سياسات المالية العامة

عشاء تاريخي يرسي أسس المالية العامة الأمريكية

فيتور غاسبار وديفيد أماغلوبيلي

في مساء العشرين من مايو في عام ١٧٩٠، التقى جيمس ماديسون وألكسندر هاميلتون في منزل توماس جيفرسون في حي ميدين لين في نيويورك. وأثناء عشاء طويل، توصل ثلاثتهم إلى اتفاق تاريخي أرسى الأسس المالية للأمة الوليدة. فقد وافق ماديسون على أن تتحمل الحكومة الفيدرالية الأمريكية ديون الولايات التي خلفتها حرب الاستقلال الأمريكية. وفي المقابل، وافق هاملتون على دعم نقل عاصمة البلاد إلى ضفاف نهر بوتوماك على مقربة من ولاية فيرجينيا التي يعيش بها ماديسون. وفي هذا الاتفاق مثال قديم وواضح على دور سياسة المالية العامة في تشكيل التاريخ. ولا تزال هذه المرحلة مهمة للغاية نظرا لأنها تبرز الدور المؤثر للسياسات في تحقيق الإصلاحات العميقة في نظام المالية العامة. وإصلاح المالية العامة هو إصلاح سياسي في الأساس، بل إن من شأنه تشكيل النظام السياسي في حد ذاته. وكما يتضح من هذا العشاء الأشهر على الإطلاق، يمكن للمفاوضات السياسية أن تساعد على إزالة المعوقات التي يبدو التغلب عليها مستحيلا وأن تصبح قوة دافعة للتحول المؤسسي. ولذلك فإن صناع السياسات الذين يتجاهلون الواقع السياسي يكون محكوما عليهم بعدم الكفاءة.

وقبل هذا العشاء التاريخي بثمانية عشر شهرا عندما انتخب جورج واشنطن كأول رئيس للولايات المتحدة الأمريكية، كانت الحكومة الاتحادية مفلسة تماما. وحتى سبتمبر من عام ١٧٨٩، لم تكن وزارة الخزانة قد أنشئت ولم يكن قد سبق تحصيل أي إيرادات فيدرالية. ولكن بحلول عام ١٧٩٢، نجحت الإدارة الجديدة في ضبط أوضاعها المالية. وإلى جانب تحمل ديون الولايات، تمكنت من إعادة هيكلة ديونها الناجمة عن فترة الحروب، وبناء قدرات ضريبية فيدرالية قوية تقوم على فرض التعريفات وإنشاء مصلحة جمارك فعالة، وإثبات الجدارة الائتمانية الحكومية، وإنشاء بنك قومي، وتشجيع تطوير الأسواق المالية. وقد أتاحت هذه الخطوات للحكومة الفيدرالية أدوات لتنفيذ سياسات التنمية الاقتصادية النشطة.

ونادرا ما شهد تاريخ المال تحقيق هذا الكم من الإنجازات في مثل هذا الوقت القصير. وقد كان بناء وتشكيل قدرة الدولة على إدارة المالية العامة عملية سياسية في الأساس أدت إلى انقسام الآباء المؤسسين إلى معسكرين متناحرين: الحزب الفيدرالي بقيادة هاملتون وجون آدامز والذي أيد قيام حكومة فيدرالية قوية، والحزب الديمقراطي الجمهوري بقيادة جيفرسون وماديسون والذي أيد قيام حكومة لا مركزية تتمتع بصلاحيات فيدرالية محدودة. وظل الانقسام الحزبي إحدى سمات السياسة الأمريكية منذ ذلك الحين.

