

الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية
مذكرة معلومات أساسية



سياسات الاقتصاد الكلي والنمو

جاياتي غوش

بروفيسور،

مركز الدراسات الاقتصادية والتخطيط

كلية العلوم الاجتماعية

جامعة جواهر لال نهرو

نيودلهي، الهند

الأمم المتحدة

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة
(UNDESA)

-2007-

تنويهات

تم إغناء هذه المذكرة بشكل كبير من خلال ردود وتعليقات واقتراحات من عدد كبير من الناس. وعلى وجه الخصوص، أنا مدين جداً لـ ك.س. جومو، وتيري ماكينلي، وجوزيف ستيغليتز، ووليم إيستيرلي، وهاري شوت، وإيزابيل أورتيز، وباربرا بارونجي، وإدارة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة. وأتقدم بالشكر الخاص إلى خوو خاي جين الذي ساعد على إعادة تنظيم تحرير المادة لجعلها سهلة الفهم، بالإضافة لتوفير العديد من الاقتراحات المفيدة.

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة تنوّه بامتنان بالدعم المالي الذي قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمشروع من أجل إصدار هذه المذكرة.

الترجمة للعربية:

سيف الدين عموص

نيو يورك، حزيران/يونيو 2007

حقوق الطبع محفوظة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة

Copyright © United Nations DESA

هذه المذكرة تسعى لأن تنمي التفكير والنقاش حول خيارات السياسة في تحضير الاستراتيجيات الوطنية للتنمية. تم تحضير التحليلات والتقديرات والبيانات من قبل المؤلفين وتمت مراجعتها استجابة للآراء النقدية التي قدمها العديد من المراجعين، وهي لا تمثل بالضرورة وجهات نظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، ويجب ذكر الكاتب بالشكل المناسب للاقتباس.

قائمة المحتويات

4	.....	TU.I	المقدمة TU
5	.....	TU.II	ما هي سياسة الاقتصاد الكلي؟ TU
6	.....		صلات قصيرة المدى وبعيدة المدى TU
7	.....		السياسة في اختيار السياسات TU
8	.....	TU.III	السياسات المالية TU
8	.....		حشد الموارد العامة TU
11	.....		تعزيز سياسة الضريبة المحلية TU
12	.....		الضرائب الانتقائية على رأس المال TU
13	.....		الضرائب التجارية TU
14	.....		إدارة التوفير العام للخدمات TU
16	.....		استخدام المساعدات الإنمائية الخارجية بفعالية TU
18	.....		الإفناق الحكومي TU
18	.....		أنماط الإفناق الحكومي TU
22	.....		تبعات العجز الحكومي TU
23	.....		هل العجز المالي سيء دائما؟ TU
26	.....		إدارة الدين العام TU
28	.....	TU.IV	السياسات النقدية TU
28	.....		توسيع نطاق السياسة TU
30	.....		هل يمكن للسياسة السيطرية على عرض النقود؟ TU
31	.....		استهداف التضخم أم استهداف النمو والعمالة والرفاه؟ TU
34	.....	TU.V	إدارة الدورات الاقتصادية TU
36	.....		"مُثبتات تلقائية" TU
37	.....		مُثبتات اختيارية TU
37	.....	TU.VI	سياسات سعر الصرف في الدول النامية المفتوحة TU
41	.....	TU.VII	الملحق TU
41	.....		هل يجب أن يكون المصرف المركزي "مستقلا"؟ TU
43	.....	TU.VIII	المراجع TU

قائمة الصناديق

10	صندوق 1: مميزات ضريبة القيمة المضافة ومساوئها
20	صندوق 2: هل يجب تقليص التوظيف في حجم القطاع العام؟
21	صندوق 3: السياسات الاقتصادية الكلية والنمو: الحالة الهندية
26	صندوق 4: المستويات المرغوبة للدين العام
28	صندوق 5: سياسات الاقتصاد الكلي في منطقة غرب آسيا
35	صندوق 6: التغييرات في طبيعة الدورات الاقتصادية في الدول النامية
39	صندوق 7: ارتفاع سعر الصرف و "أزمات" الأسواق الناشئة

I. المقدمة PT*

يعتبر استقرار الاقتصاد الكلي شرطاً ضرورياً من أجل التنمية والنمو. ومع ذلك فإن أحداث العقد الأخرين تشير إلى أن الأفكار الراجحة حالياً، وكذلك توصيات السياسات، حول الأمور التي تشكل إدارة جيدة للاقتصاد الكلي ولتحقيق الاستقرار، كانت ضيقة إلى حد بعيد. وفي الواقع، فقد أدت في العديد من الدول إلى نتائج على عكس ما كان مرجواً.

أدت التطورات في العقد الأخير إلى تغيير التصورات السائدة في العالم عن طبيعة سياسات الاقتصاد الكلي المرغوب فيها، وقد أظهرت الأزمة المالية الآسيوية في نهاية التسعينات، وعملية الانهيار في الأرجنتين في بداية هذا العقد إمكانية أن تكون الاستراتيجيات المالية "الحكيمة" ظاهرياً قد ظلت مرتبطة بعمليات اقتصاد كلي غير مستدامة أدت إلى احتمالية نشوب أزمات. إن التركيز الواضح الذي تضعه الأمم المتحدة والمجتمع الدولي على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والحاجة لتأمين تمويل للتنمية قد دلت على الحاجة إلى تغيير التركيز في الاستراتيجيات الاقتصادية. كل ذلك مع عوامل أخرى متعلقة أنتجت فهماً واسعاً بأن إدارة الاقتصاد الكلي في الاقتصادات النامية المفتوحة لا بد وأن يقودها الإطار العام التالي:

- تحتاج سياسة الاقتصاد الكلي إلى أن يتم تطويرها ضمن إطار منسق، وبذلك تكون السياسات المالية والنقدية ومعدلات الصرف وإدارة رأس المال متجانسة مع بعضها البعض.
- يجب أن يكون الأفق الزمني متوسط المدى، وأن يكون موضوعاً ضمن إطار منظم يقدم الخطوط التي تنظم استراتيجيات الاقتصاد الكلي والإنفاق العام.
- النمو الاقتصادي، واستقرار سبل العيش، وخلق فرص العمل يجب أن تعطى اهتماماً، وأن لا يتم استبعادها من خلال التركيز *بالغ الضيق* على استقرار الاقتصاد الكلي والسيطرة على التضخم.
- ليست محصلة معدل النمو الاقتصادي فقط هي العامل الحاسم، بل طريقة هذا النمو أيضاً. وفي الحقيقة، فإن معدل نمو متوسط ومستدام، والذي يتضمن خلق فرص عمل وخفض مستويات الفقر مفضل على معدل نمو أعلى ولكن مبني على عدم مساواة أكبر في الدخل ويحتوي إمكانية أكبر للتقلبات والأزمات.
- يجب أن يكون الهدف الأساسي لمعظم البلدان خلق فرص عمل إنتاجية تؤدي إلى "عمل لائق". وهذا يتطلب أكثر من وضع سياسة للاقتصاد الكلي فقط؛ فالسياسات الصناعية التي تؤمن حوافز مدروسة بدقة من أجل تشجيع الاستثمار المرغوب فيه، والسياسات المالية التي تتضمن سياسات ائتمان موجهة، كلاهما يلعب دوراً مهماً.
- يجب الإقرار بأهمية الإنفاق العام في دعم وتوسيع قاعدة الموارد البشرية المنتجة للدولة من خلال الإنفاق الاجتماعي. كذلك يجب على سياسات الاقتصاد الكلي أن تضمن المحافظة على هذا الإنفاق العام في القطاعات الاجتماعية بمستويات ملائمة.

* أعد هذه المذكرة جاياتي غوش، وهو بروفييسور في مركز الدراسات الاقتصادية والتخطيط، كلية العلوم الاجتماعية، جامعة جواهر لال نهرو، نيودلهي، الهند. جميع التعليقات والاستفسارات يمكن إرسالها إلى إيميل: esa@un.org

- تحتاج حكومات الدول النامية أن تكون أكثر ثقة بالتأثير الإيجابي للسياسات المالية التوسعية/المناسبة وعلى الخصوص الدور الحاسم للاستثمار العام.
- يجب تركيز اهتمام أكبر على زيادة الموارد العامة بطرق لا تتردد سلبي على الفقراء، مثلاً من خلال تطبيق فعال لنظام ضريبي تصاعدي مباشر، والضرائب التجارية (المرنة)، والضرائب على حركة رأس المال.
- يجب أن تتماشى السياسة النقدية مع السياسة المالية، وليس العكس، ويجب أن تكون كلا السياستين موجهة نحو أهداف اقتصادية حقيقية مثل خلق فرص عمل، وحماية أسباب المعيشة وتوسيعها وتقليص رقعة الفقر. وكل هذا له مضامين على نوع الاستقلالية التي تمنح للمصرف المركزي، وهي أيضاً تعني أن عملية استهداف التضخم بحد ذاتها لا يمكن أن تكون الهدف المحوري للسياسات النقدية.
- ينبغي إدارة معدلات الصرف بمرونة، حتى إلى درجة خلق نطاق معين للسعر يسمح بضمانة لقوى السوق أن تعمل. وهذا يتطلب بعض السيطرة على حركة حسابات رأس المال، ومن الأفضل أن يتم ذلك من خلال عدة آليات مرنة.
- أخيراً وليس آخراً، كل سياسات الاقتصاد الكلي يجب أن تعبر اهتماماً كبيراً لاعتبارات المساواة وتأثيرها.

وباختصار، فإن البراغماتية ضمن إطار تشجيع النمو، والمرونة الموجهة بمتطلبات خصوصية كل دولة، يجب أن تكون المبادئ الهادية، بدلا من الدوغما المستندة إلى مقاربة "أسلوب واحد يناسب جميع الحالات".

المادة التالية تشرح بإسهاب النقاط السابقة، ونحن لا نقترح سياسة محددة، لاستحالة ذلك نظراً للفوارق بين الدول النامية. وبدلاً من ذلك، نحن نثير قضايا أساسية لتؤخذ في الاعتبار ونقترح الفضاء السياسي المتاح من أجل تناولها. ونبدأ في الجزء التالي بوضع سياسة الاقتصاد الكلي في سياقها، وبعد ذلك ننظر في السياسة المالية والسياسة النقدية، وإدارة الدورات الاقتصادية، وسياسة معدلات الصرف في الأقسام الأربعة التي تليها.

II. ما هي سياسة الاقتصاد الكلي؟

تهتم سياسة الاقتصاد الكلي بالمحصلات النهائية للاقتصاد: الأسعار، والناجح، والعمالة، والاستثمار والادخار، والموازنات الحكومية، وموازنات الحسابات الخارجية.

أهداف سياسة الاقتصاد الكلي يمكن أن تكون متفاوتة وهي بالفعل كذلك. وتشمل خلق شروط لنمو مستدام؛ واستقرار الأسعار أو التحكم بالتضخم؛ وخفض البطالة؛ وتسهيل الدورات الاقتصادية والتقلبات في الناتج والعمالة؛ وتصحيح عدم التوازن الكلي والقطاعي؛ والحد من الفقر؛ وتوفير مساواة أكثر للجميع، خصوصاً للمهمشين.

هناك ثلاث أدوات رئيسية لإدارة محصلات الاقتصاد الكلي وهي:

أ. السياسة المالية،

ب. السياسة النقدية،

ت. سياسات سعر الصرف.

السياسة المالية تغطي أموراً مثل نظام الضرائب وأساليب أخرى لحشد الموارد؛ ومستويات وطرق الإنفاق، أي محصلة الموقف المالي. السياسة النقدية بصفة مركزية تعنى بقاعدة أسعار الفائدة ومستويات الائتمان في الاقتصاد. وسياسة أسعار الصرف في الاقتصادات المفتوحة المعاصرة متعلقة بصورة كبيرة بالسياسة النقدية.

تتضمن سياسة الاقتصاد الكلي المساومة بين أهدافها المقبولة تقليدياً. ولذلك فإن مطلب استقرار الاقتصاد الكلي بالتركيز على مراقبة التضخم قد يعنى التضحية بالعمالة، بينما التدابير المعاكسة لاتجاه الدورات الاقتصادية قد تزيد من سوء عدم التوازن في القطاعات.

هذه الأهداف قصيرة المدى بدورها لها أثر على سياسات التنمية. إن السعي لاستقرار الاقتصاد الكلي قد يؤدي إلى تركيز غير كافي، أو حتى ما هو أسوأ من ذلك، على استراتيجيات التنمية المستدامة أو الأكثر شمولية، أو على تحسين التنمية البشرية وتحقيق أهداف اجتماعية أوسع. وعلى الأخص قد يكون هدف تحقيق استقرار الأسعار متناقضاً مع هدف خلق فرص عمل جديدة. وللأسف فإن السعي وراء استقرار الأسعار أو تصحيح عدم التوازن الخارجي قد أصبح في كثير من الأحيان مسيطراً لدرجة أنه قد يقود لإهمال البطالة والبطالة المقنعة المنتشرة والمتواصلة. بينما التحول في التركيز على جعل إيجاد فرص عمل منتجة هو الهدف الأكثر أهمية لا يؤدي بالضرورة إلى عدم توازن أو عدم استقرار.

صلاات قصيرة المدى وبعيدة المدى

يفترض صانعو السياسات الاقتصادية أحياناً أن سياسات الاقتصاد الكلي هي إجراءات قصيرة المدى من أجل معالجة مشاكل جارية، أهمها هو الاستقرار وتصحيح عدم توازنات كليّة، وبأنه يمكن التعامل معها بمعزل عن إجراءات تشجيع النمو الاقتصادي والتنمية. ولكن الإجراءات قصيرة المدى يمكن أن تحدد خصائص النمو المستقبلي وتؤثر على الاستراتيجيات الاقتصادية المحتملة مستقبلياً. مثال ذلك أن تخفيضاً غير حكيم في الإنفاق العام من أجل تصحيح عجز مالي، ينتج تخفيضاً في استثمارات البنية التحتية المهمة، وهذا يؤثر بصفة مباشرة على آفاق النمو المستقبلي. بالمقابل فإن سياسات مثل الخطط التنموية أو ممارسات التعديل الاقتصادي المصممة من أجل دورات متوسطة أو أطول من ذلك تؤثر بصفة مباشرة على الشروط الجارية، وتؤثر على التحركات في المدى القصير. والسياسات من أجل تحرير التجارة المصممة من أجل تخفيض العجز الخارجي بوساطة جعل الأسعار المحلية نسبياً أقرب تماشياً مع أسعار التجارة العالمية قد تخلق حوافز من أجل خفض الاستثمار وزيادة الاستهلاك، فتخلق خلافاً داخل الاقتصاد؛ أو قد تخفّض عوائد الضريبة التجارية وتخلق ضغوطاً على العجز العام.

إن سياسة الاقتصاد الكلي على المدى القصير واستراتيجيات النمو للمدى الأبعد مرتبطة بشكل كبير، وليست منفصلة أو مستقلة. وعلى وجه الخصوص، فإن الاستثمار العام يؤثر على النمو بصفة مباشرة، وذلك بتحسين شروط العرض في البنية التحتية وما إلى ذلك، وبالتالي يوسع قاعدة رأس المال للاقتصاد والإمكانية للتراكم المستقبلي، وبصفة غير مباشرة من خلال ارتباطها الإيجابي مع الاستثمار الخاص. بالنسبة للدول النامية فإن الاهتمام الأقصى هو تحقيق موقف للاقتصاد الكلي فيه توجهات للنمو وخلق فرص عمل، والاستثمار العام هو عامل حاسم في تحقيق ذلك. على الرغم من ذلك لا بد من الأخذ بعين الاعتبار علة أن سياسات الاقتصاد الكلي ليست هي فقط العامل الذي يحدد معدل وطريقة النمو، وإن المناخ الاستثماري بصفة عامة (بما في ذلك الاستثمار

العام والخاص) لها دور مهم تؤديه. إن تدخلات الاقتصاد الكلي والسياسات الأخرى يمكن أن تؤثر على الحوافز للاستثمار وتوزيعه بطرق مهمة.

بالإضافة إلى النمو المرتبط بخلق فرص عمل إنتاجية، فمن الاهتمامات الرئيسية لسياسة الاقتصاد الكلي هو خفض التقلب الاقتصادي. إن عدم الاستقرار الاقتصادي هو شيء غير مرغوب لعدة أسباب، هناك تكاليف مباشرة على تغييرات الدخل في حال وجود أسواق رأسمالية وتأمينية غير كاملة، فتصبح تسوية الدخل مقابل الدورة الاقتصادية غير متكاملة ويتزامن الفتر مع هبوط الاستهلاك وخصوصاً في أوساط الفقراء. في كل البلاد بصفة عامة فإن الفقراء يحملون عبء التذبذب الاقتصادي: فهم يعانون في التدهورات من خلال ارتفاع نسبة البطالة، وهبوط الأجور الحقيقية؛ وهم في العادة يكسبون أقل في فترات الازدهار، والتي تتزامن في الوقت الحالي مع عوائد أعلى على رأس المال ولا تتزامن بالضرورة مع خلق فرص عمل أكثر.

السياسة في اختيار السياسات

في وجود التناقضات المحتملة بين الأهداف وعبر الآليات، فإن الخيار في مزيج السياسة ليس ممارسة تكنوقراطية فحسب، ولكنة يعكس الخيارات السياسية وله دلالات اجتماعية. إن السياسات الشاملة تحمل نتائج توزيعية قوية، وخصوصاً من ناحية توزيع الأصول والدخل والاختلاف في توفير البضائع والخدمات العامة عبر المجموعات المختلفة من السكان. هذه المضامين لا تتعلق فقط بالتفاوت بين الطبقات الاقتصادية والفئات الاجتماعية ولكن أيضاً الاختلافات الجسدية.

بعض الأمثلة قد تساعد على توضيح هذه النقطة، إن السيطرة على التضخم قد ينظر إليها كهدف بحد ذاته، لأن التضخم يضر بحاملي السندات وبمن يتلقون دخل الفوائد، كما أنه يضر بالذين تكون دخولهم غير مثبتة لسعر العملة. ولكن أيضاً قد ينظر إلى هذه السيطرة كوسيلة إلى نمو أسرع (على أساس أن التضخم يخلق عدم تأكد بالمستقبل ولذلك يثبط الاستثمار) أو مساواة أكثر في التوزيع (لأن التضخم يؤثر سلباً على أصحاب الرواتب غير المثبتة لسعر العملة أو أصحاب الرواتب الفقراء). ومع ذلك، في بعض الحالات فإن التركيز المفرط على مراقبة التضخم قد يكون أسوأ للفقراء من التضخم المتوسط، إذا كانت إجراءات السيطرة على التضخم تخلق بطالة أعلى وبالتالي تؤدي مباشرة إلى الفقر. وقد تضعف أيضاً قوة العمال التساومية وتحبط الأجور، ولذلك فإنها بطريقة غير مباشرة تزيد الفقر.

وبالمثل فإن تقليص النفقات الحكومية وزيادة أسعار الخدمات العامة من أجل خفض العجز المالي قد يكون مفضلاً لمن يملكون الأصول المالية، ولكن هذا سيعمل ضد صالح هؤلاء الذين يعتمدون على تأثير العامل المضاعف لمصرفات الحكومة من أجل مداخيلهم. ويضيف إلى عبء العمل المنزلي غير مدفوع الأجر وبذلك إلى إيذاء النساء أكثر. قد يكون للسياسات النقدية تأثيرات مختلفة على المجموعات التي لها منفذ على أسواق الائتمان بسهولة من جهة، وعلى من لديهم سيطرة أقل على الأصول والضمان (مثل الفقراء والنساء)، وبذلك لا يمكنهم الحصول على الائتمان وفق شروط متساوية، وفي كل هذه الحالات، فإن النمو والتأثيرات التوزيعية سوف تختلف استناداً إلى خصائص الدولة المعنية، مثل درجة تثبيت الرواتب بأسعار العملة، وطبيعة استجابة المستثمرين، والنشاطات التي تخلق فرص عمل أو تفقدها، وما إلى ذلك.

