التمويل والتنمية

مارس ٢٠٢٢

بلانشار يكتب عن الدين ومتى يصبح غير آمن
صفحة ٨

فهم دولة الرعاية
صفحة ٢٣

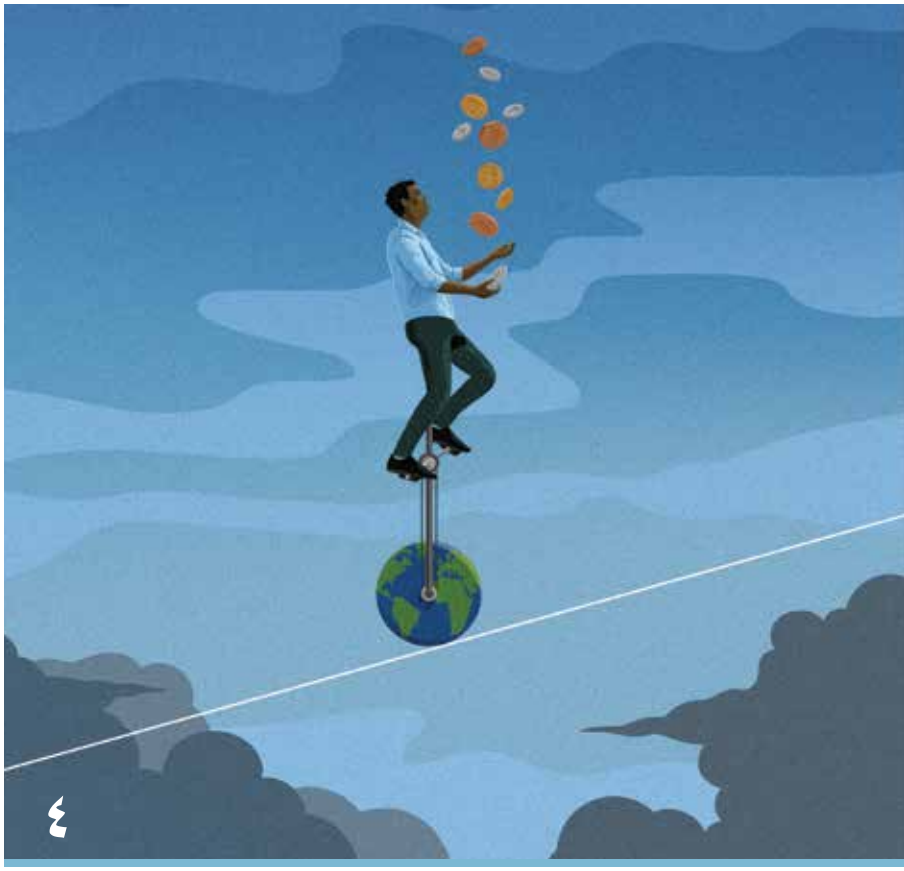
ثورة العملة صفحة ٦٢

إعادة التفكير في المالية العامة

المالية العامة والعدالة في عالم طاله التغيير

صندوق النقد الدولي

المحتويات



استجابة للجائحة، **اضطلعت سياسة المالية العامة بدور رئيسي في** تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.

إعادة التفكير في المالية العامة: المالية العامة والعدالة

٤ **عملية موازنة دقيقة**
مع بروز أهمية سياسة المالية العامة حديثا، يجب على الحكومات أن تعاير سياساتها بدقة في أعقاب الجائحة
فيتور غاسبار

٨ **متى يتقرر أن الدين أصبح غير آمن**
لا تتوقع التوصل إلى إجابات سهلة أو قواعد بسيطة. فالتوقعات بشأن النمو ومعدلات العجز وأسعار الفائدة ليست سوى البداية
أوليفييه بلانشار

١٠ **تسليط الضوء على الدين**
يتعين الكشف عن الخصوم الخفية وآجالها لضمان التعافي الاقتصادي ومنع الأزمات.
سيلا بازارباسيوغلو وكارمن راينهارت

١٤ **دعوة لوضع قواعد مالية جديدة**
الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة على حد سواء في حاجة إلى معايير جديدة لاستدامة القدرة على تحمل الدين
أرمينيو فراغا

١٦ **استقرار الأسعار واستدامة مسار الدين**
يُتوقع أن يظل الدين العام مرتفعا مما يجعل استقرار الأسعار مطلبا أكثر أهمية من أي وقت مضى
ريكاردو ريس

٢٠ **مؤسسات المالية العامة والجائحة**
تجربة شيلي تثبت قيمة بناء الإطار الصحيح لسياسة المالية العامة
فيليبي لارين باسكونيان

٢٣ **فهم دولة الرعاية**
نمو دولة الرعاية يشكل معضلة في علم الاقتصاد الحديث ولكنه نتاج تطورات عميقة.
إيمانويل سايز

٣١ **الضرائب والعقد الاجتماعي الجديد**
كشفت الجائحة عن تكلفة غياب العدالة الضريبية — وحان الوقت لتصحيح الأوضاع
أليكس كوبهام

التمويل والتنمية
التمويل والتنمية
مجلة فصلية تصدر عن صندوق النقد الدولي
مارس ٢٠٢٢ | العدد ٥٩ | الرقم ١

وفي هذا العدد أيضا

٢٦ **جائحة التعليم**
خسائر التعلُّم الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩ ستكلفنا مستقبلنا، ما لم ننفق على التعليم
ياميني آيار

٢٨ **الإنفاق كأحد آليات الاستجابة**
على الأمم الإفريقية تطبيق الممارسات الديمقراطية في إدارة ماليتها العامة وإلا فإنها قد تشهد رد فعل عنيفا من جماهير الناخبين
كين أوبالو

٣٨ **موعد مع المستقبل**
ثلاثة بلدان — بليز وكولومبيا وغانا — تسلط الضوء على الدور الممكن للتكنولوجيا والابتكارات في تعزيز الموارد العامة.
أناليزا بالا وآدم بيسودي ونيكولاس أوين

٤٦ **إضافة البعد الأخلاقي إلى المالية العامة**
خبراء علم النفس الأخلاقي التطوريون يوضحون سبل استقطاب المزيد من الدعم لسياسات المالية العامة
باولو ماورو

٥٤ **التصدي لعدم المساواة على جميع الجبهات**
مزيج شامل من سياسات المالية العامة للقضاء على جميع أوجه عدم المساواة أينما وجدت
ديفيد أماغلوبيلي وسيلين تيفنو

٥٨ **خارطة المجهول**
على الحكومات التي تواجه أزمات مالية الكشف عن الأصول الخفية
إيان بول وجون كرومبتون وداغ ديتير

٦٢ **ثورة العملة**
إسوار براساد يلقي الضوء على دور التكنولوجيا في تحويل طبيعة النقود وأثر ذلك على حياتنا

أبواب ثابتة

٣٤ شخصيات اقتصادية

تعقب قضايا عدم المساواة
براكاش لونغاني يقدم لمحة عن **ماريان برتراند** المناصرة لمفهوم النمو الشامل من جامعة شيكاغو

٤٤ في خندق العمل

التنمية المدفوعة بالتكنولوجيا
سينا لوسون من توغو ترى أن التحول الرقمي أداة رئيسية للنمو والتنمية في بلادها

٥٠ تأمل معي

عدم المساواة على مستوى العالم
تبدو الصورة الكبيرة لأوجه عدم المساواة سيئة سواء في توزيع الثروة أو الدخل أو بين سكان نفس البيئة المعيشية أو بين الجنسين.
أندرو ستانلي

٥٢ عودة إلى الأسس

ضريبة القيمة المُضافة تواصل الاتساع
يسعى مزيد من البلدان إلى اعتماد ضريبة القيمة المضافة، ومساهمتها في الإيرادات العالمية آخذ في التزايد
رود دي موج وأرتور سويستاك

٦٥ استعراض الكتب

الحياة الوظيفية والأسرة: رحلة المرأة نحو العدالة عبر قرن من الزمان، كلوديا غولدن

قوة الدولار الأمريكي كعملة عالمية: المشكلات والآفاق، أنطوني إلسون

هاري وايت والعقيدة الأمريكية، جيمس بوتون

٦٨ أوراق العملة

حيثما تصبح الفراشات الملكية سيدة الموقف
تحمل الأوراق النقدية المكسيكية صورة فراشات مهاجرة وشاعرة مؤثرة
ميليندا وير

إعادة التفكير في المالية العامة

منذ حوالي قرن مضى كتب جوزيف شومبيتر يقول إن «روح شعب ما، ومستواه الثقافي، وهيكله الاجتماعي ... جميعها وما هو أكثر منها مكتوب في تاريخه المالي... والمالية العامة من أفضل نقاط البداية للاستقصاء عن مجتمع ما».

وجاءت ردود الأفعال المبتكرة من المالية العامة في مواجهة التداعيات الاقتصادية للجائحة لتؤكد كلامه. فقوة سياسة المالية العامة وسرعة حركتها فاقتا كثيرا ما كان يُعتقد في السابق أنه ممكن. فقد وجهت الحكومات التحويلات النقدية مباشرة إلى الأسر والشركات لإنقاذ الوظائف ومصادر الرزق. وكما يقول فيتور غاسبار من صندوق النقد الدولي، لقد برهنت هذه الإجراءات على أن للحكومة «دورا خاصا في حماية الفئات الضعيفة حينما تسوء الأوضاع». ولكن حان الآن موعد سداد الفواتير. فالحكومات تواجه مهمة صعبة في تخفيض المستويات غير المسبوقة من الديون لجعلها في مستويات مستدامة مع الحفاظ على دعم النظم الصحية وأضعف فئات السكان.

في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية، يبحث المساهمون كيف يمكن تزويد سياسة المالية العامة بأدوات جديدة في عالم ما بعد الجائحة لتحقيق قيمة عامة والوصول إلى اقتصاد متوازن من أجل الجميع.

ويطرح العديد من المؤلفين وجهات نظر في الدين. فيرفض أوليفييه بلانشار قواعد المالية العامة البسيطة ويقول إنه يجب على صناع السياسات أن يطرحوا على أنفسهم أسئلة صعبة حول الأثر المتبادل بين متغيرات مثل أسعار الفائدة والنمو الاقتصادي والاستقرار السياسي. وسيلا بازارباسيوغلو وكارمن راينهارت تحثان اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية على الإفصاح الكامل عن ديونها الخفية من أجل الحفاظ على النمو وتجنب مخاطر عدم السداد. ويخلُص ريكاردو ريس إلى أن استقرار الأسعار بات الآن مطلبا أكثر أهمية من أي وقت مضى.

وللمسائل الاجتماعية أهمية كذلك. فيدافع إيمانويل ساينز عن الحاجة إلى دولة رعاية توسعية. ويذهب باولو ماورو إلى أن في استطاعة صناع السياسات استقطاب المزيد من الدعم إذا ما أخذوا في اعتبارهم جميع الأبعاد الأخلاقية للمالية العامة. ويتفكر مساهمون آخرون في عمليات تحقيق توازن المالية العامة لمعالجة عدم المساواة ودعم التحول الأخضر.

فصناع السياسات يواجهون أجواء كثيفة من عدم اليقين ومفاضلات صعبة لا حصر لها. ويجب عليهم الإعداد لإعادة ترتيب الأولويات من أجل بناء اقتصادات تتسم بمزيد من العدالة والاحتواء والاستدامة. وللوصول إلى هذه الغاية، فطريقة إدارة المجتمع لشؤونه المالية هي التي تقرر مصير الأمة ورخاء شعبها.

