تصحيح الإنفاق

يمتد جسر الرئيس جوسيلينو كوبتشيك بطول ٤٠٠٠ قدم فوق بحيرة بارنوا فى برازيليا فى البرازيل.

بنديكت كليمنتس، كريستوفر فيركلوث، ومارجن فيرهوفن

Benedict Clements, Christopher Faircloth, and Marijn Verhoeven

يقتضى الأمر أن تصلح أمريكا اللاتينية الإنفاق العام لجعله أكثر كفاءة، ولمساعدة الفقراء على نحو أفضل، وتحسين البنية الأساسية المتعثرة

كان الأداء الاقتصادى لأمريكا اللاتينية قويا مؤخرا. إذ يمر الإقليم فى خضم أقوى توسع له منذ سبعينيات القرن الماضى، بمتوسط للنمو يربو على ٥ فى المائة عبر السنوات الثلاث المنصرمة. كذلك انخفض التضخم إلى متوسط يبلغ نحو ٥ فى المائة فى ٢٠٠٦، ويقدر صندوق النقد الدولى أن ميزان الحساب الجارى الخارجى سيحقق فائضا فى ٢٠٠٧ للعام الخامس على التوالى. كذلك ساعد النمو الأقوى على تقليل معدلات الفقر.

ومع ذلك، هناك اعتراف شائع بأن الأمر يقتضى عمل المزيد لزيادة النمو - الذى لا يزال متخلفا عن متوسطه فى البلدان النامية ككل - وتقليل مكامن الأخطار الاقتصادية الكلية، بما فى ذلك المستويات المرتفعة للديون العامة. وقد تحسنت المراكز المالية بسبب ارتفاع الإيرادات الحكومية، الذى حركته أساسا حصيلة الإيرادات المستندة للسلع الأساسية. ولا يزال الدين العام مرتفعا إذ يبلغ ٥٢ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى (كمتوسط مرجح فى نهاية ٢٠٠٦). ومن ثم، يتمثل تحدى رئيسى فى تخفيض الإنفاق الحكومى، الذى ارتفع سريعا فى السنوات الأخيرة وعرقل إجراء تخفيض أعمق فى أعباء الدين العام. وفى الوقت نفسه، يعانى الإقليم من النوعية المنخفضة لبنيته الأساسية والمستويات المرتفعة من عدم المساواة فى الدخل. وإذا كان لحكومات الإقليم أن تخفض الإنفاق مع تحسين البنية الأساسية وتوفير مستوى أكبر من الخدمات، بما فى ذلك خدمات الفقراء، فإنه ينبغى لها أن تحسن كفاءة الإنفاق العام والإنصاف فيه.

الاتجاهات الحديثة فى الإنفاق العام

تصاعدت الاعتمادات فى أمريكا اللاتينية (مخصوما منها مدفوعات الفائدة) منذ منتصف تسعينيات القرن الماضى (انظر الشكل ١). بيد أن الزيادات فى الإنفاق لم تكن مستمرة. فقد تم بشكل جيد احتواء الزيادات فى المراحل الأولى للتوسع الاقتصادى الجارى فى المنطقة، خاصة فى ٢٠٠٣-٢٠٠٤. بيد أنها استأنفت اتجاهها الصعودى منذئذ، فارتفعت فى ١١ بلدا من مجموع ١٧ بلدا فيما بين ٢٠٠٤ و٢٠٠٦. ونما الإنفاق الحقيقى بمتوسط ٧,٥ فى المائة سنويا خلال العامين المنصرمين، لكنه كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى، نما بقدر متواضع قدره نقطة واحدة مئوية لأن الناتج المحلى الإجمالى نما سريعا هو أيضا.