لذلك يجب على صانعي السياسة والجمهور العام أن يدركوا المساومات والنتائج التوزيعية لأي سياسة معينة، كي تكون الخيارات السياسية المطلعة هي التي تشكل استراتيجيات التنمية وسياسات الاقتصاد الكلي المختارة ضمن سياق معين.

وباختصار، فإن صنع السياسة الاقتصادية، وخصوصا سياسة الاقتصاد الكلي، ليست متعلقة فقط بالمجاميع الكلية في الاقتصاد، بل أيضا بتوزيع الدخل، والمكاسب والخسارة بحسب نوع الجنس ومن ناحية الطبقات وجماعات أخرى في المجتمع.

وهناك نقطة مهمة أخرى لا بد وأن تؤخذ بالاعتبار، وهي مدى أهمية أدوات الاقتصاد الجزئي في تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي. إن عمليات الاقتصاد الكلي هي ليست كليا محصلة ما يرى بصورة تقليدية كآليات للاقتصاد الكلي. إذ أن تدخلات محددة للاقتصاد الجزئي يمكن أن يكون لها تأثيرات مهمة على الاقتصاد الكلي وعلى التنمية، سواء إيجابيا أو سلبيا. وتشريعات البنوك قد يكون لها نتائج اقتصاد كلي على الدورات المالية المحلية ودورات الأعمال بالإضافة إلى ميزان المدفوعات. والائتمان المباشر قد يؤثر على التوازن في القطاعات وبالتالي يؤثر على النمو الكلي واتجاهاته. والضريبة والسياسات الأخرى التي تثبط تدفق رأس المال المعتمد على المضاربات والذي يخلق عدم استقرار، قد تمنع تقلبات الاقتصاد الكلي. وسياسات التنافس التي تؤثر على المستثمرين المحليين وتفاعلهم مع المنافسة الأجنبية قد تؤثر على مستوى الاستثمار وميزان المدفوعات.

III. السياسات المالية

تتعلق السياسات المالية بمجموعة الاستراتيجيات الحكومية لتحصيل الإيرادات وللإنفاق، وهي تلعب دوراً حاسماً في تحديد كل من مستوى ونمط النشاطات الاقتصادية. كما تؤثر على فرص النمو وتوزيع الدخل بطرق مهمة. إن الوسائل التي يتم من خلالها حشد الموارد العامة، والمدى الذي تزيد به، تؤثر على دخل القطاعات المختلفة في المجتمع، وعلى قدرة الحكومة على الإنفاق. كما أن نمط الإنفاق لدى الحكومة يؤثر مباشرة على إمكانية التوسع الاقتصادي في المستقبل بسبب الدور الحاسم للاستثمار العام في البنية التحتية، كمثل، ولكن أيضا تؤثر على الشروط المادية والاجتماعية في المجتمع. ويمكن للموقف المالي العام أن يحدد مستوى النشاط والتوظيف ودرجة الضعف أمام الدورات الاقتصادية.

من المهم لأي استراتيجية مالية أن تكون مستدامة على المدى المتوسط، وهذا يعني أن لا تشمل تراكما ضخما للديون العامة أو تقود إلى عجز عام كبير يولد عدم توازن كبير مع مرور الوقت. لذلك، فإنه من الواضح أن هناك حاجة إلى ممارسة الضبط المالي خلال المدى المتوسط. ولكن ليس هذا مطلوباً دائماً في المدى القصير وفي كل دورة. بل في الحقيقة إن الهوس في تحقيق أهداف مالية جامدة في كل دورة قد يؤدي إلى نتائج عكسية إذا كان يعني تخفيض فرص النمو وإمكانية إيجاد فرص العمل للاقتصاد وعدم توظيف الموارد المحلية بطريقة فعالة. وهذا الموضوع يناقش بصورة مفصلة لاحقاً. إن درجة المرونة المجدية والمطلوبة في الموقف المالي سيعتمد على السياق المحدد للدولة النامية، على أن يؤخذ في الاعتبار الحاجة الأوسع لضوابط مالية في مدة زمنية محددة.

حشد الموارد العامة

إن مسألة زيادة الإيرادات العامة في معظم الدول النامية هي مسألة في غاية الأهمية. ونظرا لأهمية الاستثمار العام في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف اجتماعية أخرى، والحاجة إلى الاستدامة المالية، فمن الضروري جدا للحكومات أن تركز على طرق لرفع الإيرادات. وهناك دلائل دولية تدل على أن الدول التي تملك بعض الدرجات من النجاح في التنمية الاقتصادية، هي أيضا من تمكنت من زيادة معدلات عالية من حشد الموارد العامة، أو المحافظة عليها.

إن الحاجة إلى زيادة الموارد العامة مهمة جدا حاليا للعديد من الدول النامية، لأن مداخل الحكومة ظلت تتعرض لضغوط، وحتى أن نسبتها في الدخل القومي انخفضت. وليس هذا فقط بسبب الانخفاض في المساعدات الإنمائية الخارجية والتدفق غير الأكيد والمتقلب لرأس المال الخارجي، ولكن لأن سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة في الماضي القريب كانت تميل إلى خفض العوائد من الضرائب في العديد من الدول ذات الدخل المتدني.

من بعض الطرق التي أدت فيها السياسات الحديثة إلى تخفيض عوائد الضريبة العامة بالنسبة للدخل القومي، ما يلي: العديد من الدول تمنح حوافز للمستثمرين الأجانب على هيئة إعفاءات ضريبية ودعم ظاهري أو باطني، من أجل جذب رأس المال الأجنبي للاقتصاد. وعندما تكون هناك مطالبة بتحقيق حوافز شبيهة للمستثمرين المحليين، تجبر الدولة على خفض الضرائب على الأرباح المحلية أيضا، وفي كلا هاتين الحالتين يتم خفض عوائد الضريبة. وقد أدى تحرير التجارة إلى تقليص كبير على رسوم الاستيراد وعلى ضرائب التصدير، وهذا يعني تخفيض مصدر كبير للضريبة غير المباشرة. وهنا أيضا يصعب زيادة الضريبة المحلية بسبب ضرورة المماثلة. وترافق التحول إلى نظام ضريبة القيمة المضافة في العديد من الدول بتخفيض وإلغاء للعديد من الضرائب غير المباشرة مما خفض عوائد الضريبة. بالإضافة إلى أن تخفيض النفقات الحكومية كجزء من الإجراءات المالية التصحيحية يجعل نمو الناتج أكثر بطئا والذي بدوره يؤثر سلبا على جمع الضريبة حتى بنفس المعدلات الضريبية. ولكل هذه الأسباب فإن عوائد الضريبة كجزء من الناتج المحلي الإجمالي كانت في حالة تراجع في الدول النامية كمجموعة.

تلعب العولمة دوراً في هذا من خلال التجارة والتحرير المالي. لقد استتبع زيادة الانفتاح على تدفق رؤوس الأموال والاهتمام بجذب تدفقات مالية إلى الداخل وتقادي هروب رؤوس الأموال تقديم تنازلات ضريبية كبيرة للمستثمرين الأجانب والمحليين. وقد فاقم ذلك وجود ملاجئ عالمية من الضريبة، والمرونة المسموحة من خلال معاهدات ازدواجية الضريبة، وثغرات أخرى في النظام الضريبي والتي تسمح بطريقة فعالة للتهرب من الضرائب بشكل واسع. ونتيجة لذلك فإن خسائر الضرائب للدول النامية، بسبب الأصول المملوكة في الخارج، ونقل أرباح الشركات بين المناطق التشريعية المختلفة قد تم تقديره على أنه يبلغ 100 بليون دولار في السنة (Cobham, 2005).

ومن الواضح أن إغلاق هذه الثغرات الضريبية على رأس المال يتطلب جهودا دولية منسقة. ولا بد أن يكون هذا الأمر أولوية للأجندة السياسية الدولية، لكنه ليس كذلك حتى الآن، بالرغم من أنه سيرفع قدرات الدول النامية على زيادة العوائد بكثير، وسيكون له تأثير إيجابي على توزيع الدخل. على أية حال، هناك آليات أخرى يمكن استخدامها أيضا من قبل الدول المنفردة، والكثير منها يتميز بسهولة نسبية في التحصيل.

U صندوق 1

U مميزات ضريبة القيمة المضافة ومساوئها

تحول عدد كبير من الدول في الآونة الأخيرة من أنظمة ضريبة المبيعات إلى ضريبة القيمة المضافة. عادة ما يكون المراد من ضريبة القيمة المضافة ليس ضريبة على القيمة المضافة فحسب، بل ضريبة على الاستهلاك. هذه الضريبة تفرض على جميع مراحل الإنتاج أو البيع. ولكن مع أحكام بعض الآليات التي تسمح للشركات بتعويض هذه الضريبة التي يدفعونها على مشترياتهم من البضائع والخدمات عن طريق الضريبة التي يأخذونها على مبيعاتهم من بضائع وخدمات.

إن الحجج المؤيدة للضريبة المضافة تتصل بالانطباع بأنها تقود إلى تجانس أكبر وتخلق حوافز أكثر من أجل دفع الضرائب، وهناك حجة أيضاً أن ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة ليس لها أثر تشويهي.

يمكن أن يكون لأنظمة الضريبة المضافة معدلات مختلفة، ولكن في العادة ما تكون متناسقة أو حتى أن تكون من معدل موحد. وهذا ما يجعلها ضريبة تنازلية أكثر من ضريبة المبيعات. فضريبة القيمة المضافة الثابتة تنازلية لأنها ترفع قيمة البضائع التي يستهلكها الفقراء. ولكن الاستثناءات تزيد من أثر تضاعف الضريبة وتكسر سلسلة ضريبة القيمة المضافة مما يجعل التطبيق والالتزام أصعب (Bird and Gendron, 2006). كما أن المعدلات المتفاوتة للضريبة تؤدي إلى مشاكل إدارية.

أكثر من 120 دولة تستخدم حالياً أحد أشكال نظام ضريبة القيمة المضافة، والأدلة حول آثارها المالية والتوزيعية مختلطة جداً. حيث من المفترض أن ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة لإنهاء كل أنواع الضرائب الأخرى، ولكن العديد من الدول التي تبنت نظام ضريبة القيمة المضافة لا تفرض ضرائب داخلية، أو ضرائب إنتاج، أو ضرائب إدخال، أو ضرائب على السلع الكمالية. وهذا قد يؤدي إلى هبوط في العوائد الضريبية إذا كانت ضريبة القيمة المضافة لا تعوض النقص في الضرائب الأخرى. وقد وجدت دراسة لصندوق النقد الدولي إن ضريبة القيمة المضافة في الدول المتدنية الدخل، عوضت أقل من 30 بالمائة من العوائد المفقودة من إلغاء الضرائب التجارية (Baunsgaard and Keen, 2005).

وقد ظهرت مشاكل أخرى كبيرة نتيجة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة في الدول النامية، خصوصاً تلك التي لديها قطاع غير رسمي أو "سوق سوداء" كبيرة (Stiglitz and Emran, 2004). فضريبة القيمة المضافة هي أساساً ضريبة على القطاع الرسمي، ولا يمكن أن تغطي النشاطات غير الرسمية، مثل الزراعة الصغيرة والمؤسسات المنزلية وصغار الباعة وتجار المرفق أو مقدمي الخدمات. لذلك وبطريقة غير جيدة يمكن لضريبة القيمة المضافة أن تعيق التنمية بتشجيع مثل هذه النشاطات للبقاء ضمن فئة القطاع غير الرسمي، بدلاً من الدخول في القطاع الرسمي حيث هنالك زيادة أكثر للقيمة. واستجابة لذلك قد تتجه الحكومة نحو زيادة الضريبة على القطاع الرسمي والتي بدورها قد تقود الكثير من النشاطات إلى القطاع غير الرسمي. هذا كله محتمل جداً لأنه في الكثير من الدول النامية يكون الأفراد والمؤسسات في كل مستويات الدخل مرتبطين بدرجات متفاوتة مع القطاع غير الرسمي.

وهذا يعني أن ضريبة القيمة المضافة في معظم الدول النامية ليست "ليس لها تأثير تشويهي" بحسب الزعم. فإذا كان القطاع غير الرسمي كبيراً، فسيكون لها أثر تشويهي حيث أنها تخلق حوافز ضد الانتقال إلى النشاطات الاقتصادية الرسمية أو المسجلة، برغم رغبة الحكومات في توسيع هذه النشاطات.

من المستحيل عملياً في معظم الدول النامية تقريباً فرض ضريبة على كل السلع والخدمات. حتى في حالة التغطية الجزئية فإن ضريبة القيمة المضافة تتطلب قدرات إدارية كبيرة ولها نسبياً تكاليف عالية للحصول. كما أن مرتجعات عوائد ضريبة القيمة المضافة معقدة ومكلفة، ولذلك فإن عملية التحول من أنواع الضرائب الأخرى إلى ضريبة القيمة المضافة تؤدي عادة إلى تقليص عوائد الضريبة للدول النامية الصغيرة المنفتحة خصوصاً. أما في الدول النامية الكبيرة وذات النظام الاتحادي للحكومة والضرائب، ثمة قضايا أخرى مثل مشكلة مشاركة سلطة فرض الضرائب على الاستهلاك بين الإدارات المحلية والحكومة المركزية، والتي يمكن أن تخلق قضايا معقدة وتجعل إدارة سياسة الضريبة عملية صعبة.

تعزير سياسة الضريبة المحلية

يمكن تعزير سياسات الضريبة المحلية بشكل واضح في معظم الدول النامية، فيما يتعلق بالضريبة المباشرة وأنواع معينة من الإجراءات الضريبية التي لا تؤثر بطريقة غير متناسبة على الفقراء.

السياسات الضريبية لها مضامين مباشرة على توزيع الدخل - عبر الطبقات، والأقاليم، والمجموعات الاجتماعية، ونوع الجنس - وهذه التطبيقات لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة السياسات المناسبة. وخصوصاً، عادة ما يهمل التأثير الجنساني لسياسات الضريبة، حتى لو كان هنالك اعتبار أكبر لاختلاف تأثيرات سياسات الإنفاق العام على نوع الجنس. وقد قدم الباحثان (Barnett and Grown (2003) دلائل على أن سياسات ضريبية مختلفة يمكن أن يكون لها تأثير مختلف على الرجال والنساء، ولذلك يكون لها مضامين مختلفة على العوائد.

إن الأنظمة الضريبية المرغوبة في الدول النامية، والتي ستوفر تحصيلاً متزايداً دون أن تؤدي بطريقة غير مناسبة للفقراء، أو النساء ودون أن يكون لها أثر تنازلي تعني:

- تحسين إدارة الضريبة وتعزيزها بواسطة توفير موارد عامة لهذه النشاطات، وخفض وإلغاء الاستثناءات والثغرات.
- تنوع مصادر عوائد الضريبة بدلاً من الاعتماد على ضريبة مفردة غير مباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة.
- الاعتماد بقدر الإمكان على آليات ضريبية محكومة بقواعد محددة وغير اختيارية، والتي تتميز بمقاومتها للفساد وانخفاض كلفتها التشغيلية.
- زيادة تحصيل ضريبة الدخل الشخصية من الأثرياء.
- استهداف الاستهلاك المترف في رفع الضرائب.
- تحصيل الضرائب على رؤوس الأموال بطريقة أكثر فعالية ودون التأثير على الاستثمار.
- استخدام الضرائب التجارية بطرق مبتكرة ومرنة.

وسنناقش بالتفصيل في المادة اللاحقة كيفية التعامل مع كل واحدة من هذه النقاط.

هناك حجة قوية لزيادة حصة الضريبة للدخل الشخصي في الإيرادات العامة - وليس بالضرورة أن يتم ذلك برفع هامش معدلات الضريبة، ولكن بواسطة رفع مستوى التحصيل واستئصال الثغرات.

إن تطوير السياسات الضريبية وتحصيل الضرائب لا بد أن يتبع تنوع مصادر العوائد والابتعاد عن الاعتماد الكبير على ضريبة القيمة المضافة. ويجب على الحكومات، حتى في الدول الفقيرة، أن تبدي توجهاً أكبر لزيادة الإنفاق على إدارة الضريبة. وأن تعمل جاهدة وبوضوح من أجل تقوية التحصيل ومحاربة التهرب الضريبي.

تتميز الضرائب على رأس المال والتجارة الأجنبية بسهولة تحصيلها، كما أنها أقل تنازلية من الضرائب غير المباشرة التي تؤثر على مداخيل الفقراء. إن الاعتماد المتزايد على الضرائب المحلية غير المباشرة بأنواعها

المختلفة في ميزانيات حكومات الدول النامية يزيد بصفة عامة عدم التساوي في الدخل. حتى ضرائب الأجور، ثبت أنها تنازلية في العديد من الدول النامية، لذلك فإن التحول إلى تحصيل أكبر للضرائب المباشرة على أرباح الشركات والأفراد لا بد وأن يؤخذ بعين الاعتبار.

وقد تمت الإشارة إلى أن معدلات ضريبة الدخل الشخصي في الدول النامية عادة ما تكون غير متصاعدة في الممارسة (Birdsall and Torre, 2001). حتى عندما تكون معدلات الضريبة مرتفعة حتى تبدو أنها تصاعدية فإن الاستثناءات العديدة والتعقيدات الأخرى، مصحوبة مع إدارة ضريبية وتحصيلية رخوة، تجعل الضرائب الحقيقية المدفوعة من الجماعات الأغنى في الواقع متدنية كثيراً.

بالإضافة إلى تطوير تحصيل الضرائب والقضاء على الثغرات. هناك حجة لفرض ضرائب على الإنفاق تستهدف الأغنياء. ويمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة المعدلات أو فرض ضرائب جديدة على أنواع معينة من النفقات الكمالية، مرتبطة بالبضائع والخدمات، مثل ضرائب السفر للخارج، والإنفاق على الفنادق الفخمة، أو على شراء بضائع من مجمعات تجارية راقية، وعلى استيراد غير الضروريات من البضائع، أو شراء السيارات الفخمة. وهذا يمكن أن يخدم وظيفة استقرار الاستهلاك خلال الدورات الاقتصادية بواسطة خفض مدى الازدهار الاستهلاكي المستند إلى أرباح المضاربات.

نظراً للتكاليف الباهظة لتحقيق إدارة كفوءة والمشاكل المتزامنة مع عملية التحصيل، تحتاج الدول النامية إلى التفكير في بنية ضريبية مقاومة للفساد (Stiglitz and Emran, 2004) تكون أكثر تلقائية ومبنية على أحكام أكثر منها مبنية على الاختيارات الفردية. وهذا اعتبار يجعل أدوات مثل ضريبة التجارة وضريبة إجمالي الحركة على المعاملات المالية مغرية على نحو خاص، إذ يمكن فرضها بطريقة آلية وبالتالي بصفة متساوية، كما أن ضريبة النفقات على استهلاك الكماليات أيضاً تتمتع بهذه الميزة.

الضرائب الانتقائية على رأس المال

هنالك حجة قوية يمكن طرحها لفرض بعض أنواع الضرائب على رأس المال في الدول النامية دون الإضرار بأفاق جلب المزيد من الاستثمارات. كما أن الضرائب المباشرة على رأس المال أسهل للتحصيل من العديد من الضرائب غير المباشرة، والتي عادةً ما تكون أكثر تنازلية. ومن ضمن هذه الخيارات:

- ضرائب على معاملات الصرف الأجنبية. تلعب هذه الضرائب إلى حد ما دوراً في تقليل المضاربات التي قد تكون لها آثار سلبية، كما يمكن لهذه الضرائب أن تمول خزينة الدولة بموارد كثيرة، وهي سهلة التحصيل، وعندما فرضت ضرائب إجمالي الحركة على معاملات الصرف الأجنبي ("ضريبة توبين") لم ينشأ عنها أثر سلبي واضح على معدلات الاستثمار المحلي الكلي. يجب أن يكون معدل ضرائب إجمالي الحركة منخفضاً جداً (مثلاً أقل من 0.1 بالمئة) كي لا يؤثر على المعاملات الحقيقية، مثل دفعات الاستيراد والتصدير والحوالات من العاملين في الخارج، ولكنه يظل قادراً على العمل كحافز مضاد لتدفق العملات من أجل المضاربات فقط.
- فرض ضرائب على جميع المعاملات المالية، بمعدل منخفض جداً لا يؤثر على المعاملات الإنتاجية. وهذه يمكن أن تساعد على زيادة الموارد في أوقات ازدهار القطاع المالي، كما وتخفف من الزيادات

غير المستدامة لأسعار الأصول التي عادةً ما تصاحب أوقات الازدهار. كما تعتبر هذه الضرائب من الأسهل في التحصيل، وهي نقطة أساسية في صالحها.