رؤية عملية

أدرك هاملتون أن الدستور وحده لن يجعل الحكومة الفيدرالية قوية، وأنه كان من الضروري أيضا إنشاء بنية تحتية لقطاع المالية العامة. واسترشادا برؤية عملية وملموسة لا مطلقة ونظرية، صاغ هاملتون برنامجه في ثلاثة تقارير بارزة: تقرير عن الجدارة الائتمانية الحكومية (يناير ١٧٩٠)، وتقرير عن إنشاء بنك قومي (ديسمبر ١٧٩٠)، وتقرير عن السلع المصنعة (ديسمبر ١٧٩١). وقد تناولت هذه التقارير خمسة مجالات أساسية: الضرائب، والجدارة الائتمانية الحكومية، والأسواق والمنظمات المالية، والاستقرار المالي وإدارة الأزمات، والسياسة التجارية. وقد استوحى هاملتون أفكاره من الدولة الجديدة التي نتجت عن الثورة المجيدة التي قامت في بريطانيا خلال الفترة ١٦٨٨–١٦٨٩: أي الدولة التي تستطيع تعبئة الموارد اللازمة للحروب والمنافسة الدولية والعمل بكفاءة وفعالية على تنمية القطاعين الاقتصادي والمالي. وقد هيمن برنامج بناء الدولة على المناقشات السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية خلال العقد التالي.

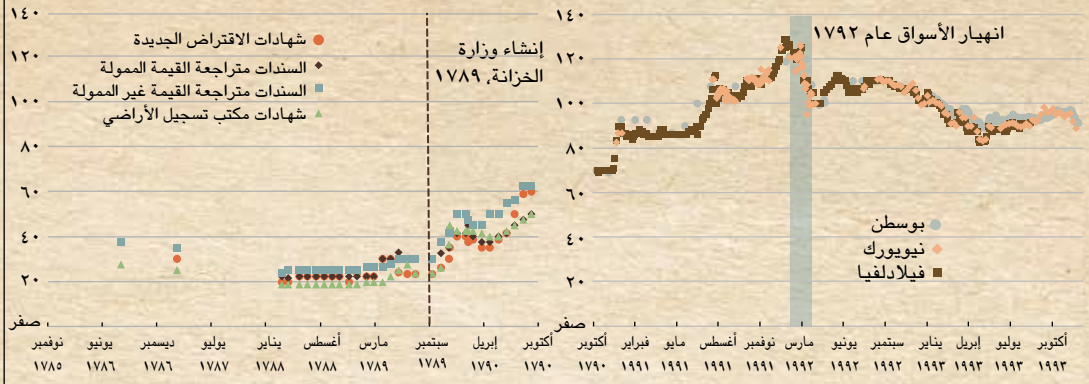
الرسم التوضيحي: ALAMY STOCK PHOTO

الشكل البياني ١

كامل القوة والأثر

بدأت أسعار سندات الخزانة الأمريكية في الارتفاع مع إنشاء وزارة الخزانة الأمريكية في سبتمبر عام ١٧٨٩ واستمر صعودها نتيجة تحسن الجدارة الائتمانية للحكومة الفيدرالية. وعقب فترة الازدهار تلك، شهدت الولايات المتحدة الأمريكية فترة ركود خلال ١٧٩١–١٧٩٢.

(أسعار سندات الدين الأمريكية، بالدولار الأمريكي)



المصادر: راجع الرابط التالي: eh.net/database، وقام بإعداد البيانات ريتشارد سيلا وجاك ويلسون وروبرت رايت.

ملحوظة: ملحوظة: اللوحة اليسرى، تغطي الفترة قبل ١٧٩١، وتعرض أربعة أنواع من السندات المتداولة التي أصدرها المؤتمر القاري. وتعرض اللوحة اليمنى بدءا من أواخر عام ١٧٩٠ أسعار السندات الجديدة بفائدة ٦٪ التي اقترحها ألكسندر هاملتون وصدرت في بوسطن ونيويورك وفيلادلفيا.

