوية الأوضاع الأقل تكلفة بالنسبة للأوضاع غير المؤثرة نظاميا، وتلقائية دواعي التدخل باتخاذ «إجراءات تصحيحية فورية».

ولكن إذا ما تعذر تنقية إجراءات تسوية الأوضاع المصرفية، فإن التحدي الأكبر سيتمثل في إنشاء آلية جديدة لتسوية الأوضاع بالنسبة للمجموعات

عندما يكون الاستقرار المالي مهددا بالخطر ينبغي مقارنة التكلفة على دافعي الضرائب بالأضرار المحتملة لانهيار النظام المالي.

المالية الضخمة المركبة. وهنا كما في مجالات أخرى، كان التشريع الأمريكي الإصلاحي يتشكل في نفس وقت تقدم برنامج تقييم القطاع المالي الأمريكي. وقد أيد فريق صندوق النقد الدولي التوسع في تزويد الشركات المالية غير المصرفية المؤثرة في النظام ككل بآلية تسوية الأوضاع المصرفية الأمريكية بغية الحفاظ على استمرارية الخدمات المالية الأساسية لصالح الاستقرار المالي. والواقع أن عملية «التسوية الخاصة» للمجموعات ذات الأهمية النظامية سوف تحفزها إجراءات تشريعية مصممة على أساس استثناء المخاطر النظامية.

غير أن الفريق نبه إلى أن التطبيق الفعال للسلطة الجديدة سيتطلب تخطيطا وإعدادا متأنيا. وسيكون من الضروري تقييم المجموعات المالية ذات الصلة باستمرار، بهدف فهم حالات الاعتماد فيما بين المجموعات وداخل كل مجموعة، وتحديد أي النشاطات والشركات التابعة مهمة نظاميا وأياها ليست كذلك. الأمر الذي سيفتضي دعمه بإجراءات رقابية حازمة لتبسيط هيكل المجموعات على نحو معقول. وفي حالة التسوية الخاصة، سوف تُحوّل الأنشطة النظامية إلى «هيكل مرحلي» مؤقت تدعمه الحكومة بينما تترك الكيانات القانونية التي تعتبر أقل أهمية نظاميا لوسائلها الخاصة خارج ذلك الهيكل - على نحو مماثل لقيام شركة قابضة بتصفية شركة تابعة.

وقد تم إدراج العديد من توصيات صندوق النقد الدولي حول إدارة الأزمات - ومنها ما يتعلق بحالات أخرى لم يرد ذكرها أعلاه - في الإصلاحات الشاملة للقواعد التنظيمية المالية الأمريكية والتي تم التوقيع عليها وتحويلها إلى قانون في ٢١ يوليو ٢٠١٠. ويتضمن قانون «دود - فرانك» قسما رائدا عن التسوية الخاصة، ويتطلب وضع قواعد إرشادية لإقراض الاحتياطي الفيدرالي في المستقبل للمؤسسات غير المصرفية، وأمور أخرى كثيرة. وعلى الرغم من أن هذا التشريع هو خطوة أولى مهمة نحو إنشاء مجموعة أدوات أكثر قوة، فإن المتعاب المنتظرة تكمن في التفاصيل الكبيرة للقواعد التنظيمية الجديدة التي ستكتب لإعطاء القانون قوته. ■

أشوك فير باتيا اقتصادي أول في إدارة الإستراتيجيات والسياسات والمراجعة في صندوق النقد الدولي، وكان عضوا في فريق برنامج تقييم القطاع المالي الأمريكي.



يوم الفصل

سيد ریحان زامل
S. Raihan Zamil

**تغيير القواعد
وحده لا يمكن
أن يجعل النظام
المالي آمناً. فلا بد
أن تمتلك أجهزة
الرقابة المصرفية
مهاراة التقدير
السليم**

المالي. أما التحسينات في الرقابة الاحترازية الكلية (التي تركز على تقييم الصدمات المشتركة التي تؤثر في النظام المالي على نطاق أوسع)، فهي خارج نطاق هذا المقال رغم ضرورتها.

وجهان لعملة واحدة

إن التنظيم والرقابة كثيراً ما يستخدمان بالتبادل عند وصف دور القطاع الرسمي في الإشراف على النظام المصرفي. وفي الواقع العملي، يشير المصطلحان التنظيم والرقابة إلى وظيفتين مختلفتين وإن كانا مرتبطين:

- القوانين والقواعد التنظيمية هي مجموعة القواعد الجماعية التي تزود السلطة المصرفية بصلاحيات منح تراخيص للبنوك، ووضع الحد الأدنى لمعايير التشغيل وإدارة المخاطر، واتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية - بما في ذلك إلغاء تراخيص البنوك - في حالات البنوك المتعثرة. والهدف الرئيسي هو إلزام إدارات البنوك بالتصرف بحذر لأن البنوك هي الحارس على أموال المودعين.

- الإشراف هو وسيلة السلطات لتنفيذ هذه القواعد من خلال الرقابة المكتبية المستمرة والفحوص الدورية الميدانية في البنوك المنفردة. وتقوم الجهات الرقابية بتنفيذ هذه المهام عن طريق تقييم نظم الحوكمة المؤسسية في البنوك، والضوابط الداخلية، وممارسات إدارة المخاطر؛ وطاقتها المالية؛ وامتثالها لمختلف القوانين والقواعد

الأزمة المالية العالمية، كانت هناك مقترحات عديدة لإصلاح أنشطة الإشراف على النظام المالي العالمي، من مجموعة العشرين للاقتصادات المتقدمة والصاعدة ومن واضعي المعايير الدولية. وينصب تركيز كل الإصلاحات المقترحة تقريباً على تقوية القواعد التنظيمية التي تركز على البنوك، كالترتيبات المتعلقة برأس المال أو السيولة أو رصد مخصصات خسائر القروض أو ترتيبات التعويضات. وهذه التحسينات، خاصة زيادة رأس المال واحتياطي السيولة الوقائي، يفترض أن تجعل النظام المالي العالمي أكثر قدرة على استيعاب وزيادة الدعم لكبح إفراط البنوك في خوض المخاطر.

ومع ذلك، فإن تغيير القواعد وحده لا يكفي لتعزيز الاستقرار المالي إذا كانت جودة تطبيقها - أي الرقابة - غير فعالة. ولا تزال عملية الرقابة المصرفية - وممارسات إدارة المخاطر في البنوك - تتسم بطابع تقديري، بغض النظر عن تطبيق قواعد جديدة أو إحكام القواعد القائمة. ولهذا السبب، فإن الإصلاحات التنظيمية المقترحة تظل مماثلة «لمحاولة منع جائحة جديدة لأنفلونزا الخنازير من خلال تخطيط وبائي عالي المستوى دون مشاركة الأطباء أخصائيي الصحة في الميدان» (دراسة PALMER, 2009).

وينبغي أن تكون تقوية الرقابة الاحترازية الجزئية على رأس برنامج الإصلاح العالمي وعماد تعزيز استقرار النظام

عقب

التنظيمية. واستنادا لتقييم المخاطر، تتحمل الجهات الرقابية المسؤولية أيضا عن اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب ضد البنوك المتعثرة أو المشكلات الموجودة في البنوك.

وحسب المعتاد تراجعت أولوية الرقابة مقارنة بالتنظيم في برنامج الإصلاحات الدولية، وذلك لسببين رئيسيين: أولا، الطبيعة المحلية لتطبيقها ولأنها تعتمد على السياق. ثانيا، لأنها أكثر تعقيدا بكثير من دعم القواعد التنظيمية. ومع ذلك، فإن نقص التركيز الدولي على ممارسة الرقابة له عواقب غير مقصودة.

ومثال على ذلك صياغة وتنفيذ اتفاقية بازل ٢ لكفاية رأس المال التي يتمثل هدفها المعلن في تقوية الاستقرار المالي من خلال زيادة متطلبات رأس المال، وتحسين الرقابة، وتشديد انضباط السوق. وفي الواقع العملي، كان التركيز الغالب لاتفاقية بازل ٢ على الهيكل الفني لرأس المال التنظيمي، مع تأكيد محدود على الرقابة القوية لم يتحقق إلا في مرحلة متأخرة جدا من هذه العملية.

ولأن الجهة القائمة على تصميم اتفاقية بازل ٢ (لجنة بازل للرقابة المصرفية) هي أيضا الهيئة المعنية بوضع المعايير الدولية للأنشطة التنظيمية والرقابية في الجهاز المصرفي، فإن الأهمية النسبية التي تعطى للرقابة كثيرا ما تؤثر في - أو تدعم في حالات كثيرة - التحيز المسبق داخل بعض الجهات التنظيمية الوطنية نحو تطوير السياسة التنظيمية باعتبارها أكثر أهمية من الأنشطة الرقابية الأساسية. وهذا المنظور، إذا ما أصبح سائدا، ستكون له تداعيات كبيرة على كل من تخصيص الموارد وتحديد أولويات الإصلاحات الداخلية في كل دائرة اختصاص. وهكذا تصبح نقطة البداية في برنامج الإصلاح هي تغيير منهج التفكير الجماعي بشأن أهمية الرقابة القوية في تعزيز استقرار النظام المالي.

أهمية التقدير السليم

تستند الرقابة القوية إلى افتراض قدرة وإرادة الجهات الرقابية في اتخاذ الإجراءات الملائمة في الوقت المناسب (دراسة Viñals and Fiechter, 2010). طبقا لمذكرة الرأي التحليلية الصادرة عن خبراء صندوق النقد الدولي. وحتى تتوافر للجهات الرقابية القدرة على التصرف، يجب أن يكون لديها ما يكفي من السلطة القانونية والموارد، والإستراتيجية الواضحة، وعلاقات العمل القوية مع الجهات التنظيمية الأخرى. وحتى تتوفر لها الإرادة في اتخاذ الإجراءات، يجب أن يكون لديها تفويض واضح واستقلالية في العمل وموظفون على مستوى عال من المهارة وأن تكون على علاقة صحية مع الجهاز المصرفي بحيث تكون في الوقت ذاته بعيدة عنه بالقدر الذي يحول دون تعرضها لمخاطر «السيطرة على الهيئات التنظيمية» (التي ترتبط فيها الجهة التنظيمية مع الجهات الخاضعة للتنظيم بدرجة أقوى من ارتباطها بالصالح العام).

وإلى جانب هذه العوامل الحيوية، ربما كان من أهم أسباب تجنب التركيز على الرقابة أنها تعتمد بدرجة كبيرة على قدرة الجهات الرقابية على ممارسة «التقدير السليم» في كثير من الأحوال بشأن مسائل معقدة لا تتسم بالوضوح القاطع. وقد تضخمت هذه الخاصية المتأصلة نتيجة إلغاء القيود التنظيمية في كبرى المراكز المالية، حيث لم تعد القوانين أو التنظيمات المصرفية تمنع ولا تفرض قيودا صريحة على إفراط البنوك في خوض المخاطر من حيث نطاق الأنشطة أو حجمها طالما كانت البنوك وإدارتها - طبقا لتقدير الجهة الرقابية - تحظى بأنظمة قوية لإدارة المخاطر ولديها ما يكفي من رأس المال لمواجهة المخاطر الأساسية.

وهنا يكمن الخطر الخفي في الهيكل السائد لنظام الإشراف على البنوك: فليس هناك معيار للإدارة السليمة للمخاطر أو لكفاية رأس المال، وهما جدلا

أكثر العوامل أهمية في تقييد الأنشطة المصرفية المفرطة في خوض المخاطر. وهذا بدوره يلقي الضوء على الدور المهم للتقدير الرقابي المستنير في دعم النظام المصرفي الآمن والسليم. وعندما تتوقف فاعلية مهنة ما على قدرتها واستعدادها لممارسة التقدير السليم، يتزايد احتمال تأثر ذوى المصالح الخاصة - الصناعة، والسياسيين، والسلطة التنظيمية ذاتها (التدخل من أعلى) - على عملية صنع القرار.

الرقابة ليست عملا آليا

قليل من خارج عالم التنظيم المصرفي الغامض يعرفون أن جميع القواعد التنظيمية المصرفية تقريبا - سواء كانت متعلقة بإدارة المخاطر أو بكفاية رأس المال أو تصميم برامج العمل التصحيحي ضد البنوك - تخضع أو تعتمد بشدة على التقديرات المستنيرة الصادرة عن الجهات الرقابية. وفي هذا الخصوص هناك تحديان كبيران:

• غالبا ما تكون القواعد التنظيمية تقريبا هي الحد الأدنى للمتطلبات ونادرا ما تحدد ما هو ملائم لكل بنك. لذلك فإن أحد الشروط الأساسية للتطبيق السليم للقواعد هو من خلال اعتماد منهج فكري رقابي يعتبر القواعد التنظيمية المصرفية بمثابة الحد الأدنى وليس الحد الأقصى. وإذا ما تبنت الجهات الرقابية وجهة النظر التي تعتبر المتطلبات هي الحد الأقصى، فإنها لن تحاول أبدا أن تتجاوز القواعد المقررة أثناء عملية الفحص والرقابة.

• يجب أن تكون الجهات الرقابية لديها القدرة والرغبة في تنفيذ قواعد مبنية على المفهوم التنظيمي المتعارف عليه وهو «التناسب» والذي يقتضي تطبيق القواعد حسب ظروف كل بنك - على أساس حجمه ودرجة تعقيده أو خصائص المخاطر التي يواجهها - بدلا من اعتماد منهج «الحل الواحد الذي يناسب الجميع».