غيتا بات، رئيس التحرير

على الغلاف

حفزت الجائحة حدوث نقلة نوعية في سياسة المالية العامة — موضوع يبحثه عددنا الصادر في مارس ٢٠٢٢ بالتفصيل. ويعرض الغلاف للرسام بيتر رينولدز شجرة نقود تتساقط أوراقها مع هبوب عاصفة، بما يرمز إلى الحاجة إلى إنفاق الحكومة في أوقات الأزمات.

التمويل والتنمية
التمويل والتنمية
مجلة فصلية تصدر عن صندوق النقد الدولي

رئيس التحرير:
غيتا بات

مدير التحرير:
مورين بيرك

نائب مدير التحرير:
بيتر ووكر

محررون أوائل:
أناليزا بالا
آدم بيسودي
نيكولاس أوين

محرر مساعد:
أندرو ستانلي

محرر المحتوى الرقمي:
روز كاوفنهوفن

محرر الطبعة الإلكترونية:
رقية النابلسي

مدير الإنتاج:
ميليندا وير

محرر النسخ:
لوسي موراليس

مستشارو رئيس التحرير:

روشير أغاروال
برناردين أكيتوبي
سيلين آلارد
ستيفين بارنيت
نيكوليتا باتيني
هيلج برغر
بيلين بركمان
بول كاشين
أويا تشيلاسون
مارتن سيهاك
ألفريدو كوفاز
إيرا دابلا–نوريس
ماما ستو ضيوف
روبا دوتاغوبتا
حميد فاروقي
دافيد فورتشيري
دنيز إيغان
كينيث كانغ
سوبير لال
رافاييل لام
كريستيان مامسان
بابا انجاي
ماهفاش قرشي
أوما راماكريشنان
داريا زاخاروفا

© ٢٠٢٢ صندوق النقد الدولي. جميع الحقوق محفوظة. للحصول على تصريح بإعادة طبع أو نسخ أي محتوى من مجلة التمويل والتنمية، يقدم طلب إلكتروني على الاستمارة المتاحة على الموقع التالي: (www.imf.org/external/terms.htm) أو بإرسال بريد إلكتروني إلى copyright@imf.org. ويمكن أيضا الحصول على تصريح للأغراض التجارية مقابل رسم رمزي من مركز تراخيص النشر Copyright Clearance Center في العنوان الإلكتروني التالي: (www.copyright.com).

الآراء الواردة في المقالات وغيرها من المواد تعبِّر عن أصحابها ولا تعبِّر بالضرورة عن سياسة صندوق النقد الدولي.

للاستفسار بشأن خدمات الاشتراك وتغيير العنوان والإعلان:
IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC 20090, USA
Telephone: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

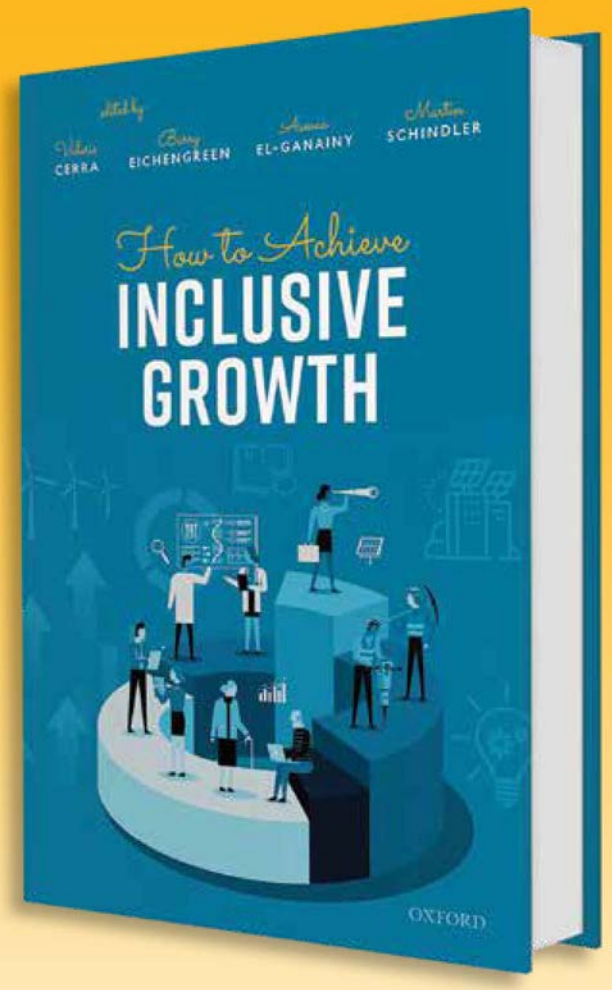
Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. English edition ISSN 0145-1707

صندوق النقد الدولي

FSC FPO

كيف يتحقق النمو الاحتوائي

فاليري سيرا، وباري إيكنغرين، وعصماء الجنايني، ومارتن شيندلر



Hardcover
ISBN 978-0-19-284693-8
912 pages

مطبوعة مشتركة بين
صندوق النقد الدولي
ومطبعة جامعة أوكسفورد

«هذه المجموعة من المقالات التي كتبها رواد أكاديميون وممارسون تشرح الأسباب وتقدم توجيهات إرشادية تبين كيف يمكننا معالجة تحديات في سوق العمل والتكنولوجيا والأسواق المالية وتحديات دولية لجعل النمو أكثر احتواء للجميع. وأي شخص يرغب في معالجة مشكلة عدم المساواة والفقر اليوم سيجد في هذه المجموعة إرشادات قيمة».

دارون أسيموغلو — أستاذ في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا، وحاصل على وسام جون بيتس كلارك

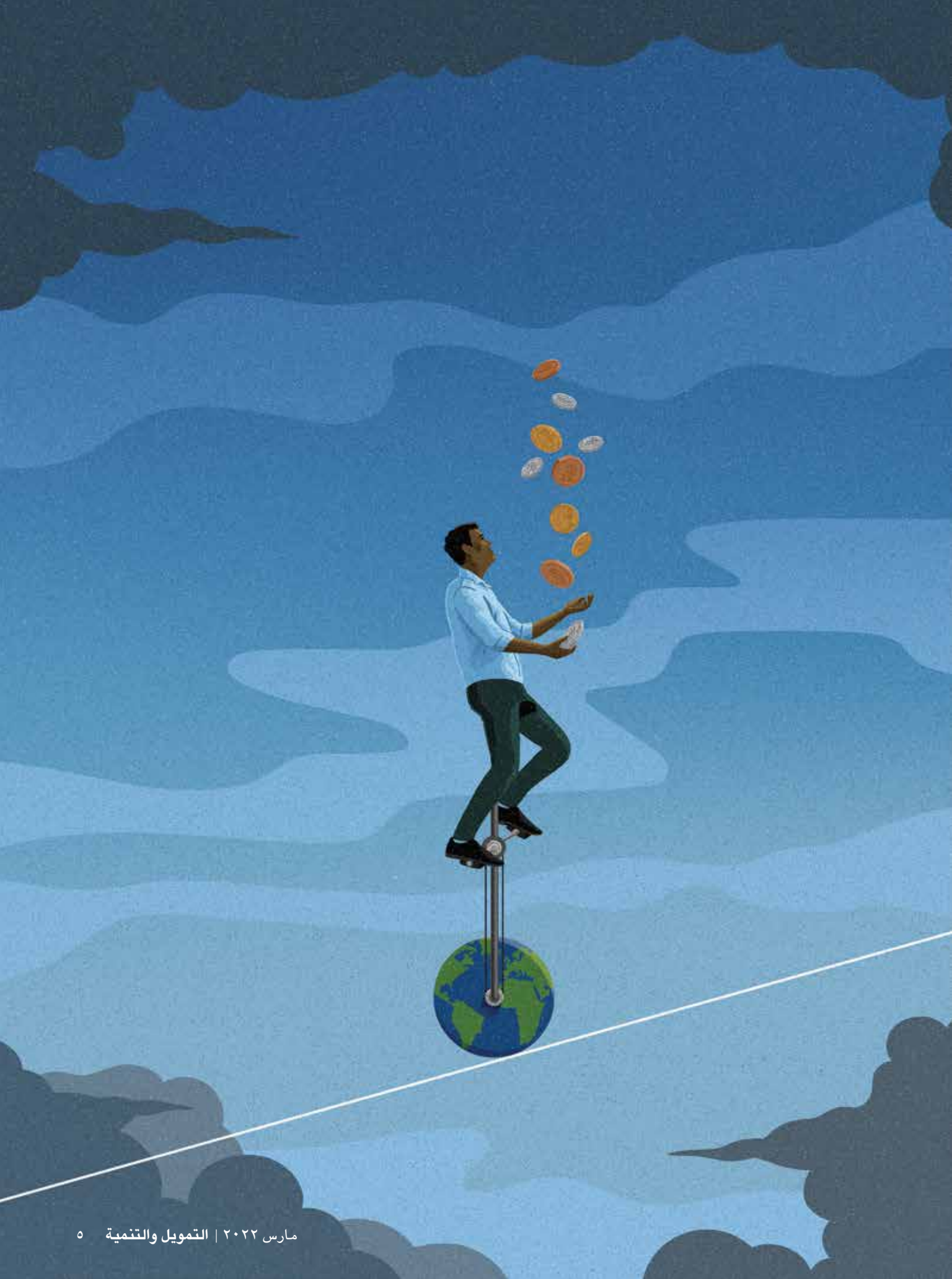
يمكنك طلب الشراء عبر الإنترنت: www.oup.com/academic **وأدخل الرمز الترويجي** ASFLYQ6 **للحصول على تخفيض ٣٠٪**
(متاح كذلك من خلال الانتفاع الحر)

عملية موازنة دقيقة

مع بروز أهمية سياسة المالية العامة حديثا، يجب على الحكومات أن تعاير سياساتها بدقة في أعقاب الجائحة

فيتور غاسبار

الرسم التوضيحي: PETER REYNOLDS



قراءات

الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨، كان الإجماع العام في الآراء يذهب إلى أن أهم ما يمكن أن تسهم به سياسة المالية العامة في السياسة الاقتصادية الكلية هو تجنب التحول إلى مصدر لعدم الاستقرار. والمقصود بذلك هو أن بينما سياسات الضرائب والإنفاق العامة السليمة كانت تُعد أساسية لتحقيق الاستقرار المالي، كانت السياسة النقدية، بتركيزها على استقرار الأسعار، هي التي ستحقق المستوى الأمثل من الناتج وفرص العمل. فلم تكن مساهمة سياسة المالية العامة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي غير ضرورية وحسب، فلم يكن دورها مرغوبا فيه أيضا، لأن التغيرات في سياسة المالية تأتي بفترات تأخر طويلة، ومن شأن التوجهات السياسية أن تتمخض عن سياسات غير سليمة.

أما المؤسسات التي ترتكز عليها المالية العامة وقواعدها وإجراءاتها التي حافظت على التزامن بين الإنفاق والضرائب، فكانت تُعتبر هي العناصر الرئيسية في ضمان سلامة الموارد العامة. ولم يكن الدور الرئيسي لسياسة المالية العامة هو الحفاظ على استقرار الأسعار أو تحقيق استقرار الناتج وإنما كان دورها يتمثل في تحقيق النمو المستدام والاحتوائي طويل المدى. وتطلع كثيرون إلى الآثار التي تحدُثُها الضرائب والنفقات الحكومية في تخصيص الموارد وتوزيعها. وخُلاصة القول هي أنه برغم المساهمة المحدودة من سياسة المالية العامة في تحقيق الاستقرار، كان دورها محوريا في الأولويات الاقتصادية الكلية التي يتحدد على أساسها الرخاء النسبي في البلدان ومدى رفاهية الأجيال المتعاقبة وقدراتهم.