ومن المعروف أن ماديسون وهاملتون كانا حليفين سياسيين في البداية. فقد تعاونا معا على تأليف سلسلة مقالات بعنوان *The Federalist Papers*، والتي نجحت في إقناع الولايات بالتصديق على الدستور. وقد استمرا في العمل معا في مجال الضرائب. وفي ٨ إبريل من عام ١٧٨٩، بعد يومين من اكتمال النصاب في مجلس الشيوخ، أعلن ماديسون عن قانون التعريفة الجمركية الأول الذي أصبح قانونا رسميا في الأول من أغسطس، وكان الهدف منه تعبئة الموارد اللازمة لخدمة الدين العام وضمان حسن سير العمل في الحكومة الفيدرالية. وكانت التعريفة الجمركية هي أسرع وسيلة على الإطلاق لجمع الإيرادات، على عكس الضرائب المباشرة التي كان من الأصعب تحصيلها ولم تحظ باستحسان قطاع كبير من المواطنين. وكانت التعريفة أحد مصادر الإيرادات الثابتة، حيث ساهمت بحوالي ٩٠٪ من مجموع الإيرادات. وكان هذا المبدأ الأساسي معمولا به بالفعل حتى قبل أن يتولى هاملتون منصبه كأول وزير خزانة.

وكان الدين العام هو ثاني أولويات وزارة الخزانة، وقد أدت هذه القضية في البداية إلى خلاف بين الحلفاء الأساسيين. وكان الهدف هو التأكد من أن سندات الخزانة سينظر إليها باعتبارها أصولا آمنة ومصدرا موثوقا لتمويل الحكومة الفيدرالية. وقد قدر هاملتون أرصدة الدين العام بحوالي ٧٩ مليون دولار أمريكي (حوالي ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي)، بلغ نصيب الحكومة الفيدرالية منها ٥٤ مليون دولار أمريكي، بينما بلغ نصيب الولايات ٢٥ مليون دولار أمريكي. وبالرغم من أن هذا المستوى لا يبدو مرتفعا في الوقت الحالي، وكان أقل كثيرا كنسبة من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بالدين البريطاني في هذا الوقت، تجاوزت تكلفة خدمة الدين وحدها مجموع الإيرادات الضريبية.

وللحفاظ على الضرائب عند مستويات معقولة، اقترح هاملتون في تقريره بشأن الجدارة الائتمانية الحكومية إتاحة الخيار أمام الدائنين المحليين لمبادلة سنداتهم الحكومية بديون جديدة. وكان الهدف من تحويل الدين تخفيض سعر الفائدة من ٦٪ إلى ٤٪، ومن ثم توفير حوالي ثلث تكلفة الفائدة المحلية. وللتشجيع على قبول المقترح، أعلنت وزارة الخزانة عن حماية حاملي السندات من خلال تقييد قدرة الحكومة على الاسترداد المبكر للدين في حالة تراجع أسعار الفائدة السوقية. وكتب هاملتون في تقريره أن هذا التراجع قد يتوقع حدوثه في حالة اتخاذ تدابير فعالة لإثبات الجدارة الائتمانية الحكومية. وختم تقريره قائلا «يجب أن تهدف سياسة الحكومة إلى رفع أسعار السندات بحيث تصل إلى قيمتها المعيارية الحقيقية في أسرع وقت ممكن».

قضايا خلافية

أثار مقترح هاملتون بشأن الدين قضيتين سياسيتين خلافيتين. أولا، كانت المبادلة ستتم على أساس القيمة الظاهرية للدين. وكان يعني ذلك أن تحقيق أرباح مفاجئة للعديد من حاملي السندات الحاليين الذين كانوا مجرد مضاربين قاموا بشراء السندات الأصلية مقابل نسبة بسيطة من قيمتها الظاهرية — وصلت هذه النسبة أحيانا إلى ٢٠٪ — من المشترين الأصليين الذين اشتروا تلك السندات وقت صدورها. أليس من المفترض مكافأة الدائنين الأصليين والحد من المضاربة المالية؟ لم يكن ذلك رأي هاملتون: فحاملو السندات الأصليون باعوا برغبتهم وحصلوا في المقابل على احتياجاتهم النقدية ولم يثقوا كثيرا في الجدارة الائتمانية للحكومة الأمريكية. ولم يكن من الملائم تدخل الحكومة بأثر رجعي في المعاملات المالية الخاصة. وقد استمدت الحكومة جدارتها الائتمانية من استعدادها للوفاء بشروط العقود المالية التي كانت طرفا فيها. وكان هذا هو الأساس الذي قام عليه النظام المالي الأمريكي. واكتسبت