ولهذه الأسباب، فإن الطريقة التي تستخدمها الجهات الرقابية في تنفيذ القواعد تعتبر بالغة الأهمية لأنها تحدد السياق اللازم لعملية الاستكشاف - التي تنقب خلالها الجهات الرقابية لاستخراج الحقائق المحددة بغية الوصول إلى استنتاجات حول هيكل المخاطر الكلية في المؤسسة والتي تتحدد على أساسها طبيعة ودرجة صرامة أي أعمال رقابية تالية. وبالتالي فإن فاعلية عملية المراجعة الرقابية بالكامل تتوقف على قدرة الجهات الرقابية ورغبتها في تفسير القواعد على أنها «حدود دنيا» وتطبيقها بطريقة ملائمة تناسب كل بنك، وتتسق مع منهجية الأمان والسلامة.

ولتوضيح الطبيعة التقديرية للقواعد، نستعرض إدارة المخاطر وكفاية رأس المال والإجراءات الرقابية.

إدارة المخاطر: إن خط الدفاع الأول لمواجهة اختلال الاستقرار المالي في البنوك المنفردة أو النظام المصرفي ككل، يعتمد على جودة وفاعلية ممارسات إدارة المخاطر في كل بنك. ولهذا السبب فإن العديد من المعايير التنظيمية الأساسية أو التوقعات الرقابية تركز على قدرة مجلس إدارة البنك وإدارته العليا على تحديد كافة المخاطر الأساسية وقياسها ومتابعتها والسيطرة عليها بالشكل الملائم. ومن المتوقع أن تتخذ الجهات الرقابية إجراءات إزاء البنوك التي يتبين أن هناك أوجه قصور كبيرة في إدارتها للمخاطر حتى وإن ظل رأس المال المعلن في تقاريرها محتفظا بقوته.

ولا توجد رؤية واضحة تماما لما يشكل الإدارة السليمة للمخاطر وإنما تتأثر هذه الرؤية بعوامل كثيرة، منها حجم البنك ودرجة تشعبه، وطبيعة انكشافاته

الفعلية للمخاطر؛ وتطور نماذج مخاطر البنك المتصورة، خاصة في البنوك الكبيرة والمتشعبة؛ وكفاءة الجهة الرقابية وخبراتها المتعلقة بأنظمة إدارة المخاطر في بنوك أخرى؛ ومعايير إدارة المخاطر السائدة في البلد في تلك الفترة الزمنية. وقد يفضى التمسك بالقواعد المعيارية السائدة إلى خداع الجهات الرقابية وإعطائها إحساساً زائفاً بالأمان أو يؤخر اتخاذها أي إجراءات إذا كان الجهاز بأكمله يشارك في ممارسات ضعيفة لإدارة المخاطر، على سبيل المثال بتخفيض معايير إنشاء القروض.

كفاية رأس المال: تطبيق الأحكام التقديرية أيضاً له صلة بتقييم كفاية رأس المال الذي يبدو مسألة كمية بينما هو في الحقيقة تقييم نوعي بدرجة كبيرة. وعلى الرغم من أن أغلب دوائر الاختصاص قد تبنت قواعد عالمية لكفاية رأس المال - والتي تشترط أن تكون نسبة رأس المال إلى الأصول المرجحة بالمخاطر 8٪ على الأقل - فإن دقة هذه النسبة تعتمد، ضمن أشياء أخرى، على موثوقية تقييمات الأصول في الميزانية العمومية للبنك. وتعد هذه التقييمات صعبة، خاصة إذا ما كانت تشمل قروضاً متعثرة وأصولاً أخرى صعبة التقييم ولا توجد أسعار سوقية ملحوظة لها وتعتمد قيمتها المحددة على افتراضات كثيرة. ونظراً لأن أنشطة البنوك تقوم على الرفع المالي البالغ، فإن أي خطأ صغير في حساب الأصول يمكن أن يترتب عليه تأثير كبير في نسب رأس المال المذكورة في التقارير. وعلى سبيل المثال فإن انخفاضاً بنسبة 4٪ في قيمة الأصول يساوي هبوطاً بنسبة 50٪ في الحد الأدنى لنسبة كفاية رأس المال والبالغ 8٪، وذلك باستخدام منهجية قياس بسيطة لنسبة رأس المال إلى مجموع الأصول.

والتحدي الأكثر تعقيداً هو تحديد مقدار رأس المال الكافي - بغض النظر عن الحدود الدنيا التنظيمية - لضمان توافق مستويات رأس المال مع الصورة الكلية لمخاطر المؤسسة. وهذا التقييم مهم على نحو خاص أثناء الدورة الاقتصادية التوسعية، عندما يؤدي الجمع بين معايير مخففة لنشأة القروض وسهولة الحصول على الائتمان إلى إفساح المجال للمقترضين الهامشين بإعادة تمويل التزامات ديونهم، بدلاً من سدادها، مما يترك الانطباع بانخفاض مخاطر التعثر في السداد. ونتيجة لمسيرة أساليب قياس رأس المال لاتجاهات الدورة الاقتصادية، فإن هذا المستوى المنخفض من مخاطر عدم السداد يدخل في نماذج المخاطر المصرفية، الأمر الذي يترتب عليه تقدير منقوص لرأس المال المطلوب للوفاء بكل من المتطلبات التنظيمية والقواعد المعيارية للبنك.

وفي مثل هذا الوقت تتضح أهمية التقييم الرقابي الصارم لكفاية رأس المال - الذي يتحدى توافق الآراء السائد - بهدف الحد من الإفراط في خوض المخاطر. ومن بين مدخلات صنع القرار المهمة، وجميعها يخضع للتقدير الذاتي: طبيعة انكشافات المؤسسة لمخاطر فعلية وحجمها واتجاهها ونتائجها المؤكدة؛ ونوعية نشأة مخاطرها وممارسات إدارتها؛ والتنبؤات الاقتصادية؛ وتوقعات نمو أصولها؛ وحجم وإمكانية الاعتماد على الموارد الداخلية لرأس المال من الأرباح المحتجزة.

الإجراءات الرقابية: في أغلب البلدان تكون قائمة الإجراءات الرقابية استثنائية، مما يسمح للسلطات بالموافقة بين العقوبة والجريمة. لذلك فإن تصميم وفعالية الإجراءات الرقابية يتوقف أولاً على قدرة الجهة الرقابية على تحديد المشكلات الأساسية، وثانياً على رغبتها في المضي قدماً باتخاذ الإجراءات الملائمة. وتتوقف هذه القدرة والرغبة على العديد من الشروط المسبقة بما في ذلك توافر الحماية القانونية الكافية للجهة الرقابية فضلاً على الإرادة المؤسسية للسلطة الرقابية.

وللد من ميل المراقبين إلى تأجيل اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب، تبنت بعض البلدان أحكام «الإجراءات التصحيحية الفورية». وتشمل هذه الشروط التي استحدثت في الولايات المتحدة في أوائل التسعينات من القرن الماضي، إجراءات إلزامية وأخرى استثنائية، وتصبح قابلة للتطبيق بمجرد انخفاض نسبة كفاية رأس المال في البنك عن المستوى الحدي البالغ 8٪، مع زيادة صرامة الإجراءات الإلزامية كلما زاد انخفاض رأس المال عن هذا المستوى الحدي.

غير أن الإجراءات التصحيحية ليست علاجاً سحرياً لكل داء بحيث تحد من اللجوء إلى التقديرات الرقابية. أولاً، إن مصطلح «الإجراءات التصحيحية الفورية» هو مصطلح مضلل، فهو مؤشر متأخر ولا يطبق إلا بعد انخفاض نسبة رأس المال عن المستويات الحدية التنظيمية. وبعبارة أخرى، فإن أحكام الإجراءات التصحيحية الفورية لا تتطلب اتخاذ أي إجراءات إذا ظل رأس المال فوق الحدود الدنيا التنظيمية، حتى لو كان هناك احتمال بوجود مشكلات كبيرة أخرى غير متعلقة برأس المال. ويتمثل التحدي الأكثر جوهرية واستشرافاً للمستقبل في تحديد ما إذا كان ينبغي اتخاذ إجراءات، وتوقيتها وطبيعتها. إزاء البنوك التي تقوم بإبلاغ نسبة رأس مال أعلى من الحد الأدنى التنظيمي، ولكنها تعاني من جوانب ضعف في إدارة المخاطر أو في أي أمور أخرى تتعلق بالأمان والسلامة. وتظل هذه بالضرورة عملية استثنائية نظراً لاختلاف طبيعة أوجه القصور المكتشفة ومدى شدتها ووجهة نظر الجهة الرقابية فيما إذا كانت لدى إدارة البنك كل القدرة والرغبة في معالجة جوانب الضعف بمفردها.

ثانياً، حتى لو كانت الإجراءات التصحيحية الفورية ملائمة، فإن تحديد الوقت المناسب لاتخاذ الإجراءات التصحيحية الإلزامية يعتمد على دقة نسبة رأس المال المبلغ، والتي تتوقف على موثوقية ممارسات البنك في تقييم أصوله وقروضه، وهي في حد ذاتها عملية تعتمد أصلاً على الافتراضات، كما أسلفنا. فعندما تقترب البنوك من الإخلال بقواعد الحد الأدنى لرأس المال، يصبح لديها دافع لإعطاء تقييمات متفائلة أكثر من اللازم لقروضها المتعثرة ولأصولها صعبة التقييم للحيلولة دون انخفاض نسبة رأس المال المبلغ إلى أقل من المستوى الحدي التنظيمي. وهكذا يظل التقدير الرقابي - المدعم بالتحليل النقدي - ضرورياً لضمان دقة نسب رأس المال المبلغ من البنك، حتى يمكن تطبيق محفزات الإجراءات التصحيحية الفورية المقررة في الوقت المناسب.

برنامج الإصلاح الرقابي

نظراً لأهمية التقديرات المستنيرة في تنفيذ كل القواعد التنظيمية المصرفية، من الضروري أن يركز صناع السياسات على تقوية الرقابة قدر تركيزهم على تغيير القواعد التنظيمية ذاتها. وقد تكون تقوية الرقابة هي المهمة الأكثر أهمية والأكثر صعوبة. وعلى الرغم من مطالبات الحد من التقدير الاستثنائي للأجهزة الرقابية، فإن هذا ليس خياراً عملياً، ما لم يكن صناع السياسات راغبين في رفع الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال والسيولة لدرجة يمكن أن تترتب عليها عواقب وخيمة على أوضاع الوساطة الائتمانية ونمو الوظائف. وبالتالي، لا بد أن يبدأ صناع السياسات في تركيز جهودهم على الدور المعاكس لاتجاهات الدورة الاقتصادية الذي تضطلع به الرقابة، وذلك من خلال تقوية الممارسات الرقابية. ولكن المسألة الصعبة هي كيفية تحسين جودة الرقابة. وفيما يلي بعض الخيارات الممكنة:

إرساء ثقافة رقابية قوية في كل سلطة تنظيمية: على الرغم من أن الثقافة الرقابية مفهوم مجرد، فإنها تمثل ببساطة مجموعة شاملة من القيم والمعتقدات والسلوكيات المحبذة في كل هيئة تنظيمية. وتبدأ هذه الثقافة بالسمات

المستوى «للمعاملات» تشمل سياسات البنك وإجراءاته وحدوده. وفي مثل هذه الظروف يجب على تلك الجهة الرقابية الاعتماد على تقييم البنك لمخاطره - وهو وضع يُنظر إليه الآن باعتباره من أهم جوانب القصور في الفترة المؤدية إلى الأزمة المالية التي بدأت في عام ٢٠٠٧. وما لم تكن السلطات التنظيمية مستعدة للتعويل على قيام إدارة البنك بزيادة الانضباط الذاتي أثناء الدورة التوسعية القادمة، فإن اعتماد منهج قوي للحد من خوض المخاطر سيكون له ما يبرره في سياق الإشراف على البنوك الكبيرة جدا لدرجة يتعذر معها إخضاعها للرقابة.

تصميم مجموعة متواصلة من البرامج الأطول أجلا لزيادة مجموع المتخصصين في الرقابة المالية وتحسين جودة أدائهم: الرقابة لها أهمية كبيرة لدرجة يتعذر معها استعانة المجتمع بكل هيئة تنظيمية لتقديم خدمات التدريب. وكانت هناك دعوات لجعل الرقابة المالية فرعاً من العلوم الأكاديمية من أجل التي تدرس في الجامعات. لذلك يمكن لواجبي المعايير الدولية والسلطات الرقابية الرائدة أن تتعاون مع المعاهد الأكاديمية من أجل وضع برامج للدراسات العليا في الرقابة المالية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون هناك برنامج عالمي معترف به لمنح شهادات اعتماد موثقة للمراقبين الماليين. وينبغي أن تركز عملية الاعتماد هذه على مجموعة من الخبرات العملية والاختبارات الدقيقة متعددة المستويات في الكفاءة الفنية ومهارات التفكير النقدي والتي يجري خلالها محاكاة التحديات اليومية التي تواجه المراقبين. ومع مرور الوقت، يمكن أن يصبح هذا الاعتماد «معياراً ذهبياً» ويسهل تنقل أصحاب المهنة عبر دوائر الاختصاص المختلفة.

فرصة لإعادة التشكيل

وفرت الأزمة المالية لصناع السياسات فرصة لا تتاح إلا مرة واحدة في العمر لإعادة تشكيل البنيان التنظيمي والرقابي الذي يحكم النظام المصرفي العالمي. وقد ركزت جهود الإصلاح حتى الآن على المشهد التنظيمي مع توجيه اهتمام محدود إلى فن الرقابة ودوره الحيوي في دعم الاستقرار المالي. وقد حان الوقت لإخراج الرقابة من صندوقها الأسود ووضعها في قلب البرنامج العالمي للإصلاح. ولربما كان من أهم الدروس المستفادة من الأزمة المالية الأخيرة هو أنه لا بد من الرقابة القوية. ولعله من المصلحة العامة لصناع السياسات والسياسيين والجمهور العام أن يتم دعم جهود المراقبين، خاصة عندما يسبحون ضد تيار الحكمة التقليدية ويتصدون للمصالح الخاصة القوية بما في ذلك سياسة الحكومة ذاتها - من أجل الحفاظ على الاستقرار المالي. ■

سيد ريجان زامل هو مستشار صندوق النقد الدولي لشؤون السياسات والرقابة المصرفية في بنك إندونيسيا المركزي، ومسؤول سابق في المؤسسة الفيدرالية للتأمين على الودائع في الولايات المتحدة.