وقد حرك الإنفاق الجارى الزيادات فى المصروفات منذ منتصف تسعينيات القرن الماضى. وانخفضت الاعتمادات الرأسمالية بالنسبة لإجمالى الناتج ومجمل الإنفاق، فى حين غدا الإنفاق الاجتماعى أكثر بروزا فى الموازنات الحكومية، خاصة بالنسبة للتعليم والتأمين الاجتماعى. وفيما بين ١٩٩٥ و٢٠٠٤ على سبيل المثال، ارتفع الإنفاق الاجتماعى بمتوسط يبلغ نحو نقطتين مئويتين من الناتج المحلى الإجمالى، وهو ما يساوى تقريبا الزيادة فى إجمالى الاعتمادات الأساسية (أى غير المدرة لفائدة) خلال هذه الفترة.

ويعد إصلاح المصروفات أمرا أساسيا إذا كان للبلدان أن تخفض الإنفاق العام مع الإبقاء على الخدمات العامة عند المستوى القائم - ومن المفضل رفع هذا المستوى. ذلك أن قدرا كبيرا من الإنفاق فى الإقليم غير كفء - إذ يمكن تقديم مستوى أعلى من الخدمات العامة بنفس المستوى من الاعتمادات العامة. كذلك يمكن أن يساعد تحسين تكوين الإنفاق عبر الفئات والبرامج المختلفة فى حفز النمو وتخفيض أعداد الفقراء على نحو أسرع. ويشمل بعض الأولويات الأساسية ما يلى:

إصلاح النمط المتغير للإنفاق الحكومى. نزع الإنفاق الحكومى إلى التصاعد فى فترات الازدهار، بحيث لا يتم تخفيضه بصورة حادة سوى فى فترات ركود النشاط الاقتصادى (انظر الشكل ٢). وقد وجد أكيتوبى وآخرون (٢٠٠٦)، أنه يوجد فى نحو ثلثى بلدان أمريكا اللاتينية، علاقة قصيرة الأجل مهمة من الناحية الإحصائية بين الصدمات التى يتعرض لها الناتج الحقيقى وبين المصروفات الأساسية الحقيقية، مع تحرك الإنفاق والناتج على نحو يساير الاتجاهات الدورية - أى فى نفس الاتجاه. ونسبة البلدان التى يساير فيها الإنفاق الاتجاهات الدورية أعلى فى أمريكا اللاتينية منها فى البلدان النامية ككل. والمصروفات الرأسمالية على ما يبدو هى الأكثر حساسية للتطورات الاقتصادية الكلية، بما يعكس الاتجاه السائد فى الإقليم لتخفيض الاعتمادات بصورة حادة خلال فترات الركود الاقتصادى.

ودفعت طفرة الإنفاق خلال العامين المنصرمين إلى الصدارة، التحدى الخاص بضمان اتساق نمو الإنفاق مع المركز المالى المستدام فى المدى الأطول أجلا. وتحقيقا لهذه الغاية، فإن القواعد المالية التى تحد الإنفاق يمكن أن تكون مفيدة، رغم أن الأمر سيقتضى مساندة هذه القواعد بنظام فعال للرصد والعقوبات لضمان جعلها فعالة.

رفع مستوى الاستثمار العام وكفاءته. الاستثمار العام منخفض فى أمريكا اللاتينية بالنسبة للأقاليم الأخرى فى العالم (انظر الجدول ١). وقد أسهم انخفاض معدلات الاستثمار العام فى تعثر البنية الأساسية فى الإقليم، مقيسة على سبيل المثال بنوعية شبكة طرقها وموانيها. وربما يعرقل هذا بدوره النمو الاقتصادى (فاى وموريسون، ٢٠٠٥). وربما أسهمت أوجه عدم الكفاءة فى الاستثمار العام أيضا فى قصور البنية الأساسية. وتتباين القيمة المتحققة مقابل النقود من هذه الاعتمادات، مقيسة بالعلاقة بين الاستثمار العام والتحسينات فى مؤشرات البنية الأساسية، تباينا ملحوظا عبر البلدان. ويدل هذا على أن هناك مجالا للتحسين، وبصفة خاصة بالأخذ بأفضل الممارسات فى الإقليم، فى اختيار المشروعات وتقييمها ورصدها. كذلك يتعين على البلدان أن تنفذ موازنات مستقرة متعددة السنوات من أجل الاستثمار العام، ودعم قدرة العاملين، وتحسين نوعية البيانات من أجل تقييم المشروعات (الدونيت، ٢٠٠٧).