أما في عام ٢٠٢٠، في خضم التحرك لمواجهة جائحة كوفيد-١٩، اضطلعت سياسة المالية العامة بدور حيوي نحو تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. ومع هبوط الأسعار والطلب وبينما كانت البنوك المركزية في كثير من الاقتصادات المتقدمة مكبلة بعدم قدرتها على إجراء مزيد من الخفض في أسعار الفائدة، اكتسبت سياسة المالية العامة أهمية جديدة — في توفير الاحتياجات الحيوية للأسر والشركات التي كانت معرضة للمخاطر آنذاك وفي الحد من تأثير إغلاق الشركات على النشاط الاقتصادي والوظائف. وطُبِّقَت إجراءات المالية العامة بحسم وسرعة.

ارتفاعات هائلة في النفقات

على الرغم مما تقدم، كانت مكافحة آثار الجائحة تقتضي زيادة كبيرة في الإنفاق أفضت بدورها إلى عجز كبير في الميزانيات وإلى بلوغ الديون الحكومية مستويات غير مسبوقة. ومن الملاحظ أن الارتفاع التاريخي في مستويات الدين العام كان مقترنا بانخفاض تاريخي في أسعار الفائدة، وصاحبه، في الاقتصادات المتقدمة، انخفاض تكلفة الفائدة على خدمة الدين العام. ولكن الآن، مع ارتفاع التضخم وأسعار الفائدة، تصبح المسألة هي كيف، وبأي سرعة، ستنخفض مستويات العجز والديون تلك. وهناك من الأسباب ما يدعو إلى إثارة المخاوف من أن عبء السياسات التي تهدف إلى تخفيض مستويات العجز والديون، مثل تخفيض النفقات وزيادة الضرائب، سوف يقع معظمه على كاهل أولئك الأشد تضررا بالفعل من الجائحة — مثل مقدمي خدمات الرعاية، وأصحاب الأجور المنخفضة، والعاملين ذوي المهارات الأقل. وعلاوة على ذلك، هناك أيضا قلق في كثير من البلدان من أن التقشف السابق لأوانه يمكن أن يهدد التعافي الاقتصادي.

وتقدم الولايات المتحدة مثالا مهما للقوة النافعة لسياسة المالية العامة النشطة. فقد انخفض الفقر في الولايات المتحدة بالفعل في عام ٢٠٢٠، وهي السنة الأولى لتفشي جائحة كوفيد-١٩، نتيجة للتوسع الهائل في شبكة الأمان الاجتماعي. وكان معدل مقياس الفقر التكميلي حسب مكتب التعداد الأمريكي — وهو على عكس معدل الفقر الرسمي، يأخذ في حسبانه المساعدة الحكومية للأسر والأفراد — قد بلغ ٩,١٪ من السكان في ٢٠٢٠، أي أقل بمقدار ٢,٦ نقطة مئوية عما كان عليه في عام ٢٠١٩. وتبرز هذه المسألة بشكل أكبر نظرا لارتفاع معدل الفقر الرسمي بمقدار نقطة مئوية واحدة ليصل إلى ١١,٤٪ (بزيادة بلغت ٣,٣ مليون نسمة). وجاء توسع شبكة الأمان الاجتماعي في الولايات المتحدة (الذي تضمن شيكات الدعم وزيادة إعانات البطالة) ليعوض تأثير فقدان الأجور والوظائف ويتجاوزها خلال السنة الأولى للجائحة. وللحكومة دور خاص في حماية الفئات الضعيفة حينما تسوء الأوضاع، وقد أثبت عام ٢٠٢٠ قدرتها على فعل ذلك. وليست الولايات المتحدة بحالة متفردة: فقد هبط الفقر كذلك خلال عام ٢٠٢٠ في بلدان أخرى مثل البرازيل. فالفقر وعدم المساواة يتأثران في أساسهما بالاختيارات السياسية.

وفي أوقات الأزمات، تهيمن الاتجاهات السياسية المالية على الجو العام، مثلما حدث وقت الجائحة. ولكن كانت هناك ظاهرة أخرى مهمة أثناء حالة الطوارئ التي أثارتها جائحة كوفيد-١٩ وهي تفاعل السياسة النقدية وسياسة المالية العامة عندما تكون السياسة النقدية مقيدة في ظل فرض مستوى أدنى فعلي لأسعار الفائدة الاسمية. والتلاعب بأسعار الفائدة هو الأسلوب الأساسي في عمل السياسة النقدية. وفي الولايات المتحدة ومنطقة اليورو واليابان، شهدت العقود الأخيرة تراجعا كبيرا في تقديرات أسعار الفائدة الحقيقية

قوة سياسة المالية العامة تبلغ أوجها عندما تكون الحاجة إليها في ذروتها.

المحايدة — وهو السعر الذي يدعم الاقتصاد بكامل إمكاناته بينما يبقي التضخم قيد السيطرة. وهبوط السعر المحايد يعني ضمنا تزايد دور الحد الأدنى الفعلي في تقييد قدرة البنوك المركزية على تخفيض أسعار الفائدة لموازنة الطلب الآخذ في الهبوط، مما يسفر عن تراجع النشاط الاقتصادي والوظائف على حد سواء وانخفاض معدل التضخم إلى ما دون مستواه المستهدف.

أسعار فائدة صفرية

هبطت أسعار الفائدة في عام ٢٠٢٠ إلى ما يقرب من الصفر، لكنها لم تستطع أن تنعش اقتصادا شهد حالة من السقوط الحر أثناء الجائحة. وأسفر ذلك عن استخدام السياسة النقدية لأساليب غير تقليدية بشكل مكثف مثل التوجيه المسبق — أي الالتزام بأسعار فائدة منخفضة لفترة طويلة — ومشترياتها من الأصول لدعم الطلب والأسعار. ولكن حتى في ظل القيود التي حدت من قدرة السياسة النقدية على التأثير على الاقتصاد، اتسع حيز التصرف المتاح من سياسة المالية العامة. فقامت الحكومات بتخفيض الضرائب وتوجيه الموارد نحو الأسر والشركات لكي تعوضها عن آثار الجائحة — والتي شملت الإغلاق العام، وفقدان أعداد هائلة من الوظائف، وتراجع الطلب الذي هدد بتراجع حاد في معدل التضخم. وأصبح لسياسة المالية العامة دور فعال في تحقيق استقرار التوقعات ودعمت هدف السياسة النقدية بتحقيق استقرار الأسعار في الوقت المناسب. فقوة سياسة المالية العامة تبلغ أوجها عندما تكون الحاجة إليها في ذروتها.

وكان جون ماينارد كينز — رائد ما يُطلق عليه الاقتصاد الكينزي، الذي أثمر السياسة النقدية وسياسة المالية العامة – قد حذر عام ١٩٢٣ في كتابه بعنوان *A Tract on Monetary Reform)* من أن «العوام يدفعون ثمن ما تنفقه الحكومة. ولا يوجد شيء اسمه عجز غير مُغطى؟. وتعكس هذه الملاحظة الحقيقة التي لا مفر منها وهي وجود قيود على ميزانية الحكومة. وأحد الأنشطة المهمة لصندوق النقد الدولي، والمنصوص عليها في اتفاقية تأسيسه، هو توفير الموارد للبلدان الأعضاء فيه لدعم قدرتها على تصحيح الاختلالات — مثل توقف التمويل الخارجي على نحو مفاجئ، أو عدم استدامة الموارد العامة، أو وقوع أزمة مصرفية — دون اللجوء إلى اتخاذ إجراءات جذرية تهدد الرخاء الوطني والدولي. والهدف من إتاحة موارد صندوق النقد الدولي هو بناء الثقة أثناء الأزمات — عندما تكون البلدان قد فقدت قدرتها على الاقتراض من الأسواق المفتوحة، أو كانت مهددة بفقدانها. ومع هذا، ففي ظل هذه الظروف، لا مفر من تصحيح الموازنة ويجب أن يكون هذا التصحيح متوافقا مع التمويل المتاح، والذي عادة ما يصل إلى أقصى درجات الندرة عندما وحيثما تبلغ الحاجة إليه أوجها.

وكانت الاقتصادات المتقدمة والصين قد ساهمت في عام ٢٠٢٠ بما يزيد على ٩٠٪ من تراكم الدين العام والديون الخاصة غير المالية. أما حصة بقية البلدان فلم تتجاوز نحو ٧٪. ويُتوقع عودة الاقتصادات المتقدمة والصين إلى مسار النمو الذي كانت عليه قبل جائحة كوفيد-١٩ خلال السنة إلى الثلاث سنوات القادمة. ومقابل ذلك، يُتوقع قصور النمو في الاقتصادات النامية عن المستويات التي كانت متوقعة قبل الجائحة، نظرا لما تعرضت له من قيود حادة في قدرتها على التصدي لها. ويثير انخفاض توقعات النمو وكذلك التراجع المستمر في الإيرادات الضريبية مخاوف كبيرة بشأن القضاء على الفقر، وبشكل أعم، من عدم تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي اتفق عليها ١٩٠ بلدا في عام ٢٠١٥. والغرض من تلك الأهداف السبعة عشرة أن يتمكن العالم من القضاء على الفقر المدقع وإتاحة الفرص وتنمية القدرات للجميع. ويشكل التمويل وتعبئة الإيرادات أداتين رئيسيتين تمكنان من تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد قدم المجتمع الدولي الدعم الضروري في عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢١، ولكن هناك حاجة ماسة إلى المزيد. FD

فيتور غاسبار مديرإدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

وجهات نظر في الدين

متى يتقرر أن الدين أصبح غير آمن

لا تتوقع التوصل إلى إجابات سهلة أو قواعد بسيطة. فالتوقعات بشأن النمو ومعدلات العجز وأسعار الفائدة ليست سوى البداية

أوليفييه بلانشار

متى يصبح الدين في مستوى غير آمن؟

لكي نجيب عن هذا السؤال، نحتاج إلى تعريف مصطلح «غير آمن». وأرى التالي: أن الدين يصبح غير آمن عندما تكون هناك مخاطر لا يُستهان بها من استمرار ارتفاع نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي باطراد، في ظل السياسات الحالية والمحتملة مستقبلا، مما يفضي إلى التوقف عن السداد عند نقطة ما.

والطريقة الطبيعية التي تُتبع هي بالتالي طريقة مباشرة. فديناميكية نسبة الدين تعتمد على تطور ثلاثة متغيرات: أرصدة الميزانيات الأولية (أي الإنفاق مخصوما منه مدفوعات الفائدة ناقص الإيرادات)، وسعر الفائدة الحقيقي (السعر الاسمي ناقص معدل التضخم)، والمعدل الحقيقي للنمو الاقتصادي.

منهج من خطوتين

يجب أن تكون الخطوة الأولى هي صياغة تنبؤات خاصة بتلك المتغيرات الثلاثة في ظل السياسات الحالية والتوصل إلى انعكاساتها على ديناميكية نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي. ومن المرجح أن تكون التنبؤات بهذه المستويات على امتداد العقد القادم أو نحوه متاحة لنا. ولكن هذه التنبؤات غير كافية، فنحن في حاجة إلى تقييم عدم اليقين المصاحب لتلك التنبؤات، مما يعني الخروج بمجموعة من النتائج الممكنة لكل متغير منها.