المناسبة التي يرسيها قادة السلطة التنظيمية والإجراءات التي يتبعونها والتي تحدد السياق الأوسع لأنشطة الرقابة اليومية. وتتطلب الثقافة الرقابية القوية استقلالية تشغيلية (بعيدا عن الحكومة والجهان) كما تشجع استقلالية المراقبين الأفراد. وتكتف تركيزها على الأمان والسلامة، وتعزز استخدام الرقابة التدخلية، عند اللزوم، لفرض وجهات نظرها. وهذا الثلاثي الذي يضم الاستقلالية، والأمان والسلامة، والرقابة التدخلية على مستوى المراقبين الأفراد والمؤسسات هو بمثابة حجر الزاوية في نظام قوي للرقابة الاحترازية الجزئية.

وبخلاف ذلك، لا يمكن تجاهل البعد السياسي للرقابة المصرفية، نظراً لأن النظام المصرفي هو جوهر لعبة السلطة في كل البلدان. ومن ثم، فإن إرساء ثقافة رقابية قوية يقتضي نظاماً سياسياً داعماً يعترف بحصانة واستقلالية الجهات التنظيمية المستقلة (من خلال التشريعات) ويحترمها (عبر أقل تدخل سياسي) باعتبارها الجهات القادرة على إيقاف مسار العمليات حسبما تراه بغض النظر عن الأطراف الفاعلة المعنية أو الاعتبارات السياسية.

تعزيز قدرة المراقبين ورغبتهم في ممارسة التقدير السليم: يقع على عاتق المراقبين مسؤوليات ضخمة؛ فعليهم إجادة عدة أدوار، منها مدير المخاطر والمحلل المالي والمحاسب والمحامي والمحقق والمتنبئ والاقتصادي المالي. وإضافة إلى ذلك، يتوقع منهم أن يصلوا إلى نتائج تشكل الأساس للإجراءات الرقابية المبكرة، وذلك على أساس دلائل كثيرة ما تتضمن تفاصيل فنية دقيقة. والأهم من ذلك كله، يجب أن تكون لديهم القدرة - والرغبة - على مواجهة التحديات الجسيمة القائمة وأن يقولوا «لا» حتى لو قال المجتمع «نعم». ويجب أن يدركوا أن الشدائد مصيرها إلى الزوال أيضاً. وهذا يتطلب القدرة على النظر فيما وراء الحاضر ويستلزم وجود مجموعة كبيرة من المهارات المفاهيمية والتحليلية ومهارات صنع القرار والتواصل، فضلاً عن امتلاكهم «حاسة سادسة» وصلابة تستغرق سنوات حتى تتشكل. وذلك أمر بعيد المنال، خاصة في المجتمعات والمنظمات - مثل بعض البنوك المركزية والسلطات الرقابية - التي تكافئ عادة الامتثال والحفاظ على الوضع الراهن.

وكنقطة بداية، يجب على كل سلطة تنظيمية التأكد من أن ثقافتها ومكافآتها وممارسات الترقية فيها جذابة بما يكفي لتوظيف واستبقاء الموظفين ذوي القدرات العالية والمهارات اللازمة لكي يتميزوا في أعمال الرقابة. وإضافة إلى ذلك، لا بد من وضع برنامج تدريب داخلي قوي ومتواصل وممول جيداً بحيث يكون قادراً على مجاراة تطورات السوق بهدف مواصلة بناء القدرات الرقابية.

وضع منهج استنسابي محكوم لعملية الرقابة: ينبغي النظر في وضع نظام إنذار يتطلب اتخاذ إجراءات معينة إزاء البنوك المبلغة بسلامة أوضعها المالية رغم أن لديها جوانب ضعف محددة في إدارة المخاطر، وذلك بغية تعزيز التدخل الرقابي المبكر. وفي هذا الصدد، لا بد للأدوات والمنهجيات والكتيبات المستخدمة في الرقابة اليومية أن تحقق التوازن السليم بين تشجيع التقديرات السليمة مع ضمان تماسكها وتحقيق الاتساق في عملية تقييم المخاطر. ويجب أن يؤدي هذا المنهج المزدوج إلى اعتماد نظام للاستنساب المحكوم.

مطالبة البنوك ذات الأهمية النظامية بتقليص حجمها إذا كانت الموارد الرقابية غير كافية بالنسبة لحجم ودرجة تشعب الكيان الخاضع للتنظيم: لا يمكن تجاهل الروابط بين حجم البنك وقدرة السلطات على ممارسة الرقابة عليه. وإذا كان البنك كبيراً لدرجة يتعذر معها الرقابة عليه، مؤدى ذلك أن الجهة الرقابية لا تتوافر لها الوسائل الكافية لاختبار وتأكيد سلامة نظم إدارة المخاطر في البنك بمفردها وبالشكل الصحيح، ويقتصر عملها على إجراء مراجعات رقيقة

المراجع:

Palmer, John, 2009, "Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?" Estabilidad Financiera, Banco de Espana, No. 17, pp. 47-54.

Viñals, Jose, and Jonathan Fiechter, with Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu, 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No,'" IMF Staff Position Note 10/08 (Washington: International Monetary Fund).

ما الذي يشكل البطالة؟

سيدا أونر
Ceyda Oner



أعلن

مكتب العمل الدولي في وقت سابق من العام الجاري أن البطالة العالمية بلغت في العام الماضي أعلى المستويات القياسية المسجلة. فقد بلغ عدد الباحثين عن الوظائف في عام ٢٠٠٩ أكثر من ٢٠٠ مليون شخص، أي ٧٪ من القوة العاملة العالمية.

وليس من المصادفة أن يمر الاقتصاد العالمي بأقصى حالة من البطالة خلال أسوأ أزمة اقتصادية منذ الكساد الكبير. وتتوقف معدلات البطالة إلى حد كبير على النشاط الاقتصادي، والواقع أن النمو والبطالة يمكن اعتبارهما وجهين لعملة واحدة: فعندما يكون النشاط الاقتصادي كبيرا، يزداد الإنتاج كليا، وتنشأ الحاجة لمزيد من الأيدي العاملة لإنتاج كمية أكبر من السلع والخدمات. وعندما ينخفض النشاط الاقتصادي، تخفّض الشركات عدد الوظائف فترتفع البطالة. وبهذا المعنى تكون البطالة مضادة للاتجاهات الدورية، أي أنها ترتفع عندما يكون النمو الاقتصادي منخفضا والعكس بالعكس.

ولكن معدلات البطالة لا تنخفض مباشرة عند حدوث زيادة في النمو. فالشائع حدوثه أن تحاول مؤسسات الأعمال أولا استرداد عافيتها بعد الركود وذلك من خلال تكليف نفس عدد العاملين بمزيد من العمل أو إنتاج مزيد من المنتجات - أي زيادة إنتاجيتهم. ولا تقوم مؤسسات الأعمال بزيادة العمالة إلا مع زيادة رسوخ التعافي. ونتيجة لذلك، قد تبدأ البطالة في الانخفاض فقط بعد فترة طويلة من بداية التعافي الاقتصادي. وتعمل هذه الظاهرة بشكل عكسي في بداية الركود، عندما تلجأ الشركات إلى تخفيض ساعات العمل أو فرض بعض التخفيضات في الأجور قبل تسريح العمالة. ولا تبدأ البطالة في الارتفاع إلا إذا طالت فترة الركود. ولأن البطالة تتبع النمو ولكن بقدر من التأخير، فإنها تسمى «مؤشرا متأخرا» للنشاط الاقتصادي.

ما مدى حساسية معدل البطالة للنمو الاقتصادي؟ يتوقف هذا الأمر على عدة عوامل أهمها قواعد وظروف سوق العمل. ومن وسائل تقدير قوة هذه العلاقة في الاقتصاد الأمريكي قانون أوكن (المسمى على اسم الاقتصادي الراحل آرثر أوكن) الذي يفترض أن التراجع في البطالة بمقدار نقطة مئوية واحدة يقابله ارتفاع قدره ٣٪ في الناتج. وتشير تقديرات أحدث إلى أن زيادة الناتج المترتبة على ذلك قد تكون أقل، ومن المحتمل أن تتراوح ما بين ٢٪ و٣٪.

ولكن إلى أي مدى تستمر هذه العلاقة العكسية بين النمو والبطالة؟ وإذا ما استمرت الاقتصادات في التوسع، فهل يمكن أن نتوقع اختفاء البطالة؟ والواقع أن هذا ليس هو الحال (انظر الشكل ١): فحتى في العقد الأول من الألفية الثالثة - عندما كان الاقتصاد العالمي مزدهرا (على الأقل حتى أزمة ٢٠٠٩/٢٠٠٨) - تراجعت البطالة ولكنها لم تصل أبدا إلى الصفر. وتثير هذه الملاحظة سؤالا أساسيا، هل يمكن أن تنخفض البطالة في أي وقت إلى الصفر؟

تحقيق توازن السوق

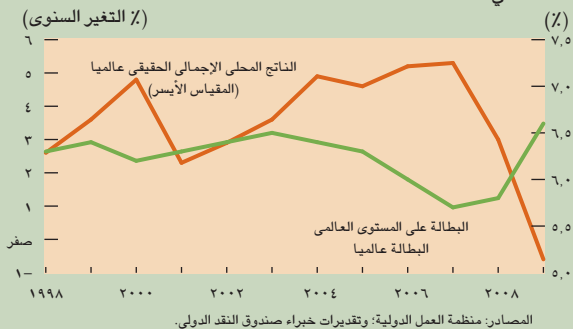
طبقا للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية، كل سوق بما في ذلك سوق العمل، يجب أن يكون لها نقطة توازن - عندما يكون العرض والطلب متساويين (انظر «عودة إلى الأسس: العرض والطلب» عدد يونيو ٢٠١٠ من التمويل والتنمية). غير أن مجرد وجود بطالة يشير على ما يبدو إلى الفشل في تحقيق التوازن بين عرض العمالة والطلب عليها في أسواق العمل في مختلف أنحاء العالم. فهل تفشل أسواق العمل باستمرار؟

وفي بعض الأحيان يتعلق الأمر بالأجور، أو سعر وحدة العمل، من حيث عدم التوافق مع توازن السوق. فقد يحدد بعض العمال، لا سيما المهرة، أجور قبول لا يقبلون العمل بأقل منها، ولكنها أعلى مما يرغب أصحاب العمل في دفعها. وفي المقابل، قد يكون الأجر الذي يرغب صاحب العمل على دفعه أقل من أجر الحد الأدنى الذي تحدده الحكومات في محاولة لضمان كفاية الأجور لتأمين المعيشة. وعندما تؤدي مثل هذه الصور من أوجه الجمود في سوق العمل إلى نقص في الوظائف، تسمى بطالة هيكلية ويميل أولئك المتعطلون هيكليا لأن تكون نوبات تعطلهم أطول في المتوسط.

ولكن عدم مرونة الأجور لا تفسر بشكل كامل طبيعة البطالة الدائمة طول العام. وسوف يظل هناك دائما مستوى معين من البطالة، لا لسبب إلا لأنه سيكون هناك دائما بعض الأفراد في فترة انتقال من وظيفة لأخرى، أو يبدأون للتو حياتهم المهنية. ولا يكون سبب دخول هؤلاء الأفراد في صفوف العاطلين راجعا

الشكل ١ الوظائف والنمو

بشكل عام، عندما ينمو إجمالي الناتج المحلي العالمي الحقيقي، يتراجع معدل البطالة. ويرتفع عادة معدل العاطلين عندما ينكمش الاقتصاد العالمي.



المصادر: منظمة العمل الدولية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

لا يستطيعون - تغييره. فالسياسات مثلا التي تسعى إلى خفض البطالة بتعزيز طلب المستهلكين (ومن ثم زيادة الإنتاج) يمكن أن تحقق هذا الهدف بصفة مؤقتة فقط، وعلى حساب زيادة التضخم لاحقا. غير أن السياسات الموجهة نحو تخفيف البطالة الاحتكاكية أو الهيكلية يمكن أن تدعم توظيف العمالة دون أن تؤثر بالضرورة على التضخم.

ولكن معدل البطالة غير المتسارع يمكن أيضا أن يتغير على مر الزمن دون أي إجراء صريح على مستوى السياسات، فالتغيرات الهيكلية كالتقدم التكنولوجي أو التحولات الديمغرافية يمكن أن يكون لها آثار طويلة الأمد على الاتجاهات العامة للبطالة. وعلى سبيل المثال، يتفق كثير من الاقتصاديين على أن الطفرة التكنولوجية في التسعينات من القرن الماضي زادت من إنتاجية العمالة، مما جعل كل عامل «مطلوبا» أكثر لدى أصحاب الأعمال، ومن ثم خفضت «معدل البطالة غير المتسارع». رغم لمحة البطالة المبدئية التي طرأت عند استبدال العمالة غير المدربة على استخدام التكنولوجيا. وكان تزايد شيخوخة السكان بسرعة - على غرار ما يحدث حاليا في كثير من البلدان المتقدمة - هو من العوامل المهمة الأخرى في تقليص عدد العمالة في سوق العمل وتخفيض معدل البطالة.

