



رباح أريزكي وماركس بروكنر
Rabah Arezki and Markus Brückner

تستغل البلدان
الديمقراطية
الإيرادات
غير المتوقعة
المستحقة خلال
فترات رواج أسعار
السلع في خفض
الدين الخارجي،
بينما تنزع الدول
الأتوقراطية لإنفاق
تلك الإيرادات

التي هبطت عليه فجأة، أو حتى يستخدم فترة الانتعاش في تراكم المزيد من الديون قد يجد نفسه في خضم مزيد من المصاعب؛ ذلك لأن الدين سوف يمثل جزءاً أكبر من موارده المالية المتناقصة عقب فترة الرواج، وسيصبح سداه أكثر صعوبة. ويزداد الموقف تعقداً، كما هو الحال في أغلب الأحيان لو كان الدين مقوماً بعملة أجنبية مثل الدولار الأمريكي. وإذا لم تستغل الإيرادات غير المتوقعة المتحققة خلال فترات رواج أسعار السلع في خفض الدين الخارجي فقد يلي ذلك التوقف عن سداد الدين الخارجي، (الذي يعرف عموماً هنا على أنه يشمل إعادة هيكلة الدين حتى وإن لم يكن هناك توقف رسمي عن السداد). ويذهب بعض الباحثين إلى أن حالات الرواج في أسعار السلع الأولية خلال السبعينات من القرن العشرين قد أفرزت ديوناً خارجية مفرطة في عدد من البلدان المصدرة للسلع الأولية مثل فنزويلا ونيجيريا مما أدى إلى وقوع أزمة الديون في الثمانينات من القرن الماضي (دراسات؛ Deaton, 1996; Krueger, 1997; Sachs, 1989a).

ويذهب الرأي السائد في الدراسات التي تتناول التمويل الدولي إلى أن ارتفاع مستويات الدين الخارجي يقوض الأداء الاقتصادي؛ لأن ذلك بمثابة ضريبة على مشروعات الاستثمار في المستقبل، ويقيد تمويل تلك المشروعات. (دراسات؛ Krugman, 1988; Sachs, 1989b). وبالنظر إلى التقلبات الكبيرة في أسعار السلع الأولية خلال السنوات

ما تواجه البلدان المصدرة للسلع الأولية صدمات سعرية كبيرة في هذه السلع تطرح تحديات خطيرة أمام استقرار اقتصادها الكلي، فعلى سبيل المثال، قد يؤدي التدفق المفاجئ للإيرادات الخارجية الناتج عن طفرة في الأسعار العالمية للسلع الأولية إلى زيادة سعر الصرف الحقيقي للبلد المعني (سعر الصرف الاسمي المعدل لمراعاة التضخم) مما يحد من القدرة التنافسية لصادراتها غير السلعية. لقد درس خبراء الاقتصاد على نطاق واسع تأثير تغيرات الأسعار المفاجئة على القدرة التنافسية للبلدان المصدرة للسلع الأولية. وتقع تداعيات أخرى كبيرة، وإن لم تحظ بالقدر نفسه من الدراسة، على البلدان المصدرة للسلع الأولية بسبب صدمات الأسعار، التي تزيد كلاً من احتياطات النقد الأجنبي وإيرادات الحكومة. لكن الطريقة التي تستخدم بها الحكومة الإيرادات المتحققة من الطفرة في أسعار السلع الأولية يكون لها تأثير مباشر على أداء اقتصاد البلد الكلي، قد يكون إما مفيداً وإما ضاراً.

وعندما ترتفع الأسعار، فإن الزيادة المفاجئة في الإيرادات تسهل أكثر على البلدان المصدرة للسلع الأولية تسديد ديونها الخارجية. لكن حالات الرواج لا تدوم. فالاستخدام الحكيم لتلك الإيرادات التي تتحقق في أوقات الانتعاش يتمثل في خفض القروض الخارجية استعداداً لسنوات عجاف. والبلد الذي لا يستفيد بحكمة من الإيرادات

تصن، بل إنها حتى تدهورت أثناء فترات الأرباح المفاجئة من انتعاش أسعار السلع الأولية الدولية.