وذلك الأمر أصعب بكثير، وينطوي على الإجابة عن بعض الأسئلة الصعبة. على سبيل المثال، ما هي مخاطر الوقوع في ركود وما الحجم المتوقع له؟ وما مدى مخاطر ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية؟ وفي حالة ارتفاعها، كيف سيؤثر أجل استحقاق الدين على مدفوعات الفائدة؟

وإذا كان هناك جزء من الدين بعملة أجنبية — كما هو الحال في أغلب الأحيان في اقتصادات الأسواق الصاعدة — فما التوزيع المحتمل لسعر الصرف؟ وما مدى احتمالية تحَوُّل بعض الالتزامات الضمنية إلى التزامات فعلية؛ أي، على سبيل المثال، حدوث عجز كبير في نظام الضمان الاجتماعي يجب تمويله عن طريق تحويل من الحكومة؟ وما هو توزيع معدل النمو الأساسي المحتمل؟

وبعد اجتياز هذه الخطوة، نتوصل إلى توزيع لنسبة الدين، لنقل مثلا، على مدى عشر سنوات من الآن. وإذا كانت احتمالية ارتفاع هذه النسبة باطراد في نهاية الأفق الزمني صغيرة بالقدر الكافي، يمكننا استخلاص نتيجة مفادها أن الدين آمن. وإذا لم يكن الأمر كذلك، يجب علينا اتخاذ الخطوة الثانية والإجابة عن مجموعة التساؤلات التالية: هل ستفعل الحكومة شيئا حيال ذلك؟ وإذا أعلنت الحكومة سياسات أو تعهدت بالتزامات جديدة، ما مدى احتمالية وفائها بها؟

الرسم التوضيحي: JOEL KIMMEL

والخطوة الثانية أصعب حتى من الأولى. وتعتمد الإجابات على طبيعة الحكومة: ففي حالة الحكومة الائتلافية، قد تكون هناك احتمالات أقل باتخاذ إجراءات قوية مقارنة بما ستتخذه حكومة ذات غالبية تشريعية كبيرة. ولا تتوقف النتيجة على الحكومة الحالية وحسب، وإنما هي تعتمد على الحكومات في المستقبل، وبالتالي على نتائج الانتخابات المستقبلية. إنها تعتمد على سمعة البلد، وعلى ما إذا كان قد توقف عن السداد في الماضي، ومتى توقف ولماذا.

وإذا بدا هذا الأمر صعبا، فذلك لأنه كذلك بالفعل. وإذا بدا أنه يعتمد على كثير من الفرضيات التي يمكن تفنيدها، فذلك لأنه كذلك بالفعل. وليس ذلك بعيب في المنهج وإنما هو انعكاس لتعقيد العالم. غير أنه يجب القيام بهذه العملية. وبالفعل، هذا هو ما تفعله هيئات التصنيف الائتماني، سواء استخدمت نفس المصطلحات في وصف العملية، وسواء كان معيارها للتصنيف الأقل من التام يقوم على نفس التعريف الذي استخدمه أم لا. وانخفاض التصنيف تصحبه العقوبة الفعالة، أي أنه سيتعين على الحكومة تعويض المستثمرين عن الإقدام على المخاطر الأكبر من التوقف عن السداد بدفع سعر فائدة أعلى.

مشكلة القواعد

الآن، فلأعد إلى السؤال الأصلي. متى يصبح مستوى الدين غير آمن؟

يتضح من خلال العملية التي وصفتها أن الجواب لن يكون رقما سحريا عاما. ولن يكون هناك جمع بين رقمين سحريين، أحدهما للدين والآخر للعجز.

ويتضح ذلك بصفة خاصة إذا فكرنا في التغيرات في أسعار الفائدة الأساسية. ولنفترض، كما كان الحال في الولايات المتحدة منذ مطلع تسعينات القرن الماضي، انخفاض سعر الفائدة الحقيقي بمقدار ٤ نقاط مئوية. وينطوي ذلك على انخفاض في التكلفة الحقيقية لخدمة الدين قدره ٤٪ من نسبة الدين؛ وبالتالي إذا كانت نسبة الدين هي ١٠٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، تنخفض خدمة الدين بنسبة ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي. ومن الواضح تماما أن انخفاض أسعار الفائدة ينطوي على ديناميكية دين مواتية بقدر أكبر بكثير. فنسبة الدين التي ربما كانت تعتبر غير آمنة في مطلع التسعينات، من المستبعد اعتبارها غير آمنة اليوم. وقد تكون النتيجة التي نستخلصها من هذا الأمر أن المتغير السحري بالتالي ينبغي ألا يكون هو نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، وإنما نسبة خدمة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي. وبالفعل، سيشكل ذلك تحسنا، لكنه يأتي مصحوبا بمشكلاته الخاصة: فالتغير في تكاليف خدمة الدين يعتمد على التغير في أسعار الفائدة الحقيقية، والذي يمكن أن يكون كبيرا. وارتفاع سعر الفائدة الحقيقي من ١٪ إلى ٢٪ سوف يضاعف تكلفة خدمة الدين. وقد تكون التكلفة منخفضة لكنها كذلك محاطة بعدم اليقين، ولعدم اليقين تأثيره سواء كان الدين آمنا أم لا.

وكان انخفاض أسعار الفائدة الحقيقية لفترة طويلة هو أحد الأسباب التي أثارت النقاش الحالي حول مدى ملاءمة الأرقم السحرية وإصلاحات قواعد الميزانية في الاتحاد الأوروبي. ولكن النقطة هنا أوسع من ذلك بكثير: فلنأخذ مثال بلدين سجلا نفس المستوى المرتفع من نسبة الدين ولكن لكل منهما نظاما حكوميا مختلفا، أو قد تكون ديونهما مقومة بعملات مختلفة. قد يكون دين أحدهما آمنا، بينما دين البلد الآخر ليس كذلك.

الجواب لن يكون رقما سحريا عاما.

إذن، جوابي عن هذا السؤال هو أنني لا أعلم ما هو مستوى الدين، بوجه عام، الذي يكون آمنا. حدد لي بلدا معينا وفترة زمنية معينة، وسوف أستخدم المنهج أعلاه لأعطيك جوابي. ثم يمكننا بعد ذلك أن نناقش ما إذا كانت فرضياتي معقولة.

ولكن لا تطلب مني وضع قاعدة بسيطة. فأي قاعدة بسيطة ستكون بسيطة للغاية. ومن المؤكد أن معايير معاهدة ماستريخت أو ما يُطلق عليها قواعد «الصفر الأسود» (الميزانية المتوازنة) سوف تضمن الاستدامة، إذا احتُرِمَت. ولكنها ستفعل ذلك مقابل تقييد سياسة المالية العامة عندما لا ينبغي وضع أي قيود عليها. ويتفق معظم المراقبين مثلا على أن ضبط أوضاع المالية العامة في الاتحاد الأوروبي عقب الأزمة المالية العالمية، وهو ضبط مدفوع بالقواعد، كان قويا للغاية وأسفر عن تأخير تعافي الاتحاد الأوروبي.

ولا تطلب مني الإتيان بقاعدة معقدة. فهي لن تكون أبدا معقدة بالقدرة الكافي. وخير دليل على ذلك تاريخ قواعد الاتحاد الأوروبي، وإضافة مزيد ومزيد من الشروط إلى الحد الذي جعل القواعد مبهمة وإن كانت لا تزال تُعد غير كافية. FD

أوليفييه بلانشار زميل أول كرسي فريد بيرغستن في معهد بيترسن للاقتصاد الدولي، وشغل سابقا منصب المستشار الاقتصادي ومدير إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

الرسم التوضيحي: ISTOCK/LOGORILLA; AMOVITANIA

وجهات نظر في الدين

تسليط الضوء على الدين

يتعين الكشف عن الخصوم الخفية وآجالها لضمان التعافي الاقتصادي ومنع الأزمات.

سيلا بازارباسيوغلو وكارمن راينهارت

في ظل استمرار أزمة كوفيد-١٩، تجد اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية نفسها في وضع حرج يعيد إلى أذهانها ذكرى التعثرات السابقة في سداد ديونها. فبالرغم من أن جميع البلدان تراكمت عليها الديون في حربها ضد الجائحة، تتأخر وتيرة التعافي الاقتصادي في هذه الاقتصادات كثيرا مقارنة بالاقتصادات المتقدمة. ويؤدي تشديد السياسات النقدية في الاقتصادات المتقدمة بالضرورة إلى رفع أسعار الفائدة الدولية، مما يفرض ضغوطا عادة على العملات ويزيد من احتمالات التعثر. ومما يزيد الأمور تعقيدا أن حجم الخصوم في العديد من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية غير معلوم بالكامل. ولن يتسنى دعم التعافي الدائم والحد من خطر الأزمات في هذه الاقتصادات ما لم تفصح بالكامل عن ديونها الخفية، سواء العامة أو الخاصة.

وحسب عدد أكتوبر ٢٠٢١ من تقرير الراصد المالي الصادر عن صندوق النقد الدولي، تواجه اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية تحديات صعبة في ظل تراجع آفاق النمو ومحدودية الحيز المالي المتاح وتفاقم مخاطر إعادة التمويل نتيجة قصر آجال استحقاق الدين العام. والعديد من هذه الاقتصادات غير قادر على تحمل الدين لعدة عوامل منها التاريخ الائتماني وتنامي التقلبات الاقتصادية الكلية. وقد وقعت أزمات في عدد كبير من الاقتصادات في ظل مستويات دين أقل (الرسم البياني ١) مقارنة بتلك السائدة عام ٢٠٢١ (راجع دراسة Reinhart, Rogoff, and Savastano 2003).

ومن السمات المشتركة بين أزمات الدين القفزة المفاجئة في مستويات الدين التي غالبا ما تنشأ عن تراجع كبير في أسعار الصرف في البلدان التي تتحمل ديونا بالعملة

الرسم التوضيحي JOEL KIMMEL

الأجنبية، وتحمل الحكومات ما يُطلق عليه الخصوم الاحتمالية المتراكمة على كاهل الشركات المملوكة للدولة والحكومات دون القومية والبنوك والمؤسسات. ونظرا لأن هذه الأزمات تقترن بتراجع النمو وارتفاع التضخم وانتكاسة جهود مكافحة الفقر وغيرها من أهداف التنمية، تؤدي التعثرات المطولة إلى الإضرار بالنسيج الاقتصادي والاجتماعي للبلد المدين.

ولا يزال دين القطاع العام بالعملة الأجنبية يشكل موطن ضعف (ولكنه ربما أصبح أقل خطرا من الماضي). ومن شأن استمرار تراجع سعر الصرف أن يفرض ضغوطا على الحكومات لإنقاذ الكيانات الخاصة التي تتحمل خصوما كبيرة بالعملة الأجنبية. وقد تؤدي عمليات الإنقاذ تلك إلى ارتفاع مفاجئ في احتياجات الاقتراض العامة على غرار ما حدث في العديد من الأزمات السابقة سواء في الاقتصادات المتقدمة أو اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية.

وفي الوقت الحالي، تقترب فروق أسعار الفائدة على السندات السيادية في الأسواق الصاعدة من مستوياتها قبل الجائحة في المتوسط بالرغم من ارتفاع مستويات الدين العام وتراجع التصنيفات الائتمانية للكيانات السيادية. ولكن بالرغم من انخفاض أسعار الفائدة العالمية خلال العقد الماضي، تفاقمت أعباء خدمة الدين الخارجي على كاهل الأسواق الصاعدة بشكل مطرد (الرسم البياني ٢)، وسجلت ارتفاعا حادا عام ٢٠٢٠ مع تباطؤ الصادرات وارتفاع مستويات الدين وتردي شروط الاقتراض في العديد من هذه الاقتصادات.