قياس البطالة

ليس كل من لا يعمل عاطلا. وحتى يعتبر الفرد عاطلا في الإحصاءات الحكومية، لا يقتصر الأمر على أن يكون بلا عمل، بل لا بد أن يكون عاكفا على البحث فعليا عن العمل - بتوزيع نسخ من ملخص خبرته المهنية، على سبيل المثال. وتقاس البطالة في الولايات المتحدة من خلال مسح شهري للأسر يُجرى لحساب «مكتب إحصائيات العمل» ويغطي عينة ممثلة من أكثر من ١٠٠ ألف فرد. وتشمل القوة العاملة من لديهم وظائف والباحثين عنها على السواء. ومعدل البطالة هو نسبة مئوية من القوة العاملة الباحثة عن العمل. والقوة العاملة هي جزء فقط من مجموع السكان. وتُعرف نسبة القوة العاملة إلى السكان في سن العمل بنسبة المشاركة في القوة العاملة.

ويُستبعد من القوة العاملة من هم في سن العمل ولكنهم لا يعملون ولا يبحثون عن عمل كالطلبة وربات البيوت. لكن القوة العاملة تستبعد أيضا العاطلين الذين ظلوا في سوق العمل دون النجاح في العثور على وظيفة لمدة طويلة لدرجة أنهم توقفوا عن البحث عن العمل. ومثل هؤلاء العمال المحبطين هم أحد الأسباب التي تجعل إحصائيات البطالة تقلل من حجم الطلب الحقيقي على الوظائف في اقتصاد ما. وشكل آخر من أشكال البطالة المستترة في الإحصائيات يأتي من إحصاء أي شخص كان يؤدي أي عمل نظير أجر (أو ربح، إذا كان صاحب مهنة حرة) خلال الأسبوع السابق على إجراء المسح الحكومي. ويتسبب هذا الأمر في إخفاء حجم الطلب على العمل من جانب أناس كانوا يفضلون العمل على أساس التفرغ، ولكنهم يعملون ساعات أقل لمجرد أنهم لم يتمكنوا من العثور على وظيفة على أساس التفرغ. ■

سيدا أونز اقتصادية في إدارة آسيا والمحيط الهادئ في صندوق النقد الدولي.

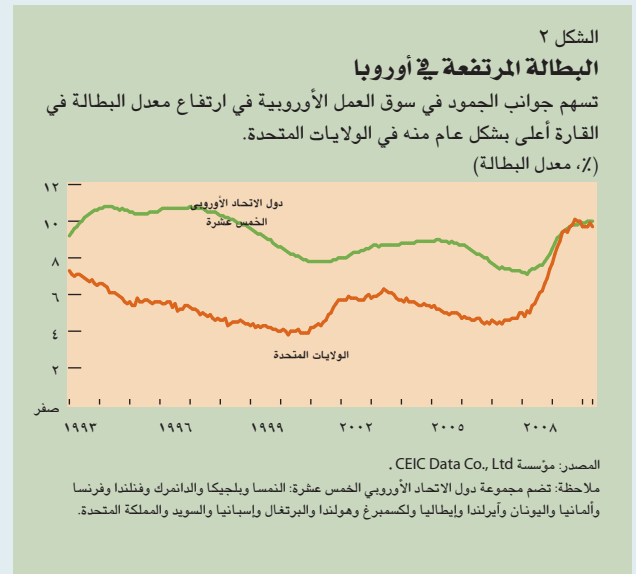
المراجع:

International Labour Office, Global Employment Trends, January 2010.

لنقص الوظائف في سوق العمل، ولكن لأن العثور على وظيفة يستغرق بعض الوقت. ومثل هذه النوبات المؤقتة من البطالة يُشار إليها بالبطالة الاحتكاكية. وتؤدي هذه التوليفة من العوامل إلى متوسط طويل الأجل غالبا ما يتذبذب حوله معدل البطالة، ويسمى معدل البطالة الطبيعي. وليس المقصود من مصطلح «طبيعي» أنه معدل ثابت لا يمكن تغييره، بل على العكس من ذلك يعني أن خصائص سوق العمل، التي غالبا ما تحركها السياسات، هي التي تحدده. وعلى سبيل المثال، فإن معدل البطالة المرتفع نسبيا في أوروبا مقارنة بالولايات المتحدة يُعزى جزئيا لنقابات العمال الأقوى وقواعد العمل الأكثر صرامة في أوروبا (انظر الشكل ٢). وقد تتيح مؤسسات سوق العمل هذه مركز تفاوضي أفضل للعمالة الأوروبية، ولكنها قد تجعل العمالة كذلك أكثر تكلفة لأصحاب الأعمال. وفي الولايات المتحدة، نجد أن الحركة النقابية أقل قوة وأسواق العمل أكثر مرونة، ولكن العمال يتمتعون عادة بمعدلات توظيف أعلى من نظرائهم الأوروبيين.

ويطلق على معدل البطالة الطبيعي أحيانا «معدل البطالة غير المتسارع» (NAIRU)، لأنه يتسق مع اقتصاد ينمو وفق إمكاناته في الأجل الطويل، لذلك فليس هناك ضغوط تصاعدية أو تنازلية على التضخم. ويوحى الجانب الآخر من هذه الحجة بأنه عندما تنحرف البطالة مؤقتا عن معدل البطالة غير المتسارع فإن التضخم يتأثر. فلننظر إلى الأمر خلال فترة ركود، أي فترة من النشاط الاقتصادي المنخفض. فمع انخفاض الطلب على السلع والخدمات، تبدأ الشركات بتسريح العمالة وفي الوقت نفسه لا ترفع أسعارها. وبالتالي يلاحظ ارتفاع البطالة وانخفاض التضخم أثناء فترات الركود (انظر «عودة إلى الأسس: ما المقصود بالركود؟» في عدد مارس ٢٠٠٩ من مجلة التمويل والتنمية). ومع ذلك فإن هذه المفاضلة بين البطالة والتضخم - التي يصفها منحني فيليبس (المسمى على اسم الاقتصادي الراحل وليم فيليبس) - ليست إلا علاقة مؤقتة؛ فبمجرد وصول الأسعار إلى نقطة توازن جديدة في سوق السلع والخدمات، تعود الشركات مرة أخرى إلى الإنتاج بكامل طاقتها وتنخفض البطالة مرة أخرى إلى المعدل غير المتسارع.

ومن خلال استيعاب الأسباب المؤدية إلى معدل البطالة التوازني في الأجل الطويل يمكن لصناع السياسات فهم الطريقة التي يستطيعون من خلالها - أو



عود إلى سابق عهد

الاقتصاد الألماني استرد دوره السابق كقاطرة لأوروبا، لكن اعتماده على الصادرات يجمع بين النعمة والنقمة

هلجه برغر ومارتن شيندلر
Helge Berger and Martin Schindler

البياني). وقد أدت العوامل الدورية والصدمات الهيكلية إلى تقلب أرصدة الحساب الجاري بشكل كبير خلال العقود الأربعة الماضية، أما من المنظور التاريخي، كانت الأرصدة الصغيرة - وحتى السالبة - هي المعتادة في ألمانيا بقدر أكبر من الارتفاعات غير المسبوقة في الآونة الأخيرة.

وشهدت أرصدة الحساب الجاري طفرتين بارزتين خلال العقود الماضية: إحداهما خلال الفترة السابقة مباشرة على إعادة توحيد ألمانيا في عام ١٩٩٠ والثانية في أواخر العقد الأول من الألفينات. وبعد وصول الناتج المحلي الإجمالي إلى متوسط ٠,٦٪ فقط خلال السبعينات والثمانينات، ارتفع رصيد الحساب الجاري إلى أكثر من ٤٪ في السنوات التي سبقت إعادة توحيد ألمانيا مدفوعا بالصعود الدوري للاقتصاد العالمي والارتفاعات - التي لم تكن سوى ارتفاعات معتدلة - في تكاليف وحدة العمل نتيجة للنمو الكبير في إنتاجية العمالة.

واستمر تدهور الحساب الجاري الذي أعقب إعادة توحيد شرق ألمانيا وغيرها طوال التسعينات، وانخفضت المدخرات الإجمالية نتيجة للعجز الكبير في الميزانية الحكومية المقترن بإعادة التوحيد والاستهلاك للحاق بالركب. وفي الوقت نفسه تأثرت القدرة التنافسية الخارجية لألمانيا سلبا بانخفاض إنتاجية العمالة في ألمانيا الشرقية السابقة مع ارتفاع تكاليف العمالة بسبب التحويل غير المواتي للمارك الألماني. كما أدى تباطؤ النشاط الاقتصادي العالمي إلى مزيد من الانخفاض في الطلب الخارجي على الصادرات الألمانية، في حين ظلت الواردات ثابتة. وكانت النتيجة هي حدوث انخفاض حاد في صافي مركز التجارة الخارجية الألمانية.

ظلت قدرة ألمانيا على إنتاج السلع التي يقبل بقية العالم على شرائها سمة ثابتة في تاريخ أوروبا الاقتصادي بعد الحرب العالمية الثانية، فأداؤها المثير للإعجاب في التصدير علامة على قوتها الاقتصادية وقدرتها التنافسية الدائمة. وعلى الرغم من حفاظ المصدرين الألمان على مر التاريخ على مستوى معين من التفوق في كثير من أسواق السلع عالية القيمة، فإن طفرة الصادرات قبل الأزمة - وبالتالي الارتفاع الحاد في فوائض الحساب الجاري - ظاهرة جديدة نوعا ما ومؤقتة على الأرجح.

وقد أدى أداء ألمانيا على صعيد التصدير إلى تحقيق انتعاش سريع تقوده الصناعة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية. ومع ذلك، فقد تحملت ألمانيا نتيجة اعتمادها على الصادرات، فأدت حالات صعود وهبوط الطلب العالمي على المنتجات الألمانية إلى التقلب الاقتصادي الحاد أثناء الأزمة المالية عندما تلا التوسع الكبير الذي سبق الأزمة انخفاض غير مسبوق في الناتج بنسبة تزيد على ٤,٥٪ في عام ٢٠٠٩. قبل أن تعيد طفرة التجارة العالمية النمو الاقتصادي إلى الجانب الموجب من جديد. ونظرا للفوائض التي سجلتها ألمانيا في حسابها الجاري، كان حضورها بارزا في المناقشات التي تتعلق بدور هذه الفوائض في النمو الاقتصادي العالمي المتوازن. كما حث المراقبون في أوروبا والولايات المتحدة الحكومة الألمانية على تشجيع الطلب المحلي كوسيلة لتحفيز التعافي العالمي.

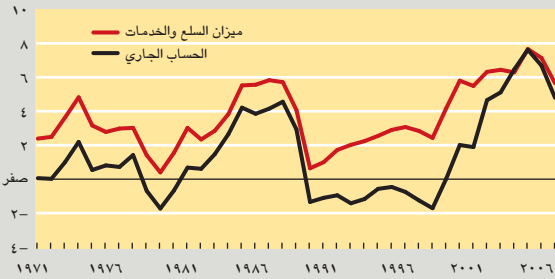
وقد يساعد إلقاء نظرة أكثر تفحصا على أداء صافي صادرات ألمانيا في إيضاح هذا الجدل - الساخن في بعض الأحيان. فالعوامل الدورية المؤقتة تؤثر على الطلب الخارجي والمحلي ولكنها لا تشكل في حد ذاتها سببا يُذكر للقلق. وبالمثل، فالفوائض الناتجة عن التطورات الهيكلية مثل تزايد أعداد السكان المسنين ليست فقط طبيعية وإنما مستحبة أيضا عندما يتحرك الاقتصاد تجاه توازن ديمغرافي جديد. ومع ذلك، هناك عوامل هيكلية أخرى ربما تكون أقل إيجابية. على سبيل المثال، فإن استمرار الجمود في أسواق الخدمات والعمل قد يضع حدا لفرص النمو النابع من المصادر المحلية، وقد يؤدي في حالة تعميق الاعتماد على التجارة إلى تقلبات غير مرغوب فيها. وهذه هي المجالات التي قد تضطلع السياسة الاقتصادية فيها بدور مهم لضبط ديناميكية الحساب الجاري لألمانيا.

التقلبات الحادة

كان أهم ما يميز الميزان التجاري ورصيد الحساب الجاري في ألمانيا منذ السبعينات هو حالات الصعود والهبوط المتكررة وليس حجمهما (راجع الرسم

حالات الصعود والهبوط

تتسم الطفرة الأخيرة في فائض الحساب الجاري لألمانيا بأنها استثنائية ويرجع عدم استمرارها. (٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، تقرير «أفاق الاقتصاد العالمي».

ولم يتحول الحساب الجاري مرة أخرى إلى الجانب الموجب إلا بعد عام ٢٠٠٠، وبدأ فترة من الصعود الحاد حتى وصل إلى الارتفاعات المشاهدة اليوم. وكانت هذه النوبة الأخيرة استثنائية ليس فقط من حيث السرعة التي ارتفعت بها أرصدة الحساب الجاري ولكن أيضا من حيث مستوياتها والتي بلغت ذروتها وهي ٨٪ تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧. وكان للعوامل الخارجية والداخلية على حد سواء دور في تشكيل ديناميكية الحساب الجاري مؤخرا، فصاحب الارتفاع في رصيد الحساب الجاري تزايد في حصة الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي، حيث واكبت الصادرات الألمانية التوسع في التجارة العالمية. وفي المقابل، نمت الواردات بدرجة أقل من القوة، مما أوحى بأن العوامل المحلية أيضا أسهمت في فوائض الحساب الجاري في الآونة الأخيرة.

القيمة مقابل التكلفة

جاء التحول في مسار ديناميكية الحساب الجاري لألمانيا بعد عام ٢٠٠٠ انعكاسا لتحسن القدرة التنافسية التي تراجعت في التسعينات مما أفضى إلى تقلص حصة الصادرات الألمانية في التجارة العالمية في ذلك الوقت. وتحركت الشركات والنقابات الألمانية في مواجهة تحدي انخفاض القدرة التنافسية بسلسلة من الاتفاقات للحد من ارتفاع الأجور، فضلا على تحسين إنتاجية العمالة، الأمر الذي ساعد على وضع حد للزيادة في تكاليف وحدة العمل ووازن تأثير الارتفاع الكبير في سعر الصرف الذي جاء بعد بدء العمل باليورو في عام ١٩٩٩.