- ضرائب مكاسب رأس المال. يمكن ويجب استخدام هذه الضرائب بشكل أوسع ولكن بطرق خلاقة أكثر، خاصةً على الأصول الماليّة، ولا تقتصر فائدتها على توفير إيرادات، ولكن إذا تم وضع معدلات مختلفة على أنواع مختلفة من الأصول المالية وانتقالاتها فيمكن تجنب المضاربات المفرطة في الأسواق المالية المحلية. ومن الواضح أنه يجب استعمال هذه الضرائب بمرونة وأن تتم مراقبتها باستمرار كي لا تزيد من الضغوط لهروب رأس المال في أوقات الضغوط المالية.
- ضرائب على الدخل المتأتي من أصول مالية مودعة في الخارج. يمكن أن تتطلب هذه الضرائب معاهدات دولية ولكن يجدر السعي نحو فرض هذه الضرائب خاصةً عندما تكون نسبة كبيرة من ثروات السكان المحليين مودعة في الخارج.
- ضرائب الثروة. رغم أن دورها تقلص كثيراً في الوقت الحالي، فإن ضرائب الثروة تنقل الموارد من الجماعات الغنية إلى الحكومة، ولذلك يمكن أن تلعب دوراً فعالاً في رفع معدلات الادخار الوطنية. وهذا يعود لأن الكثير من إنفاق الأغنياء في الدول النامية يتسرب للخارج من خلال الاستهلاك المعتمد بشدة على المستوردات أو الإنفاق المباشر في الخارج، بينما يسمح التحرر المالي لأصحاب الثروات في الدول النامية أن ينقلوا بعض مدخراتهم للخارج. هنا يمكن فرض ضريبة على إجمالي الأصول، كما حصل في المكسيك، كحد أدنى لضريبة الشركات تخصم من ضريبة الدخل للشركات.
- ضرائب تفضيلية تعمل لتشجيع أنواع معينة "مرغوبة" من الاستثمار الأجنبي المباشر، وبالأخص خلق حوافز للاستثمار الأجنبي المباشر في مجالات جديدة. وتكمن أهمية ذلك في أن السعي لجذب تدفقات رأس المال الأجنبي دفع بالعديد من الدول النامية لأن تقطع وعوداً أو أن تخلق ظروفاً لتحقيق مردودات عالية بشكل غير واقعي لهذه الاستثمارات، والتي يصبح من الصعب المحافظة عليها، ويتم عكسها عند أصغر شعور بعدم استقرار محلي من أي نوع. TP¹PT ولكي تستطيع الدول النامية فرض هذه الضرائب بثقة يجب عليها أن تعرف أي من أنواع الاستثمار الأجنبي المباشر مرحب به وأيهما لا يتوقع له أن يساهم إيجابياً في الاقتصاد. كما يجب الأخذ بالاعتبار أنه من المرجح أن توجد صعوبات في تحصيل هذه الضرائب عملياً، وأنة يمكن أن يكون هناك تكاليف إدارية لمحاولة منع أو تقليل التهرب الضريبي.

الضرائب التجارية

¹من الجدير بالذكر أن الدول النامية الأكثر نجاحاً في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر مثل جمهورية الصين الشعبية، وتايوان قد أبقّت على عدة أنظمة تحكم هذه الاستثمارات تتضمن ليس فقط ضرائب تفضيلية، بل أيضاً نقلاً التكنولوجياً. في المقابل، فإن العديد من الدول التي وفرت امتيازات ضريبية ضخمة لرأس المال الأجنبي أو وفرت مردودات مضمونة على منافع تعني خسائر كبيرة لخزينة الدولة، لم يتم تفضيلها كمقصد للاستثمار المباشر الأجنبي. وهذا يعود لأن مثل هذه الدول عادةً لديها معدلات منخفضة للاستثمارات العامة، مما يعني أن البنية الأساسية سيئة نسبياً، ومعدلات منخفضة للنمو الاقتصادي المحلي، وهي لذلك غير جذابة للاستثمار الأجنبي المباشر. في مثل هذه الحالة فإن سياسات ضريبية توفر موارد للاستثمارات العامة في البنية التحتية يرحب أن تكون لها آثار إيجابية في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في المدى المتوسط أكثر من كل الحوافز المالية الممكنة.

هناك مجموعة من الخيارات تتمحور حول الضرائب التجارية. إن التحصيل الأسهل هو أحد مميزات ضرائب التجارة. ولكن دورها تقلص بشدة مؤخراً لأن التخفيضات على رسوم الاستيراد وإزالة ضرائب التصدير كانت جزءاً من المسيرة العالمية لتحرير التجارة. ومثل هذا التخفيض على الضرائب التجارية قد أثر بطريقة واضحة على الحوافز المحلية وعلى بنية الإنتاج. كما أنه خفض إلى حد كبير الموارد المتوفرة لحكومات الدول النامية. وفي حين أن التزامات منظمة التجارة العالمية والعديد من الضوابط قد حددت بشكل كبير الخيارات المتوفرة لمعظم الدول النامية من أجل فرض الضرائب التجارية، يبقى هناك مجال لاستخدام هذه الضرائب بطريقة خلاقة من أجل خلق المزيد من الموارد العامة، ومن أجل تخفيض التوترات الدورية الناتجة عن الظروف الاقتصادية الدولية.

هناك البعض من ضرائب التجارة تتماشى مع متطلبات منظمة التجارة العالمية وتقدم المزيد من الإيرادات. ومن الأمثلة على ذلك:

- الضرائب على السلع الكمالية المستوردة.
- ضرائب التصدير على سلع مهمة معينة للتصدير، وهذه يمكن أن تلعب دوراً مجدياً في خلق عائد عام في دورات ازدهار أسعار التصدير، كما حصل في الأرجنتين في الماضي القريب. على أية حال، يجب أن يكون فرض هذه الضرائب متجاوباً مع التغييرات في ظروف الأسواق العالمية.
- وضع آلية من التعريفات متفاوتة على بعض البضائع الزراعية والاقتصادية، في ضمن مجال ضوابط الرسوم المفروضة من قبل منظمة التجارة العالمية، بطريقة تجعل تقلب الأسعار العالمية لا يترجم فورياً إلى تقلب نسبي للأسعار المحلية. TP^2PT وهذا مهم جداً خاصة للبضائع الأولية التي تقلبت أسعارها العالمية بشكل كبير خلال العقد الأخير، ولكن من المرجح أن يصبح مهماً في المستقبل لبعض البضائع الصناعية نظراً للأدلة التي تشير إلى الزيادة الملحوظة في القدرة الصناعية للدول النامية الكبيرة. قد تتناقض التعريفات متفاوتة لبعض البضائع مع قوانين منظمة التجارة العالمية.

القضايا المتعلقة بالتجارة نوقشت بتعمق أكثر في مذكرة السياسات المتعلقة بالتجارة.

إدارة التوفير العام للخدمات

في بعض الأحيان يمكن للمردود من الأصول المملوكة للعامة أن توفر موارد للحكومة، على الأخص الملكية العامة لشركات الموارد الطبيعية وموفري السلع والخدمات. إن أسعار هذه السلع والخدمات هي أسعار محكومة، وقد تكون مصادر للدخل العام أو أن تشكل خسارة. ولكن، كما يلاحظ في "سلسلة مذكرات السياسات"، لا يجب أن تعامل هذه الأسعار المحكومة كمصادر للدخل العام بصفة أساسية.

2 على سبيل المثال، إن دولة تستورد بصفة دائمة ومنتظمة سلعة تكون بديلة لسلعة منتجة محلياً، تستطيع أن تضمن أن الأسعار بعد الرسوم للسلع المستوردة تبقى ضمن حيز معين، حتى لو كان هناك تأرجح في الأسعار عالمياً، لأن الرسوم تتغير من أجل ضمان الاستقرار، وهذا يعني أن أسعار الاستيراد ليس لها آثار تدفع نحو عدم الاستقرار في الإنتاج المحلي أو الاستهلاك.

تهدف الخدمات والسلع التي توفرها الدولة إلى تلبية أهداف اجتماعية مهمة، وفي الحقيقة حاجات أساسية، وليس من المناسب في العادة تسعيرها طبقاً لتصنيف تجاري بحت، رغم ذلك لا بد من إدارة المضامين المالية لاستراتيجية التسعير. وتشكل المضامين التوزيعية وبنية الحوافز المتولدة في الاقتصاد عوامل حاسمة في تقييم استراتيجيات تسعير معينة للأسعار المحكومة.

على سبيل المثال، فإن الزيادة الشاملة في بعض الأسعار المحكومة وتكاليف المستخدم (مثل أسعار المياه الأساسية، خدمات الصحة العامة وغير ذلك) ستؤثر بطريقة مباشرة سيئة على الفقراء. وفي المقابل فإن زيادة الرسوم تدريجياً وبتصاعد على بعض الخدمات العامة والسلع عادة ما تعتبر فكرة جيدة، مما يتطلب من المستخدمين الأكثر استهلاكاً وثراءً دفع مبالغ أكبر مقابل الخدمات، ويؤدي إلى التوجه قليلاً نحو مبدأ دفع المستخدم. لذلك فإن رفع الرسوم بصفة متصاعدة وحادة على استخدام الكهرباء والماء فوق حد أدنى أساسي يمكن أن يخلق عوائد للمستهلكين الأقل والأفقر، وعوائد من أجل توسيع توفير الخدمة للفقراء.

بالطبع يمكن القول إن استراتيجيات التسعير هذه لا يجب أن تقتصر فقط على نشاطات القطاع العام، بما أنه يمكن من الناحية النظرية لعملية خصخصة مصممة جيداً أن تضم احتمالية استمرار الدعم. وبالمثل فمن المحتمل التفكير في مبدأ ضريبة الاستهلاك المتصاعدة على المنافع بما يسمح للحكومة أن تحصل على عوائد من هذه الخدمات.

مع ذلك، ثبت في الواقع أن هذه الأهداف صعبة التحقيق. فالمستثمرون الخاصون في المنافع العامة يتجهون دائماً لمقاومة الدعم الذي يمكن أن يؤمن وصول شامل للمنافع لكل المواطنين، بما فيهم الفقراء، بأسعار معقولة، وكانت هذه المقاومة ناجحة غالباً. إن تجربة تخصيص المياه في بلدان مختلفة مثل بوليفيا وجنوب إفريقيا تؤكد ذلك. وقد وجدت الحكومات أن تكاليف عمليات الضرائب المتصاعدة على استهلاك السلع كان مرتفعاً ولم تكن الحكومات في معظم البلدان قادرة على زيادة العوائد من هذه المصادر. وهذا يجعل من الصعب - وأكثر كلفة - توفير مثل هذه التسهيلات والخدمات لكل السكان، بما فيهم الفقراء.

وقد يكون هناك أسباب مالية محضة أخرى لملكية عامة مستمرة للأصول المنتجة. ومن الواضح، أن الملكية العامة، أو أي وجه من وجوه الدعم للمستثمرين الخاصين، مطلوبة عندما يكون المردود الاجتماعي أعلى من المردود الخاص على أي استثمار. ولكن الملكية العامة مهمة في حالات أخرى طالما أن العائدات على هذه الأصول أعلى من الفوائد على ديون الحكومة، حيث أن هذا يقدم وسائل أرخص من أجل تمويل نفقات عامة ضرورية من الاقتراض الحكومي. وهنا تصبح مسألة تأمين هذه المردودات مسألة تتعلق بالإدارة الجيدة.

هذه اعتبارات مهمة يجب أن تؤخذ في الاعتبار في أي نقاش عن أية خصخصة لأصول الدولة. في حين تمت تغطية هذا الموضوع بالتفصيل في المذكرة السياسية المتعلقة بإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة، هنالك بعض النقاط ينبغي توضيحها هنا، حيث أنها ذات علاقة مباشرة بالسياسة المالية.

أولاً، وكما أشرنا سابقاً، في كل حالات النشاط الاقتصادي ذي الآثار الخارجية الإيجابية، هناك بعض الدور لتدخل الحكومة، والسؤال الوحيد هو كيف يكون هذا الدور. ولا يجب الافتراض أن سن القوانين للنشاطات الخاصة هو أمر غير مكلف، بل عادة ما يكون مكلفاً ويمكن أن يكون صعباً نتيجة لعدم تماثل المعلومات. وهذا

يعني أن قوانين النشاط الخاص قد تكون ذات أثر تشويهي أكبر، ومرغوبة أقل من الملكية المباشرة للحكومة بشروط معينة.

النقطة الثانية تتعلق بالإيرادات الحكومية. في معظم حالات الخصخصة، عادة ما تتسلم الحكومة أقل من القيمة "الحقيقية" للأصول التي تتبعها، وهذا ليس فقط بسبب الفساد والذي يتصاعد عادة في ظل عملية الخصخصة، ولكن أيضا بسبب طبيعة التعامل نفسها. عندما تختار الحكومة بيع أي من الأصول، فإنها تضع الدخل المتصل به. فإذا كان تدفق الدخل المستقبلي من هذا الأصل مساوياً لسعر الفائدة على الأوراق المالية الحكومية أو يفوق هذا السعر، ستحقق الحكومة خسارة صافية في الدخل المستقبلي الناجم عن البيع. ولكن، المشتري الخاص لن يقوم بشراء الأصول إلا إذا كانت توفر على الأقل معدل عائد مساوٍ لسعر الفائدة على الأوراق المالية الحكومية، لأن هذه هي الطريقة البديلة التي يمكن أن يضع فيها المستثمر الخاص أمواله، وهذا يعني أنه لمثل هذا البيع أن يحدث، يجب أن يتحقق أحد الشرطين التاليين: (أ) أن يقتنع المستثمر الخاص أنه قادر على توليد أرباح أكثر من القطاع العام، أو (ب) تكون الأصول قد تم تقديرها بقيمة أقل، وبذلك يكون معدل العائد الحقيقي للمشتري الخاص أعلى. ولهذا السبب فإن معظم هذا الخصخصة تتضمن تقييماً أقل للأصول العامة، على الرغم من أن درجة التقييم قد تعتمد على مواصفات خاصة لكل حالة، بما في ذلك الفساد والمحسوبية. وبما أن مثل هذه الصفقات تتعلق بخسارة جانب كبير من الدخل الحكومي، والذي هو دائماً في حالة نقص للموارد، لا يمكن أن تكون جيدة سواء لموقف الحكومة المالي أو للاقتصاد ككل.

تعتمد حالة الخصخصة إذاً بصفة حرجة على افتراض أن الملكية الخاصة والإدارة ستؤديان إلى كفاءة أكبر وربحية أكثر من الملكية العامة. وقد تم تناول هذا الجدل في المذكرة السياسية المتعلقة بإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة. وهنا يجب ملاحظة أنه لا يوجد نظريات ملزمة ولا دلائل تجريبية مقنعة بأن المؤسسات العامة هي بالضرورة أقل فعالية من القطاع الخاص. بالطبع هناك العديد من الحالات في الدول النامية من مؤسسات مملوكة للدولة التي لا تولد أي عائد اجتماعي إيجابي أو عوائد عامة، ولكن بدلاً من ذلك تصبح أداة غير فعالة بيد الحكومة من أجل توفير الوظائف العامة. وهذا لا يجب أن يكون الحال دائماً—بعض المؤسسات المملوكة من الدولة في الدول النامية، بما فيها الصين والهند وسنغافورة ودول أخرى، تُصنف من المؤسسات الأكثر فعالية والمربحة في العالم. والقضية هنا هي مسألة ضمان إدارات مناسبة لهذه المؤسسات وتخويلها بالاستقلالية الكافية من أجل أن تكون فعالة دون تقليل التركيز على الأهداف الاجتماعية.

استخدام المساعدات الإنمائية الخارجية بفعالية

لقد انخفضت المساعدات الإنمائية الخارجية بشكل ملموس في العقدين الأخيرين، سواء كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للدول الأغنى، وكنسبة من الناتج المحلي والاستثمار للدول النامية. ولكن برغم ذلك فإن المساعدات الإنمائية الخارجية لا زالت تساعد في تمويل نسبة عالية من عجز الحكومة أو في تسوية عجز ميزان المدفوعات لبعض البلدان.

وقد تم الإقرار حالياً بأن مثل هذه المساعدات لها تأثيرات مختلطة على آفاق النمو، ويعتمد ذلك إلى حد كبير على طريقة توزيعها. وقد جرى الكثير من النقاش مؤخراً حول الدور الذي تلعبه المساعدات الإنمائية الخارجية في خلق تأثير "المرض الهولندي" بالتسبب بزيادة أسعار الصرف (Gupta et al., 2005; McKinley, 2005).

القسم السادس يقدم نقاشاً أوسع عن قضايا "المرض الهولندي". هنا نحن نهتم بتأثيرات الاقتصاد الكلي للمساعدات الإنمائية الخارجية وكيف تضمن سيطرة التأثيرات الإيجابية.

إن التأثيرات الإيجابية للمساعدات الإنمائية الخارجية على الاقتصاد الكلي والنمو واضحة، خصوصاً للدول النامية الفقيرة التي لديها قيود على الصرف الأجنبي. يمكن للمساعدات الإنمائية الخارجية أن تقلص ثلاث فجوات تبقى الاستثمارات المحلية والنمو دون ما هو ممكن: فجوة المدخرات، وفجوة الصرف الأجنبي، والفجوة المالية. يقال أحياناً إن التفكير بهذه الفجوات لم يعد مهماً للدول النامية في ضوء حرية الحركة لرأس المال العالمي. ولكن عدداً كبيراً من الدول النامية لا تستطيع النفاذ إلى أسواق رأس المال العالمية حتى لو رغبت في ذلك، وتستمر في المعاناة من نقص حقيقي أو ظاهري في الصرف الأجنبي. لذلك فإن المساعدات الخارجية تملأ الفجوات المذكورة أعلاه وقد تكون ذات أهمية كبيرة للدول النامية الصغيرة، خصوصاً تلك التي ترغب باستخدام الاستثمار العام لتوليد نمو اقتصادي كلي أعلى بطريقة مستقرة. ولولا ذلك، يمكن أن يؤدي مثل هذا الاستثمار إلى مشاكل في ميزان المدفوعات أو إلى التضخم الداخلي عندما يكون هنالك قيود على المعروض محلياً. وتعتبر المساعدات الإنمائية الخارجية فعلياً بأنها مدخرات محلية إضافية، وتسمح للحكومة بإنفاق مبالغ أكبر من كمية الإيرادات الآتية من الضريبة أو مصادر أخرى. وهي إذاً يمكن أن تسمح بتحقيق تراكم أكبر من خلال الاستثمار العام في نواحي محورية مثل البنية التحتية والإنفاق الاجتماعي الحيوي مع آثار إنتاجية اجتماعية، مثل الصحة والتعليم.