ما هو الدرس المستفاد؟

إن زيادة التحفظ في إدارة الإيرادات المفاجئة في بلدان ذات مؤسسات أكثر ديمقراطية من شأنه أن يحقق منفعة واضحة هي خفض الدين الخارجي. وهذا يعني تخفيف عبء الضرائب على المشروعات الاستثمارية المستقبلية، لذا يفضل أغلب المواطنين السياسات التي تخفض حجم الدين الخارجي، خاصة في ظل وجود خطر إهدار الحكومة للإيرادات المفاجئة الناتجة عن انتعاش أسعار السلع الأولية الدولية في مشروعات ذات عائد متدن. ولأن القادة السياسيين المنتخبين انتخاباً على أساس ديمقراطي مسؤولون أمام الجمهور، فيبدو أن لديهم رغبة أكبر من نظرائهم الأوتوقراطيين لتشجيع خفض الدين الخارجي (أو قبوله).

التاريخ يعيد نفسه

نتيجة لما حدث خلال التسعينات من القرن الماضي من إلغاء القيود التنظيمية المالية الدولية وما اقترن به من تدفق في رؤوس الأموال من الاقتصادات الصناعية إلى الاقتصادات النامية عانت بلدان كثيرة من مديونيات مفرطة؛ مما أدى إلى فرط أعباء الديون في التسعينات من القرن الماضي (ارتفاع حجم الديون القائمة بما يكفي لإثاء الاستثمار). ومنحت الأطراف الدائنة الثنائية والمتعددة للاقتصادات الأشد فقراً تخفيفاً منتظماً لأعباء الديون، كان من بينها عدة بلدان منخفضة الدخل لكنها غنية بالسلع الأولية. إلا أنه عندما عادت أسعار السلع الأولية الانتعاش بعد عام ٢٠٠٠ بدأ بعض من هذه البلدان الغنية بالسلع الأولية خاصة بلدان إفريقيا جنوب الصحراء تقترب بشدة من الصين وبلدان دائنة

الأخيرة وأزمة الدين في دبي ٢٠٠٩، يجب أن يفهم صانعو السياسات العلاقة بين الديون الخارجية للبلدان المصدرة للسلع الأولية والتحركات في الأسعار الدولية للسلع الأولية. وقد قمنا ببحث هذه العلاقة من خلال دراسة حالة ٩٣ بلداً في الفترة من عام ١٩٧٠ حتى ٢٠٠٧ وخلصنا إلى أن هناك اختلافاً بارزاً بين الطريقة التي عالجتها بها النظم الديمقراطية والأوتوقراطية الرواج الاقتصادي. وقد ركزنا على سلوك الحكومات تجاه الديون الخارجية الكلية كما هو شائع في الدراسات الاقتصادية. ومن الضروري أن نتذكر مع ذلك تراكم الأصول المالية في بعض البلدان مثل الاحتياطيات الدولية مما يخفض صافي مركزها الكلي مع سائر بلدان العالم.

ماذا تجلب الإيرادات المفاجئة؟

في البلدان الديمقراطية (راجع الإطار ١) حيث يخضع القادة السياسيون لدرجة من مساءلة المؤسسات السياسية، ترتبط الصدمات الإيجابية في أسعار السلع الأولية بقدر أقل بكثير من الدين الخارجي وخطر التوقف عن سداه. أما في البلدان ذات النظم الأوتوقراطية العميقة، حيث لا يتعرض القادة السياسيون إلا لقدر قليل من المساءلة، أو لا يتعرضون لها أبداً، لم تستغل الإيرادات المفاجئة الناتجة عن حالات الرواج في أسعار السلع الأولية الدولية بصورة منهجية في خفض الدين الخارجي، وازدادت مخاطر التوقف عن السداد بعد توقف الإيرادات المفاجئة الناتجة عن حالات الرواج في أسعار هذه السلع.

لماذا؟ لأن هذه الأنظمة أنفقت جانباً كبيراً من تلك الإيرادات المفاجئة على الاستهلاك الحكومي. والزيادة في الإنفاق الاستهلاكي الحكومي ليست بالضرورة ضارة. وفي واقع الأمر، من منطلق الرفاه الاجتماعي فإن الثروة المفاجئة إذا ما استخدمت في تقديم خدمات عامة مثل التعليم والرعاية الصحية، فقد يكون للإنفاق منفعة.