وكان لارتفاع القدرة التنافسية غير السعوية التقليدية في ألمانيا وتكوين صادراتها دور مهم حيث وضعا الشركات الألمانية في مكانة سمحت لها بالإسهام في نمو التجارة العالمية. وبشكل خاص، فإن قوة ألمانيا في مجال تصنيع السلع الرأسمالية ساعدت على استفادة الاقتصاد من طفرة النمو في الأسواق الصاعدة مما أدى إلى توليد طلب قوى على السلع الاستثمارية. كما أدى الطلب من الولايات المتحدة دورا مهما بشكل مباشر وغير مباشر، فعلى سبيل المثال أدى تزايد طلب الولايات المتحدة على السلع الاستهلاكية الصينية إلى تزايد طلب الصين على السلع الاستثمارية.

وأخيرا، استفاد المصدرون الألمان من تخصصهم في صناعة الآلات والمعدات والسلع المصنعة ومن تركيزهم التقليدي على الابتكار والمرونة بما في ذلك تقديم خدمة متميزة بعد البيع. وكان هذا المزيج الناجح يعني أن الصادرات الألمانية كانت أقل حساسية لارتفاع الأسعار مقارنة بكثير من السلع الأخرى، الأمر الذي ساعد أيضا على تماسك الاقتصاد عندما ارتفع سعر اليورو.

الادخار لأوقات العُسر

جاء ارتفاع فائض الحساب الجاري في ألمانيا أيضا انعكاسا لزيادة المدخرات وانخفاض الاستثمار المحلي وكلاهما ناتج عن التغيرات الهيكلية التي شهدتها ألمانيا في البيئة الداخلية والبيئة الخارجية. وقد أسهمت قوة اليورو وإعادة توحيد ألمانيا وتوسع الاتحاد الأوروبي شرقا في تدويل سلسلة العرض الألمانية، فنقلت الشركات الألمانية قدرتها التصنيعية إلى الخارج للاستفادة من تكاليف الإنتاج المنخفضة ولتقاء مزيد من الارتفاع في سعر الصرف، مما يعني أن الاستثمار الأجنبي المباشر حل إلى حد ما محل الاستثمار المحلي، وأسهم هذا التطور في الارتفاع الحاد في فائض الحساب الجاري خاصة في مطلع الألفينات.

وتأثرت المدخرات المرتفعة في ألمانيا بدورها بالعوامل الدورية والهيكلية، كما تسببت الطبيعة المتقلبة لتدفقات التجارة العالمية إلى تعريض الاقتصاد لأجواء من الغموض المتزايد بشأن الأجور والأرباح وفرص العمل، مما دفع

كثير من الشركات والأسر إلى زيادة الادخار لأوقات العُسر. وبالفعل بدأت الأسر المعيشية الخاصة تقلل نفقاتها من الدخل على الاستهلاك الشخصي، خاصة وأن صافي التجارة كان أخذًا في الارتفاع خلال العقد الأول من الألفينات.

ويرجع ارتفاع المدخرات جزئيا إلى بطء حركة العوامل الهيكلية، لا سيما سكان ألمانيا الذين أصابهم الوهن والمتقدمين في العمر. وحين يتحمل السكان الشباب الأقل عددا عبء تمويل احتياجات الرعاية الصحية ومعاشات الأجيال المتقاعدة، تصبح المدخرات العالية استجابة طبيعية. ولهذا السبب لا ينبغي أن تثير الفوائض الموجبة في الحساب الجاري أي دهشة، فهي في الحقيقة ضرورية لحين الوصول إلى توازن ديمغرافي جديد.

التصدي للعوامل الهيكلية

أسهم كثير من العوامل في تحقيق الفوائض الحالية في الحساب الجاري لألمانيا. ومن الواضح أن بعض هذه العوامل مؤقت مثل تلك المتعلقة بالصعود الدوري لشركاء ألمانيا التجاريين، أما البعض الآخر فيتمس بطبيعة أكثر هيكلية. فجاء قدر كبير من المدخرات المرتفعة في ألمانيا كاستجابة عقلانية جديرة بالترحيب لتزايد أعداد المسنين من سكانها. وبالمثل فإن قوة أداء ألمانيا على صعيد التصدير هي مجرد انعكاس لمدى قدرة شركاتها على التنافس عالميا.

وتعكس كل هذه العوامل اختيارات السوق المشروعة التي استفادت منها ألمانيا وكذلك شركاؤها في التصدير بصورة جيدة، وبشكل أعم فإن ارتفاع أرصدة الحساب الجاري والميزان التجاري غير مرغوب فيه ما دام يمثل انعكاسا لتشوّهات السوق. ومن ثم، فإن محاولات تقليص فائض الحساب الجاري لألمانيا من خلال تدابير الحد من قدرتها التنافسية الخارجية - كما يوصى البعض - قد يضر بكل من الاقتصاد الألماني واقتصاد شركائها التجاريين.

ورغم ذلك، فهناك عوامل هيكلية أخرى تسهم في ارتفاع مستوى فائض الحساب الجاري قد لا تكون مستحبة بقدر العوامل الأخرى، خاصة وأن استمرار الجمود في أسواق الخدمات والعمل في ألمانيا لا يزال يعوق النمو المحلي. ويسهم هذا الجمود أيضا في البطالة الهيكلية، التي لا تزال مرتفعة، ويؤدي إلى تفاقم اعتماد ألمانيا على التجارة. على سبيل المثال، فإن اللوائح التي تجعل من الصعب تأسيس شركة جديدة في قطاع الخدمات تؤدي أيضا إلى عرقلة النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل. علاوة على ذلك يمكن أن يكون لنظام الإعانات الاجتماعية السخي عواقب غير مقصودة على سوق العمل، حيث يؤدي تراجع الحافز لقبول الوظائف ذات الأجور الأقل إلى إلحاق أكبر الضرر بقطاع الخدمات.

ورغم ذلك، فمن شأن وضع جدول أعمال واسع النطاق للإصلاح، يشمل أسواق الخدمات والعمل، أن يطلق إمكانات النمو المحلي في ألمانيا، كما أن وجود قطاع خدمات أوسع وأكثر إنتاجية سيزيد من الأهمية النسبية للاقتصاد المحلي، الأمر الذي يُتوقع أن يساعد بدوره في الحد من تقلبات الدخل وتقليص الحاجة إلى الادخار الاحترازي المصاحبة لها. كما أنه من المرجح أن يؤدي دخول شركات جديدة في قطاع الخدمات إلى الدفع نحو زيادة الاستثمارات، مبدئيا على الأقل، وأن تسهم الوظائف الجديدة في دعم الاستهلاك. ومن شأن ارتفاع كل من الاستهلاك والاستثمار أن يسهم في زيادة الواردات وهو ما يمكن أن يقلل فائض الحساب الجاري ويعزز النمو الاقتصادي. ■

هلجه برغر نائب رئيس قسم، ومارتن شيندلر خبير اقتصادي أول، وكلاهما من الإدارة الأوروبية في صندوق النقد الدولي.

البحث عن بيانات جديدة

كشفت الأزمة العالمية النقاب عن ثغرات شاسعة في الإحصاءات المالية الدولية
تعمل السلطات حاليًا على سدها

أديلهيد بيرغي - شملتس
Adelheid Burgi-Schmelz

النظام المالي... ومهمة الصندوق هي الرقابة على البلدان، لكننا نرى اليوم مؤسسات مساوية في الحجم لكثير من البلدان، أو ربما كانت أكبر منها. فكيف يتسنى لنا الاضطلاع بدور الرقابة العالمية دون توافر بيانات عما يحدث في تلك المؤسسات المالية الكبيرة؟ وقد رددت هذه الفكرة الاقتصادات المتقدمة وكبرى اقتصادات الأسواق الصاعدة أعضاء مجموعة العشرين (G-20)، فطلبت المجموعة من الصندوق ومن مجلس الاستقرار المالي (FSB) استكشاف الثغرات وتقديم المقترحات الملائمة لتعزيز عملية جمع البيانات (راجع دراسة - Burgi - Schmelz, 2009). وقد وافقت اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية - وهي المجموعة متعددة الجنسيات المسؤولة عن توجيه سياسات الصندوق - على هذا الطلب في أبريل 2009 ومرة أخرى في 2010.

ماذا ينقصنا؟

استجابة لذلك قام الصندوق ومجلس الاستقرار المالي - الذي أنشأته مجموعة العشرين العام الماضي للوقوف على مشكلات النظام المالي والإشراف على أي إجراءات لعلاجها - بوضع 20 توصية (راجع IMF and FSB, 2010, p.12) منها ما يلي:

• تعزيز البيانات اللازمة لتحقيق الفعالية في رصد ومراقبة تراكم المخاطر في القطاع المالي. ويتطلب ذلك تعزيز إتاحة البيانات، للتعرف على المخاطر المترابطة في قطاع البنوك وتحسين نطاق التغطية في شرائح القطاع المالي التي لم يترسخ فيها إبلاغ البيانات بشكل ملائم، مثل المؤسسات المالية غير المصرفية.

• تحسين البيانات عن روابط الشبكة المالية الدولية، وهو ما يستدعي زيادة المعلومات عن الروابط المالية بين المؤسسات المالية المؤثرة نظامياً، وكذلك دعم المبادرات لجمع بيانات التدفقات المصرفية عبر الحدود، وأوضاع الاستثمار، والتعرض للمخاطر وذلك بصفة خاصة لتحديد أنشطة المؤسسات المالية غير المصرفية.

• دعم البيانات اللازمة لرصد مدى تعرض الاقتصادات المحلية للصدمات. ويتطلب ذلك اتخاذ تدابير لتقوية التغطية القطاعية لبيانات الميزانية العمومية القومية وتدفق الأموال، بما في ذلك تغطية إحصاءات مالية الحكومة وبيانات أسعار العقارات في الوقت المناسب وعلى أساس موحد وقابل للمقارنة عبر البلدان. وعادة ما تكون قضايا العقارات معقدة بصفة خاصة، فتتفاوت ممارسات البلدان في إعداد تلك البيانات، غير أن تأثير أسعار المساكن على صافي ثروة الأسر المعيشية وثيق الصلة بالأزمة الحالية.

• تشجيع الإعلام الفعال بالإحصاءات الرسمية لتحسين معرفة البيانات المتاحة لأغراض السياسة.

الأزمة المالية العالمية الأخيرة عن نقص البيانات في مجالات أساسية كان بمقدورها مساعدة السلطات على قياس وإدراك المخاطر على النظام الدولي والتي نجمت عن تزايد الاندماج بين الاقتصادات والأسواق المالية. وصدور إحصاءات في الوقت المناسب - تتسم باتساقها على الصعيد الداخلي وإمكانية مقارنتها عبر البلدان - يكتسب أهمية حاسمة في مراقبة الاستقرار المالي. كما أن توافر معلومات أفضل عن الروابط بين المؤسسات المالية، عبر قنوات مثل الإقراض بين البنوك وإقراض الأوراق المالية واتفاقيات إعادة الشراء وعقود المشتقات، له دور حاسم في مساعدة السلطات على ضمان الاستقرار المالي.

ولكن في الفترة التي سبقت الأزمة المالية الأخيرة، لم تتمكن أنظمة البيانات من الرصد الشامل للاندماج المتعمق بين الاقتصادات والأسواق والروابط القوية بين المؤسسات المالية. وهناك أدلة دامغة على أن مخاطر الائتمان قد ازدادت سوءاً من جراء الاقتراض المكثف (الرفع المالي) الذي أجري كثير منه خارج نطاق مؤسسات الإيداع التقليدية (كالبانوك)، باستخدام الأوراق التجارية، واتفاقيات إعادة الشراء، وغيرها من أدوات السوق المماثلة. وتمثلت إحدى المشكلات الرئيسية أثناء الأزمة في كثافة استخدام التمويل قصير الأجل لشراء أصول طويلة الأجل (تحويل آجال الاستحقاق)، والتي أدت إلى عدم التوافق الزمني في هيكل آجال استحقاق الأصول والخصوم للشركات. ولكن نظراً لنقص البيانات، لم يكن في وسع الجهات التنظيمية والرقابية والجهات المشاركة في السوق إجراء قياس كامل لدرجة تحويل أجل الاستحقاق أو الحد الذي وصلت إليه العلاقات المتداخلة بين المؤسسات المالية والأسواق.

درس مهم في الاستقرار المالي

أشار مؤخرًا دانييل تارولو عضو مجلس الاحتياطي الفيدرالي (راجع Tarullo, 2010) إلى أن أحد الدروس الأساسية تتمثل في ضرورة أن يتوافر لدى الجهات الرقابية وصانعي السياسات والمستثمرين بيانات ومعلومات كافية لتعجيل وتيرة تقييم الآثار المحتملة، مثل احتمالات تأثير فشل مؤسسة بعينها على غيرها من المؤسسات الكبرى من خلال قنوات ائتمان الطرف المقابل، وعلى الأسواق المالية وترتيبات الدفع والمقاصة والتسوية. وقد أكد دومينيك ستراوس - كان، مدير عام صندوق النقد الدولي، في مقابلة أجريت معه مؤخرًا (Schneider, 2010) أهمية الحاجة إلى توافر بيانات شاملة بدرجة تواتر عالية في الوقت المناسب لرصد المخاطر النظامية المرتبطة بعمليات المؤسسات المالية المؤثرة نظامياً وقال «نحن في حاجة إلى توافر مزيد من البيانات، بما في ذلك تلك التي تصدر عن عدد صغير نسبياً من المؤسسات الكبرى المؤثرة على

وقد بدأ العمل لتطبيق كافة التوصيات. ويشكل سد الثغرات تحديات كبيرة في بعض الحالات مثل إيجاد الموارد اللازمة للأجهزة الإحصائية أو تغيير التشريعات. وفي حالات أخرى، ترتبط الثغرات المحددة بالمبادرات القائمة حيث يكون الإطار المفاهيمي لرصد البيانات على درجة جيدة من التطور، كما في «المسح المنسق لاستثمارات الحافظة» الصادر عن صندوق النقد الدولي.