ومع ذلك، قد يكون لتدفق المساعدات تأثيرات سلبية، والتأثير الذي تم الإقرار به على نطاق واسع هو أن هذه التدفقات، مثل الأشكال الأخرى من تدفقات رأس المال، تضع ضغوطاً متصاعدة لرفع معدلات الصرف والتي يمكن أن تؤدي إلى تحويل الحوافز المحلية بعيداً عن البضائع القابلة للمتاجرة إلى البضائع غير القابلة للمتاجرة، إذا كانت الأسعار المحلية النسبية تتحرك كرد فعل على ذلك. من المرجح أن تكون التغييرات اللاحقة أكثر حدة حيثما يوجد تحرير أكبر للتجارة ويشمل التحرك بعيداً عن القيود الكمية على الاستيراد. يمكن للمساعدات الأجنبية أيضاً أن تسبب تضخماً أعلى إذا لم يتم إنفاقها على المستوردات بل على بضائع غير متاجر بها أو نشاطات غير تجارية أو محلية يكون عليها قيود في العرض تمنع الناتج من التوسع كي يقابل الطلب المتنامي. وهناك نقد أكثر عمقاً يرتبط بالأثر المحتمل السلبي للمساعدات الأجنبية على المدخرات المحلية، واستبدال المدخرات المحلية بمدخرات أجنبية. ومع ذلك إذا كان الاثنان لا يعتبران بديلين ممتازين، فإن المساعدات ستعني زيادة في الموارد القابلة للاستثمار في المحصلة.

يمكن أن تعمل المساعدات الأجنبية تحت شروط معينة كقيد على النمو المستقل. ففي الاقتصادات التي فتحت لها حساباً في التجارة الخارجية وليس لديها إجراءات معينة غير الرسوم ذات المعدل المستوي من أجل مراقبة الاستيراد، فإن أية ميول نحو رفع العملة ناتج عن تدفق المساعدات قد تؤدي إلى هبوط أسعار الواردات وزيادة الاستيراد ورفع أسعار التصدير. عندما يدفع تدفق المساعدات أسعار الصرف إلى أعلى في دول ذات تجارة مفتوحة ومواقف حكومية مالية متشددة، تصبح بعض النشاطات الاقتصادية غير مُنافسة مما يؤدي إلى خسائر كبيرة في الدخل المتوقع والعمالة مقابل مساعدات قليلة نسبياً للفرد. وقد واجهت مثل هذه المشاكل دولة كمبوديا الصغيرة التي تمثل المساعدات الخارجية فيها نسبة مرتفعة من ميزانية الحكومة ومن الدخل القومي.

كيف يمكن استخدام المساعدات الإنمائية الخارجية لمضاعفة التأثيرات الإيجابية، وفي الوقت نفسه تقليل السلبات؟ إذا تم استخدام المساعدات الإنمائية الخارجية لزيادة الاستثمار العام في مجالات مهمة من أجل التخفيف من القيود على العرض وتحسين محصلات الإنتاج، لن تكون المساعدات الإنمائية الخارجية تضخمية ومن الممكن أن يكون لها آثار توسعية. وهذه الآثار قد ينجم عنها آثار إيجابية على ميزان المدفوعات من خلال تصدير أكثر واستيراد أقل. لذلك فمن المهم التأكيد من أن المساعدات الإنمائية الخارجية تنعكس على استثمارات عامة أعلى، ومن المفضل في حقول يكون فيها نقص أو اختناق في الإنتاج، أو حقول تكون فيها مستويات التوفير الحكومي اجتماعيا دون المستوى.

المشكلة في الكثير من الدول النامية حاليا هي أن الخوف من الآثار العكسية من زيادة قيمة العملات كبير جداً، والحاجة ملحة جدا لإبقاء مستويات عالية من العملة الأجنبية للحماية من الأزمات المالية المحتملة، لدرجة أن تدفق المساعدات لا يستخدم بطريقة جيدة (McKinley, 2005). وبالمقابل، هناك توجه شائع هو مزاجية هذه التدفقات من العملة الأجنبية مع سياسات محلية انكماشية من أجل ضمان مستويات مرتفعة من احتياطي العملة الأجنبية - سواء كتأمين ضد أي عدم استقرار مستقبلي وكذلك من أجل منع الحركات التصاعدية للعملة والتي قد تؤدي القدرة على المنافسة الخارجية وتخفيض نجاعة المؤسسات المحلية. هذا التوجه قد ذهب بعيداً إلى درجة أنه في السنوات الأخيرة وفي بعض الحالات، لم تستخدم المساعدات الإنمائية الخارجية بطريقة فعالة إطلاقاً من أجل تخفيض الفجوات الثلاث المذكورة أعلاه، وبذلك لا تستطيع أن تلعب دوراً إيجابياً. على أية حال، إذا كانت الحكومات المتلقية استطاعت أن تتجنب هذا الفخ وأن تستخدم المساعدات الإنمائية الخارجية في الاستثمارات المنتجة العامة التي تساعد في النمو الحالي والمستقبلي، فإن تأثيرات المساعدات الإنمائية الخارجية على الاقتصاد الكلي ستكون إيجابية (Reddy and Minoiu, 2006).

الإنفاق الحكومي

أنماط الإنفاق الحكومي

الإنفاق العام أساسي جداً سواء للاستقرار أو للنمو في الاقتصادات النامية. ولكن اتجاه الاستثمار العام مهم. إن معظم البلاد النامية لا تملك رفاهية اختيار زيادة الاستثمار العام في كل الحقول التي تحتاج ذلك؛ فلا يمكن تجنب أن توضع بعض الأولويات قبل الأخرى.

في السابق كان هناك تركيز على الاستثمارات العامة مع توجهات تحمل فرص نمو أعلى، مثل البنية التحتية وصناعة السلع الرأسمالية. وهذا يتأتى من الانطباع بأن معظم الدول النامية هي مقيدة باختناقات في العرض في كثير من الحقول الأساسية، وعادة ما يكون ذلك في البنية التحتية.

ويؤكد الموقف المضاد حالياً على أهمية الإنفاق الحكومي في النشاطات التي تخلق مزيداً من الطلب وفرص العمل، من أجل الدفع نحو بداية عمليات الاقتصاد الكلي التي سوف تخلق ناتجاً أكثر من خلال تجاوب العرض.

في معظم الدول النامية، أصبح هدف تحقيق العمالة الكاملة أكثر تعقيداً من خلال انتشار نوعين مميزين جداً من العمالة الزائدة بالنسبة إلى الطلب، وذلك نتيجة:

أ- العوامل البنوية - مثل محصلات من رأس المال غير مناسبة، اختيار التكنولوجيا، عدم التساوي في الأصول والشكل المؤسسي الذي يثبط من الاستثمارات - والتي تقود إلى استمرار في البطالة المفتوحة أو في البطالة المقنعة العالية،

ب- العوامل الدورية أو ذات المدى القصير التي تؤدي إلى مستويات بطالة يمكن تصحيحها بسياسات مالية ونقدية أكثر توسعاً.

إن الاستثمار العام هو مفتاح يمكن أن يفتح كلا البابين، بوساطة زيادة الطلب في المدى القصير وفي توسيع قاعدة رأس المال في الاقتصاد. كما أن طبيعة واتجاه وفعالية مثل هذا الاستثمارات هي مسألة مهمة لأن المؤثرات المضاعفة ومضامين النمو بعيدة المدى سوف تتغير طبقاً لذلك.

ولكن الاستثمار العام ليس استراتيجية يتم توظيفها بمعزل عن غيرها من العوامل، فهناك حاجة لمراعاة الخصائص البنوية الأخرى مثل الخيار التكنولوجي، وعدم التساوي في الأصول، والظروف المؤسساتية. إلا أنه من خلال مجال السياسات الاقتصادية الكلية ذات المدى القصير، فإن الاستثمار العام هو الأداة الأكثر قدرة من أجل توليد النمو والعمالة.

وباختصار، ليس هنالك نهج واحد يناسب الجميع لتنظيم أولويات الاستثمار العام. فلا بد أن تختلف هذه طبقاً للظروف الخاصة لكل اقتصاد، ولكن الاستثمار العام يتطلب على الأقل مدى متوسطاً من الوقت، أو ربما أطول، كي يكون فعالاً، لذا فيجب أن يحدث ضمن إطار منهجي يتضمن استراتيجية شاملة للمستقبل. إن وضع أولويات للإنفاق الحكومي هو مهمة سياسية، ولكن لا يجب إهمال الجانب الاستراتيجي ويجب على الحكومات أن تعي المضامين بعيدة المدى على النمو للإنفاق العام.

في الأوقات المعاصرة بدأ مثل هذا النهج الإيجابي تجاه الاستثمار العام يتنحى لنهج أكثر حذراً يقلص الميادين المحتملة للأفعال في مجالات يُزعم أنها مناسبة أكثر للإنفاق العام. وينادي بتخفيف الحكومة من المجالات التي يستطيع ويرغب القطاع الخاص أن يستثمر بها وأن تُعيد الحكومة نفسها لتوفير مزيج مناسب من السياسات المالية والحوافز الأخرى والأحكام لضمان أن القطاع الخاص يمد المواطنين بما هو مثالي اجتماعياً.

وفقاً لهذه النظرة يجب على الحكومات في الدول النامية أن تركز على الإنفاق في القطاعات الاجتماعية فقط التي من المُجمع عليه أن القطاع الخاص يُقصر في توفيرها بدلاً من التركيز على النشاطات الاقتصادية (في ما كان يعرف أنه احتكار طبيعي وأصبح يُرى أنه أسواق قابلة للتنافس). يفترض أن يكون تركيز الإنفاق العام فقط في التعليم الابتدائي والصحة العامة، وبعيداً من البنية التحتية المادية وإنتاج بضائع ووسائط رأس المال.

وفي الواقع ظهرت مصاعب وجوانب قصور متعددة، كما اكتشفت العديد من الدول النامية بنتائج مكلفة لها. ومراراً عندما قللت الحكومات من الاستثمار في بعض المجالات، لم يقدّم القطاع الخاص بملء الفراغ بالشكل الكافي، بالرغم من الامتيازات الكبيرة المُوفّرة لهم والتي كثيراً ما تضع عبئاً كبيراً على الخزينة.

الكثير من الاستثمارات المرغوبة والضرورية اجتماعياً تتطلب صرفاً أولياً كبيراً ومدة نضوج طويلة. وكونها تتضمن مقداراً كبيراً من عدم اليقين، فإن الكثير من العوامل تحبط من الاستثمار الخاص بما فيه استثمار

الشركات متعددة القوميات حتى لو توفرت العديد من الحوافز. وهذا صحيح بشكل خاص في الدول الصغيرة المعرضة للتقلبات السياسية وعدم الاستقرار الاقتصادي لأسباب خارجة عن إرادة الحكومة.

صندوق 2

هل يجب تقليص حجم التوظيف في القطاع العام؟

هنالك فكرة شائعة أن الانضباط المالي يكون عادة مرتبطين بتقليص حجم العمالة في القطاع العام. فضلا عن فائدة التقليص في مصاريف الدولة، فهذا يُبرر على أساس أن قلة العمالة في أي قطاع أو نشاط عام يثبت أن هذا القطاع أكثر كفاءة، وأنها إشارة للصحة السليمة والاقتصاد سليم ولمنطق سليم. ولكن يمكن أن يكون لهذا آثار سلبية على المجتمع وحتى على الموقف المالي الإجمالي.

التجربة الدولية توفر أدلة على أن الهوس في تقليص العمالة قد تكون له آثار اجتماعية سلبية. ففي بريطانيا مثلا، كان تقليص العمال في نظام القطارات المخصص مرتبطا مع تدهور الخدمة، وحوادث أكثر، وتأخيرات كثيرة، تغييرات غير معلنة في الخدمة، وعمال غير ودودين يعملون ساعات أطول دون ضمان عملهم من خلال العقود. بعض الخصخصة في أمريكا اللاتينية لخدمات عامة مهمة أنتجت ليس فقط عمالة أقل، بل أيضا تدهورا في احتياطات السلامة وتقليل لفاعلية الخدمة. لقد حالت الضغوط لتقليل التكاليف دون تحصيل المعدلات اللازمة للعمالة، بينما لم يتمكن العمال الباقون من تقديم الخدمة التي كانت تقدم من حجم العمالة السابق.

لا شك أن هناك حالات من التوظيف الزائد في دوائر حكومية ومؤسسات عامة. لكن عموما، العمالة الكلية في القطاع العام غير مفرطة. فنسبة عمال القطاع العام لعدد السكان هو 5 من كل مئة في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، بينما المعدل الدولي هو 3 من 100، ولكنه يصل في الدول النامية إلى 2 من 100، وفي إفريقيا جنوب الصحراء يبلغ فقط 1 من 3.100 وهذا يعني أن الخدمات المتوفرة للأفراد أقل مما هي في المناطق الأخرى. وتوجد فجوة كبيرة بين الحاجة الاجتماعية وما هو متاح في مجالات التنقل والبنية التحتية الأساسيين والسكن الملائم والصرف الصحي أو توفير العام للخدمات الصحية الأساسية والفرص التعليمية. يمكن أن يؤدي تقليص حجم عمالة القطاع العام أيضا لنقل بعض الخدمات العامة (مثل الصحة والتعليم) إلى المنزل باستخدام العمالة غير المدفوعة، مولداً ضغوطا إضافية على المرأة.

هذا يعني أنه في معظم الحالات يجب على الحكومة أن تنفق أكثر على هذه القطاعات وتوظف أكثر، وليس أقل. فلو أن عمال القطاع العام موظفون بأقل من قدرتهم، فإن الحل هو استخدام قدراتهم بطريقة فعالة ومنتجة أكثر من خلال إعادة التدريب والتوزيع.

العديد من الدول النامية تركز كثيرا على الجيش والشرطة، بدلا من الخدمات العامة. لكن التركيز في العمالة العامة يجب أن يكون في النواحي التي فيها حاجة اجتماعية واضحة مثل الصحة والصرف الصحي والتعليم. كما لا يجب التقصير في توفير عدد كافٍ من الموظفين للواجبات الإدارية الأساسية.

إذا فالاستثمار الخاص في مجالات حيوية "حررت" لمستثمري القطاع الخاص عادة لا يكون كافيا لتلبية طلب الاقتصاد، وعادة ما يكون مكلفا لدافع الضريبة أكثر من الاستثمار العام بسبب التكلفة المالية لتوفير الحوافز مثل معدل عائد مضمون على الاستثمار. ففي حالة شركة "إنرون" للطاقة وحكومة ولاية ماها راشترا في الهند مثلا، دفعت الحكومة ثمن الطاقة التي لم تُنتج أو تُوزع حتى الآن أكثر بكثير من الثمن الذي كانت ستدفعه لو كانت ببساطة قد قامت ببناء المصنع بنفسها.

وباختصار، يجب على الحكومات أن تتبع نهجا أكثر شمولا أزاء تحديد المجالات التي يغطيها الاستثمار والتزويد العام، بدلا من استبعاد مجالات تلقائيا لافتراض أن أطرافا خاصة قد تكون مهتمة بتوفيرها.

U صندوق 3

U السياسات الاقتصادية الكلية والنمو: الحالة الهندية

من المسلم به الآن أن التحول الهندي إلى نمط نمو أسرع لم يأت في التسعينات بعد الإصلاحات الليبرالية الجديدة، بل من أوائل الثمانينات. وهذا مثال جيد حول كيفية إسهام عدة عوامل بتغيير مناخ الاستثمار وبالتالي إنتاج نمو أعلى.

طبقا للباحثين (Chandrasekhar and Ghosh 2004)، فإن التخلص من الجمود الاقتصادي في الثمانينات والتحول إلى مسار نمو أعلى تم تحقيقه من خلال ثلاثة عوامل أساسية:

1- ارتفاع كبير في الحوافز المالية عن طريق الإنفاق الحكومي على المناطق الريفية مع عوامل مضاعفة إيجابية، التي ارتبطت بزيادة في العجز المالي حيث لم تزداد إيرادات الحكومة بشكل مواز.

2- تحرير كبير للواردات، خاصة للبضائع الرأسمالية والمكونات للصناعة، وهذا التحرير للمدخلات والبضائع الوسيطة خلق دوافع للاستثمار الخاص لأن يدخل في إنتاج العديد من البضائع المعمرة.

3- بالتوازي مع النقطتين السابقتين، كان هنالك تحول للاقتراض التجاري الخارجي من قبل الحكومة لتمويل الزيادة في عجز الحساب الجاري والعجز المالي.

هذا النمط من التوسع الذي يقوده القطاع العام كان يمكن أن يستمر عقداً من دون توليد تضخم عالٍ بسبب تحرير الواردات، الممول من الاقتراض الحكومي من الخارج الذي يستغل الإمكانية "الجديدة" بالنفاذ إلى العملة الأجنبية المتوفرة من خلال التغييرات في التمويل الدولي.

أشار الباحثان (Rodrik and Subramanian 2004) إلى "التغير في توجه" الحكومة في أوائل الثمانينات، الذي كان داعماً للأعمال التجارية (وليس داعماً للسوق كما أصبح لاحقاً) وفضل مصالح الأعمال التجارية الموجودة وليس الجديدة أو المستهلكين. وطبقاً لهما، فإن هذا التحول الصغير في التوجه أدى إلى زيادة كبيرة في الإنتاجية. وفي الواقع لم تنتفع فقط الشركات القائمة من هذا التحول، بل شهدت الفترة ظهور عدة شركات أصبحت بعد فترة مهمة إقليمياً ودولياً، مثل ريليانس إندستريز التي أصبحت واحدة من أهم خمس شركات في العالم لصناعة البتروكيماويات في عام 2000. وهذا التحول في توجه الحكومة، الذي تبدى أيضاً في السياسات الاقتصادية الجزئية التي انحازت لرؤوس الأموال الكبيرة، أثر على سرعة ونمط الاستثمار الخاص.

هذه التركيبة من العوامل أدت إلى معدلات نمو أعلى في الثمانينات، ولكنها تراكمت لتؤدي إلى الأزمة الاقتصادية في 91-1990. فتراكم الدين الخارجي وتواصل العجز الكبير في الميزانية الحكومية أنتجا عملية نمو غير مستدام بعد عقد. ولكن حتى في الفترة اللاحقة، بقيت المحفزات المالية مهمة للنمو الكلي في الهند.

تبعات العجز الحكومي

هناك مضامين توزيعية للإنفاق العام والضرائب. وعادةً يتم الافتراض أن الموقف المالي الكلي مهم فقط لأنماط النمو الكلي. ومع ذلك، بدأت معظم الدول تنظر بأهمية إلى ما إذا كان هذا الموقف ينتج عمالة أكثر أو أقل وله آثار توزيعية.

وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للعجز المالي الذي له تبعات كلية وآثار متفاوتة على شرائح اجتماعية مختلفة. بينما قد تعارض جماعات أصحاب الدخل الثابتة العجز الكبير في كل الأحوال، يمكن أن يرحب العمال والمنتفعون من الإنفاق العام بالعجز إذا جاء مع إنفاق عام يؤدي إلى المزيد من العمالة وتوفير خدمات اجتماعية أو أن تُصَرَّف بشكل معاكس للدورة الاقتصادية. إن الهوس بالتحكم بالعجز المالي طبقاً لعرف اعتباطي، كما هو الحال في الكثير من التشريعات الجديدة لمواجهة هذا العجز، يؤثر سلباً على إمكانية اتخاذ إجراءات اقتصادية معاكسة لاتجاه الدورات وتقلل من النشاطات التنموية والداعمة للنمو من قبل الحكومة.

وحتى عندما يجب تقليص العجز تبقى هنالك مشكلة أساسية بجعل تقليص الإنفاق الطريقة الأساسية لفعل ذلك. يمكن التأثير على تقليص العجز في الميزانية أو المدخول بعدة طرق غير تقليص الإنفاق. الطريقة الأوضح هي زيادة الإيرادات الضريبية المباشرة، والتي هي طريقة مرغوبة أكثر في الدول النامية التي فيها عدم تساؤ كبير في مستويات الدخل والممتلكات؛ ويمكن أن يحصل ذلك وفق الخطوط المذكورة أعلاه، كما ويمكن النظر بجديّة لضرائب التجارة كوسيلة لحشد الموارد الداخلية، أيضا وفق الخطوط المذكورة أعلاه.