ومن المتوقع تدهور الأوضاع المالية العالمية نتيجة تشديد سياسات البنوك المركزية في الاقتصادات المتقدمة لمحاربة الضغوط التضخمية المزمنة غير المتوقعة. كذلك سيؤدي تراجع أنشطة الإقراض الخارجي في الصين إلى تعزيز هذا الاتجاه، حيث تتعامل الصين في الوقت الحالي مع حالات الإفلاس في قطاع العقارات على المستوى الوطني وتدهور أوضاع العديد من القروض التي قدمتها إلى اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية.

علاوة على ذلك، شهدت هذه الاقتصادات ارتفاعا حادا في نسبة الدين المحلي السيادي خلال العقدين الماضيين (IMF 2021). فقد لجأت الحكومات إلى الجهاز المصرفي المحلي لتلبية احتياجاتها التمويلية نتيجة انسحاب المستثمرين الخارجيين أثناء الجائحة. ويشير نمو حيازات الدين الحكومي لدى البنوك المحلية في الأسواق الصاعدة إلى أن تبعات تعثر الدين السيادي قد تنتقل إلى البنوك وصناديق معاشات التقاعد والأسر وأجزاء أخرى من الاقتصاد المحلي.

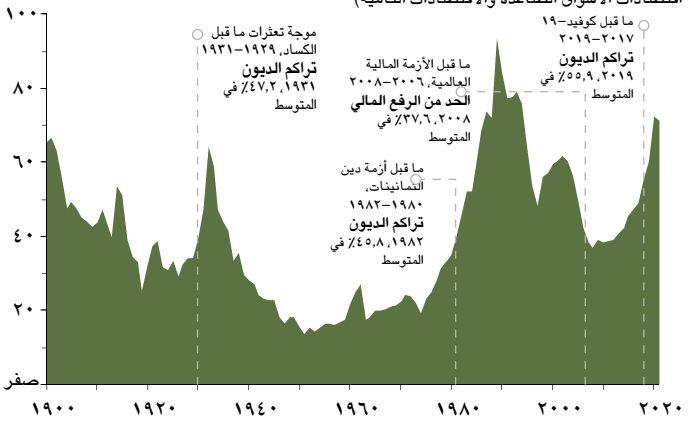
وقد ارتفعت مخاطر الدين في الوقت الحالي ويحتمل أن يظل الوضع على ما هو عليه لعدة سنوات قادمة، إذ أدت الجائحة إلى زيادة إجمالي الاحتياجات التمويلية للقطاع العام بشكل دائم في اقتصادات الأسواق الصاعدة

الرسم البياني ١

نقطة الانهيار

وقعت أزمات في عدد كبير من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية في ظل مستويات دين أقل مقارنة بتلك السائدة عام ٢٠٢١.

(الدين العام ٪ من إجمالي الناتج المحلي، ١٩٠٠–٢٠٢١، المتوسط غير المرجح، ٤٦ اقتصادا من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية)



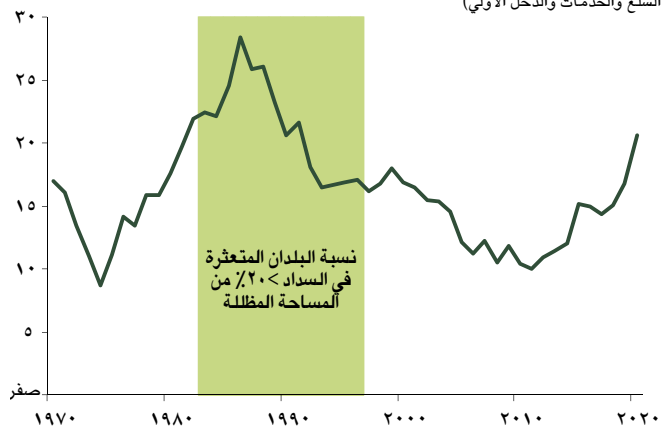
المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، ودراسة Reinhart and Rogoff (2009).
ملحوظة: تعكس الخطوط المتقطعة أربع أزمات: ١٩٢٩–١٩٣١ و١٩٨٠–١٩٨٢ عندما بدأت أزمات الدين الرئيسية في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، و٢٠٠٦–٢٠٠٨ عندما بدأت الأزمة المالية العالمية التي تأثرت بها الاقتصادات المتقدمة في الأساس، و٢٠١٧–٢٠١٩ عندما تراكمت الديون في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية قبل كوفيد–١٩.

الرسم البياني ٢

ارتفاع مستمر

بالرغم من انخفاض أسعار الفائدة العالمية خلال العقد الماضي، شهدت اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية زيادة مطردة في أعباء خدمة الدين الخارجي التي سجلت طفرة حادة عام ٢٠٢٠.

(متوسط إجمالي خدمة الدين الخارجي، اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، ٪ من السلع والخدمات والدخل الأولي)



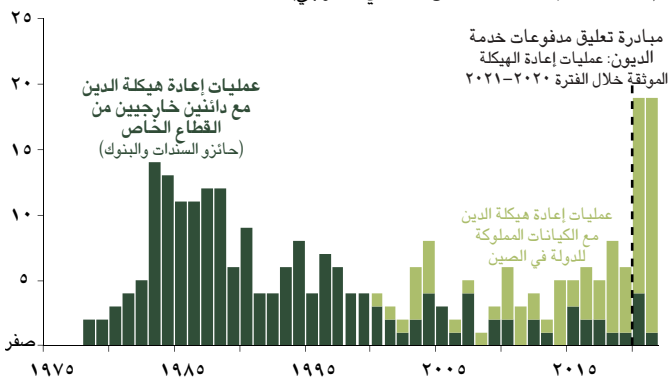
المصادر: إحصاءات الدين الدولي الصادرة عن البنك الدولي، ودراسة Reinhart and Rogoff (2009).
ملحوظة: تستند نسب التعثر إلى إجمالي عدد البلدان (١٩٣ حتى عام ٢٠٢٠). وخدمة الدين هي متوسط ١٢٣ اقتصادا من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية.

الرسم البياني ٣

خارج مجال المراقبة

أدت طفرة الديون الخفية إلى إجراء المزيد من عمليات إعادة هيكلة الدين خارج السجلات.

(عدد عمليات إعادة هيكلة الدين السيادي الخارجي)



المصدر: دراسة Horn, Reinhart, and Trebesch (تصدر قريبا).

ملحوظة: يعكس هذا الرسم البياني مزيجا من بيانات عمليات إعادة هيكلة الديون المتعثرة المبرمة مع الدائنين الخارجيين من القطاع الخاص (حائزو السندات والبنوك) ومع الدائنين الصينيين. وتغطي بيانات الصين ٣٣ عملية إعادة جدولة مع بلدان في حالة مديونية حرجة بالفعل أو معرضة لمخاطر عالية تهدد ببلوغها في أعقاب إطلاق مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الديون في ٢٠٢٠–٢٠٢١. ولتجنب التحيز، تم استبعاد ١٤٩ عملية إعادة هيكلة «رمزية» لقروض زهيدة القيمة بدون فائدة.

والاقتصادات النامية. وتضاءلت مصادر التمويل المحلي في العديد من هذه الاقتصادات. وإذا ما استمرت الضغوط التضخمية، فإن هذه الاقتصادات ستصبح أقل قدرة على الاقتراض من البنوك المركزية المحلية — على غرار ما قامت به عدة بلدان بصورة مكثفة منذ أوائل عام ٢٠٢٠. وقد تؤدي هذه التطورات إلى جعل اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية أكثر اعتمادا على التمويل الخارجي وعرضة لمزيد من المخاطر في حالة توقف التمويل الخارجي على نحو مفاجئ. وأخيرا وليس آخرا، عادة ما تتجاوز الاحتياجات التمويلية — والديون — المستويات المتوقعة.

الغموض يحيط بالميزانيات العمومية

يواجه العديد من الحكومات المدينة الراغبة في تجنب الاختلالات الناجمة عن حالات التعثر المطولة عقبة رئيسية: فالكثير من دائنيها أو المؤسسات المالية الدولية الداعمة لها لا تتوافر لها معلومات كاملة عن حجم خصومها الحقيقي والشروط المطبقة عليها. وخلال الفترة التي شهدت ارتفاع الأسعار العالمية للسلع الأولية ورخاء نسبيا استمر حتى عام ٢٠١٤ تقريبا، سعى العديد من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية إلى الاقتراض من خارج دائني نادي باريس الرسميين وحصلت بالفعل على قروض ضخمة من حكومات أخرى، ولا سيما الصين. ولم تُسجَل نسبة كبيرة من هذه الديون في قواعد البيانات الرئيسية وظلت خارج مجال مراقبة شركات التصنيف الائتماني. كذلك تفاقم حجم الاقتراض الخارجي لدى الشركات المضمونة من الدولة أو المملوكة لها التي لا تلتزم بمعايير إبلاغ متسقة. وقد أدت تلك الطفرة في مستويات الديون الخفية إلى المزيد من عمليات إعادة هيكلة الديون التي تتم خارج السجلات (الرسم البياني ٣) والتعثرات الخفية (راجع دراسة Horn, Rein-hart, and Trebesch التي تصدر قريبا). وبالمثل، لا تتوافر معلومات عن الشروط التي تسري على هذه الديون أو على اتفاقيات إعادة هيكلتها. وتشير التجارب التاريخية إلى أن هذا الغموض دائما ما يؤدي إلى انحراف جهود حل الأزمات عن مسارها أو تأخيرها على الأقل.

ولا يقتصر عدم شفافية الميزانيات العمومية على القطاع العام. فحسب تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٢٢، قامت بلدان كثيرة بإرخاء متطلباتها المحاسبية والتنظيمية إلى جانب تقديم الضمانات للتخفيف من أثر الجائحة على الاقتصاد. ومن التداعيات غير المقصودة لهذه التدابير إمكانية زيادة القروض غير المنتظمة التي لا تعكسها الميزانيات العمومية للبنوك حتى الآن. وقد أدت زيادة القروض المتعثرة الخفية، إلى جانب ارتفاع حيازات الدين السيادي، إلى تعزيز حلقة الارتباط بين الكيانات السيادية والبنوك والتي يُقصد بها أن السلامة المالية للبنوك أصبحت أكثر ارتباطا بالسلامة المالية للحكومات. فغالبا ما وقعت أزمات البنوك والدين السيادي بفاصل زمني بسيط (راجع دراسة Reinhart and Rogoff 2011). وقد عززت الجائحة «حلقة الدمار المتبادل» تلك، كما زادت من عدم شفافية الميزانيات العمومية في القطاعين العام والخاص.

كشف الحقائق والشفافية والتسوية

يتطلب دعم التعافي الاقتصادي في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية وحل مشكلات الدين السيادي في البلدان التي بلغت بالفعل حالة المديونية الحرجة وضع استراتيجية شاملة كخطوة أولى لزيادة شفافية القطاع العام والقطاع المالي وقطاع الشركات، وتقييم مخاطر الميزانيات العمومية التي تم الكشف عنها وعلاجها. وقد مر ما يزيد على عام منذ إطلاق مجموعة العشرين للإطار الموحد لمعالجات الديون الذي يهدف إلى التعامل مع الكيانات السيادية التي تواجه مشكلات دين دائمة، غير أنه لم تتم إعادة هيكلة أي ديون على الإطلاق حتى الآن. وعلى غرار الفترات السابقة، يرجع هذا التأخير لأسباب متفاوتة يشترك فيها الدائن والمدين، ويتعين على جميع الأطراف المعنية اتخاذ إجراءات عاجلة لضمان تحقيق الغرض المرجو من الإطار. وتتضمن هذه الإجراءات توضيح الخطوات اللازمة لتنفيذ الإطار وجدولها الزمني وتعليق مدفوعات خدمة الدين لحين إتمام المفاوضات.