كفاءة جمع البيانات

هناك بعض التعقيدات التي ينطوي عليها التحول من تحديد الثغرات في البيانات إلى اعتماد الأنظمة الكفء لجمع وإدارة وإبلاغ البيانات. ويقتضي هذا التحول تحديد أولويات الأنشطة، والتنسيق والتعاون الفعالين بين الهيئات الدولية والسلطات الوطنية، وتوفير الموارد الكافية ووضع الأطر التشريعية الملائمة في كثير من البلدان لتحسين قدرة الأجهزة التنظيمية والإحصائية على جمع البيانات اللازمة. وقد أقر كبار المسؤولين الحكوميين في مؤتمر بازل الذي عقد في شهر أبريل الماضي بوجود تلك المصاعب (راجع IMF، ٢٠١٠). كما أشاروا أيضا إلى أن بعضا من التوصيات الأكثر صعوبة - كتلك الداعية إلى تعزيز فهم الشبكات المالية العالمية - هي من بين التوصيات الأكثر أهمية لدعم تحليل الاستقرار المالي.

لذا لا بد لجهود جمع البيانات أن تدرك أبعادها الدولية، وأن تسعى لتحقيق المشاركة الملائمة من الجهات التنظيمية على مستوى العالم، خاصة في مناطق الاختصاص التي تضم المراكز المالية الكبيرة. فالطبيعة الدولية للأسواق المالية - على سبيل المثال - تحد من قدرة أي اقتصاد يعمل منفردا على تنظيم بيانات الأسواق المالية العالمية.

وإدراكا لتلك العوامل، اعتمد صندوق النقد الدولي ومجلس الاستقرار المالي منهجا تشوريا دوليا في وضع نموذج قياسي مشترك لإبلاغ البيانات في المؤسسات المؤثرة في النظام المالي، حيث شارك في وضعه خبراء في الاستقرار المالي وجهات رقابية وخبراء إحصائيون من البلدان الأعضاء في مجلس الاستقرار المالي - كل البلدان أعضاء مجموعة العشرين إضافة إلى منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وهولندا وسنغافورة وإسبانيا وسويسرا. ويمكن أن يكون لنموذج إبلاغ البيانات القياسي دور مهم في توحيد المعلومات وتيسير عملية تبادل البيانات الخاصة بالتعرض للمخاطر المشتركة، والروابط بين المؤسسات المؤثرة في النظام المالي. لكن التنسيق ليس دواء سحريا ناجعا - فالحوافز البارزة لا تزال باقية، مثل عدم وجود إطار تشريعي مناسب لتبادل البيانات. كذلك يتطلب الأمر معالجة قضايا السرية في الإفصاح عن البيانات وحقوق الملكية في القطاع الخاص.

إحراز تقدم

تم إحراز تقدم ملموس (راجع IMF and FSB، 2009، 2010)، وذلك على سبيل المثال من خلال إطلاق موقع «المؤشرات العالمية الرئيسية» (Principal Global Indicators) على شبكة الإنترنت في أبريل ٢٠٠٩ لتقديم البيانات المتاحة من الهيئات الدولية المشاركة في الوقت المناسب والتي تغطي بيانات القطاعات المالية والحكومية والخارجية والحقيقية، ويحتوي الموقع على روابط للدخول إلى المواقع الإلكترونية لهيئات دولية ووطنية.

وعند إنشاء موقع المؤشرات العالمية الرئيسية (Principal Global Indicators) وأقرت المنظمات الدولية السبع - التي تتألف منها المجموعة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالإحصاءات الاقتصادية والمالية - بأهمية تجاوز عمليات إنتاج الإحصاءات التقليدية للتوصل إلى مجموعة من المؤشرات الاقتصادية والمالية بمعدل تواتر أعلى وفي الوقت المناسب، وذلك على الأقل

بالنسبة للبلدان المؤثرة في النظام المالي. ونظرا للطبيعة العالمية للأزمة الأخيرة، يطالب مستخدمو البيانات بالحصول على بيانات أكثر قابلية للمقارنة على المستوى الدولي في الوقت المناسب وبمعدل تواتر أعلى. ويعتمد هذا المنهج المشترك بين الوكالات إلى حشد الموارد القائمة، ويعتمد على المزايا النسبية لكل وكالة، ويدعم تبادل البيانات بطريقة منسقة. ويُتاح أيضا للوكالات الدولية الاطلاع على مجموعات بيانات قطرية مختارة ومعرضة بطريقة تسمح بالمقارنة الواسعة عبر البلدان.

وتم تعزيز هذا الموقع على شبكة الإنترنت عدة مرات. وهناك جهود حالية لتوسيع نطاق تغطية الموقع القطرية متجاوزا بذلك اقتصادات مجموعة العشرين ومتماشيا في ذات الوقت مع مبادرات البيانات الجارية في صندوق النقد الدولي - بما في ذلك نشر المنهجيات الإحصائية الدولية، وتنسيق طرق عرض إحصاءات مالية الحكومة، وتحسين إبلاغ بيانات مؤشرات السلامة المالية على نحو منظم، وزيادة نشر البيانات وتعزيز شفافيتها من خلال «النظام العام لنشر البيانات» والمعيار الخاص لنشر البيانات» الصادرين عن صندوق النقد الدولي.

المسار المستقبلي

تم في السنوات الأخيرة إحراز تقدم كبير في إتاحة البيانات الاقتصادية والمالية وتحقيق إمكانية مقارنتها. ولكن الأزمة التي بدأت في عام ٢٠٠٧ أثارت قضايا تتطلب مناهج أكثر إبداعا لإنتاج البيانات الإحصائية، وذلك للتوصل إلى مؤشرات اقتصادية ومالية في الوقت المناسب وبمعدل تواتر أعلى وتعزيز التعاون بين الهيئات الدولية في تلبية الحاجة إلى البيانات. ويتيح العمل الجاري لسد ثغرات البيانات، خاصة النموذج القياسي المشترك لصندوق النقد الدولي ومجلس الاستقرار المالي، فرصا هائلة تسمح بتعزيز فهم القضايا المحيطة بالاستقرار المالي - خاصة تلك المتصلة بالروابط بين المؤسسات المؤثرة في النظام المالي العالمي. ■

أديلهيد بيرغى - شميلتس هي مديرة إدارة الإحصاءات في صندوق النقد الدولي. وقد ساعد في إعداد هذا المقال كل من روبرت هيث، وأندرو كيتيلي، وألفريدو ليون وجميعهم من إدارة الإحصاءات في الصندوق.

المراجع:

Burgi-Schmelz, Adelheid, 2009, "Data to the Rescue," *Finance & Development*, Vol. 46, No. 1.

Inter-Agency Group on Economic and Financial Statistics, *Principal Global Indicators website*.

International Monetary Fund, 2010, "High-Level Conference on Financial Crisis and Information Gaps" (Basel, April 8-9).

International Monetary Fund and Financial Stability Board Secretariat, 2010 "The Financial Crisis and Information Gaps: Progress Report, Action Plans and Timetables" (May).

—, 2009, "The Financial Crisis and Information Gaps: Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors" (October 29).

Schneider, Howard, 2010, "In the Wake of Financial Crises, IMF Seeks a New Role with Broader Authority," *The Washington Post*, May 20.

Tarullo, Daniel K., 2010, "Equipping Financial Regulators with the Tools Necessary to Monitor Systemic Risk," *Testimony before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, February 12.

إعادة النظر في الانهيار المالي الروسي



مارتن غيلمان
Martin Gilman

لا سوابق ولا خطط:

في أجواء التوقف الروسي عن سداد الديون عام ١٩٩٨

No Precedent, No Plan

Inside Russia's 1998 Default

MIT Press, Cambridge, 2010, 416 pp., \$29.95 (cloth).

الأزمة المالية العالمية الاهتمام
أحييت بالأزمات السابقة. ومن ثم فقد صدر كتاب مارتن غيلمان في الوقت المناسب، وهو أهم المساهمات حتى هذا التاريخ التي تناولت الانهيار المالي لروسيا في أغسطس ١٩٩٨. وكان غيلمان يشغل منصب الممثل المقيم الأول لصندوق النقد الدولي في موسكو عام ١٩٩٦ ثم استمرت إقامته فيها منذ ذلك الوقت إلا لفترة ثلاث سنوات؛ ويعرض رؤى متعمقة و متميزة لعملية صناعة السياسة الروسية، وعمل صندوق النقد الدولي، ونشوء الأزمة، ولديه معرفة بالأطراف الفاعلة، وبروسيا، والأدبيات ذات الصلة.

وكان الانهيار المالي الروسي هائلا، فقد ضرب في ثلاثة اتجاهات تمثلت في التوقف عن سداد ديون أذون الخزانة المحلية، والتخفيض الحاد لقيمة الروبل، وتجميد المدفوعات المستحقة للبنوك الأجنبية لمدة ثلاثة أشهر. وتزايدت المخاوف من التضخم المفرط وانتهاء التجربة الروسية إلى اقتصاد السوق. وكان هذا الانهيار نقطة تحول إلى الأفضل. فالملاحظ أن الناتج المحلي الإجمالي الروسي قد انخفض بمقدار ٥.٣٪ فقط في عام ١٩٩٨، ثم أخذ في النمو بمعدل ٧٪ سنويا في المتوسط خلال العقد التالي، كما أمكن شطب معظم الديون المحلية.

ويسرد هذا الكتاب بتسلسل زمني قصة تراكم الأحداث حتى بلوغها الذروة ثم انتهاء بالانهيار المالي. وقد أتقن غيلمان عملية سرد أحداث القصة المثيرة للاهتمام، فأسلوبه سهل لا يستخدم مصطلحات مهنية أو يتطرق إلى نقاط فنية دونما داع. والمؤلف صريح في آرائه على نحو ممتع للقارئ، ويميل إلى تفضيل المعنيين بالإصلاح في روسيا وإدارة صندوق النقد الدولي تحت ميشيل كامديسيوس وستانلي فيشر، بينما لا يبدي أي تعاطف مع الصناعيين ورجال الأعمال أو الشيوعيين أو القوميين أو القلة الحاكمة، أو جوزيف ستيفليتز. وتتسم ملاحظاته الشخصية العديدة بأنها مؤثرة وملهمة، فكتب يقول «كانت المشكلة على الجانب الحكومي هي عدم وضوح المسؤوليات». وتشمل أهم آرائه المتعمقة الحالة المزمنة للمؤسسات الروسية، واشتداد حدة المشكلات الاقتصادية، وضعف الدولة بعد انهيار الاتحاد السوفيتي. فلم يكن هناك تنسيق في صنع السياسات ولم تتوافر معلومات حيوية. ويعرض غيلمان أمثلة عديدة لغياب تنسيق السياسات. والأمر الذي لا يمكن تصوره هو أن كلا من وزير المالية ورئيس البنك المركزي امتنعا عن الحديث مع بعضهما إبان الأزمة المالية، بينما كان يتولى صنع القرارات في الغالب أشخاص لا يشغلون مناصب حكومية.

ويعكس غيلمان صورة جيدة عن طريقة عمل صندوق النقد الدولي. فقد كان اتصال الصندوق بصناع القرار الروسيين مثيرا للإعجاب، لكن خبراء لم يكونوا في معظم الأحيان على علم بما يجري على أرض الواقع. أما الأطراف الخارجية فتستطيع أن ترى صورة واضحة بطريقة غير عادية للمجالات التي يمكن لصندوق النقد الدولي أن يقوم فيها بدور مؤثر أو تلك التي ليس له تأثير عليها. وتدرك الغالبية مدى القيود التي تحد من صلاحياته. ويؤكد المؤلف على نحو صائب أن أكبر أدوار الصندوق هو دعم المناقشة السليمة للسياسة. وهو ينتقد الصندوق، الذي عمل فيه لفترة طويلة من الزمن، لانتهاجه سياسات محددة في معارضة الضرائب على الصادرات، وضرائب الدخل الموحدة، وصندوق التثبيت. وأعتقد أن رؤيته دقيقة؛ فبينما يجيد صندوق النقد الدولي التصرف بسرعة ودراية، يتسم فكره بشأن السياسات بالذكاء واللباقة أكثر منه ممتازا.

ويرتاح غيلمان إلى دحض ثلاثة أساطير: فعلى النقيض من التقارير الإعلامية واسعة الانتشار رغم زيفها، لم يرق أحد بسرقة المبلغ المنصروف من الصندوق في يوليو ١٩٩٨ وقدره ٤.٨ مليار دولار. كما أنه «لم يكن هناك

دليل على أن بنك نيويورك قام بغسل مليارات الدولارات للمافيا الروسية». وبعد ذلك بعدة أشهر، تراجعت صحيفة نيويورك تايمز عن ادعاءاتها بغسل الأموال، عقب نشر تحقيقات متعاقبة على الصفحات الأولى، وقامت بهاء بتضمين إيدانها لمصدرها الرئيسي لتلك الادعاءات في مقال كبير في القسم الاقتصادي. وثالثا، بالرغم من المزاعم التي لا أساس لها والصادرة بصفة خاصة عن خبير الاقتصاد جوزيف ستيفليتز، فإن هروب رؤوس الأموال لم يكن بسبب تحرير رأس المال الذي دفع إليه الصندوق. إذ أن روسيا لم تقم بتحرير عمليات الحساب الرأسمالي حتى عام ٢٠٠٦ - أي بعد ثماني سنوات من برنامج صندوق النقد الدولي - عندما اكتشفت الدولة الضعيفة استحالة سيطرتها على تدفقات رأس المال.