وهناك حجة جديدة تقول إن العجز المالي يسبب عدم الاستقرار نتيجة لتأثيره على المستثمرين الذين يمكن أن يسحبوا أموالهم إلى الخارج. ففي الاقتصاد المنفتح فيما يتعلق بحساب رأس المال لميزان المدفوعات، وبالتالي معرض لتدفق رأس المال المضارب، من الممكن أن المضاربين ينظرون إلى حجم العجز المالي الذي يحدد ثقتهم. في مثل هذه الحالات يجب على صانعي السياسة مراعاة أن الزيادات في العجز المالي الضرورية للغايات المعاكسة للدورات الاقتصادية أو للنمو المستقبلي، يجب أن تترافق مع إجراءات لتجنب خروج رأس المال بسبب التوقعات السيئة للمستثمرين. هذه الإجراءات يمكن أن تشمل فترات تجميد لحركة رأس المال في الداخل للمستثمرين الأجانب، وفرض قيود على تصدير رأس المال للمواطنين، وما شابه ذلك؛ وهذا الموضوع مغطى بشكل أوسع في "مذكرة السياسات المالية".

ومن المهم التذكير بالدور السلبي الذي تلعبه أطر المحاسبة السيئة التي تدرج بعض الأشياء ضمن العجز دون التفكير بالمحتوى العام (Stiglitz et al., 2006). مثلا إجراءات المحاسبة في صندوق النقد الدولي تدرج المعونات الخارجية في موازنات المدفوعات (وبالتالي في العجز)، مما أدى إلى صرامة مالية شديدة في العديد من الدول الإفريقية، حتى في أحيان كان من الأجدى فيها اتباع إجراءات توسعية.

بالطبع هذا لا يعني أن تقديم موازنات تحتوي عجزا ماليا هو أمر مرغوب دائما، أو أن بإمكان الحكومة اتباع سياسة "أصرف الآن، وثب لاحقا" في اختيارها الموقف المالي، بل بالأحرى هذا ينادي بمرونة أكبر بالنسبة للأهداف المالية، خاصة عندما يكون العجز ناتجا عن نفقات عامة منتجة وخلال فترات الانكماش الاقتصادي.

الاستدامة المالية هي قضية مهمة في المدى المتوسط. ولكن يمكن أن تصبح متوافقة مع زيادة في الاستثمارات العامة الإنتاجية خاصة عند استخدامها بالترافق مع ضرائب أعلى للذين يستطيعون دفعها وبعض السيطرة على تحرك رأس المال لتجنب تدفقات الموارد المضرة بالاستقرار؛ القوانين الصارمة حول العجز المالي في المدى المتوسط تقلل من إمكانية اتخاذ إجراءات اقتصادية معاكسة لاتجاه الدورات من قبل الحكومات، حتى في الاقتصادات النامية المنفتحة. فمثلا كانت قدرة دول مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية أن تتعافى بسرعة من أزمة الدين في أواخر التسعينات، متعلقة بالموقف المالي التوسعي الذي اتخذته حكومات تلك الدول بعد الأزمة الشديدة التي حدثت عام 1998.

هل العجز المالي سيء دائما؟

النظرة التقليدية أن العجز المالي "سيء" دائما مبنية على ثلاث حجج: الأولى أن العجز المالي يمكن أن يسبب التضخم، أو أنه سيسبب عجز خارجي، وبالتالي يؤدي إلى عدم استقرار. ثانيا، يقال أن العجز المالي الكبير "يستبعد" الاستثمارات الخاصة المرغوبة أكثر من خلال تقليل الموارد القابلة للاستثمار المتاحة للقطاع الخاص

ورفع سعر الفائدة للاقتراض. ثالثاً، يقال إن العجز المالي حتى لو لم يؤدي للتضخم، فإنه يؤدي إلى تراكم الدين العام وزيادة متطلبات الفائدة على الحكومة، وبالتالي فهي غير مستدامة.

ولا واحدة من هذه الحجج حقيقية بالضرورة. وصحتها تعتمد على ظروف معينة ليس بالضرورة أن تكون صحيحة في الواقع، حيث أن فوائد العجز المالي -زيادة العمالة والنتاج- قد تكون أكبر من الأضرار.

لننظر إلى الحجة الأولى، بأن العجز المالي يسبب التضخم ويؤدي لعجز في الميزان التجاري. كلا هاتان النتيجةتان (التضخم والعجز الخارجي) يأتيان من إفراط في القيمة المتوقعة للطلب الكلي مقارنة مع العرض الكلي. ولكن حجم العجز المالي، والذي يظهر فقط صافي الطلب من القطاع الحكومي، لا يبين أي شيء عن الطلب الكلي المفرط. من الممكن أن يكون هنالك أي مزيج من العجز أو الفائض العام أو الخاص، والذي يؤدي إلى نتائج مختلفة من ناحية التضخم والعجز الخارجي.

العلاقة المعيارية للاقتصادات المنفتحة:

الاستثمار الخاص - المدخرات الخاصة + العجز الحكومي = عجز الحساب الجاري

هذه العلاقة تسمح لعجز حكومي من دون عجز الحساب الجاري إذا قام القطاع الخاص بالتوفير أكثر من استثماراته بنفس الكمية. وكما بإمكانها أن تسمح بعكس هذا الوضع حين يكون هنالك فائض في حساب الحكومة مرتبط بعجز الحساب الجاري إذا كان حساب القطاع الخاص يعاني من عجز، أي إذا كانت الاستثمارات الخاصة أكبر من المدخرات الخاصة بمقدار يزيد عن الفائض الحكومي.

إذا فمن الممكن لعجز عام كبير أن يكون ممولاً كلياً من فائض في توفير القطاع الخاص. وهذا ما كان عليه الحال في إيطاليا لأكثر من عقد منذ منتصف الثمانينات، حيث كان عجز مالي يقدر بـ 9 بالمئة من الناتج القومي الإجمالي قد قوبل بموازن استثمار-توفير للقطاع الخاص من بنسبة مماثلة.

وبالأسلوب نفسه، فمن الممكن أن يكون هنالك عجز كبير لميزان المدفوعات أو تضخم مرتفع في دول لديها الحساب الجاري منخفض، أو صفر، أو إيجابي، عندما يصرف القطاع الخاص أكثر مما يكسب. كان هذا هو الحال في العديد من الاقتصادات في جنوب-شرق آسيا قبل الأزمة في أواخر التسعينات، وهو أيضاً الحال في أميركا اليوم.

أحد السمات المثيرة "للاقتصادات الصاعدة" في البلاد النامية منذ التسعينات هو أن الانضباط المالي الصارم والعجز العام المنخفض أو فائض ميزانية الحكومة كانت مرتبطة بعجز خارجي كبير ناتج عن التبذير الخاص الذي يسمح به التحرر الاقتصادي.

من الواضح أن العجز المالي سيؤدي إلى التضخم فقط إذا كان الإنفاق العام لا يخلق أثر العامل المضاعف الذي يؤدي إلى توسيع الناتج بسبب الاختناقات في العرض. مثل هذه الضغوط في العرض موجودة في العديد من الدول النامية، ولكنها أقل وضوحاً في عالم يمكن فيه استخدام الواردات لتقليل الفجوات مؤقتاً. وبالطبع من الممكن للدول النامية أن تستعمل الموقف المالي لمواجهة أوضاع القدرات الزائدة أو التقلبات الدورية، دون آثار سلبية كهذه. بالطبع، هذه ليست حجة لعجز مالي مستمر وأكبر مع مرور الوقت. فيجب تركيز الاهتمام على التأكد

من التوازن المالي على المدى المتوسط، وهو ممكن لو تم استخدام العجز لتمويل الإنفاق العام المنتج بصفة أساسية.

الحجة الثانية، أن الاستثمار العام "يستبعد" الاستثمار الخاص مبنية على فرضيتين: طلب الحكومة للأموال المقترضة يؤدي إلى زيادة في سعر الفائدة السائد في السوق، وأن هذا الارتفاع يؤدي إلى تقليل الاستثمار الخاص.

ثمة مشكلة في كلا الفرضيتين. الحكومة تدير سعر الصرف من خلال المصرف المركزي، وإذا ارتفع السعر فإن ذلك يعكس خيارات في السياسة من قبل الحكومة، مثل عندما يُنظر إلى مثل هذه العملية على أنها ضرورية لاستقطاب المدخرات الأجنبية. في الاقتصادات المنفتحة مالياً فإن سعر الفائدة لا يرتفع بسبب ارتفاع الطلب على القروض من الحكومة بل بسبب الحاجة لاستقطاب ثقة المستثمر والحفاظ عليها. ففي الدول النامية المنفتحة هي إذاً متأثرة كثيراً بأسعار الصرف العالمية، خاصة في الدول المتقدمة تنموياً. من الممكن أن تتوافق أسعار الصرف العالية مع مستويات منخفضة جداً من العجز المالي كجزء من الناتج القومي الإجمالي. أيضاً عندما تكون توقعات المستثمرين حول الأرباح المستقبلية عالية—مثلاً بسبب استثمارات كبيرة في البنية التحتية من قبل الدولة والتي تفسح المجال أمام ارتباطات في الطلب والعرض مع الصناعات الخاصة—فإن الاستثمار سيزيد برغم سعر الفائدة المرتفع. إضافة، فإن "الاستبعاد" من غير المرجح أن يكون مشكلة عندما يكون هناك فائض في السعة في الاقتصاد لأن الصرف العام في هذه الحالة يؤدي إلى ناتج أعلى.

الحجة الثالثة ضد العجز المالي هي إمكانية أن يتزايد الدين العام بشكل غير مقبول. من المهم أن نفرق بين عجز الإيرادات (أي الفرق بين الإنفاق الجاري والإيرادات) والعجز المالي ككل، الذي يشمل عجز الإيرادات والاستثمار العام الإنتاجي. عموماً، يجب التحكم بعجز الإيرادات الممول من الدين، أي الاقتراض لتمويل الإنفاق الجاري. ولكن حتى لعجز الإيرادات هنالك حالات مثل الكساد، حيث تقل واردات الدولة الضريبية ولكن لا يجب تقليل مصاريف الواردات فقط من أجل موازنة الحسابات، لأن الإنفاق الممول من الدين يمكن أن يكون ضرورياً لإخراج الاقتصاد من الكساد. طبعاً لا ينبغي أن يُعتمد هذا الإجراء في الأوقات "العادية".

لكن قضية العجز المالي أكثر تعقيداً. ليس هنالك بالضرورة مشكلة بالاقتراض لتمويل متطلبات الاستثمار، بل هنالك حجة قوية لعجز مالي مبنية كلياً من استثمارات رأس مال عام، طالما أن معدل العائدات الاجتماعي على تلك الاستثمارات يفوق سعر الفائدة. ثمة العديد من المجالات، مثل البنية التحتية الاجتماعية والهيكلية، تكون فيها الاستثمارات العامة ضرورية لأن وجود الآثار الخارجية يعني أن القطاع الخاص من غير المرجح أن يستثمر بالمستوى المطلوب اجتماعياً. لذا فهناك دور أساسي للدولة كمستثمر وينبغي للدولة، ويجب عليها، أن تقتصر لتستثمر في المجالات الضرورية اجتماعياً مثل البنية التحتية والخدمات العامة. الاستثمارات العامة الأخرى التي تزيد من العجز يمكن أن تنفذ طالما أن معدل العائدات الاجتماعي على تلك الاستثمارات يفوق سعر الفائدة المتوقع. إذا كانت هذه الاستثمارات فيها عائد اجتماعي عالي، فإنها ستسفر عن عائد أعلى للحكومة في المستقبل بسبب النمو الذي يسفر عنها في المستقبل، وإذا كان معدل العائدات الاجتماعي على تلك الاستثمارات أقل من سعر الفائدة المتوقع، فيجب أن يتم تمويلها من عائدات الدولة وليس من الاقتراض.

إدارة الدين العام

يجب على الدول النامية أن تحدد المستوى المناسب من الدين العام وأن تعمل على تحقيق هذا الأساس. هنالك قاعدة بسيطة: معدل العائدات على الاستثمارات الممولة من الدين يجب أن يفوق سعر الفائدة، لتجنب دوامة الدين. ولكن هنالك أمور أخرى أيضا. هنالك آراء كثيرة حول ما يجب أن تكون عليه نسبة الدين إلى الدخل القومي. العديد من الدول النامية تنظر حاليا إلى المعيار الذي وضعه الاتحاد الأوروبي في ميثاق النمو والاستقرار، بعدم السماح للنسبة أن تتخطى 60 بالمئة، ولكن هذه أيضا قاعدة اعتباطية ليست مدعومة بتبرير اقتصادي صلب. وما يعقد الأمور أكثر في الدول النامية أن الدين العام الخارجي له آثار مختلفة جدا عن الدين الداخلي، وقد يعرض الدول النامية لأزمات اقتصادية تضر النظام المالي الداخلي.

عادة ما تؤدي إجراءات التحرير الاقتصادي إلى زيادة أسعار الفائدة على الدين العام، من خلال اضطراب الحكومة أن تدخل السوق المفتوح للاقتراض وإزالة السقف على أسعار الفائدة الذي كان يعمل في معظم الدول النامية. وكنتيجة فإن الدين العام يتراكم أسرع مما قبل إذا لم تتزايد العوائد الضريبية بنفس سرعة زيادة أسعار الفائدة. في العديد من الدول النامية أدت هذه الحالة إلى "كماشة دين" حيث أن جزءا كبيرا من الإنفاق الجاري للدولة، أحيانا يوازي كل العجز المالي، يذهب لسداد الفائدة، وأحيانا لا يكفيها. لذا بما أن سعر الفائدة للحكومة يمكن التحكم به (راجع أدناه) والحكومات إجمالا تبقى المقترض المفضل لدى السوق المالي، فإنه يستحسن استعمال سياسة سعر الفائدة لإبقاء تراكم الدين العام تحت السيطرة وتجنب مستويات الدين المتصاعدة بشدة.

وإذا كانت الدولة تمر في مرحلة تعتبر غير مستدامة من ناحية الدين، هنالك العديد من القضايا تدخل في محاولة إخراجها من هذا الوضع. الخبرة الكبيرة في أزمات الدين والازمات المالية في البلدان النامية تعطي أدلة كبيرة عن كيفية إعادة هيكلة الدين عندما يصبح عبء الدين كبيرا أو تستحيل تلييته.

U صندوق 4

U المستويات المرغوبة للدين العام

من الصعب جداً وضع معايير صارمة للمستوى المرغوب من الدين العام حيث أنه يعتمد على العديد من الظروف إضافة إلى معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. عادة ما يؤخذ معدل الدين على الناتج المحلي الإجمالي على أنه المؤشر المهم، مثلاً، معدل الاتحاد الأوروبي المحدد بـ 60 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي كحد أقصى للدين العام. هذه بالطبع نسبة اعتباطية، لأن مستويات أعلى أو أقل من الدين يمكن أن تكون مستدامة وذلك اعتماداً على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة المعنية. إضافة إلى ذلك، لا تميّز هذه النسبة بين الدين العام الداخلي والخارجي، وهو تمييز قد يكون مهماً جداً للدول منخفضة الدخل.

بدلاً من النظر إلى المستويات المطلقة للدين مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي، يجب أيضاً النظر إلى تدفق المدفوعات المرتبطة بالدين. ومن ضمن بعض القواعد الأساسية التي يجب إبقاؤها في الذهن، ما يلي:

أ- يجب أن يكون هنالك استقرار في المدى المتوسط لمستويات الدين، أي يجب أن تموضع الدول نفسها بين دورات من الدين فيها فترات من تراكم الدين تليها فترات من تقليص الدين. طول هذه الفترات يعتمد على طبيعة الاستثمار الممول من الدين وأثره.

ب- يجب على الدول تجنب المستويات "المتصاعدة بشدة" من الدين العام الكلي، أي مستويات من الدين تتزايد باضطراد كل عام، لأن ذلك سيصبح غير مستدام في المدى المتوسط.

ت- الدين العام الخارجي بالأخص يجب أن يكون منحازاً قدر الإمكان نحو السندات والقروض ذات فترات الاستحقاق الطويلة التي تحمل معدلات فائدة منخفضة. ومن القضايا المهمة للعديد من الدول النامية هي بنية الاستحقاق للدين العام. وكما بين الباحثون (Stiglitz et al. (2006، فإن معظم الدين طويل الأمد تغلب عليه العملات الأجنبية (والتي تتضمن مخاطر في سعر الصرف) بينما الدين المحلي عادة قصير الأمد. ولكن معظم الاستثمار العام يتضمن عائدات طويلة الأمد، مما يخلق عدم توافق بين جداول التسديد والقدرة على التسديد.

ث- الدين العام لأغراض الاستهلاك فقط يجب تجنبه إلا إذا كان هنالك توقع لعائدات ضريبية مستقبلية عالية جداً لأسباب أخرى (مثل التغييرات الديموغرافية).

ج- توزيع الدين العام بين الموارد الداخلية والخارجية يجب أن يكون بشكل يمنع الدولة من أن تعتمد بشكل مفرط على الدائنين الأجانب. وفي الحالة المثالية، يفضل أن يكون معظم الدين العام داخلياً.

ح- وبالنسبة للدين الخارجي في المدى المتوسط (ليس بالضرورة في كل فترة) فإنه يجب أن يتم المحافظة على علاقة مساواة بين معدل الفائدة ومعدل الزيادة في مكتسبات القطع الأجنبي، سواءً في الصادرات أو في حوالات العمال.

إذا لم تستوف هذه الشروط فمن المهم التفكير بأساليب بديلة لزيادة الموارد العامة، مثل حشد الموارد الداخلية بدلاً من الاعتماد على اقتراض خارجي إضافي، الذي يمكن أن يؤدي إلى وضع دين غير مستدام وحتى إلى أزمات. مثل هذه الأزمات يمكن أن تحدث حتى مع نسبة منخفضة نسبياً من الدين بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي لو كان معظم الدين خارجياً. من المهم الانتباه لتلك الشروط بدلاً من القياس التقليدي للرصيد والتدفق.

يمكن لإعادة جدولة الدين أن تؤدي دوراً مفيداً جداً بالتخلص من وضعية عدم القدرة على تسديد الدين، مما يسمح للموارد العامة التي وظفت لخدمة الدين أن توضع في استثمارات منتجة وتسمح لصناع القرار أن يتفرغوا لعملية التنمية والنمو. وتتراوح الشروط التي يتم على أساسها إعادة جدولة الدين بين سهلة جداً أو شروط مفضلة للمدينين، مع الإلغاء الضمني لبعض الدين، وأسعار فائدة منخفضة على الدين المتبقي؛ إلى شروط مؤلمة جداً تشمل أسعار فائدة عالية جداً على الدين الذي تضاعف لأن كل الفوائد غير المدفوعة أضيفت للمبلغ الأصلي. ولكن مدى إمكانية جدولة الدين، وأن يتضمن ذلك شروطاً سياسية أقل إبلاماً من فرض "التكشف" على الفقراء،

يعتمد على قدرة الحكومة المعنية في المساومة مع الدائنين، وأن تنتظر لتحصل على أحسن صفقة ممكنة دون أن تقبل بشروط مضرّة. من الخطأ الافتراض أن الدول المدينة ليس لها بديل سوى القبول بشروط سيئة لإعادة هيكلة جزء كبير من ديونها الخارجية. فنجاح الأرجنتين مؤخراً في إعادة هيكلة جزء كبير من دينها الخارجي يبرهن أنه يمكن تحقيق هذا الأمر بإرادة سياسية مناسبة، حتى في ظروف أزمات شديدة وممتدة.