الحكومة المصداقية سريعا عقب إقرار مقترحات هاملتون. وفي عام ١٧٩١، تجاوزت الأسعار القيمة الاسمية قبل أن تهبط مجددا خلال الأزمة المالية التي وقعت عام ١٧٩٢ (راجع الشكل البياني ١).

وثانيا، تضمن مقترح هاملتون تحمل الحكومة الفيدرالية لديون الولايات. وكان رأي هاملتون أن الولايات تحملت هذه الديون لتحقيق الصالح العام: تمويل حرب الاستقلال. وقد صب ذلك بالطبع في المصلحة العامة للأمة الوليدة.

أسواق عالية السيولة

كان هاملتون مدفوعا بعدة اعتبارات إضافية. على الصعيد السياسي، سعى هاملتون إلى ضمان ولاء الدائنين للحكومة الفيدرالية. وعلى الصعيد المؤسسي، كان يرغب في إيجاد أسواق عميقة وعالية السيولة لسندات الخزانة. وثمة دافع سياسي آخر ارتبط بقضية أساسية، وهي توزيع الصلاحيات الضريبية على مستويات الحكومة. وثمة أمران كان يتعين مراعتهما في هذا الصدد: أولا، منح الدستور الحكومة الفيدرالية الحق الحصري في جمع التعريفة الجمركية. لذلك أدى اشتراك الولايات في صلاحيات جمع الضرائب بأشكالها الأخرى إلى التنافس فيما بينها. وثانيا، كانت الحكومة الفيدرالية ستتحمل ديون الولايات وبالتالي مدفوعات الفائدة التي كانت تشكل الجزء الأكبر من المصرفات في معظم الولايات. وكان ذلك سيؤدي بالتالي إلى تخفيض الحكومة الفيدرالية لاحتياجات الولايات من الإيرادات، ومن ثم تركز القدرة على جمع الضرائب لدى المستوى الفيدرالي (راجع الشكل البياني ٢). وقد اقترح هاملتون تشكيل هيكل الحكومة من خلال هيكل المالية العامة.

ونظرا للطبيعة الخلافية لتقرير هاملتون، ليس من المستغرب أن الكونغرس لم يكن قد قرر بعد تحمل ديون الولايات حتى يونيو من عام ١٧٩٠. وفي الثاني من يونيو، وافق مجلس النواب على قانون التمويل الذي وضعه هاملتون، ولكن دون الفقرة الخاصة بتحمل الدين. ثم ظهرت قضية خلافية أخرى: أين ستكون عاصمة الدولة. فالاختيار لم يكن ليزيد فقط من مستوى الرفاه الاقتصادي في المدينة المضيفة، ولكنه كان ليؤثر تأثيرا مهما غير مباشر على القرارات السياسية والقرارات بشأن مختلف السياسات. وكان هاملتون يفضل نيويورك التي كانت ستصبح حينها مركز القوة السياسية والمالية على غرار لندن — وكانت نيويورك ملائمة للغاية لخطته الهادفة إلى تشكيل حكومة مركزية قوية. وعلى الجانب الآخر، أراد ممثلو فيرجينيا مثل جيفرسون وماديسون إنشاء مقر الحكومة على ضفاف نهر بوتوماك. وتم التوصل إلى اتفاق أثناء هذا العشاء التاريخي، وفي يوليو ١٧٩٠ وافق الكونغرس على قانون الإقامة وعلى قانون تحمل الديون بعد ذلك بفترة قصيرة.