والغريب في الأمر هو تحفظ المؤلف في استخلاص كل الاستنتاجات من انهيار عام ١٩٩٨، الذي اتضح بعد استقراء الأحداث الماضية أنه كان نجاحا ملموسا. ويؤكد أن غياب التمويل قد فرض الانضباط المالي على الحكومة، وشجع على القيام بإصلاح ضريبي عميق، وأدى إلى إتمام الإصلاحات الهيكلية المختلفة. لكنه غير مستعد للقول بأن الانهيار جاء مبكرا لحسن الحظ، لتتمكن روسيا من الإبقاء على ١٠ مليارات دولار من الاحتياطيات أو أن التوقف عن سداد الديون سمح لروسيا بشطب نحو ٦٠ مليار دولار من ديون أذون الخزانة. لقد كان هذا الانهيار هو العلاج الفعلي بالخدمات لروسيا وقد كان علاجنا ناجعا. لكن الانهيار أدى أيضا إلى دعم نظام الحكم الاستبدادي لفلاديمير بوتين.

ويصف غيلمان أزمة عام ١٩٩٨ بقوله إنها «درس للصندوق في التواضع»، ولكن هل كان ذلك في جوهر الموضوع؟ لقد أسدى الصندوق مشورة معقولة بشأن السياسات وقدم قدرا كبيرا من التمويل لحل ضائقة روسيا في يوليو ١٩٩٨. وللأسف رفض البرلمان الروسي إصدار تشريعات بشأن التدابير اللازمة. ثم قام الصندوق في حقيقة الأمر بتنفيذ تهديده بوقف التمويل. وأعقب ذلك الانهيار الروسي الذي لاقى صناع السياسات في روسيا درسا، فقاموا من تلقاء أنفسهم بتنفيذ ما اقترحه عليهم صندوق النقد الدولي. وأعقب ذلك النجاح في حل الأزمة. وبعد كل الحماقات المالية الغربية الأخيرة، أصبحنا بالتأكيد أكثر تفهما للإخفاقات المبكرة في روسيا التي استفادت دروسا جيدة منذ ذلك الوقت.

أندرز أسلند

زميل أقدم في معهد بيترسون للاقتصاد الدولي

(ومعظمهم لم يحصلوا على درجة جامعية في اقتصاد يتزايد اعتماده على المهارات)، كان الحل السياسي السريع هو تقديم الائتمان الميسر، خاصة من خلال مؤسستي فاني ماي (Fannie Mae) وفريدي ماك (Freddie Mac)، الأمر الذي أتاح فرصة تملك منازل لمن لا يملكون القدرة على

هارفي يحلل الأزمة من منظور ماركسي إلى حد كبير .

ذلك. وبخلاف هذا الأمر، فإن تفسيرات هارفي وراجان متماثلة إلى حد بعيد حيث يذهبان إلى حدوث انفجار الفقاعة عندما يصبح الانتعاش الاستهلاكي الممول بالديون غير قابل للاستمرار.

هل حل هارفي لغز انهيار المالي؟ ليس تماما. فقد قدم حكاية جديرة بالتصديق، لكن الأمر المخيب لآمال الاقتصاديين هو أن «لغز رأس المال» يفتقر إلى التفاصيل. فيغطي الكتاب عددا كبيرا من الأفكار الرئيسية والمثيرة للاهتمام إلا أن أيا منها لا يتضمن تفاصيل كافية قد نخرج منها بفرضيات قابلة للاختبار. على سبيل المثال، متى يصبح انخفاض حصة العمالة من الدخل قيذا حاسما على بيع رأس المال للسلع؟ وهل تقتضي النظرية انخفاض الأجور الحقيقية فعلا أم مجرد عدم مواكبة ارتفاع الإنتاجية والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي؟ وألا يساعد الطلب المتزايد من العمال الصينيين - الذين تتزايد أجورهم الحقيقية - في موازنة تراجع الطلب من العمال الأمريكيين الذين تتعرض وظائفهم للتعهيد الخارجي؟ فلا يعبر هارفي عن أفكاره بدقة كافية لإيضاح تلك التساؤلات. إلا أنه لحسن الحظ، هناك آخرون يعملون لتشكيل هذه النظرية بالفعل مع الدقة التحليلية التي يُرجح أن يطلبها الاقتصاديون. وفي نفس الوقت فقد أُلّف هارفي كتابا مثيرا للأفكار، وهو مساهمة مهمة للإجابة عن السؤال «كيف أمكن حدوث كل ذلك؟»

وفي النهاية، هل أقيّل بنظرية هارفي حول أسباب وقوع الأزمة المالية العالمية؟ ليس بعد. وهل سأشتري كتابه؟ أجل بالقطع.

آنيش ريكس غوش

رئيس قسم في إدارة البحوث

صندوق النقد الدولي

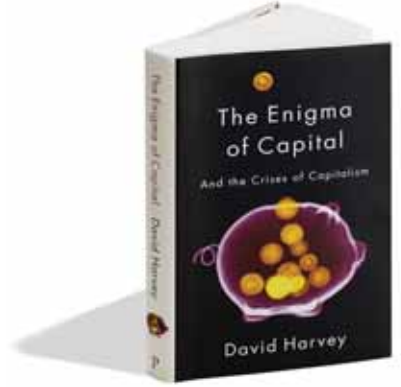
ففي الوقت الذي تولى فيه كل من ريجان وقاتشر السلطة، كانت العمالة مقهورة سياسيا، ولم تعد الأجور الحقيقية للعمال تتماشى مع زيادة الإنتاجية. إلا أنه لكي يتمكن رأس المال من بيع سلعة، لا بد أن يحصل العمال على دخل كاف (فهناك يخوت كثيرة لا يستطيع أن يشتريها سوى أصحاب المليارات). كيف يمكن إذا الحفاظ على الطلب في مواجهة انخفاض حصة العمالة من الدخل؟ بتقديم الائتمان الميسر! الأمر الذي يحقق طلبا فعالا على السلع، ويوفر مصدرا إضافيا للدخل لرأس المال من خلال مدفوعات الفائدة.

وهذا هو بالضبط ما حدث، كما يقول هارفي.

ففي الولايات المتحدة مثلا، انخفضت حصة الأجور والمرتبات من نحو ٥٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي في فترة الستينات إلى أقل من ٥٠٪ في فترة الثمانينات، وتراوحت في حدود ٤٥٪ في عام ٢٠٠٥؛ بينما ارتفعت نسبة خدمة دين المستهلك (مدفوعات خدمة الدين كنسبة من الدخل المتاح للإنفاق) من نحو ١٠٪ في عام ١٩٨٠ إلى ما يزيد على ١٣،٥٪ في عام ٢٠٠٥. وأدى هذا الأمر في نهاية المطاف إلى انهيار الهيكل المتداعي، فبدون زيادة حقيقية في الدخل، لم تتمكن العمالة من تسديد ديونها المتزايدة، وأعقب ذلك حدوث الأزمة المالية.

وما مدى إمكانية تصديق هذه القصة؟ أولا، هناك بعض الحقائق (غير الخلافية إلى حد بعيد)، ففي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة على الأقل، تفاقمت حالة عدم المساواة في الدخل خلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية أو نحوها؛ وكان هناك ازدهار في إقراض المستهلك (خاصة ما يتعلق بالرهن العقاري السكني)؛ وقد تعرضنا لتونا لأسوأ انهيار مالي منذ الكساد الكبير. (وبالفعل، كما يشير هارفي، كانت توجد اتجاهات مماثلة لتزايد عدم المساواة وتصاعد مديونية الرهون العقارية قبل الانهيار المالي في عام ١٩٢٩).

وليس هارفي هو الوحيد الذي لاحظ تلك الاتجاهات العامة، فيروي راغورام راجان قصة مماثلة في «شقوق الصدع» (Fault Lines)، وإن كانت تقوم على أقساط التعليم الجامعي بدلا من الصراع الطبقي. ويؤكد راجان نسبة التوزيع ٩٠ - ١٠، ففي الفترة بين عامي ١٩٧٥ و ٢٠٠٥، شهدت القوة الشرائية لأولئك الواقعين في المثين التسعين لتوزيع الدخل زيادة في أجورهم بنسبة ٦٥٪ أكثر من أولئك القابعين في المثين العاشر الأدنى. وبالنسبة للفئة الواقعة في المثين العاشر



ديفيد هارفي
David Harvey

لغز رأس المال

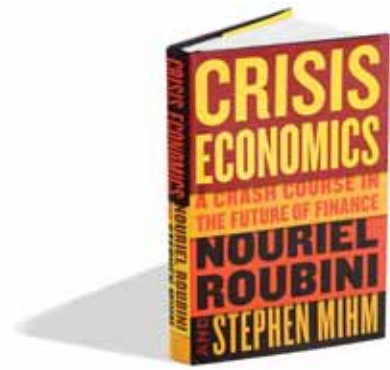
The Enigma of Capital

Profile Books, London, 2010, 256 pp., \$24.95 (cloth).

أدت الأزمة المالية العالمية بطبيعة الحال إلى نشأة عدد كبير من النظريات حول سبب حدوثها. وبينما تركز معظم النظريات، من منظور ضيق، على عامل أو آخر منها - مثل الاختلالات العالمية، أو التخفيض المفرط لأسعار الفائدة الأساسية، أو إخفاقات التنظيم المالي - يقدم كتاب ديفيد هارفي بعنوان «لغز رأس المال» (The Enigma of Capital) شرحا أكثر شمولا. وبالنسبة لهارفي، الذي يحلل الأزمة من خلال منظور ماركسي إلى حد كبير، فإن السبب الجذري للأزمة هو الصراع الطبقي بين رأس المال وعنصر العمل على توزيع الكعكة الاقتصادية.

وفيما يلي مسار قصة هارفي الأساسية. كان التراكم المستمر لرأس المال ودعم القوة الاقتصادية للرأسماليين قيد السيطرة في البلدان الصناعية في فترة الستينات بسبب نقص عنصر العمل. لكن الهجرة - بما في ذلك برامج استضافة العمالة في أوروبا وإصلاحات نظام الهجرة في عام ١٩٦٥ في الولايات المتحدة - والتطور التكنولوجي الذي لا يحتاج إلى أعداد كبيرة من العمال، والتعهيد الخارجي لبلدان مثل الصين، كانت كلها تعني التحول التدريجي في القوة التفاوضية بين رأس المال والعمل.

الرجل الذي تنبأ بالأزمة



نورييل روبيني وستيفان ميم

Nouriel Roubini and Stephen Mihm

أزمة في علم الاقتصاد:

Crisis Economics

دورة مكثفة في مستقبل التمويل

A Crash Course in the Future of Finance
Penguin Group (USA) Incorporated, New York,
2010, 368 pp., \$27.95 (cloth).

نورييل روبيني - أحد مؤلفي كتاب

يُعرف

«أزمة في علم الاقتصاد» - بأنه الرجل الذي تنبأ بحدوث الأزمة

المالية العالمية. وهذا الكتاب هو سرد زمني لعملية التفكير في هذه المسألة وكيف تسنى له التنبؤ بحدوثها. وبينما تختلف كل أزمة عن الأخرى، تركز الفرضية الأساسية في هذا الكتاب على العوامل القوية المشتركة بين الأزمات والتي جعلها محتملة وتحقق إمكانية التنبؤ بها. والمغزى هنا هو أن الرأسمالية والأزمات رقيقان طبيعياً.

ويتسبب «التدمير الخلاق» بالضرورة في حدوث الأزمات - وهو الآلية التي يدفع بها الابتكار التقني عجلة النمو الاقتصادي. وينصح الكتاب بالتدمير الخلاق الخاضع للسيطرة، الذي يأتي من فهم الأزمات وإدارتها. ويصحح الكتاب القارئ في جولة من خلال المفكرين العظام في علم الاقتصاد الذين كتبوا عن الدورات الاقتصادية والانهيارات المالية أمثال: جون ستيوارت ميل، وغيفونز، وماركس، وشومبيتر، وكينز، وفيشر، ومينسكي. وبينما يبدو الأمر عادياً للباحث، سيدج القارئ العادي صدى معاصراً للوصف الذي قدمه عالم الاقتصاد جون ستيوارت ميل في القرن التاسع عشر لازدهار الائتمان وانهيائه.

ويتمتع هذا الكتاب بإيقاع وحيوية الروايات المثيرة، فالسرد حافل بالمواقف والحلول، وهناك العديد من الأشرار (بما في ذلك آلان غرينسبان) والقليل من الأبطال. وقد يُعتبر روبيني من الأبطال، مع وجود آخرين غيره أقل شهرة. لكن النصيحة لا تلقى صدًى وسط الأجواء الصاخبة. ويأخذ الكتاب القارئ إلى عالم الهندسة المالية المحير. ويصف، كجزء من شرحه للتوريق، نموذج «إنشاء القروض وتوزيع المخاطر» ويوضح كيفية عمل التزامات الدين المضمون بأصول (CDOs)، والتزامات الدين المضمونة - تريبب، والتزامات الدين المضمونة-تكعيب. كما يشير أيضاً إلى مكافآت المصرفيين، وخوض المخاطر، والخطر الأخلاقي، ورفع القيود التنظيمية، والمبالغة في الرفع المالي، والمدخرات العالمية، والائتمان الميسر، ونمو جهاز الظل المصرفي. ويصف الفصل الرابع في الكتاب كيف أدى خليط من تلك العناصر إلى وقوع أزمة القروض العقارية عالية المخاطر التي لم تقتصر على مجرد انهيار مصرفين استثماريين، بل قرب انهيار كل من فاني ماي، وفريدي ماك، والمجموعة الأمريكية الدولية للتأمين (AIG) - وما صاحبه من إضعاف الجدارة الائتمانية للولايات المتحدة. ويتناول الكتاب كيفية تطور العدوى في النظام المالي للولايات المتحدة وتحولها إلى وباء عالمي، فيضعف أسطورة فك الارتباط بين دعم الدخل ومستوى الإنتاج. ومع ذلك، ومهما كان اقتراب العالم من تكرار تجربة الكساد الكبير، فقد تم استيعاب الدروس وقامت البنوك المركزية الرئيسية بتطبيق سياسات مبتكرة وجذرية لمنع تكرار تلك التجربة. وقد تمت مناقشة تلك السياسات الجذرية، لكن المؤلفين يتساءلان عما إذا كان الدواء هو مجرد تأخير بداية الأزمة التالية. فتدخل السلطات لم يميز بين الطيب والشريد والقبيح. وتترك مسألة حتمية الهبوط الاقتصادي التالي مفتوحة.