IV. السياسات النقدية

توسيع نطاق السياسة

كان يعتبر في الماضي أن الهدف الأساسي لسياسات الاقتصاد الكلي هو تحقيق التوازن الداخلي، والمعروف بتحقيق العمالة التامة، والتوازن الخارجي، والمعروف بتوازن الحسابات الخارجية. فلو وجدت البطالة والطاقات الفائضة في الاقتصاد، يكون هدف السياسات النقدية والمالية هو توليد توسع اقتصادي كافٍ للوصول إلى هدف العمالة الكاملة؛ بينما تجاوز هذا الهدف يؤدي إلى التضخم بسبب اختناقات في العرض. الانفتاح يعقد الصورة ليس فقط نتيجة تأثير التوسع المحلي على الحساب الحالي لميزان المدفوعات، ولكن أيضاً عن طريق التأثير على تدفقات رأس المال. في الإطار الكينزي الأساسي، يتطلب تحقيق التوازن الداخلي والخارجي استخدام الأدوات السياسية المحلية بالإضافة إلى سعر الصرف.

السياسة النقدية كانت تعتبر جزءاً من هذه الاستراتيجية الشاملة التي تتكون من إدارة الطلب الكلي وإدارة سعر الصرف؛ وفي هذه الاستراتيجية فإن التحكم بالتضخم كان مجرد واحد من عدة أهداف متزامنة. كانت السياسة النقدية في الدول النامية موجهة ليس فقط على مستوى النشاط الاقتصادي العام والعمالة، ولكن أيضاً لأهداف محددة مثل تأمين الاستثمارات، بما في ذلك في مجالات معينة، وحتى في تخفيف حدة الفقر.

السياسة النقدية كانت إذاً جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الاقتصادية الكلية والاستراتيجيات التنموية عامة، وليس فقط لتثبيت الأسعار والتحكم بالتضخم، ولا طبعاً لاستهداف التضخم، بل كانت تهدف إلى توسيع العرض في قطاعات استراتيجية، وتحسين المعيشة في قطاعات تشغل نسبة كبيرة من القوة العاملة، مثل الزراعة، وتوليد عمالة منتجة أكثر عن طريق توفير ائتمان مؤسسي للمنتجين على نطاق صغير في جميع القطاعات... إلى آخره. بينما تبقى هذه الأمور من المعالم المهمة للسياسة النقدية والمالية، ألا أنه أخذ يطغى عليها باضطراب الهوس بتثبيت الأسعار واعتباره على أنه المجال الأساسي للسياسة المالية.

يجب إعادة إحياء هذه الاعتبارات العامة والتركيز على الأعمال المصرفية التنموية كي تستطيع الدول النامية تحقيق نمو مستدام ومولد للعمالة. ولكي تعود هذه الاعتبارات في السياسة النقدية إلى الواجهة يجب أخذ موقف أكثر نقداً تجاه النظرة الضيقة التي تركز على استهداف التضخم، لذا سننظر بتمعن إلى الأساسات التي بُنيت عليها هذه النظرة الضيقة كي نستطيع أن نعيد تأسيس صلاحية النهج الأوسع والأكثر مرونة.

U صندوق 5

U سياسات الاقتصاد الكلي في منطقة غرب آسيا

إذا تحررت السياسة النقدية من القيود الحديدية لاستهداف التضخم، يمكنها أن تساهم في تحقيق نمو داعم للمساواة. وإذا تم استخدام السياسة النقدية بوصفها الأداة الرئيسية في إدارة الاقتصاد الكلي، فإنها لا تستطيع تقديم الكثير من أجل تنمية داعمة للفقراء. ومع ذلك، يمكن للسياسة النقدية من خلال دعم سياسة مالية توسعية أن تدعم بطريقة غير مباشرة نموا داعما للفقراء. وكقاعدة عامة، إذا كانت ضغوطات التضخم ضعيفة، فإن هذا الدعم قد يأخذ شكل سعر فائدة إيجابي منخفض وكذلك توسعا لعرض النقود. ولكن معدلات الفائدة لا يجب أن تكون منخفضة لدرجة تؤدي إلى تكثيف رأس المال في الناتج المستقبلي.

وفي حين أن هذه الخطوط العريضة تبدو بسيطة، لكن تطبيقها في دول غرب آسيا ليس سهلاً. فالأسواق المالية غير متطورة كل دول المنطقة، على الرغم من أن بعضها يملك بعض أشكال الوساطة المالية. والنتيجة الأساسية لوجود أسواق مالية غير متطورة وعدم الاستقرار في المنطقة هي أن الحكومات تجد صعوبة في بيع سنداتها للقطاع الخاص. وهذا يفسر القوانين الشائعة في المنطقة التي تتطلب أن تحتفظ البنوك التجارية بنسبة من احتياطياتها على شكل سندات حكومية. يميل هذا المتطلب عملياً إلى التحيز ضد الفقراء، لأنه يعيد توزيع العائد العام للأثرياء من خلال دفعات الفوائد.

الأسواق المالية الضيقة تقتضي ضمنا وجود ضعف في فعالية السياسة النقدية لتجميع المدخرات، وتنشيط الاستثمار الخاص، والتأثير على طرق التوزيع أو توجيهها. لكن على أية حال، فالقدرة المحدودة للمصرف المركزي لتنشيط الاستثمار لا تشير إلى عدم وجود دور لدعم المساواة لأسعار المصرف المركزي. إن تخفيض معدلات الصرف التي يضعها المصرف المركزي قد يكون لها تأثيران اثنان داعمان للمساواة، وهما: (أ) سندات الحكومة تكون مملوكة من الأثرياء، أو مؤسسات الأثرياء، لذلك فإن خفض الأسعار يكون له تأثير إيجابي على توزيع الدخل؛ و (ب) إن الأسعار المنخفضة تشير إلى صغر مقدار خدمة الدين الداخلي في الميزانية العامة، مما ينتج "حيزا ماليا" من أجل نفقات الحكومة الداعمة للمساواة.

السماح لعرض النقود بالتوسع بسرعة متوسطة مقارنة مع توسع الناتج الحقيقي قد يكون له تأثير داعم للمساواة، بوساطة زيادة إمكانية الوصول إلى الادخار في الأسواق المالية "غير الرسمية". وهذا يشجع أيضا "التوسيع" المالي، أي النسبة بين المعروض من المالية إلى الناتج الكلي، وهو عادة منخفض في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (أسكوا). إدارة العرض النقدي تثير السؤال عن أي الوسائل يجدر استخدامها لمواجهة الضغوط التضخمية إذا أخذت هذه الضغوط تشكل شاغلا سياسيا جديا. القضية السياسية الأساسية هنا هي تحديد ما يشكل "شاغلا جديا"؟ يبين التحليل التراجمي عبر الدول أن التضخم ليس له علاقة مع معدلات النمو التي توجد في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا. لذلك إذا كان النمو وتخفيض الفقر هما الهدف، فإن التعايش مع تضخم معتدل مطلوب. وهذا هو الحال بالأخص لأنه نظراً لضعف الأسواق المالية، فإن الأداة الوحيدة الفعالة من أجل تخفيض التضخم في معظم البلاد ستكون التقليل مالي.

وباختصار، تتطلب السياسة النقدية الداعمة للمساواة تحديد معدل فائدة حقيقي منخفض، وتحمل معدلات تضخم معتدلة، وتوسع في عرض النقود الذي يناسب السياسات النقدية والتوسيع المالي. ومن أجل تحقيق هذه النتائج عندما تضع البنوك الخاصة أسعار فائدة مرتفعة جداً، قد يكون مما يؤدي أكثر للمساواة، تمويل عجز مالي مدروس، وذلك من خلال التغطية النقدية بدلا من بيع السندات التي تعيد توزيع الدخل للأثرياء.

المصدر: مقتطفات من، ملخص الدراسة الاستقصائية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، 2005-2006، (E/2006/20)، الفقرات 52-56.

هل يمكن للسياسة السيطرة على عرض النقود؟

يقال أن الحكومات تستطيع أن تسيطر على عرض النقود وأن الرغبة في مثل هذه السيطرة مبنية على الاعتقاد بأن عرض النقود هو المسؤول عن التضخم، وهذه ظاهرة يزعم أن سببها هو نقود كثيرة تطارد سلع قليلة.

لكن الواقع هو أن هنالك دائماً مجال لأنواع جديدة من السيولة أو "شبه-المال" أن تظهر عندما تصبح الاقتصادات أكثر تعقيداً. وفي عالم من الابتكارات المالية حيث يسهل خلق "شبه-المال" لا يكون باستطاعة السلطات المالية التحكم بالسيولة العامة في النظام، كما أشار نيكولاس كالدور في العام 1982. ولكن الواقع هو أن السيولة الحقيقية في النظام تحددها العوامل الداخلية الأصيلة، والابتكارات المالية تخلق احتمالات جديدة للسيولة. ولهذا فإن معاملات بطاقات الاعتماد، والكمبيالات، وشهادات الإقرار بالدين، واتفاقيات الشراء بالتقسيط، كلها تتضمن خلقاً للسيولة، وهنالك حالات تمت فيها معاملة شهادات أسهم على أنها سيولة. وظهر سوق المعاملات المالية الأجلة والمشتقة قد خلق شبكات معقدة جداً لخلق السيولة.

مع تعدد الأشكال التي يأخذها المال، البعض منها يستحيل حسابة ناهيك تنظيمه، يصبح من المستحيل على الحكومات أن تتحكم بعرض النقود، بل بالأحرى، يتحدد عرض النقود من خلال عمل النظام، ومستوى النشاط الاقتصادي والأسعار التي تتاجر بها السلع والخدمات. وهذه حالة واضحة يعمل فيها العرض على خلق الطلب.

علاوة على ذلك، ليس هنالك دليل مقنع أن زيادة عرض النقود تؤدي للتضخم، حيث أنه من المرجح أن السببية تجري بالعكس. تجريبياً ليس هنالك علاقة سهلة التمييز بين معدلات نمو عرض النقود والتضخم من جهة، وبين نمو الناتج الحقيقي من جهة أخرى. والحجة النظرية مبنية على افتراضين متلازمين هما العمالة الكاملة (أو ظروف عرض كلي محدد خارجياً) وكون عرض النقود الكلي محدد خارجياً من قبل السياسة الاقتصادية الكلية. كلا الافتراضيين غير صحيح؛ وبالأخص فإن الافتراض الثاني بأن عرض النقود قابل للتحكم به من قبل واضعي السياسات، ليس مبرراً. كما وأن فكرة "طلب حقيقي للمال" ثابت (حيث مستوى النشاط الاقتصادي الحقيقي يحدد الطلب للمال) تُبطل لاحتمال وجود طلب للمال بهدف المضاربة، وهي ظاهرة تزداد بسبب التطور المالي وزيادة عدم اليقين في الاقتصاد اليوم. هذا يعني أنه بدلاً من أن تؤدي زيادة عرض النقود إلى التضخم، من الأرجح أن التضخم العالي يؤدي إلى تغييرات في عرض النقود حسب التعريف الواسع.

الخاصية الأساسية للطلب على النقود والأصول المالية، بما أنها مبنية على توقعات في ظروف عدم اليقين، هو أنها بالطبيعة متقلبة وصعب توقعها ومعرضة لتأرجحات قوية. هذا يعني أن السياسة النقدية يجب أن تكون مترافقة مع قوة تنظيمية ناجعة من قبل الحكومة والمصرف المركزي للتقليل من التقلبات، حيث أنها قد تكون لها آثار سيئة جداً على الاقتصاد الحقيقي.

من الواضح إذاً أن المتغير النقدي الحقيقي الوحيد الذي باستطاعة الحكومة أن تتحكم به هو سعر الفائدة. لذا فإن محاولات التحكم في عرض النقود عادةً ما تترجم إلى سياسات سعر الفائدة. يجب أن تتركز إدارة سعر الفائدة في الدول النامية ليس فقط على الاستقرار بل أيضاً على النمو، أي يجب إبقاء سعر الفائدة على مستوى يشجع الاستثمار. وهنا أيضاً تكمن أهمية بعض الإلتامان الموجة نحو قطاعات مهمة واستراتيجية. وبالطبع، أسعار الفائدة والسياسة النقدية لا تكفي لوحدها لخلق توسع داخلي، بل يجب أن تكون مرفقة مع سياسة مالية توسعية.

والنقطة الأساسية هي أن السياسة النقدية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار قدر المستطاع السياسية المالية والأهداف الإجمالية للمجتمع مثل النمو وتوليد العمالة. هذا لا يعني أن تشجع السياسة النقدية عدم الاستقرار من أجل النمو، بل أن تكون جزءاً من مجموعة عريضة من السياسات التي تهدف إلى تقليل التقلب وزيادة النشاط الاقتصادي بطريقة متوازنة ومستدامة. التضخم المفرط مؤذي للمساواة والاستقرار والنمو، ولكن تعريف "مفرط" يختلف كثيراً بين البلدان. ففي البلدان التي تكون فيها معظم المداخيل، بما فيها مداخيل الأجور، معدلة بحسب التضخم يمكن أن يكون هنالك تحمل اجتماعي لمستويات تضخم تعتبر عالية دولياً، في حدود 15-20 بالمئة بالعام أو أكثر، و التي لن تؤثر سلباً على الاستثمار. ولكن في البلدان التي يتقاضى معظم مواطنيها مداخيل غير معدلة، فإن مستويات تضخم بمقدار 10 بالمئة بالعام يمكن أن تعتبر مضرّة، ومؤذية للاستقرار.

ومن المهم التذكّر أن عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي يمكن أن يقتل النمو، لكن الاستقرار الاقتصادي الكلي (عندما يكون مُعرّفاً بشكلٍ واسعٍ لكي لا يقتصر على هدف ضيق مثل التضخم) هو شرط ضروري للنمو ولكنة ليس شرطاً كافياً.

استهداف التضخم أم استهداف النمو والعمالة والرفاه؟

كما سبق وذكرنا، لقد تغير تركيز السياسة النقدية في عدة دول خلال السنوات الأخيرة. إذ تتوجه المصارف المركزية نحو تثبيت هدف معيّن للتضخم وتعديل سعر الفائدة وسياسات بنكية أخرى حسب ذلك. الحسابات الأخرى تُهمل أو تصبح ثانوية بينما تركز السلطات المالية على تحقيق المعدل المطلوب من التضخم. المثال الأقصى لذلك هو عندما نجد مصارف مركزية "مستقلة" (راجع المرفق لمناقشة مستفيضة "الاستقلالية" المصارف المركزية) تعلن تثبيت هدف معيّن للتضخم و ثم تُعدّل الأدوات النقدية حسب ذلك، تمت تجربة هذا النمط بدايةً في بلدان متقدمة النمو ولكن العديد من الدول النامية تبنت هذا النمط علناً أو ضمناً. كما ووافقت على هذا الأسلوب المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ومنظمات من المستثمرين الخاصين الدوليين.

ولقد تم انتقاد هذه الاستراتيجية لعدة أسباب، (Epstein, 2002, 2005; Stiglitz et al., 2006) ومن أهم هذه الانتقادات:

1. تحمل هذه السياسة تكلفة اقتصادية واجتماعية وسياسية عالية، فأسعار الفائدة الحقيقية العالية تُثبط التوسع الاقتصادي وتوليد العمالة؛ وعملياً تم الالتزام بمثل هذه الأسعار العالية للفائدة حتى في ظروف البطالة العالية والفقر المستمر.
2. إنها غير ضرورية، لعدم وجود أدلة مقنعة أن التضخم المعتدل لديه أي تأثير على المتغيرات الاقتصادية الحقيقية، وتأثيرها على توزيع الدخل يعتمد على الظروف المؤسساتية في الاقتصاد. بالطبع، المعدلات العالية من التضخم غير مرغوبة ومضرة للنمو ولتوزيع الدخل، وهناك الكثير من الدراسات التجريبية التي تدعم هذا. TP⁴PT ولكن الدلائل من المقارنة عبر الدول حالياً، تظهر أن بعض التضخم

4 أشار الباحث (Easterly 2005:31) أن السلسلة الزمنية للتراجع عبر الدول للبلدان النامية تدل على أن التضخم الشديد والعجز المزمّن في الموازنة يحطمان آفاق النمو بسبب ما ينشأ عنهما من عدم استقرار في الاقتصاد الكلي، ولكن "هذا لا يستتبع أنه يمكن خلق النمو بوجود استقرار نسبي في الاقتصاد الكلي".

له أثر قليل على إمكانيات النمو كما أظهرت دول "النمو العالي" مثل الصين والهند خلال العقدين الماضيين.

3. يمكن إدارة النتائج السلبية على توزيع الدخل من خلال سياسات حماية اجتماعية مناسبة تضمن وصول السلع الأساسية للفقراء والعمال، أو توفر حماية استهلاكية لتحميهم إلى حد ما من اضمحلال المداخيل الحقيقية جرّاء التضخم. هذه الحماية الاجتماعية يمكنها أيضاً أن تلعب دوراً مهماً كعامل تلقائي للاستقرار في فترات الكساد، وهي نقطة سنسهب في شرحها في الفصل القادم عن إدارة الدورات.

هناك مشاكل أخرى في استراتيجية استهداف التضخم، فهي لا تميز بين الحالات التي يمكن أن تتضمن عامل القصور الذاتي في التضخم (أي عندما تخلق التوقعات معدلات تضخم عالية باستمرار)، والحالات التي لا تتضمن عامل القصور الذاتي، مثلاً عندما يكون ارتفاع الأسعار ناجماً عن سبب مُعين مثل صدمة في أسعار الواردات أو ارتفاع في معدل ضريبة القيمة المضافة.

فضلاً عن ذلك، فإن استهداف التضخم لا ينتج بالضرورة توازناً داخلياً أو خارجياً، ناهيك عن تحقيق الاثنين معاً. فلو، مثلاً، كانت السياسة المالية مبنية على استهداف سعر الصرف (وهي سياسة دارجة في العديد من الأسواق الناشئة)، يمكن أن تنشأ مشاكل كبيرة في التنسيق بين الاثنين. لذا، يمكن أن يكون لتهييط قيمة العملة آثار توسعية على إنتاج الصادرات والبضائع البديلة للواردات، ولكن فقط بشرط أن لا يرفع المصرف المركزي فوراً سعر الفائدة كي يمنع أن يكون لهبوط قيمة العملة آثار تضخمية تتعدى الهدف الموضوع لمعدل التضخم. لو كانت هنالك صدمة للصادرات، يمكن أن يكون من المناسب اتخاذ إجراءات لإلغاء تأثير الصدمة (في حالة وجود رغبة في إعادة التوازن الداخلي والخارجي بسرعة)، وذلك عبر السياسة المالية مثلاً، بدلاً من تضيق السياسة النقدية، والذي قد يؤدي إلى اختلالات أخرى. في المقابل فإن التركيز على أهداف تضخمية منخفضة قد يدفع بالحكومة لأن تصبح تقليصية جداً، بما يتضمن ذلك من آثار على إدارة سعر الصرف أيضاً.

وفي الدول النامية من المرجح جداً أن تتزامن فترات النمو العالي مع تضخم معتدل بسبب مواجهة قيود في العرض. في هذه الحالات ينبغي أن يكون ردُّ صنّاع القرار كما يلي:

- تفادي أن يصبح التضخم مفراطاً عن طريق معالجة الاختناقات الحقيقية والمحتملة في العرض، وتصحيح عدم التوازن القطاعي الذي قد يزيد الضغط التضخمي، مثلاً في الإنتاج الزراعي؛
- التأكد من أن مسيرة النمو لا تتأثر سلباً بسياسات التحكم بالتضخم؛
- مكافحة نتائج التراجع المحتملة الناجمة عن التضخم، وذلك من خلال إجراءات محددة موجهة للفقراء، مثل توفير الاحتياجات الأساسية من قبل الدولة؛
- التأكد من عدم تزايد توقعات التضخم داخل النظام، مما قد يؤدي إلى ازدياد معدلات التضخم مع الوقت.