وتعد عقود الدين من المسائل المهمة التي تتطلب المزيد من الشفافية. فبخلاف الشروط المعتادة (أجل الاستحقاق وأسعار الفائدة والعملة)، غالبا ما لا يتم الإفصاح عن العناصر الأساسية (الضمانات وشروط تعميم التقصير في السداد وشروط السرية وغير ذلك) للعديد من عقود الدين في الاقتصادات الصاعدة. ورغم ارتفاع حجم الدين العام الخارجي المضمون في السنوات الأخيرة، لا يوجد سوى القليل من المقاييس الدقيقة التي يمكن استخدامها لتحديد مدى انتشاره. ويتركز الاعتماد على إصدارات السندات المشتركة المضمونة والقروض من دائني القطاع الخاص في بلدان قليلة، والتي تتضمن عقودا مع تجار النفط لا تتوافر عنها معلومات واضحة. وتشير بعض الشواهد أيضا إلى أن العديد من القروض الثنائية المقدمة من الصين لمشروعات البنية التحتية مشمولة بضمانات (دراسة Gelpern and others 2021).

وكما أشرنا في إصدارات سابقة، فإن الشفافية لن تتغلب وحدها على جميع التحديات، وإن كان لها دور كبير في زيادة احتمالات إعادة هيكلة الديون بشكل منظم وعاجل من خلال بناء الثقة، المحدودة في الوقت الحالي، بين مجموعات الدائنين. ويجب أن يتم الإفصاح من جانب جميع الدائنين والمدينين على حد سواء — وتعكف المنظمات متعددة الأطراف في الوقت الحالي على توسيع نطاق تغطية قواعد البيانات الحالية وإنشاء قواعد بيانات جديدة أكثر شمولا، إلى جانب مراجعة سياساتها الإقراضية لتعزيز متطلبات الإفصاح.

وساهمت السياسات المالية العامة والنقدية وسياسات القطاع المالي في دعم الاستقرار المالي أثناء الجائحة. وقد يؤدي سحب هذه الإجراءات في نهاية المطاف إلى الكشف عن عدد من مواطن الضعف التي ربما تفرض ضغوطا على القطاع المالي. لذلك من الضروري اتخاذ عدد من التدابير في الوقت الملائم، وهو ما سيتطلب زيادة الشفافية بشأن جودة الأصول في الجهاز المصرفي، بما في ذلك انكشافات الخصوم السيادية والاحتمالية، من خلال مراجعة جودة الأصول واختبار القدرة على تحمل الضغوط لإعداد خطط مواجهة الطوارئ. وينبغي كخطوة أولى تشخيص المخاطر بدقة لحل المشكلات وإعادة هيكلة الأصول إذا لزم الأمر.

غير أن محاولة التكيف مع الأوضاع من خلال تجديد القروض —لأجل غير مسمى — دون بذل الجهود اللازمة كما حدث مرارا في السابق لن تؤدي سوى إلى إرجاء التعافي. وإذا ما خلصت التقييمات إلى ضرورة إعداد خطط موثوقة لإعادة الرسملة أو إعادة هيكلة الخصوم، ينبغي القيام بذلك على الفور على نحو يحول دون تفاقم أعباء الدين السيادي بصورة ملحوظة. وقد تتطلب أوضاع بعض البلدان تدخلا حكوميا، بما في ذلك تنفيذ برامج موجهة للحد من فرط المديونية في قطاعي الأسر والعقارات التجارية. ولتجنب استمرار الشركات التي فقدت مقومات البقاء، يتعين أن تستند عمليات إعادة هيكلة الأصول إلى قوى السوق، إلى جانب ضرورة تشديد القواعد التنظيمية — بما في ذلك المتعلقة بتصنيف خسائر القروض والمخصصات والإفصاح — وتعزيز الرقابة لدعم هذه العمليات.

وسيواصل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي العمل على دعم أهداف الشفافية من خلال نشر المعلومات وبناء القدرات ووضع السياسات الإقراضية اللازمة للمساعدة في إعادة هيكلة الديون السيادية. وفي إطار المراجعة المستمرة لسياسات الصندوق المعنية بإقراض البلدان المتأخرة في السداد أو التي تخضع ديونها لإعادة الهيكلة في الوقت الحالي، يقترح خبراء الصندوق إقرار سياسة جديدة تلزم البلدان بالإفصاح عن معلومات شاملة حول جميع أرصدة ديونها والشروط السارية عليها (على أساس إجمالي) كشرط للحصول على قروض الصندوق. ويُتوقع أن تلتزم جميع البلدان بالإفصاح عن المعلومات، سواء التي تواجه متأخرات بالفعل أو التي تسعى إلى تجنبها.

وفي السنوات الأخيرة، اتسع نطاق تغطية الدين بدرجة كبيرة في إحصاءات الدين الدولية الصادرة عن البنك الدولي. فقد أضاف الإصدار الأخير إلى الإحصاءات السابقة قروضا بقيمة ٢٠٠ مليار دولار أمريكي تقريبا لم يسبق الإبلاغ عنها، فيما يعد الإضافة الأكبر على الإطلاق إلى نطاق تغطية تقارير الدين التي أصدرها البنك الدولي على مدار الخمسين عاما الماضية (راجع دراسة Horn, Mihalyi, and Nickol 2022). وفي الوقت الحالي، نجد أن حوالي ٦٠٪ من البلدان منخفضة الدخل إما في حالة مديونية حرجة بالفعل أو معرضة لمخاطر عالية تهدد ببلوغها، مقابل نسبة أقل بلغت ٣٠٪ عام ٢٠١٥. وبينما تعاني هذه البلدان من فجوات حادة في مجال الشفافية، نجد هذه التحديات في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية أيضا. وتنشأ عن عدم التصدي الفوري لتلك الفجوات مخاطر هائلة ومتسارعة النمو. FD

سيلا بازارباسيوغلو مدير إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة بصندوق النقد الدولي. **وكارمن راينهارت** النائب الأول للرئيس ورئيسة الخبراء الاقتصاديين بمجموعة البنك الدولي.

المراجع:

Gelpern, Anna, Sebastian Horn, Christoph Trebesch, Scott Morris, and Bradley Parks. 2021. "How China Lends: A Rare Look at 100 Debt Contracts with Foreign Governments." Peterson Institute for International Economics Working Paper Series WP21-7, Washington, DC.

Horn, Sebastian, David Mihalyi, and Philipp Nickol. 2022. "Hidden Debt Revelations." Unpublished. World Bank, Washington, DC.

Horn, Sebastian, Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch. Forthcoming. "Hidden Defaults." *American Economic Review: Papers and Proceedings*, May 2022.

International Monetary Fund (IMF). 2021. "Issues in Restructuring of Sovereign Domestic Debt." Policy Paper 2021/071, Washington, DC.

Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff. 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff. 2011. "From Financial Crash to Debt Crisis." *American Economic Review* 191 (5): 1676–706.

Reinhart, Carmen M., Kenneth S. Rogoff, and Miguel A. Savastano. 2003. "Debt Intolerance." *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (Spring): 1–74.

الرسم التوضيحي: JOEL KIMMEL

وجهات نظر في الدين

دعوة لوضع قواعد مالية جديدة

الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة على حد سواء في حاجة إلى معايير جديدة لاستدامة القدرة على تحمل الدين

أرمينيو فراغا

في يوم عيد الميلاد عام ٢٠٢١، نشر رئيس الوزراء الإيطالي ماريو دراغي والرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون مقال رأي في جريدة فاينانشيال تايمز تناولا فيها الحاجة إلى إصلاح قواعد المالية العامة في الاتحاد الأوروبي. وكانت نبرتهما متفائلة: فقد أمكن التعامل مع الجائحة بشكل جيد (من منظور اقتصادي كلي) وتوقفت نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي عن الزيادة. وفي نفس الوقت، فقد أثبتا أنه يجب تعبئة الاستثمارات كبيرة الحجم، وبعضها عام، لمواجهة تحديات وجودية، مثل تغير المناخ والجوائح. ويتعذر عدم الاتفاق مع ذلك. وعلاوة على ذلك، يجب تخفيض مديونية الحكومة — ولكن ليس عن طريق زيادة الضرائب أو تخفيض النفقات الاجتماعية أو تصحيح أوضاع المالية العامة. وأشارا بصفة خاصة إلى الإصلاحات الهيكلية المعززة للنمو كحل، وكذلك إلى قواعد جديدة أفضل للمالية العامة، ليس من شأنها أن تقف حجر عثرة في طريق الاستثمار. حسنا، لا يبدو أن المسألة قد استوت.

لقد كانت قواعد ماستريخت القديمة تُعتبر غامضة ومعقدة. دعونا نتوقف هنا. بقدر ما أتذكر، كان معظم هذه القواعد، التي هُجرت لفترة طويلة، يدعو إلى مجرد بقاء نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي أقل من ٦٠٪ وألا يزيد العجز العام الاسمي عن ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي ذلك الوقت، كانت الفكرة هي أن تظل البلدان في مستويات دون هذه الحدود، وبالتالي يُتاح لها المجال للمناورة إذا دعت الحاجة إلى ذلك. ولم يكن يُفترض حدوث ذلك. وبحلول عام ٢٠١٩، بلغت نسبة دين فرنسا ٩٨٪، ووصلت إيطاليا إلى ١٣٥٪. وعقب الجائحة، ارتفعت نسبتيهما بنحو ٢٠ نقطة مئوية. وكان الحد الأقصى المقرر لعجز الميزانية وهو ٣٪ يُعامل، معظم الوقت، كحد أدنى.

فروق ضيقة

كيف أصبح كل هذا ممكنا؟ مر بنا سانتا كلوز منذ ثلاثين عاما إبان توقيع معاهدة ماستريخت وألقى من خلال المدخنة أكثر جولة مثيرة للدهشة من تراجع أسعار الفائدة: كانت سندات الخزانة الألمانية لعشر سنوات آنذاك أعلى من ٦٪، والآن شارفت على الصفر. وأخذت فروق العائد على السندات الإيطالية مقابل سندات الخزانة الألمانية تتقلب جيئة وذهابا لكنها تبلغ الآن ١٣٦ نقطة أساس (من تأثير الجوار بلا شك). وفروق العائد في فرنسا مقارنة بألمانيا لا تزال منخفضة للغاية، برغم أن نسبة ديونها أعلى بمقدار ٤٣ نقطة مئوية. فقواعد المالية العامة القديمة أفلت وتوارت منذ زمن بعيد. وربما آن لنا أن نصمم قواعد جديدة.

وفي الوقت نفسه، بينما أفادت اقتصادات الأسواق الصاعدة من وفرة السيولة العالمية، أو من المتوقع أن تفيد منها، لم تكن تجربتها ككل جيدة بنفس المستوى. ففي ظل عدم حصولها على تمويل بنفس القدر حتى بالعملة المحلية (وهو تغيير جدير بالترحيب مقارنة بثمانينات القرن الماضي)، تراكمت عليها ديون أقل من الأطراف المقابلة المتقدمة. ويخبرنا أحدث إصدارات صندوق النقد الدولي من تقرير الراصد المالي أن دين

الحكومة العامة في اقتصادات الأسواق الصاعدة يبلغ الآن ٦٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط، أي أعلى قليلا من نصف مستواه في الاقتصادات المتقدمة حيث يبلغ ١٢٢٪.