لكن الزيادات في الإنفاق الاستهلاكي الحكومي في البلدان الأوتوقراطية كانت في معظمها غير منتجة، وإنما كانت إلى حد كبير تفيد النخب القوية. ففي البلدان المصدرة للنفط مثلاً، كانت منتجات الوقود غالباً ما تحظى بالدعم الحكومي مما أدى إلى إلقاء أعباء كبيرة على المالية العامة والإفراط في الاستهلاك الأمر الذي ساعد بصورة غير متناسبة الأثرياء الذين يستهلكون كميات من الطاقة أكثر من الفقراء. (راجع «خفض التكاليف المذهلة للطاقة الرخيصة في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية»). ولأن الإنفاق فيما يسمى بالبلدان ذات المؤسسات السياسية الداعمة لمغتصبي المال العام (دراسة Mehlum, Moene, and Trovik, 2006) يهدر الأموال العامة ويزاحم النشاط الإنتاجي، لا تحدث أية زيادة في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، الذي يعتبر مقياساً شائعاً، وإن كان ناقصاً، للرفاه الاجتماعي أثناء فترات انتعاش أسعار السلع الأولية.

أما في البلدان الديمقراطية، من جهة أخرى، فلم نجد ارتفاعاً كبيراً وبارزاً في الإنفاق الاستهلاكي الحكومي أثناء فترات انتعاش أسعار السلع الأولية. كما أن الإيرادات المفاجئة أدت إلى زيادة ملاحظة في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

وتوصلنا أيضاً إلى أن انتعاش أسعار السلع الأولية الدولية في البلدان الديمقراطية كان غالباً مصحوباً بتحسين ملاحظ في سيادة القانون (راجع الإطار ٢). وقد تؤدي الزيادات في الأسعار الدولية للسلع الأولية المصدرة إلى زيادة العائد على الاستثمار المحلي، خاصة في قطاع الموارد، لكن لو خشى المستثمرون من قيام الحكومة بمصادرة ملكية جزء كبير من أرباحهم، فقد لا تزيد استثمارات القطاع الخاص كثيراً رغم ارتفاع العائد على رأس المال المحلي، وقد تحركت بلدان ديمقراطية كثيرة لمواجهة مخاوف المستثمرين من خلال التأكيد للمستثمرين المحتملين على احترام حقوقهم في الملكية. وعلى النقيض من ذلك في البلدان الأوتوقراطية كانت سيادة القانون ضعيفة بالفعل، ولم يطرأ عليها أي

الإطار ١

ديمقراطية أم أوتوقراطية

قمنا بتقسيم بلدان يبلغ عددها ٩٣ بلداً في دراستنا إلى بلدان ديمقراطية وأوتوقراطية على أساس معايير وضعت في قاعدة بيانات Polity IV. (دراسة Marshall and Jaggers, 2009) ويستخدم التصنيف مقياساً من ١٠ نقاط يصنف أربع خصائص للنظم السياسية: تنافسية المشاركة السياسية، والتنافسية في الاختيار للمناصب التنفيذية، والانفتاح في اختيار شاغلي المناصب التنفيذية، والقيود على كبير التنفيذيين.

وعند أحد طرفي المقياس، تكون درجة + ١٠ للبلدان الديمقراطية الأكثر تنافسية وانفتاحاً من الناحية السياسية. وعن الطرف الآخر، تكون درجة - ١٠ للبلدان الأوتوقراطية الأقل انفتاحاً وتنافسية واعتبرنا أي بلد - أوتوقراطياً إذا كان متوسط الدرجات على مدى الفترة من ١٩٧٠ إلى ٢٠٠٧ أقل من صفر، واعتبرناه أوتوقراطياً شديداً إذا قلت درجته عن - ٦. والبلدان الديمقراطية هي التي تحصل على درجة أعلى من صفر والبلدان ذات الديمقراطية القوية هي التي تحصل على درجات أعلى من + ٦. ومن بين البلدان البالغ عددها ٩٣ بلداً، كانت هناك ٥٢ أوتوقراطية، و١٣ أوتوقراطية بشدة، و٤١ ديمقراطية، منها ١٤ ذات ديمقراطية قوية.