إن أحد البدائل لاستهداف التضخم هو وضع سياسة اقتصادية كلية تستهدف المتغيرات الحقيقية التي تهم البلد المعني (Epstein, 2005). هذه الأهداف ليس بالضرورة أن تكون، بل بالأحرى يجب ألا تكون، هي نفسها عبر

كل الفترات الزمنية. من الواضح أن الأهداف المعيارية هي النمو الاقتصادي الكلي، والعمالة، والاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للأهداف أن تتصل بالمعيشة المناسبة للناس، وهذا يعني الاهتمام بتأمين استمرار النشاطات الاقتصادية التي تساند معظم القوى العاملة، مثل الزراعة والمشاريع الصغيرة في الصناعة والخدمات. كما يمكن أن تتصل بتقليص الفقر والذي يعني الاهتمام بزيادة فرص العمل عالية الإنتاجية والأجر للعمال ذوي المهارات المحدودة، أو تخفيض أسعار الحاجات الأساسية مثل الطعام والماء والخدمات الصحية والسكن الأساسي. كما ويمكن أن تُعنى بتخفيف عدم التوازن القطاعي أو المناطقي، وهو ما قد يتضمن مجموعة برامج للقطاعات أو المناطق المتأخرة أو سياسات لزيادة الصلات بين القطاعات.

من الواضح أن مثل هذه الاستراتيجية متصلة مباشرة بالسياسات المالية المتبعة. ولكنها أيضاً تعني أن السياسة النقدية يجب أن تكون مختلفة عن تلك التي تتطلبها سياسة استهداف التضخم. وبالأحرى، يجب على المصرف المركزي أن يفكر في استخدام أدوات غير سعر الفائدة لتحقيق أهداف مختلفة، ويجب أن يكون استعمال هذه الأدوات على انسجام مع السياسة المالية الكلية في مستوى واتجاه الإنفاق العام. والعناصر الأساسية لمثل هذه الاستراتيجية هي:

- يجب على صانعي القرار والمصرف المركزي أن يحددوا الأهداف بطريقة قابلة للقياس. فبعضها مثل النمو الكلي والاستثمار سهلة القياس نسبياً، بينما البعض الآخر مثل توليد العمالة والحد من الفقر قد يشكل مشكلة في بعض الدول حيث النظام الإحصائي غير مهياً لحساب بعض المتغيرات بطريقة منهجية ودورية. في مثل هذه الحالات يجب استخدام مؤشرات غير مباشرة موثوقة. فمثلاً إذا كان الحد من الفقر هو الهدف ولكن إحصاءات الاستهلاك الكبيرة تحصل مرة كل خمسة أو عشرة سنين، فإن العوامل التي تؤثر على الفقراء مباشرة (مثل رواتب العمال قليلي الخبرة أو في الزراعة مقارنة بأسعار الأساسيات) يمكن أن تُراقب. وإذا كان توليد العمالة المنتجة هو الهدف، فيمكن مراقبة التوظيف في المؤسسات الصغيرة كدليل غير مباشر على عملية نمو العمالة بشكل عام.
- السياسة النقدية يجب أن تكون جزءاً من السياسة الاقتصادية الكلية الموجهة صوب هذه الأهداف، بدلاً من أن تعمل في مسار منفصل يهتم بالمتغيرات النقدية فقط. فيجب أن تكون موافقة ومناسبة للسياسة المالية ولسياسات سعر الصرف.
- بما أن الوصول إلى الهدف المختار يجب أن يتم مع الأخذ بعين الاعتبار عوامل أخرى، فإن إدارة سعر الفائدة لن تكفي ويجب على المصرف المركزي استعمال أدوات أخرى، مثل الاعتماد المؤجّة وأساليب أخرى لتشجيع المصارف على الإقراض لجهات مثل المقترضين الذين يولدون العمالة بكثرة؛ و ضمانات لأنواع معينة مرغوبة من الاستثمار؛ وضوابط على تدفقات رأس المال لتقليل إمكانية مشاكل ميزان المدفوعات التي تتعلق بهذه الاستراتيجية؛ وخلق حزم محددة لقطاعات ومناطق ذات أولوية.
- على صانعي السياسة أن يتجنبوا الجمود الزائد حول أي هدف محدد، وأن يكونوا مرنين في تغيير الأهداف والأدوات حسب مقتضى الظروف المتغيرة.

V. إدارة الدورات الاقتصادية

أصبح التقلب الاقتصادي أحد أكثر المشاكل إلحاحاً للسياسة الاقتصادية الكلية في الدول النامية. تتمثل الأسئلة الأهم لصانعي السياسة الذين يريدون إدارة الدورات الاقتصادية من خلال وجهة نظر الإدارة الاقتصادية في المدى القريب واستراتيجية النمو في المدى البعيد، فيما يلي:

- كيفية تقليص الاتجاهات المؤدية للدورات الاقتصادية ليس فقط من التوجهات المحلية بل أيضاً من الأسواق العالمية للسلع ورأس المال؛
- كيفية تقليص الضعف وسرعة التأثير للصدمة الخارجية التي تواجه الاقتصاد وتؤدي للتقلبات؛
- كيفية تحسين الرد التلقائي للاقتصاد لمثل هذه الصدمات؛
- كيفية توسيع مدى الردود الاختيارية؛
- كيفية تصميم الردود الاختيارية؛
- كيفية تصميم "عوامل مثبتة داخلية" التي تقلل تلقائياً النتائج السلبية للصدمة؛
- كيفية إدارة الدورات الاقتصادية، خاصة كي تُخفف حدة نوبات الكساد ومدتها؛
- كيفية تخفيف حدة النتائج الأكثر سوءاً للأزمة وللتكيف الذي يليها، مع الحد الأدنى من الآثار السلبية على الفقراء وذوي الدخل المحدود؛
- كيفية مساعدة الفقراء والجماعات المحرومة للتأقلم مع نتائج الصدمة والتكيف الذي يليها؛
- كيفية استخلاص النمو الأقصى وفوائد الاستقرار في المدى البعيد من فترات الازدهار التي يُتوقع لها أن تكون قصيرة نسبياً.

إدارة الدورات الاقتصادية هي هدف أساسي للسياسة الاقتصادية الكلية منذ "الثورة الكينزية" حين أصبح مقبولاً أن باستطاعة السياسة المالية والنقدية للدولة أن تقلل من مدة وقوة التدهورات الاقتصادية بالتحديد. ولفترة طويلة كان يفترض أن السياسات معاكسة لاتجاه الدورات الاقتصادية كانت مهمة لإدارة التدهورات والأزمات من مختلف الأحجام، وكان ذلك بسبب التأثير السلبي للصدمة سواء كانت خارجية مثل صدمات شروط التبادل التجاري، أو داخلية من قبيل تأثير مثل فشل المحصول الزراعي، أو متعلقة بتأثير التدخل السياسي. إدارة هذه الصدمات لمنع أو لتقليل قوة الكساد أو الإجراءات لإخراج الاقتصاد من الكيوبات كانت أهم أشكال إدارة الدورات الاقتصادية. ولكن في الماضي القريب ظهرت قضايا جديدة متعلقة بالدورات الاقتصادية، مثلاً: كيفية الاستفادة في المدى المتوسط من الازدهارات المولدة من الخارج مثل التحسن المفاجئ في شروط التبادل التجاري.

تبقى إدارة الطلب الكينزية نهجاً مهماً للتعامل مع الدورات الاقتصادية. ولكن إدارة الطلب الكينزية تكون أحياناً غير مناسبة لتقليل التقلب الاقتصادي أو لتجنب الأزمات للاقتصادات الصغيرة قليلة الدخل بالتحديد، وذلك

لأسباب الهيكلية العميقة لمثل هذا التقلب المتعلقة بعدة اختناقات في العرض وغلبة النشاطات ذات الإنتاجية المنخفضة وطبيعة التجارة الدولية في البضائع الرئيسية للاستيراد والتصدير.

معظم الدول النامية تواجه تقلبات مولدة من الداخل والخارج. ويمكن أن تنشأ الدورات الداخلية عن انهيارات في الناتج مثل فشل المحصول الزراعي في الاقتصادات الصغيرة التي تعتمد بكثرة على بعض المنتجات الزراعية، أو دورات صناعية متعلقة بعدم توازن قطاعي أو تدخلات للسياسة؛ بينما التقلبات الخارجية تنشأ من الضعف المتزايد للأسواق الناشئة أزاء الأزمات المالية أو لتأثير صدمات شروط التبادل التجاري في الدول النامية الصغيرة والمنفتحة. تتزايد صعوبة التفريق بين هذين النوعين من الدورات إذ أنهما يميلان للاتحاد نظراً لتزايد حراك رأس المال. لذا فيمكن لهروب رأس المال أن ينتج من عوامل خارجية التأثير مثل تغير سعر الفائدة في الولايات المتحدة أو مشاكل في دولة مجاورة تؤدي إلى "عدوى" في الأسواق المالية؛ وأيضاً من تغييرات في السياسات والمعاملات وحتى السياسة الداخلية.

إذاً كيف يستطيع صانعو القرار في الدول النامية أن يتبنوا سياسات معاكسة لاتجاه الدورات الاقتصادية لتجنب وتقليل ضرر الكساد والركود في عالم يتميز بسرعة حراك رأس المال، وحسابات التجارة مفتوحة؟

داخلياً تبقى الأدوات الأساسية هي نفسها، ولكن يجب دمجها مع إجراءات لتنظيم هروب رأس المال أو تقليله إلى الحد الأدنى، مما يعني أن بعض أنواع القيود على رأس المال لا غنى عنها لتمكين الحكومة من أن تمارس استراتيجيات لمواجهة الكساد. ولا ينبغي أن تكون هذه الوسائل الإدارية، بل يجب ألا تكون، ثقيلة الوطأة، حيث من المتاح للدول النامية العديد من الإجراءات، بعضها مبني على اقتصاد السوق وبعضها غير مبني عليه، ويمكن استعمالها بمرونة وبحكمة بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الكلية الداخلية. لذا فيمكن استخدام إجراءات اقتصاد السوق مثل متطلبات الاحتياط لتدفقات الاستثمارات للداخل مع إجراءات مالية مثل معدلات ضريبية متباينة لأنواع المختلفة من الدخل على رأس المال وإجراءات إدارية مثل مدة حد أدنى لتواجد رأس المال. ليس من الضروري أن تكون هذه الإجراءات "دائمة" ولكن يجب أن تستعمل بمرونة مع تغير الظروف.

هنالك العديد من الطرق لتحقيق الأهداف المدرجة أعلاه لإدارة الدورات الاقتصادية، وقد تمت تجربة العديد منها في الدول النامية مؤخراً.

U صندوق 6

U التغييرات في طبيعة الدورات الاقتصادية في الدول النامية

تاريخياً، واجهت العديد من الدول النامية الصغيرة مشاكل عدم استقرار النمو لاعتمادها على الزراعة والقليل من السلع كمصادر رئيسية للقطع الأجنبي. وفي الأونة الأخيرة تفاقمت هذه المشاكل لأن العديد من السياسات التي دُفعوا لاتباعها هي في الواقع مسابره لاتجاه الدورات الاقتصادية أو تشجع المزيد من التقلب. سياسات الاقتصاد الكلي التي كانت تعرف بأنها تخفف الدورات عملت بشكل مخالف مراراً، وسياسات أخرى مثل المتصلة بتشديد أعراف الحرص في النظم المالية أيضاً تصرفت بشكل مسابره للدورات الاقتصادية. في مثل هذه الحالات، وحتى في الدول النامية المنفتحة، كان من الممكن أن توضع سياسات اقتصاد كلي مخالفة لاتجاه الدورات لتقليل الآثار السلبية للتدهورات. ولكن حسابات رأس المال المفتوحة والأنواع الجديدة من حركة رأس المال تقلل جدياً من القدرة على مثل هذه الخيارات لمعظم الدول النامية، حتى التي لديها كم قليل من تدفق رأس المال.

ارتبطت سياسات الانفتاح التجاري والمالي بسيئاريوهات تضمنت سياسات للاقتصاد الكلي عملت بطريقة مسابره لاتجاه الدورات الاقتصادية. وتتفاقم نتائج الصدمات الخارجية أو الانكماشات لأن السياسات المالية والنقدية لا ترد بالتوسع بل بالتقلص. من أهم الأسباب لذلك هو الحاجة المتصورة للحفاظ على "ثقة المستثمر" أو إحيائها. وهذا يؤدي إلى ردود بسيئاسات مثل زيادة سعر الفائدة أو الإبقاء على سعر عالي جداً، أو تقليل الإنفاق العام لتقليل العجز المالي خلال فترات الأزمات المالية وانكماش قيمة الأصول والركود المحلي. وعلى العكس ففي مثل هذه الظروف، فإن السياسات الفعالة المخالفة لاتجاه الدورات الاقتصادية هي عكس ما سبق: تقليل سعر الفائدة وزيادة الإنفاق العام.

بالإضافة إلى ذلك، فالعديد من الإجراءات الاقتصادية الأخرى لها خصائص مسابره لاتجاه الدورات الاقتصادية. مثلاً الأعراف الجامدة للتدابير المتخذة، مثل نسب رأس المال المناسبة التي تعيق قدرة المصارف للإقراض عندما تقل نسب رأس المال لديهم، تقلل من تدفق رأس المال خلال التدهور الاقتصادي، مما يزيد من التدهور. وأيضاً الضمانات العامة على الاستثمار الخاص، مثل ضمان الحكومة للخطورة أو لنسب من العوائد للاستثمار الخاص في ما يعرف "بالشراكات الخاصة-العامة"، تشجع تصرفات تذبذبية ومفرطة في طموحها من قبل القطاع الخاص خلال الازدهارات، وتصرفات حذرة جداً من القطاع الخاص خلال التدهور. وبما أن العوامل المسابره لاتجاه الدورات الاقتصادية تؤثر بشكل سلبي على النمو في المدى البعيد، فإنه لا يمكن إهمال هذه الأمور من قبل واضعي الاستراتيجيات الاقتصادية.

وأيضاً، التقلبات الاقتصادية لها آثار سلبية أكثر على الفقراء، الذين لا يستفيدوا كثيراً من الازدهارات، ولكن يتحملون عبء الانكماشات وما يليها من إجراءات التكيف. فالكثير من الدراسات تظهر أن العمال يواجهون البطالة و/أو اقتطاع الراتب في فترات الركود. وأيضاً في معظم الدول النامية فإن أسواق الائتمان والتأمين لا تعمل بطرق تيسر للبيوت أن تخفف من آثار "الأوقات السيئة" عن طريق ترشيد الاستهلاك عبر الوقت بوجه التقلبات في الدخل.

"مُثبتات تلقائية"

بينما تبقى السياسات المالية والنقدية هي الأدوات الأساسية لضمان تغيرات النشاطات الاقتصادية الكلية على مدار الدورة الاقتصادية، هنالك إجراءات أخرى يمكن أن تكون فعالة، وبالأخص هنالك "مُثبتات تلقائية" يمكن ويجب للدول النامية أن تستعملها، مثل:

- الضرائب التصاعدية التي تقلل الآثار المالية السلبية على الفقراء. (وتجدر الإشارة هنا أن بعض الإصلاحات الاقتصادية التي تتبعد عن التصاعدية في الضرائب، بما في ذلك الانتقال إلى نظام ضريبة القيمة المضافة، بإمكانها أن تُضعف المُثبتات التلقائية.)
- برامج الرعاية وسياسات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك برامج ضمان البطالة وحماية العمال والحصول على قروض غير مربوطة بالرهينة، وأنظمة توزيع عامة للغذاء وأساسيات أخرى، ودعم

مادي للبيوت العاملة التي تُعيلها نساء...إلى آخره. كل هذه تعمل لضمان أن الاستهلاك لا ينخفض كثيراً خلال الانكماش.

- التعديلات التلقائية لتعرفات الأسعار الخارجية مثل نظام التعرفة المتغير الذي قدمناه في القسم III.
- خطط تقاعد غير مبنية على المساهمات المحددة، لأن مثل هذه البرامج تؤدي إلى المزيد من التقلبات في الاستهلاك رداً على الصدمات في أسواق الأسهم.

مُثَبِّتات اختيارية

بالإضافة إلى المُثَبِّتات التلقائية المهمة بصفة خاصة خلال فترات الانكماش، هنالك طرق للاستجابة لنوبات الازدهار قد تخفف من العمليات الدورية، وهي تتضمن ما يلي:

- ضريبة معاكسة لاتجاه الدورات الاقتصادية مثل ضرائب على الصادرات التي تسمح للحكومة أن تولد دخلاً خلال فترات ازدهار الصادرات يوضع جانباً لصندوق لتثبيت الأسعار للصادرات في المستقبل
- ضريبة على تدفقات رأس مال الحوافظ والأسهم وليس على الاستثمارات في المجالات الجديدة في الفترات التي تكون فيها هذه التدفقات عالية
- خلال الفترات التي تشهد سخونة زائدة واضحة في الأسواق وتصادعا للمضاربات الوهمية، يجب الحد من النشاطات التي من المرجح أن تكون مرتبطة بالازدهار/الركود، مثل مضاربات سوق العقار من خلال إجراءات مثل فرض ضرائب عالية على أرباح رأس المال، وأحكام مصرفية تحدد مدى الإفراض لقطاع العقارات.

VI. سياسات سعر الصرف في الدول النامية المنفتحة

إدارة سعر الصرف لضمان النمو والاستقرار أصبحت إحدى أهم متطلبات السياسة الاقتصادية الكلية، خاصة بعد أن قلَّ الانفتاح التجاري من قدرة الحكومات على إدارة ميزان المدفوعات بوسائل أخرى وعلى ضمان أن المعدلات العالية لسعر الصرف لا تكون مرتبطة بمستويات منخفضة من النشاط الاقتصادي والعمالة. مع تحرير التجارة، وحتى قبل تحرير تدفقات رأس المال، من المرجح أن سعر الصرف المقدر بأكثر من قيمته الحقيقية بكثير يؤدي إلى بطلالة، بينما من شأن سعر الصرف المقدر بأقل من قيمته الحقيقية بكثير أن يؤدي إلى التضخم.

المعضلة هي كيف يمكن أن يوضع سعر الصرف المرغوب لتشجيع الاستثمار في البضائع المُتاجر بها وبنفس الوقت توفير استقرار الأسعار وتجنب التغيرات القوية التي تؤدي إلى عدم الاستقرار. لقد مرّت الدول النامية بالعديد من الاستراتيجيات؛ من سعر صرف ثابت بقوة إلى سعر صرف مرّن تماماً "مُعوم". كلا الحدين الأقصى قد أظهر سلبياته. إن أنظمة سعر الصرف الثابت جامدة جداً وتؤخر تحركات تصحيح في المستقبل ضرورية لسعر العملة، ومن ثم تصبح العملة عرضة لتقلبات حادة مع أزمات متعلقة بذلك، بينما أسعار صرف مرنة تماماً عادةً تكون متقلبة جداً وبإمكانها أن تضر الاستثمار في المدى البعيد بسبب كثرة عدم اليقين الناجم من ذلك.

عموماً، أسعار الصرف يتم التحكم بها من قبل الحكومات، سواءً مباشرةً أو غير مباشرة، ولا تُترك لقوى السوق كي تحددها. والأنظمة المتوسطة هي الأنسب للدول النامية، مثل التعويم المُدار والتثبيت الزاحف، فهي تسمح للحكومة أن تُعدل سعر الصرف بحسب الظروف الخارجية والأولويات السياسية للاقتصاد المحلي. وأحسن وسيلة للحفاظ على التعويم المُدار هي من خلال تركيبة من سياسات حسابات رأس المال والسياسات المصرفية، بالإضافة إلى المعاملات المعتادة للمصرف المركزي من بيع وشراء العملة على سوق الصرف الأجنبي.