وحتى في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأكثر استقرار، تبلغ عائدات السندات مستويات أعلى بكثير من الاقتصادات المتقدمة. وكانت هذه المجموعة في نقطة زمنية ما خلال السنوات الأخيرة تضم البرازيل، وكذلك الهند وإندونيسيا والمكسيك وروسيا وجنوب إفريقيا — فكانت عائدات السندات لعشر سنوات بالعملة المحلية لديها جميعا تبلغ نحو ٧٪. وتبلغ النسبة الآن في روسيا ٨٪، وتصل إلى ٧٪ أو أقل في البلدان الأخرى، لكنها لا تزال أعلى من الاقتصادات المتقدمة.

خروج المالية العامة عن المسار

تأتي البرازيل في مقدمة الأسواق الصاعدة فيما يتعلق بنسبة الدين التي تبلغ ٨٣٪. وبدأ خروج المالية العامة عن المسار المحدد أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وكان تأرجح الرصيد الأولي ككل من الفائض إلى العجز قد بلغ نحو ٦ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي بعد الانهيار المالي الكبير في ٢٠١٤. وتسجل البرازيل منذ عام ٢٠١٥ عجزا في الرصيد الأولي. وعلى عكس الوضع في الاقتصادات المتقدمة، حيث ظلت أسعار الفائدة سالبة بالقيمة الحقيقية لما يزيد على عقد، تدر السندات الحكومية المربوطة بالتضخم لعشر سنوات في البرازيل ما يزيد على ٥٪ (بفارق ٦٪ عن سندات الخزانة الأمريكية المحمية من التضخم). وتدر الأوراق المالية الاسمية لعشر سنوات أكثر من ١٠٪، بفارق أوسع حتى مقابل سندات الخزانة. وإذ اقترن ذلك بالانخفاض الشديد في نصيب الفرد من النمو، تتحقق ديناميكية الدين المثيرة للقلق. فقد بلغت نسبة الدين ذروتها عند ٨٩٪ في عام ٢٠٢٠ مرتفعة من مستوى منخفض لم يتجاوز ٥٣٪ في ٢٠١٤. واليوم، تبلغ هذه النسبة ٨٣٪، بفضل أسعار الفائدة المنخفضة المدفوعة بتراجع النشاط الاقتصادي وبارتفاع غير متوقع في التضخم. والآن عادت أسعار الفائدة إلى الارتفاع، وسوف تستعيد نسبة الدين ارتفاعها وتعود إلى مسارها الصاعد الذي لا يمكن الاستمرار في تحمله.

ويجدر بنا استعراض تاريخ المالية العامة في البرازيل في الفترة الأخيرة. فبعد تطبيق إصلاحات كبيرة في تسعينات القرن الماضي، بما فيها إعادة هيكلة الموارد المالية للدولة وسن قانون المسؤولية المالية في عام ٢٠٠٠ والذي كان يلقى قبولا واسعا آنذاك، بدت الموارد المالية للبرازيل في حالة سليمة ومستدامة (برغم استمرار ارتفاع نسبة الإنفاق الحكومي). ولم يدم هذا النجاح طويلا. ولم تُدَوَّن بعد أحداث ما بعد وفاة قانون المسؤولية المالية، ولكن الحقيقة هي أنه لم يعد يصيب الهدف. ومنذ ذلك الحين، أُضيف تجميد النفقات الحكومية بالقيمة الحقيقية إلى الدستور، ولكنه أيضا أصبح الآن مليئا بالثغرات. وفُقِدَت الثقة في نظام المالية العامة تماما، ولكن البرازيل أيضا في حَاجة ماسة إلى نظام جديد.

أربع ركائز

يعرض آخر إصدارات صندوق النقد الدولي من تقرير الراصد المالي ثلاث سمات محبذة في أي إطار للمالية العامة: «(١) استدامة الموارد العامة، و(٢) تحقيق استقرار الاقتصادي من خلال سياسة المالية العامة المعاكسة للاتجاهات الدورية، حيثما يكون ملائما، و(٣) البساطة، في حالة قواعد المالية العامة بصفة خاصة». ويذكر التقرير كذلك الصلابة، التي أرى رفعها إلى مرتبة رقم أربعة بين قائمة الأولويات.

وقد اقترحت في مقال رأي كتبته مؤخرا الركائز الأربعة التالية ليقوم عليها نظام المالية العامة الجديد في البرازيل:

١- ينبغي تحديد حجم الدين العام بحيث يسمح بالحصول على تمويل (عادة في ظل الضغوط)، بتكلفة معقولة، إذا دعت الحاجة إلى توسع المالية العامة.

٢- ينبغي تحديد الرصيد الأولي بحيث تظل نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي مستقرة، في الأوقات العادية.

٣- إذا حدث لأي سبب انحراف في نسبة الدين عن مستواه المستهدف، ينبغي تعديل الرصيد الأولي لإعادة نسبة الدين بالتدريج إلى الهدف.

٤- وينبغي أن يكون متوسط أجل استحقاق الدين طويلا، مع تركز محدود في الأجل القصير. وسوف يتوافق ذلك مع الآفاق الزمنية الطويلة التي تحتاج إليها الحكومات، كما أنه سيقلل المخاطر المالية أو مخاطر العملة الشبيهة بمخاطر الذعر المصرفي والتي يدفعها التوقف المفاجئ في التمويل.

ومن شأن هذه الركائز الأربعة أن تفي بالسمات الأربعة التي يوصي بها صندوق النقد الدولي. وفي واقع الأمر، فهي ستعود بالنفع على الاقتصادات المتقدمة كذلك. وتختلف المعلمات الرئيسية، مثل فروق العائد على سندات الدين والنمو، من بلد إلى آخر، ولكن المنطق نفسه ينطبق على الجميع.

وهدف نسبة الدين في الركيزة ١ غير موضوعي إلى حد كبير. فهو يعتمد على عدة عوامل اقتصادية وسياسية ومؤسسية وتاريخية. وبالتالي، ينبغي تعديل الأهداف في الركيزتين ١ و٢ بشكل دوري، ولكن مع عدم تكرار ذلك كثيرا وفي تواريخ معلنة مسبقا، من أجل الحد من الإغراءات السياسية قصيرة المدى.

ويمكن قياس مدى نجاح النظام الاقتصادي الكلي لبلد ما أو إخفاقه على أساس تكلفة تمويل ديونه طويلة الأجل. ومع هذا، حتى عندما تكون أسعار الفائدة منخفضة، يجب ألا ننسى أن الأسواق معرضة لدورات الانتعاش والكساد. وهناك مقولة شهيرة للاقتصادي بنيامين غراهام (ناصح ومرشد رجل الأعمال الأمريكي وارن بافت) وهي أن «مشاعر المستثمر في السوق تتأرجح بين نوبات التفاؤل والتشاؤم» «Mr. Market is a manic-depressive» ، لذا فإن الاعتقاد الأعمى فيه يعكس ضعف إدارة المخاطر. وبالتالي، لا ينبغي النظر إلى أسعار الفائدة الحالية شديدة الانخفاض في الاقتصادات المتقدمة باعتبارها حالة دائمة. وفي هذا السياق، أعتقد أن دالة رد الفعل التكيفية في الركيزة ٣ هي الأهم بين الأربع ركائز.

ومن شأن وضع نظام للمالية العامة على النحو الذي نرسم ملامحه هنا أن يشكل ركيزة صلبة وربما دائمة، إذا أُدير بشكل صحيح، لكل من الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة. FD

أرمينيو فراغا مؤسس مشارك لمؤسسة "Gávea Investimentos" ورئيس أسبق للبنك المركزي البرازيلي.

استقرار الأسعار واستدامة مسار الدين

يُتوقع أن يظل الدين العام مرتفعا مما يجعل استقرار الأسعار مطلبا أكثر أهمية من أي وقت مضى

ريكاردو ريس

شهد القرن الحالي ارتفاعا غير مسبوق في مستويات الدين العام. ويتكرر الأمر عبر الاقتصادات المتقدمة واقتصادات السوق الصاعدة ومعظم الاقتصادات الفردية: ارتفاع مستمر في مستويات الدين منذ عام ٢٠٠٠ تليه طفرة مفاجئة عقب الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ وطفرة أكبر في بداية الجائحة عام ٢٠٢٠. وقد نشأ هذا الارتفاع العالمي في مستويات الدين العام قبل ظهور فيروس كورونا المستجد وما اقترن به من إنفاق عام إضافي لدعم الأسر والشركات. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، لم تسجل الحكومة الفيدرالية أي فوائض مالية منذ عام ٢٠٠١. وتبلغ ديونها العامة في الوقت الحالي مستويات هائلة تصل إلى ٣٠ تريليون دولار أمريكي، أي ما يعادل حوالي ١٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو المستوى الأعلى على الإطلاق منذ أن بدأ الدين العام في تسجيل ارتفاعات قياسية عام ١٧٩١. وحتى البلدان التي اقترضت مبالغ ضخمة في السابق للتغلب على الحروب والكوارث الطبيعية وأزمات الدين السيادي بلغت قروضها في الوقت الحالي أعلى مستوياتها على الإطلاق مقارنة بحجم اقتصاداتها.

ويبدو أن النجاح الكبير الذي أحرزته البنوك المركزية في السيطرة على التضخم على مدار العشرين عاما الماضية لم يكن من قبيل المصادفة. فمنذ عام ٢٠٠٠، سجلت الأسعار في بلدان عديدة معدلات نمو ثابتة قرب المستويات الرسمية المستهدفة. وكانت هذه الفترة بمثابة العصر الذهبي للسياسية النقدية وتميزت بثلاث سمات: اتفاق المؤسسات على استقلالية البنوك المركزية عن وزارات المالية (وفصل السياسة النقدية بالتالي عن سياسة المالية العامة)، وتضمين السياسة النقدية أهدافا واضحة للتضخم، وتنفيذ استراتيجية تشغيلية تستهدف تركيز السياسة النقدية على أسعار الفائدة لمختلف الآجال باستخدام أدوات متعددة. واقترن تراجع معدلات التضخم بأسعار فائدة منخفضة ومستقرة على الدين العام. ونتيجة لذلك، ظلت مدفوعات الفائدة ثابتة كنسبة من الموازنة الحكومية حتى مع استمرار نمو مستويات الدين نفسها.

ولكن في ظل تسارع معدلات ارتفاع الأسعار حول العالم — وتسجيل معدل التضخم السنوي الأسرع على الإطلاق في الولايات المتحدة منذ أوائل الثمانينات — هل يوشك هذا العصر الذهبي على الانتهاء؟ ومع تزايد أسعار الفائدة بالفعل في العديد من الأسواق الصاعدة، هل نشهد نوبات متكررة من أزمات الدين السيادي؟ وهل ستسعى الحكومات إلى استعادة سلامة مالياتها العامة والسيطرة على ديونها حتى وإن حمل ذلك مخاطر إثارة اضطرابات اجتماعية؟ وفي ظل الارتفاع الكبير في مستويات الدين العام، هل أصبح تأثير السياسة النقدية على المالية العامة كبيرا بحيث لم يعد من الممكن استمرار استقلالية البنوك المركزية؟ وهل يتعين في الوقت الحالي تكليف سلطة واحدة بالتنسيق بين السياستين النقدية والمالية؟ وهناك عدد من التساؤلات الخاصة بالسياسة الاقتصادية الكلية في الوقت الحالي تحمل نفس القدر من الأهمية.