الإطار ٢

سيادة القانون

هناك شكلان من سيادة القانون (International Country Risk Guide, 2009). ويعني المكون القانوني بقوة النظام القانوني وحياده، ويتضمن سيادة القانون أيضاً مفهوم «النظام»، أي مدى كفاءة الانصياع للقانون. فبلد ما قد يحظى بتصنيف عالٍ لنظامه القضائي، ولكن قد يعاني من تصنيف كلي منخفض إذا ما كان لديه معدل عالٍ جداً من الجريمة أو أن مواطنيه يتجاهلون القوانين بشكل اعتيادي بدون قصاص.

المراجع:

Deaton, Angus, and Ron Miller, 1996, "International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa," *Journal of African Economies*, Vol. 5, No. 3, pp. 99–91.

International Country Risk Guide, 2009, PRS Group (Syracuse, New York).

Krueger, Anne O., 1987, "Origins of the Developing Countries' Debt Crisis, 1970 to 1982," *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No. 1–2, pp.165–87.

Krugman, Paul, 1988, "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang," *Journal of Development Economics*, Vol. 29, No. 3, pp. 253–68.

Marshall, Monty G., and Keith Jagers, 2009, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2007—Dataset Users' Manual (Arlington, Virginia: Polity IV Project)*.

Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik, 2006, "Institutions and the Resource Curse," *Economic Journal*, Vol. 1, No. 508, pp. 1–20.

Sachs, Jeffrey D., 1989a, "Introduction to 'Developing Country Debt and Economic Performance,'" in *Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 1: The International Financial System (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research)*, pp. 1–36.

———, 1989b, "The Debt Overhang of Developing Countries," in *Debt Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro, ed. by Guillermo Calvo and others (Cambridge, Massachusetts, and Oxford: Blackwell)*, pp. 80–102.

أخرى. جديدة. وهذه العملية الجديدة للاقتراض تثير تساؤلات حول مدى قدرة الموارد العامة للبلدان الغنية بالسلع الأولية على الاستمرار، واحتمالات الدخول في دائرة مفرغة جديدة من المديونية وتراكم الديون المفرطة.

وللحد من تلك المخاطر، ينبغي للبلدان الغنية بالسلع الأولية التي لها سجل سيء في الانضباط المالي، خاصة البلدان الأوتوقراطية، أن تنظر في تنفيذ قواعد موازنة الحكومة عند بدء انتعاش أسعار السلع الأولية. وقواعد المالية العامة إنما هي أهداف رقمية لمجملات الموازنة مثل العجز الهيكلي (الفرق بين نفقات الحكومة وإيراداتها معدلا حسب وضع الدورة الاقتصادية) والإنفاق والدين. ومن الناحية النظرية تعتبر قواعد المالية العامة منطقية لأنها تهدف إلى منع البلدان الغنية بالسلع الأولية من الإفراط في الاقتراض. أما على مستوى الممارسة العملية، فإن قواعد المالية العامة لا تكون دائما فعالة. والحقيقة أن المحاسبة التحليلية والضغط السياسي، وسوء استغلال المناصب العامة لأغراض شخصية قد تؤثر في التزام الحكومة بتنفيذ القواعد المالية العامة. ويصح ذلك خاصة في العالم الاستبدادي للبلدان الأوتوقراطية. ومن الصعوبات التي تواجه تطبيق قواعد المالية العامة تصميم نظام مناسب للرقابة والموازنة وإستراتيجية للتواصل الجماهيري. وهذه الصعوبات علامة على الحاجة إلى مزيد من البحث والنقاش بشأن تصميم السياسات في بيئات تسودها حوكمة ضعيفة. ■

رباح أريزكي اقتصادي في معهد صندوق النقد الدولي، وماركس بروكنر باحث دكتوراه من جامعة بومبو فابرا.

يستند المقال إلى ورقة عمل لصندوق النقد الدولي: IMF Working Paper 10/53, "International Commodity Price Shocks, Democracy, and External Debt."



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

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

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

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

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

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