تحسين فاعلية الخدمة المدنية. تقترب فواتير الأجور الخاصة بالخدمة المدنية، والتى تبلغ نحو ٧ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى، من المتوسطات السائدة فى الأقاليم الأخرى. بيد أن نوعية الخدمات الحكومية، أدنى منها فى كثير من الأقاليم سريعة النمو فى العالم ولم تتحسن منذ أواخر التسعينيات.

ويشير تقييم حديث (ايتشباريا وكورتازار، ٢٠٠٦) إلى أن الخدمة المدنية فى أكثر من نصف البلدان فى الإقليم، غير ملائمة لاجتذاب العاملين المؤهلين وضمان الأداء الكفء للموظفين.

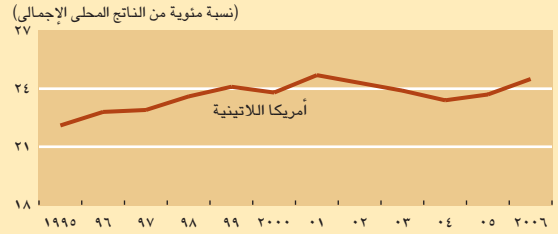
وكما هو الحال فى بلدان كثيرة، لم يكن هناك أى ارتباط عبر العقد الماضى، بين الزيادة فى فاتورة الأجور والتحسينات فى نوعية الخدمات الحكومية. ويدل هذا على أن هناك مجالا لتحقيق قيمة أفضل مقابل النقود التى يتم إنفاقها على فاتورة الأجور، ومن غير المرجح أن يؤدى دفع أجور أعلى وحده إلى تحقيق خدمات عامة أفضل. وبدلا من ذلك، ينبغى أن تنصب جهود الإصلاح على جعل الأجهزة البيروقراطية أكثر استنادا للجدارة وعلاج أوجه الضعف الأساسية فى الإدارة فى الإقليم. وتشمل أوجه الضعف هذه المحسوبية فى التوظيف والترقيات؛ وعدم وجود تقييم للأداء؛ وعدم الإنصاف المتأصل فى نظم منح المكافآت، مثل دفع أجور مختلفة مقابل وظائف متماثلة (ايتشباريا وكورتازار، ٢٠٠٦).

تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعى وتوجيهه. إن اعتمادات الرعاية الصحية، والتعليم، والحماية الاجتماعية، والإسكان، كبيرة، إذ تبلغ نحو ١٣ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى (تقريبا نصف الإنفاق الحكومى الذى لا يحقق فوائد). لكنها اسفرت عن نتائج مختلطة فيما يتعلق بالمؤشرات الاجتماعية. ومؤشرات التحصيل الدراسى والصحة تتفق بصورة عريضة مع مستوى التنمية فى الإقليم (ECLAC، ٢٠٠٦)، وقد تصاعدت مؤشرات الصحة والتعليم مثل معدلات الالتحاق بالمدارس،

الشكل ١

اعتمادات أسخى

طفق الإنفاق العام الأساسى[1] يرتفع فى أمريكا اللاتينية.



المصدر: حسابات المؤلفين

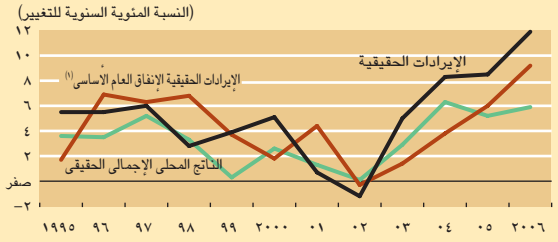
ملاحظة: متوسطات غير مرجحة لـ١٧ بلدا.