غير أن جيفرسون ظل غير راض. وبعد مرور أكثر من عامين، وتحديدا في سبتمبر عام ١٧٩٢، تحدث أول وزير خارجية للولايات المتحدة الأمريكية عن هذه الفترة في خطاب إلى الرئيس واشنطن:

«عندما توليت منصبي في الحكومة، قررت ألا أتدخل مطلقا في الشؤون التشريعية، وألا أتدخل في شؤون الوزارات الأخرى إلا بأقل قدر ممكن. ولكن المرة الأولى والوحيدة التي لم ألتزم فيها بالجزء الأول من قراري كانت بسبب خداع وزير الخزانة لي، حيث جعل مني أداة لتنفيذ مخططاته التي لم أكن أفهمها جيدا حينها، ويعد ذلك من أكثر أخطائي السياسية إيلاما وإثارة للندم».

لما الشعور بالندم؟ لم يكن ضمان تمويل عمليات الحكومة المركزية وتحمل ديون الولايات سوى الجزء الأول من برنامج هاملتون. وبتسخير موارد المالية العامة المركزية لدعم السلطة التنفيذية، كان هاملتون مستعدا لتنفيذ سياسات معينة في مجالات الاستقرار المالي وإدارة الأزمات والتجارة. ومن هذا المنظور، كانت الموافقة على فصل العاصمة السياسية للبلد عن مركزها المالي تنازلا بسيطا.

وبدا واضحا الآن أن المواجهات السياسية المبكرة بين المعسكرين كانت بادرة على وجود اختلافات جذرية. وفي عام ١٧٩٢، نظم ماديسون وجيفرسون حزبهما لمنافسة الحزب الفيدرالي. ويشكل هذا القرار بداية الحياة السياسية المهنية التي تقوم على التنافس بين الأحزاب، والتي أصبحت أهم سمات الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية. وهكذا يوجد تداخل كبير بين سياسة المالية العامة والمالية والسياسة. وينطبق الأمر نفسه على الدين والضرائب والقدرات الحكومية. FD

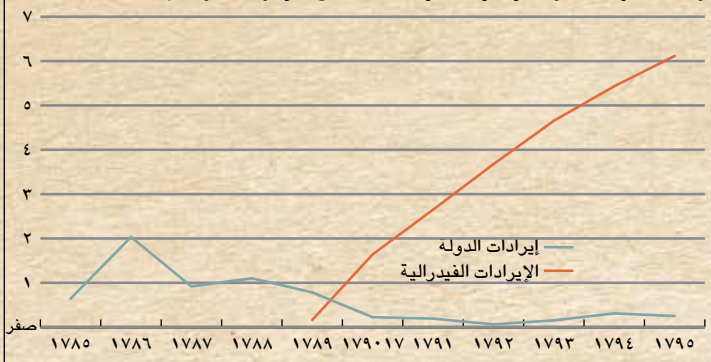
فيتور غاسبار مدير و**ديفيد أماغلوبيلي** مساعد مدير، وكلاهما من إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٢

تركز القدرات

أدت إصلاحات ألكسندر هاملتون إلى تقليص احتياجات الولايات الأمريكية من الإيرادات، مما أدى إلى تركز القدرات الضريبية على المستوى الفيدرالي.

(إيرادات الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، بملايين الدولارات الأمريكية)



المصادر: راجع Edling, M., and M. Kaplanoff. 2004. Alexander Hamilton's Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic." *William and Mary Quarterly* 61 (4): 713–44; Sylla, R. 2010. "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets." http://www.nber.org/chapters/c11737; and Historical Statistics of the United States. http://hsus.cambridge.org/HSUSWeb/index.do. Data for state government revenue are for nine states. تغطي بيانات إيرادات حكومات الولايات تسع ولايات.

الرسم التوضيحي: ISTOCK/PRAPANN, EXTEZY :ART