وتأخذ الفصول التالية القارئ إلى إجراءات السياسة. فيرى المؤلفان أن الفلسفة السائدة قبل حدوث الأزمة كانت هي «السوق تعرف أكثر». ولكن ليس هذا هو ما يدرس في مناهج الاقتصاد. فإخفاقات السوق بسبب انعدام اليقين، وعدم تجانس المعلومات، والخطر الأخلاقي هي موضوعات معتادة في برامج دراسة الاقتصاد. ولا يمثل تجاهل ما يدرس في علم الاقتصاد أزمة لهذا العلم، لكنه قد يكون كذلك بالنسبة لخبراء

الاقتصاد الذين تحركوا ببطء لإطلاق صفارة الإنذار. وتناول الكتاب عدداً من المقترحات العملية - التي نوقش معظمها في وسائل الإعلام - بداية من هيكل مكافآت رجال البنوك وحتى إدراج الأصول المسمومة التي اعتبرها مهندسو المال في وول ستريت جزءاً من مجمع المكافآت. وتشمل المقترحات الأخرى «الرصد الديناميكي للمخصصات» (زيادة رأس المال الإلزامي في فترات الازدهار لتغطية الخسائر الحتمية في حالات الهبوط الاقتصادي)، ووضع قواعد أكثر صرامة لإدارة السيولة والعودة إلى أحد أشكال قانون غلاس-ستيغول (فصل البنوك الاستثمارية عن البنوك التجارية)، وفرض متطلبات أقوى على رأسمال صناديق التحوط التي تتعامل في مبادلة مخاطر عدم السداد (عقد تأمين يؤدي المدفوعات في حالة العجز عن السداد والذي يمكن مع ذلك تداوله بحيث يمكن لوكيل ليس لديه مصلحة قابلة للتأمين أن يحتفظ به)، وتحسين حوكمة الشركات، والحاجة إلى الحد من الاعتماد على وكالات تصنيف المخاطر، والحاجة إلى تقليص حجم البنوك. وكثير من هذه المقترحات معقول، وبعضها محل خلاف.

وربما كان عنوان الكتاب مغلوطيناً. فأزمة علم الاقتصاد لا تتطلب نوعاً خاصاً من علم الاقتصاد: ذلك أن ما يلزم تغييره - تجاوباً مع الأزمة - هو التيار العام لتدريس علم الاقتصاد. فليس ثمة خطأ في توخي الدقة وبناء النماذج ما دام الدارسون يتعلمون التقييم النقدي الذي لا بد أن يصاحبها. وحتى أنصار «فرضية الأسواق الكفاء» قد تخلوا منذ فترة طويلة عن الصياغات الساذجة، بينما هناك قدر كبير من التنفيذ المبني على أساس تجريبي. وأفضل طريقة لتطوير التقييم النقدي هي دراسة التاريخ الاقتصادي، وهذا هو الدرس الذي خرجت به من هذا الكتاب. وللأسف، فإن كثيراً من أقسام علم الاقتصاد قد أحالت دراسة تاريخ الاقتصاد إلى هوامش المناهج. وكما يقول المؤلفان «التاريخ يعزز التواضع، وهي صفة تظهر عند تقييم الأزمات». فمن يستطيع أن يختلف مع هذا الرأي؟

كنت ماثيوز

أستاذ كرسي سير جوليان هودج للبنوك والتمويل، كلية إدارة الأعمال في كارديف



التواؤم مع طفرات التدفقات الرأسمالية الداخلة

إزاء طفرات التدفقات الداخلة الأخيرة، عادت بعض الأسواق الصاعدة إلى فرض القيود على رأس المال

فقد شددتا الضوابط على تدفقات رأسمالية داخلة معينة في عام ٢٠٠٧. وقامت البرازيل في وقت أقرب بفرض ضريبة على بعض معاملات النقد الأجنبي في نهاية ٢٠٠٩، وتكميلها بضريبة أخرى على تدفقات معينة من رؤوس الأموال المساهمة في عام ٢٠١٠.

لكن الأدلة على فعالية ضوابط رأس المال هي أدلة مختلطة؛ فالضوابط بصفة عامة غير قادرة على الحد من الحجم الإجمالي للتدفقات الداخلة أو الحد من تقلبات سعر الصرف. ومع ذلك، يبدو أنها تطيل هيكل آجال استحقاق التدفقات الداخلة، مما يؤدي إلى جذب تدفقات أكثر استقراراً، وإتاحة بعض الاستقلال النقدي بالمحافظة على حد بين أسعار الفائدة المحلية والأجنبية. واتخذت كل من ماليزيا في عام ١٩٩٤ وشيلي في عام ١٩٩١ تدابير للحد من تدفقات الديون قصيرة الأجل الداخلة تمكنت بموجبها من خفض حجم صافي التدفقات الداخلة وإطالة هيكل آجالها.

كان أحد آثار الأزمة العالمية الأخيرة هو حدوث طفرة في تدفقات رأس المال إلى الأسواق الصاعدة خاصة تلك الواعدة باحتمالات نمو قوية. وللتدفقات الرأسمالية الداخلة منافع معروفة وهي تكميل دور المدخرات المحلية في تمويل النمو الاقتصادي ودعم تنوع مخاطر الاستثمار والإسهام في تطوير الأسواق المالية. إلا أن الطفرة المفاجئة للتدفقات الرأسمالية الداخلة قد تؤدي إلى تعقيد إدارة الاقتصاد وحدث فقاعة أسعار الأصول وزيادة المخاطر النظامية في القطاع المالي. وبالإضافة إلى ردود أفعال السياسات التقليدية مثل إجراء تغييرات في سعر الصرف، وتعديلات السياسات المالية والنقدية، والتدخل في عمليات الصرف الأجنبي، وتراكم الاحتياطي، والتدابير الاحترازية، عادة ما تستخدم الاقتصادات الصاعدة ضوابط رأس المال - بتشديد الضوابط على التدفقات الداخلة، أو تخفيفها على التدفقات إلى الخارج، أو كليهما - في محاولة لتخفيف حدة المخاطر المصاحبة لتقلبات التدفقات الرأسمالية الدولية.

وقبل الأزمة العالمية الأخيرة، اقتفى كثير من الأسواق الصاعدة خطى الاقتصادات المتقدمة بفتح اقتصاداته أمام الاستثمار الأجنبي والسماح للمستثمرين المحليين بالاستثمار في الخارج. ونتيجة لذلك، ازدادت خلال العقدين الأخيرين تدفقات رأس المال عبر الحدود - من الاقتصادات المتقدمة إلى الاقتصادات الصاعدة وفيما بين الاقتصادات الصاعدة. لكن رد فعل بعض الاقتصادات الصاعدة كان فرض قيود على تلك التدفقات. على سبيل المثال، قامت كل من الأرجنتين وتايلند وكولومبيا بتطبيق شروط الاحتياطيات غير المعوضة على معظم أنواع التدفقات الرأسمالية الداخلة في النصف الثاني من العقد الأول من الألفينيات. كما اتخذت تايلند إجراء فعالاً بتحرير ضوابط التدفقات الخارجة لموازنة جزء من تدفقات رأس المال الداخلة وذلك بالسماح للمقيمين بالاستثمار في الخارج. وطبقت كرواتيا مزيجاً من التدابير الاحترازية وضوابط رأس المال على اقتراض البنوك من الخارج لمعالجة الزيادة الكبيرة في التوسع الائتماني. وبينما اتبعت كل من الهند والصين عملية تحرير تدريجية للحساب الرأسمالي،

ما هي الضوابط على رأس المال؟

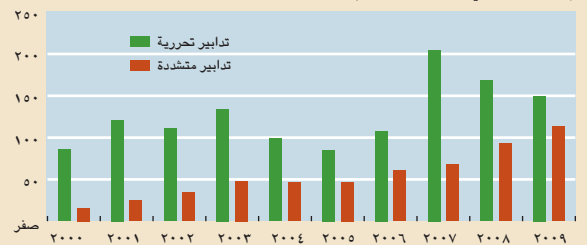
بينما لا يوجد عامة تعريف قانوني واحد متفق عليه لضوابط رأس المال، فهي بمعناها الواسع تدابير تنظم تدفقات رؤوس الأموال الداخلة والخارجة. ويمكن أن تتخذ الضوابط أشكالاً عدة، إلا أنها عامة تدخل ضمن فئتين رئيسيتين هما الفئة الإدارية والفئة القائمة على السوق. وتؤدي الضوابط القائمة على السوق، مثل شروط الاحتياطيات غير المعوضة وفرض ضرائب على التدفقات المالية، إلى تثبيط المعاملات المستهدفة بزيادة تكلفتها. أما الضوابط الإدارية فتحظر المعاملات الرأسمالية أو تفرض قيوداً كمية صريحة عليها. ونظراً لأن الضوابط الإدارية عادة ما تخضع تلك المعاملات لشروط الحصول على موافقة السلطات، فإنها عادة تكون أقل شفافية من الضوابط القائمة على السوق.

حول قاعدة البيانات

منذ عام ١٩٥٠ وقاعدة بيانات «التقرير السنوي حول ترتيبات وقيود الصرف» (AREAER) تقوم بتتبع ترتيبات الصرف والتجارة في كل البلدان الأعضاء في الصندوق، وبالبالغ عددها ١٨٧ بلداً. ويجري تحديث هذه القاعدة المتميزة سنوياً بناء على المعلومات التي ترد من سلطات البلدان في معظم الأحيان. وتوفر قاعدة البيانات أيضاً معلومات عن الأنواع المختلفة من ضوابط رأس المال المطبقة في تلك البلدان، والقيود على المدفوعات والتحويلات الدولية الجارية، وترتيبات المدفوعات والإيرادات، والإجراءات الخاصة بحسابات المقيمين وغير المقيمين، وترتيبات سعر الصرف، وتشغيل أسواق الصرف الأجنبي. وتشمل القاعدة أيضاً التدابير المطبقة في القطاع المالي، بما فيها التدابير الاحترازية. وتتوافر قاعدة البيانات على أساس تجريبي في الموقع الإلكتروني التالي:
www.imfarear.org (username: trial; password: imfarear).

منذ بدء الأزمة المالية في ٢٠٠٨، فرضت كل من الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات النامية مزيداً من الضوابط على تدفقات رأس المال - بتطبيق تدابير أقل تحملاً وزيادة التدابير المتشددة.

(عدد التغييرات في ضوابط رأس المال)



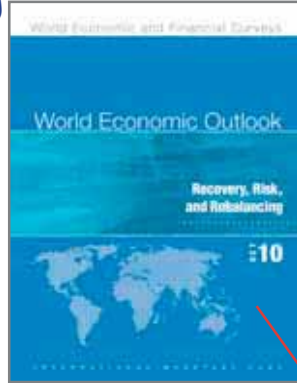
المصدر: قاعدة بيانات AREAER.

إعداد أنا ماريا كوكينين من إدارة الأسواق النقدية والرأسمالية في صندوق النقد الدولي.

وسع نطاق خبرتك العالمية قم بزيارة مكتبة صندوق النقد الدولي

آفاق الاقتصاد العالمي

تعرض آفاق الاقتصاد العالمي، الزاخرة بحقائق وأرقام عن بلدان بعينها وتوقعات على النطاق العالمي، آفاق النمو، والتضخم، والتجارة، وتطورات اقتصادية أخرى في صيغة عملية واضحة.



تقرير عن الاستقرار المالي العالمي

يوفر التقرير فهما أعمق لتدفقات رأس المال العالمية بتغطية الأحوال السائدة في الأسواق المالية العالمية. وهو يلقي الضوء على القضايا الراهنة التي يمكن أن تؤثر على استقرار الأسواق المالية.



صدرتوا

جعل اللامركزية المالية مجدية تجربة عبر البلدان

يستند هذا الكتاب إلى الأدبيات ذات الصلة والمشورة التقنية والسياسية التي قدمها صندوق النقد الدولي لطائفة من البلدان الأعضاء، ويناقش العوامل الرئيسية التي تساعد في جعل اللامركزية مستمرة وكفؤة ومنصفة من منظور اقتصادي كلي. وهو يركز على إصلاحات المؤسسات الملائمة لظروف البلدان المختلفة، وتسلسلها المناسب.

روابط مالية كلية

الاتجاهات، والأزمات، والسياسات

ظلت الروابط الكلية زمنا طويلا هي جوهر ولاية صندوق النقد الدولي في الإشراف على استقرار النظام المالي العالمي. ويجمع هذا المجلد معا بعضا من خيرة كتابات خبراء الصندوق الاقتصاديين عن القضايا المالية الكلية. وهو يلقي الضوء على قضايا ونهج وجهت تفكير الصندوق في مجال يشكل جزءا متزايدا من أهمية من إحالة الصندوق.



اطلب الآن: قم بزيارة مكتبة صندوق النقد الدولي اليوم
وتصفح لتعثر على أحدث التقارير والمطبوعات والبيانات.