[1] إجمالى الإنفاق الحكومى مخصوما منه مدفوعات الفائدة، استنادا للتعريف الأوسع المتاح للحكومة.

الشكل ٢

كان الإنفاق متغيرا

ينزع الإنفاق فى أمريكا اللاتينية للتصاعد سريعا فى السنوات الطيبة والانخفاض فى الأوقات السيئة.



المصدر: حسابات المؤلفين

ملاحظة: متوسطات غير مرجحة لـ١٧ بلدا.

[1] إجمالى الإنفاق الحكومى مخصوما منه مدفوعات الفائدة، استنادا للتعريف الأوسع المتاح للحكومة.

وفرص الحصول على المياه النظيفة، ومعدلات التحصين من الأمراض، جميعها فى التسعينيات. ومع ذلك، فهناك تعثر كبير فى رأس المال البشرى بالنسبة للبلدان الصناعية والأقاليم سريعة النمو فى العالم. ونوعية التعليم ـ مقيسة على سبيل المثال بالأداء فى الامتحانات الدولية فى القراءة والعلوم والرياضيات ـ منخفضة هى أيضا. ورغم أن النوعية السيئة قد تعكس عددا من العوامل، فإن الحصة الكبيرة من الإنفاق على التعليم المخصصة للأجور ـ مقارنة بالمدخلات غير المتعلقة بالأجور مثل مواد التدريس ـ ربما تكون عاملا مساهما، فضلا عن ضعف الحوافز اللازمة للأداء الجيد (دى فيرانتى وآخرون، ٢٠٠٣).

وكان للإنفاق الاجتماعى تأثير محدود فى تخفيض أعداد الفقراء وفى تقليص الفجوة الكبيرة بين الأغنياء والفقراء. وفى المتوسط، يحصل الفقراء على حصة من منافع الإنفاق الاجتماعى أقل من المتناسب مع عددهم، رغم أن حصتهم تتباين بصورة ملحوظة حسب برنامج الإنفاق (انظر الجدول ٢). وتذهب حصة كبيرة من اعتمادات التعليم العالى والتأمين الاجتماعى إلى مجموعات الدخل الأعلى، فى حين يفيد التعليم الابتدائى والمساعدات الاجتماعية الفقراء إلى حد كبير (دى فيرانتى وآخرون، ٢٠٠٤؛ ECLAC، ٢٠٠٦؛ ليندرت، وسكوفياس، وشابيرو، ٢٠٠٦).

وتمثل مجال مشرق فى الإقليم فى نجاح برامج التحويلات النقدية المشروطة، التى أثبتت أنها فعالة فى توجيه الموارد للفقراء وتخفيض أعدادهم. وتجعل هذه البرامج المساعدات النقدية متوقفة عادة على قيام المتلقى باتخاذ خطوات للاعتماد على الجهود الذاتية، مثل إرسال أبناء الأسرة للمدارس، مما يحسن آفاق الإفلات من الفقر على أساس طويل الأجل. وفى معظم البلدان، يبلغ متوسط الإنفاق على هذه المساعدات وغيرها من برامج المساعدات الاجتماعية فى المتوسط نحو ١ – ١,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى ويتضمن حصة صغيرة من الإنفاق الاجتماعى.