الحجة لإبقاء سعر الصرف منخفضاً عادةً ما تطرح على أساس ترويج قطاع التصدير، وهذا ليس فقط لأسباب تجارية بحتة، بل أيضاً لأن هنالك شعوراً بأن قطاعات البضائع المتاجر بها التي يتم تشجيعها هي أكثر ديناميكية من القطاعات غير المتاجر بها، وأن النسب الأعلى للتقدم التقني فيها سوف تنتشر للقطاعات الأخرى. لذا فالحجة تقول أن توسيع قطاعات البضائع المتاجر بها مُرجح أن تعزز النمو أكثر من قطاع الإعمار، مثلاً. ثمة حجة ثانية تركز على الفقر، فسعر الصرف العالي يؤدي إلى أسعار محلية مُنخفضة لقطاعات مثل الزراعة وهو ما يُضر بالمزارعين. وفي الدول التي يُشكل فيها الفلاحون والمزارعون جزءاً مهماً من السكان والاقتصاد، يكون هنالك تأثير على الفقر في المناطق الريفية. في مثل هذه الحالات قد تفضل الحكومة أن تبقى على سعر صرف منخفض وأن ترفق ذلك بفرض ضرائب على الصادرات؛ وهنا يتم تحقيق التوازن الخارجي مع حماية المزارعين وتوليد إيرادات للصرف على التنمية.

ولكن كل هذه الإمكانيات متوفرة بشكل رئيسي عندما يكون هنالك إمكانية للسيطرة على تدفقات رأس المال المتقلبة جداً، وعندما تكون تدفقات رأس المال محررة يصبح من الصعب جداً التحكم بسعر الصرف، وهو ما قد يؤدي إلى عمليات ونتائج غير متوقعة وغير مرغوبة.

مثلاً، الأدلة على تدفقات رأس المال والأزمات التي تليها تدل على أنه متى يتم "اختيار" سوق ناشئ من قبل الأسواق المالية كمقصد جذاب، تبدأ سلسلة من العمليات التي من المرجح أن تنتهي بأزمة. وهذا يعمل من خلال آثار ارتفاعات مفاجئة لتدفقات رأس المال على سعر الصرف كما يلي: سعر الصرف الذي يزداد قيمة يشجع الاستثمار في القطاعات غير المتاجر بها، على رأسها السوق العقاري، وفي أسواق الأصول المحلية بشكل عام. وفي الوقت نفسه، الصعود في قيمة العملة يثبط من الاستثمار في البضائع المتاجر بها ويؤدي إلى هبوط نسبي في القطاعات الاقتصادية الحقيقية وحتى إلى تقليل التصنيع في الدول النامية. ونظراً للفروق في سعر الصرف بين الأسواق الداخلية والخارجية وقلة الحرص من جانب المقرضين والمستثمرين الدوليين، يقوم المستثمرون المحليون بالاقتراض بكثرة من الخارج للاستثمار بشكل مباشر وغير مباشر في الممتلكات وسوق الأسهم.

ومن المهم التذكر أن أسعار الفائدة العالية الحقيقية عادةً ما تكون مرتبطة بأسعار صرف ترتفع وهو بالتالي له آثار سلبية سبَق ذكرها. والحالتان (أسعار صرف وأسعار فائدة عالية) عادةً ما يأتیان سوياً، مع آثار سلبية على الاستثمار ومستوى النشاط الاقتصادي.

أحد الاستنتاجات المهمة هو أنه يجب بقدر المستطاع "إدارة" أسعار الصرف في الدول النامية المنفتحة، ومن المفضل أن يتم ذلك ضمن مجال محدد، على سياق التثبيت الزاحف الذي يمكن أن يتأقلم مع تغيرات في الأوضاع الاقتصادية الداخلية والخارجية. واستنتاج متصل هو أن تدفقات رأس المال يجب "إدارتها"، الداخلة والخارجة منها سواءً، لتجنب التقلبات والأزمات الممكنة.

وإذا لم تتخذ هذه الإحتياطات فمن المرجح أن محاولات إبقاء العجز المالي والخارجي ضمن حدود "معقولة" وعدم السماح لسعر الصرف بالارتفاع سيعني ادخار تدفق الموارد بدلاً من استخدامها لزيادة الاستثمار والاستهلاك في الاقتصاد.

وفي الواقع، هذا هو بالتحديد ما يحدث الآن في العديد من الدول النامية، ففي معظم هذه الدول لم تأت الأزيادات الأخيرة في صافي المدخرات من ازدياد مدخرات البيوت أو الشركات الخاصة، بل من تقليل العجز أو كثرة الفائض في القطاع العام، وذلك يعود بصفة رئيسية لتقليل الإنفاق العام. وهذا شيء انكماشى من جهة حكومات الدول النامية وهو يكبح الاستهلاك والاستثمار المحلي مع النتائج المعتادة لذلك على مستويات النشاط الاقتصادي والعمالة. ولكنة أيضاً يضر بآفاق النمو في المدى البعيد بسبب الخسارات في المدى البعيد من الاستثمارات في الهياكل الأساسية وما شابة.

قابلية تحويل حسابات رأس المال مصحوبة بالأنظمة المحلية الحصيفة ليس بإمكانها أن تحمي من الازدهار والركود في أسواق رأس المال. وعندما تكون تدفقات رأس المال غير مقيدة أبداً يصبح من المستحيل للدولة أن تتحكم بكمية رأس المال الداخل والخارج، وكلا الحركتين يمكن لهما التسبب بنتائج سلبية هائلة. لذا فقد نجم عن الانفتاح المالي والمال سريع الحركة مشكلة مشابهة "للداء الهولندي" القديم، حيث تتسبب تدفقات رأس المال بارتفاع في سعر الصرف الحقيقي، مما يؤدي إلى تغيرات في الاقتصاد الحقيقي، وكل ذلك ضمن عملية تتسم بعدم الاستقرار مع مرور الزمن.

U صندوق 7

U ارتفاع سعر الصرف و "أزمات" الأسواق الناشئة

ليس من الصدفة أن الأسواق الناشئة التي تعرضت لتدفقات رأس مال كبيرة مرت في الوقت نفسه بازدهار بالمتلكات والعقارات وسوق الأسهم، حتى عندما كان الاقتصاد راكداً أو متراجعا. هذه الازدهارات ولدت الدخل الذي أبقى على الطلب والنمو في بعض القطاعات عاليا نسبيا. وهذا خلق أحيانا ازدواجية توسع في الدخل في بعض القطاعات وركود وتراجع في نشاطات إنتاجية والعمالة الكلية. عاجلا أو آجلا، ولّد هذا علامات عدم توازن في الاقتصاد الكلي، ليس بالضرورة على صورة ارتفاع في العجز المالي للحكومة، بل عجزا في الحساب الجاري يعكس تبعات التبذير الخاص الممول من الدين. وعلى ضوء التجارب الحديثة أصبح بالإمكان وصف هذه الازدهارات المبنية على تدفقات رأس المال كازدهارات "قبل الأزمة"، كما حدث في المكسيك قبل "أزمة التكيلا"، وتركيا وروسيا والأرجنتين في فترات مختلفة من عقد التسعينات، واقتصادات شرق وجنوب-شرق آسيا التي مرت بأزمات مالية في أواخر التسعينات.

وقد قيل أن العديد من الأسواق الناشئة واجهت هذه المشاكل لأنها سمحت لعجز الحساب الجاري أن يصبح كبيرا جدا، مما يعكس زيادة كبيرة للاستثمار الخاص المحلي على المدخرات الخاصة. وفي هذا تغير من الهوس السابق بالعجز المالي الحكومي على أنه عدم التوازن الأهم الذي يجب الاهتمام به، ولكن ما زال هذا التفكير ينتاسي النقطة الأساسية، وهي أنه مع تدفقات رأس المال غير المكبوحة لا يمكن لدولة ما أن تتحكم بكمية تدفق رأس المال الداخلة أو الخارجة، وكلا التدفقين يمكن أن يخلقا نتائج غير مرغوبة، خاصة على سعر الصرف والذي بدوره يحول الحوافز الداخلية بأشكال غير مرغوبة.

ولو على سبيل المثال تم اختيار دولة كموقع مفضل لاستثمارات المحافظ الأجنبية، فبإمكان ذلك أن يولد واردات كبيرة من رأس المال، مما يدفع برفع سعر العملة، وبالتالي يشجع الاستثمار بالسلع غير القابلة للتجارة بدلا من السلع القابلة للتجارة، ويغير الأسعار المحلية النسبية ومن ثم الحوافز. وفي الوقت نفسه، سترتبط تدفقات رأس المال بالضرورة بعجز في الحساب الجاري، إلا إذا تم تخزينها ببساطة (وبشكل مهدر) كاحتياطي للقطع الأجنبي. وهذا صحيح حتى في الدول الصغيرة التي تتلقى القليل نسبيا من تدفقات رأس المال الأجنبي، حيث التدفقات الصغيرة الخارجة أو الداخلة تؤثر على أسعار الصرف المحددة من السوق. لذا، فالسياسات الاقتصادية "السليمة" بنفسها تتعرض للإضعاف من قبل أنماط تدفقات رأس المال التي لا يستطيع صانعو السياسة المحلية تحديدها.

ومع ذلك فإن تدفقات رأس المال (سواءً من المعونات الخارجية أو المستثمرين الخاصين) ليست بالضرورة ضارة من الناحية الاقتصادية الكلية. فبإمكان مثل هذه التدفقات طبعاً أن تملأ واحدة أو أكثر من "الفجوات" التنموية وأن تساهم في تقليل فجوة المدخرات بتوفيرها موارد للاستثمار. وإذا تم استخدامها بشكل فعال كاستثمارات منتجة تعمل لزيادة العرض والطلب بإمكانها أن تؤدي إلى المزيد من النمو وتوليد العمالة. وإذا أدت إلى تحسن في ظروف الإنتاجية فيمكن أن تشجع المزيد من الصادرات والإنتاج المحلي البديل عن الواردات مما يقلل من فجوة القطع الخارجي.

بعض من القيود على تدفقات رأس المال والبضائع الأجنبية ستساعد في تحقيق النتائج المطلوبة بطريقة أسرع ومستدامة أكثر. السياسة الاقتصادية الكلية المنسقة يمكن أن تمنع النتائج الشبيهة بالداء الهولندي" الناجمة من تحرير حسابات رأس المال بلا قيود وأن تسمح لتدفقات رأس المال الأجنبي أن تستعمل بشكل فعال للأغراض التي أريدت منها.

VII. الملحق

هل يجب أن يكون المصرف المركزي "مستقلاً"؟

يُعتقد في بعض الأحيان أن استقلال المصرف المركزي هو إصلاح اقتصادي في غاية الأهمية، ولكن ماذا يعني ذلك؟

الحجة وراء "استقلال" المصرف المركزي تعتمد على الفرضيات النقدية الثلاثة التالية:

- النمو الحقيقي يتحدد بتوفر عوامل الإنتاج مثل رأس المال والعمالة ومعدل نمو الإنتاجية؛ التغيرات في المتغيرات النقدية ليس لها أي تأثير على النشاط الاقتصادي الحقيقي ونمو الناتج.
- عرض النقود يحدد بعوامل من خارج النظام ويمكن التحكم به من قبل السلطات النقدية التي تتبنى أهدافاً مُعرّفة بشكل جيد للنمو النقدي
- التضخم ينتج عن نمو مُفرط في عرض النقود مقارنةً "بالمعدل الحقيقي لنمو الناتج" المحدد بعوامل خارجية، ويمكن التحكم به عن طريق تقليل معدل نمو عرض النقود.

هذه الفرضيات تؤدي للمناداة بمصرف مركزي "مستقل" تكون وظيفته الأساسية التحكم بالتضخم عن طريق استخدام أدوات السوق المالي للتحكم بعرض النقود وبالتالي خط السعر. وهذا ما يعرف "بالاستقلال" عن العملية السياسية وبالتالي عن الحكومة. ومن الغريب أن هذا "الاستقلال" تمنحه الحكومة كما فعلت الحكومة البريطانية عندما أصدرت قانوناً لمنح هذا "الاستقلال" للمصرف البريطاني.

سبق وأظهرنا أن الفرضية الأولى غير صحيحة في المدى القصير أو حتى في المدى المتوسط، لأن أسعار الفائدة تؤثر على الاستثمار والاستهلاك. كما أظهرنا أن عرض النقود الكلي لا يمكن التحكم به من قبل السلطات المالية، بل إن سعر الفائدة هو المتغير الحقيقي للسياسة. وأيضاً التضخم يعكس زيادة الإنفاق فوق الناتج والازدياد المصاحب لعرض النقود هو جزء من العملية ذاتها. لذا فإن الإفراط في الإنفاق فوق الناتج هو الذي يجب إدارته وليس عرض النقود. لذا فإن الفرضيات التي تستعمل للمناداة باستقلال المصرف المركزي خاطئة.

تحتاج المصارف المركزية إلى درجة من العزل من التقلبات اليومية للسياسة ويجب أن تتمكن من التركيز على الأهداف متوسطة المدى للاقتصاد والمجتمع. ولكن "الاستقلال" المرجو من الحملة المنادية "باستقلال المصرف المركزي" يجعل المصرف المركزي يُركز بشكل حصري تقريباً على جانب واحد من السياسة الاقتصادية؛ وهي، التحكم بالتضخم واستقرار الأسعار.

مثل هذا التركيز ضيق الأفق يمكن ليس فقط أن يتجاهل، بل أيضاً أن يضر، الأهداف الأخرى المهمة للدول النامية مثل النمو وتوليد العمالة لأن المصرف المركزي يكون عادةً منحازاً لتجنب التضخم. يمثل هذا المفهوم "للاستقلال" يمكن لحكام المصرف المركزي أن يتجاهلوا الضغط الذي يطالب بتخفيف السياسة النقدية، حتى إلى

حد التضحية بالنشاط الاقتصادي والعمالة. أي النتيجة هي إزالة كل أنواع المساءلة الديمقراطية والسياسية عن السياسة النقدية.

ولا يعني هذا "الاستقلال" أن المصرف المركزي سيصبح غير سياسي، بل مثل هذا "الاستقلال" يشكل، قصداً أو دون قصد، خياراً سياسياً يتخذه السياسيون: بعض المصالح، مثل أصحاب الدخل الثابتة، تُرفع فوق الأخرى مثل العاطلين عن العمل أو العاملين تحت المستوى القادرين عليه أو الصناعيين والمزارعين على مستوى صغير الذين يستفيدون من معدل عالٍ للنشاط الاقتصادي.

الدافع وراء مثل هذا الإجراء في العديد من الدول النامية هو الرغبة في اجتذاب المستثمرين الدوليين الذين يريدون إشارة بأن الدولة جادة بالتحكم بالتضخم، أو ينظر لها كذلك. ولكن ليس هنالك مقايضة بين التخلي عن التحكم بالسياسة النقدية واجتذاب تدفقات رأس المال. بل على العكس، فيما أن مثل هذه الاستراتيجية عادةً تعني أسعار صرف حقيقية عالية مهما كانت متطلبات الاقتصاد المحلي فإنها تكبح النشاط الاقتصادي المحلي. فضلاً عن ذلك، فإن هذا "الاستقلال" للمصرف المركزي يقيد السياسة المالية مما يقلل من قدرة الحكومة على تمويل العجز من خلال زيادة سعر الاقتراض للحكومة مما يضع الاقتصاد، دون قصد، على الطريق إنكماشى حتى عندما يكون ذلك غير مرغوب به. وبينما لا يوجد هنالك صلة واضحة بين استقلال المصرف المركزي وتدفقات رأس المال والنمو الاقتصادي المحلي، فإن الأول يتصل بمعدلات منخفضة من النشاط الاقتصادي والاستثمار والنمو المستقبلي مما يكون عليه الحال لولا استقلال المصرف المركزي. التضخم المنخفض أو الثابت هو بالتأكيد أحد العوامل التي تؤدي إلى "مناخ استثماري" جيد ولكن هنالك العديد من العوامل التي هي أيضاً مهمة. وإذا كان التضخم المنخفض ناجماً من سياسة نقدية حازمة تقيد الاستثمار فإن التأثير الصافي على الاستثمار لن يكون إيجابياً.

بالمختصر، إن استقلال المصرف المركزي المترکز فقط على التحكم بالتضخم يمكن أن يكون سيئاً لتشجيع آفاق النمو في الاقتصاد. بدلاً من ذلك، يجب على السياسة النقدية أن تجاري السياسة المالية، والتي بدورها يجب أن تكون موجهة نحو توسيع النمو والعمالة والتنمية البشرية. بدلاً من "الاستقلال"، يجب أن يكون المصرف المركزي ذراعاً للحكومة، وأن تكون نشاطاته جزءاً من استراتيجية اقتصادية كلية منسقة.

- Barnett, Kathleen and Caren Grown (2004). *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*. The Commonwealth Secretariat.
http://www.idrc.ca/gender-budgets/ev-66713-201-1-DO_TOPIC.html
- Baunsgaard, T. and M. Keen (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. Working Paper 05/112, IMF, Washington D.C.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf>
- Bird, Richard M. and Pierre-Pascal Gendron (2006). Is VAT the best way to impose a general consumption tax in developing countries?. ITP Paper 0602, March, International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto.
<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0602.pdf>
- Birdsall, Nancy and Augusto de la Torre, with Rachel Menezes (2001). *Washington Contentious: Economic Policies for Social equity in Latin America*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
<http://www.carnegieendowment.org/pdf/files/er.Contentious.pdf>
- Chandrasekhar, C. P. and Jayati Ghosh (2004). *The Market that Failed: Neoliberal Economic Reforms in India*, 2nd ed. New Delhi: Leftword Books.
- Cobham, Alex (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Working Paper 129, Queen Elizabeth House, Oxford, September.
<http://www.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps129.pdf>
- Easterly, William (2005). National policies and economic growth: A reappraisal, in *Handbook of Economic Growth*, Philippe Aghion and Steven Durlauf, eds. Volume IA. Elsevier Press.
- Emran, M. S. and Joseph Stiglitz (2005). On selective indirect tax reform in developing countries. *Journal of Public Economics*, 89:599-623.
- Epstein, Gerald (2002). *Employment-Oriented Central Bank Policy in an Integrated World Economy: A Reform Proposal for South Africa*. <http://www.umass.edu/peri>
- Epstein, Gerald (2005). *Alternatives to inflation targeting: Monetary policy for stable and egalitarian growth: A brief research summary*. Helsinki: UNU-WIDER, June 2005.
- Epstein, Gerald, Ilene Grabel and Jomo K.S. (2004). *Capital management techniques in developing countries: An assessment of experience from the 1990s and lessons for the future*. Geneva: UNCTAD. <http://www.unctad.org>
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell and Yongzheng Yan (2005). The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa, September draft. IMF Working Paper WP/05/179. Washington DC: IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05179.pdf>
- Keen, Michael and Alejandro Simone (2004). Tax policy in developing countries: Some lessons from the 1990s and some challenges ahead, in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste, eds. Washington, DC: IMF.
- McKinley, Terry (2005). Why is the Dutch disease always a disease? The macroeconomic consequences of scaling up ODA. UNDP International Poverty Centre Working Paper No. 10, Brasilia. <http://www.undp-povertycentre.org/newsletters/WorkingPaper10.pdf>
- Ocampo, Jose Antonio (2002). Structural dynamics and economic growth in developing countries. New York: New School University Working Papers.
http://www.newschool.edu/cepa/events/papers/workshop/ocampo_200402.pdf
- Patnaik, Prabhat (2004). *On some common macroeconomic fallacies*.
http://www.macrosan.org/the/macro/apr00/mac150400Macroeconomic_Fallacies_1.htm

- Reddy, Sanjay and Camelia Minoiu (2006). *Development aid and economic growth: A positive long-run relation*.
<http://www.columbia.edu/~sr793/ReddyMinoiuAidandGrowth.pdf>
- Rodrik, Dani and Arvind Subramanian (2004). From 'Hindu growth' to productivity surge: The mystery of the Indian growth transition. IMF Staff Paper No 04/77,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0477.pdf>
- Serven, Luis and Andres Solimano (eds) (1993). *Striving for growth after adjustment: The role of capital formation*. Washington, D.C.: The World Bank
- Stiglitz, Joseph and M Shahe Emran (2004). Price neutral tax reform with an informal economy, *Public Economics* 0407010, Economics Working Paper Archive at WUSTL.
- Stiglitz, Joseph, J.A. Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo Ffrench-Davis and Deepak Nayyar (2006). *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*. New York: Oxford University Press.