خريطة الطريق نحو الإصلاح

ولجعل الإنفاق أكثر كفاءة، يتعين على الحكومات أن تقلل اتجاه المصروفات للارتفاع بصورة حادة فى فترات الازدهار، بحيث لا تنهار سوى فى فترات ركود النشاط الاقتصادى. ولا شك أن القواعد المالية الفعالة التى تساعد فى احتواء الإنفاق خلال فترات الانتعاش الاقتصادى، مفيدة. كذلك يتعين على الحكومات أن تنظر فى تخصيص اعتمادات إضافية توجه للاستثمار العام وتدعم قدرتها على تقييم مشروعات الاستثمار وإدارتها. ويساعد تنفيذ النظم المستندة للجدارة فى التوظيف وتحديد الأجور، فى تحقيق كفاءة الإنفاق. وتوفر تجربة الإقليم الأخيرة دروسا مفيدة لصياغة نمط للاعتمادات أكثر مواتاة للفقراء. ويمكن أن تشمل الخطوات المتخذة فى هذا الاتجاه مواصلة إصلاح نظم المعاشات العامة للحد من سخائها ووضعها على أساس اكتوارى سليم؛ وزيادة الرسوم التى يدفعها المستفيدون من التعليم العالى، مقترنة بتقديم دعم للأسر منخفضة الدخل؛

كان للإنفاق الاجتماعى تأثير محدود فى تخفيض أعداد الفقراء وفى تقليص الفجوة الكبيرة بين الأغنياء والفقراء.

وتحسين نوعية التعليم الثانوى، وتوسيع برامج المساعدة الاجتماعية الموجهة. وستتسم إعادة هيكلة الإنفاق الاجتماعى ـ ومعظمه يتجاهل الفقراء ـ بالتحدى من الناحية السياسية، لكنها أمر ضرورى إذا كان للدولة أن تقوم بدورها فى بناء مجتمع أكثر إنصافا.

بنديكت ج . كليمنتس رئيس شعبة وكريستوفر فيركلوث خبير اقتصادى فى دائرة نصف الكرة الغربى فى صندوق النقد الدولى ومارجن فيرهوفن نائبة رئيس شعبة فى إدارة الشؤون المالية فى الصندوق.

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل للصندوق رقم ٧/ ٢١، «المصروفات العامة فى أمريكا اللاتينية: اتجاهات وقضايا أساسية».

المراجع:

Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Gabriela Inchauste, 2006, "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries," European Journal of Political Economy, *Vol. 22, pp. 908–924.*

Aldunate, Eduardo, 2007, "Sistemas de Gestíon de Inversión Pública en América Latina," presented at the 19th Annual Regional Seminar on Fiscal Policy, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sanchez-Paramo, and Norbert Schady, 2003, Closing the Gap in Education and Technology *(Washington: World Bank).*

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton, 2004, Inequality in Latin America: Breaking with History? *(Washington: World Bank).*

Echebarría, Koldo, and Juan Cortázar, 2006, "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America," in The State of State Reform in Latin America, *ed. by Eduardo Lora (Washington: Inter-American Development Bank).*

Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006, Social Panorama of the Americas *(Santiago: United Nations).*

International Monetary Fund (IMF), 2005, Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies *(Washington).*

Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro, 2006, Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean *(Washington: World Bank).*

مساعدة الأيسر حالا

يفيد الإنفاق الاجتماعى فى أمريكا اللاتينية من هم على قمة سلم الأجور بأكثر ممن هم فى أدناه

توزيع منافع الإنفاق الاجتماعى		
	الخمس الأفقر	الخمس الأغنى
التعليم	٢٠,٢	٢٠,٤
الابتدائى	٢٩,٠	٧,٩
الثانوى	١٣,٢	١٨,٣
العالى	١,٩	٥٢,١
الصحة	٢٠,٦	١٧,٦
الضمان الاجتماعى	٥,٦	٥١,٢
إجمالى الإنفاق الاجتماعى	١٥,٠	٣٠,٤
حصة الأخماس فى الدخل الأساسى	٣,٦	٥٦,٤

المصدر: حسابات المؤلفين.

ملاحظة: متوسطات غير مرجحة. تتباين التغطية القطرية حسب الفئة. بالنسبة لإجمالى الإنفاق الاجتماعى، التعليم والصحة، والضمان الاجتماعى، بلغة عدد البلدان التى تمت تغطية ٨، ١٣، ١٤، و٩ بلدان على التوالى.