«خصوصية» الدين العام

يمكن للحكومات الحفاظ على استدامة مسار الدين العام بإحدى طريقتين. تتمثل الأولى في تحقيق فوائض أولية مستقبلا من خلال تحصيل إيرادات ضريبية أكبر مقارنة بحجم الإنفاق على التحويلات والمشتريات. وقد ساهمت الفوائض الفعلية والمتوقعة في استدامة مسار الدين العام خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، حيث كانت الحكومات تلجأ إلى تقييد الإنفاق العام عقب الحروب أو الكوارث الطبيعية. ولكن القرن الحادي والعشرين لم يشهد سوى فوائض زهيدة أو منعدمة في جميع الاقتصادات المتقدمة تقريبا. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تشير التنبؤات إلى تسجيل عجز كبير خلال الأعوام الثلاثين القادمة على الأقل. وتبدو القدرة على رفع الضرائب أو خفض الإنفاق على الخدمات العامة محدودة في معظم البلدان الأوروبية. ولا يسعنا القول بأن ارتفاع الدين العام خلال العشرين عاما الماضية اقترن بزيادة حجم الضرائب المستقبلية أو تخفيض الإنفاق بقدر يتناسب مع حجم الدين.

عوضا عن ذلك، أمكن الحفاظ على استدامة مسار الدين العام في ظل ارتفاعه مؤخرا بطريقة أخرى. فقد نجحت الحكومات في الاقتراض من المستثمرين بأسعار أقل من تلك التي يستخدمها نفس المستثمرين في خصم التدفقات المستقبلية. ويمثل هذا الخصم معدل العائد الذي يحصل عليه المستثمرون من الاستثمار في الاقتصاد الخاص. والفجوة بين العائدين تعني أن الحكومة تحصل بشكل ما على إيرادات من ديونها. وبعبارة أخرى، إذا استخدمت الحكومة المبلغ المقترض في الاستثمار من خلال المساهمة في رأس المال الخاص، فإنها تحصل بذلك على إيرادات في صورة أرباح ناتجة عن هذا الاستثمار. وحتى إن لم تفعل ذلك بصورة مباشرة، فإن الفجوة بين العائدين تمثل تكلفة الفرصة البديلة بالنسبة للمقرض، ومكسبا تحصل عليه الحكومة المقترضة بالتالي من خلال تجديد الدين بهذا العائد المنخفض. ويظل مسار الدين مستداما ما دام يحتفظ بقدرته الخاصة على جذب المستثمرين الباحثين عن الأمان أو السيولة أو أي مميزات أخرى يجدونها في الدين العام. وهذه «الخصوصية» هي التي تتيح دفع أسعار فائدة منخفضة على الدين العام.

كذلك فإن ديون بعض الحكومات أكثر خصوصية من ديون البعض الآخر. فحكومات الاقتصادات المتقدمة (ولا سيما الولايات المتحدة) يمكنها دفع فائدة أقل كثيرا مقارنة بحكومات اقتصادات الأسواق الصاعدة. وفي البلدان التي نجحت بفضل قوة سمعتها ومؤسساتها في تعظيم الإيرادات الناتجة عن ديونها، أمكن الحفاظ على استدامة مسار الدين رغم ارتفاعه مقارنة بالبلدان الأخرى قبل الجائحة وأثناءها. غير أن جميع البلدان تشترك في ربط أسعار فائدتها بسعر الفائدة العالمي التوازني، والذي يعرف أحيانا باسم «سعر الفائدة الحقيقي»، وهو السعر الذي يتساوى عنده العرض العالمي للمدخرات والطلب العالمي عليها. وقد استمر سعر

الصورة: GETTY IMAGES / JASON PIERCE PHOTOGRAPHY

عندما يباغت التضخم حائزي الأسهم، تنتقل الثروة من أيديهم إلى الحكومة.

الفائدة الحقيقي في التراجع خلال العقدين الماضيين على الأقل نتيجة عدة عوامل، منها التحول الديمغرافي وتزايد أعداد المسنين وما نتج عن ذلك من رغبة المزيد من المواطنين في الادخار لمرحلة التقاعد، وتباطؤ الإنتاجية الذي نتج عنه تراجع الطلب على رأس المال، وتزايد عدم المساواة والمخاطر المالية الذي أدى إلى زيادة رغبة الأسر في الادخار وتراجع رغبة الشركات في الاستثمار.

وقد استفادت الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة بدرجات متفاوتة من هذه التغيرات المطولة في الحفاظ على استدامة مسار الدين. ولا يُتوقع حدوث تغير مفاجئ في هذه الاتجاهات خلال السنوات القليلة التالية. وحتى إن حدث، فإنه لن يؤثر على الدين الحكومي وحده. فالزيادة المفاجئة في مستويات الإنتاجية على سبيل المثال ستؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة على الدين. ولكنها ستؤدي أيضا إلى زيادة الناتج الحدي لرأس المال والإيرادات الضريبية الحكومية — مما سيجعل من الأسهل الحفاظ على استدامة مسار الدين.

كذلك تؤثر السياسة النقدية على إيرادات الدين، ولكن بصورة مختلفة. فنظرا لأن حكومات عديدة تقترض في الوقت الحالي بعملاتها، تعتمد تكلفة الاقتراض العام أيضا على قيمة العملة وقت السداد. فضلا عن ذلك، عندما تقترض الدول السيادية، لا يمكن إرغامها على السداد بالقوة (على عكس الأفراد والشركات)، لذلك فإن الوفاء بالدين يكون له شق طوعي في هذه الحالة. وبالتالي يتعين على حائزي الدين العام تحمل نوعين من المخاطر، وهما التضخم والتعثر السيادي، مما يؤدي إلى الحد من جاذبية الدين وتراجع الإيرادات الحكومية الناتجة. وعلى مدار العقدين الماضيين، ساهمت السياسة النقدية في تحقيق إيرادات مرتفعة من الدين من خلال خمس قنوات على الأقل. والسؤال المهم هنا الذي سيحدد مدى استدامة مسار الدين مستقبلا هو ما إذا كانت هذه القنوات ستواصل دورها في تحقيق إيرادات مرتفعة من الديون.

خمس قنوات لضمان استدامة مسار الدين

أولا، الحكومات قد يغريها استخدام التضخم لخفض القيمة الحقيقية للمدفوعات التي يتعين عليها سدادها. ومن الإجراءات المرتبطة بذلك تنقيد الدين — أي طباعة العملة لسداد مدفوعات الدين — الذي يؤدي إلى التضخم أيضا. غير أن هذا الخيار لم يكن متاحا لبلدان عديدة خلال العقدين الماضيين نتيجة استقلال البنوك المركزية الذي ساهم في حماية الدين العام من خطر التضخم، وهو الأمر الذي استفاد منه خصوصا المستثمرون الأجانب الذين يتعرضون للخسارة بمجرد التنبؤ بارتفاع التضخم من خلال تراجع قيمة العملة. هل يمكن أن يتغير ذلك؟ يتضح من تاريخ البنوك المركزية أن حالات الطوارئ الوطنية، مثل الجوائح، غالبا ما يليها تكليف وزارات المالية بمهام البنك المركزي.

وثانيا، أشاعت البنوك المركزية حالة من عدم الاكتراث بالتضخم أكسبتها أهمية كبيرة. فقد نجحت عاما تلو الآخر في تحقيق معدلات تضخم ثابتة لم تتجاوز ٢٪ تقريبا. واعتادت الأسر والشركات على عدم الاكتراث بتحركات الأسعار نظرا لنجاح البنوك المركزية في إبقاء معدلات التضخم قرب المستويات المستهدفة في ظل الأزمات المالية والدورات الانتخابية وصدمات أسعار السلع الأولية والنفط. ويعني انخفاض معدلات التضخم المتوقعة واستقرارها أن أسعار الفائدة الاسمية التي تحملتها الحكومة تراجعت هي الأخرى على غرار سعر الفائدة الحقيقي. وقد يتغير ذلك أيضا. فالطفرة التي سجلتها معدلات التضخم خلال الفترة ٢٠٢١–٢٠٢٢ كانت بمثابة صدمة لحالة عدم الاكتراث تلك. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، كانت هناك بالفعل بوادر واضحة خلال صيف ٢٠٢١ على أن الأسر أصبحت تتوقع ارتفاع معدلات التضخم مستقبلا. وإذا ما استمر هذا الاتجاه، فإنه سيؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة على الدين الحكومي، نظرا لأن المقرضين سيطالبون بالتعويض عن انخفاض قيمة عملة السداد.

وثالثا (ومن نفس المنطلق)، عادة ما يستجيب حائزو السندات لارتفاع التضخم بالبحث عن تعويض أكبر لتغطية خطر استمرار تقلبات معدلات التضخم. وقد ساهم استقرار الأسعار خلال العقدين الماضيين في تعظيم إيرادات الدين لصالح الحكومات من خلال أثره في خفض معدلات التضخم وتجنب خطر تقلباتها. علاوة على ذلك، تقترن التقلبات في معدلات التضخم وأسعار الفائدة الحكومية بتقلب مصروفات الفائدة التي تتحملها الخزانة العامة. وفي ظل غياب هوامش الأمان المالي اللازمة، سيزيد ذلك من احتمالات لجوء وزارات المالية إلى رفع الضرائب، ربما بشكل قد يسفر عن بعض التشوهات التي تؤدي بالتالي إلى زيادة المخاطر الكلية التي تهدد الاستثمارات في الاقتصاد.

ومنذ وقوع الأزمة المالية، ساهمت البنوك المركزية من خلال قناة رابعة في زيادة إيرادات الدين. فسياسات السلامة الاحترازية الكلية التي وضعتها هذه البنوك ألزمت المؤسسات المالية بحيازة أصول أكثر أمانا وسيولة وفرضت عليها تحمل تكلفة أكبر على حيازات الأصول الخاصة عالية المخاطر. لذلك ازداد الطلب على السندات الحكومية التي تصلح كضمان وتلبي متطلبات الجهات التنظيمية في الوقت نفسه. كذلك ساهمت البنوك المركزية في الحد من احتمالات وقوع أزمات مالية أخرى، وهو ما أدى بدوره إلى تراجع التوقعات بشأن الحاجة إلى عمليات إنقاذ ذات تكلفة مالية مرتفعة مستقبلا. وبذلك ساعدت

سياسة السلامة الاحترازية الكلية بوجه عام على استدامة مسار الدين العام رغم ارتفاعه، حتى وإن لم يكن ذلك هو هدفها الأساسي. غير أن هذه الأوضاع قد تتغير أيضا. فإذا ما واجهنا سيناريو يكمن خطره الرئيسي في احتمالية وقوع أزمة على جانب المالية العامة، وليس في القطاع المالي كما سبق (وهو سيناريو مستبعد ولكنه ممكن)، يؤدي ذلك إلى تراجع مؤشرات السلامة الاحترازية الكلية. وتشكل سوق السندات الحكومية ضمانا أساسيا للنظام ككل. فإذا ما أصبحت هذه السوق هي المصدر الأساسي لعدم الاستقرار المالي، يصبح الخط الفاصل بين سياسة السلامة الاحترازية الكلية والكبح المالي هشا. وقد يستخدم البنك المركزي صلاحياته لزيادة الطلب على السندات الحكومية لمنع وقوع أزمة في الدين الحكومي. ولكن في حالة عدم قدرة الخزانة العامة على خدمة الدين أو عدم رغبتها في ذلك، فإنها قد تستغل هذه الأوضاع لزيادة مستويات العجز. وسيؤدي ذلك إلى انهيار الأسواق في أي لحظة.

وهناك قناة خامسة بين السياسة النقدية واستدامة القدرة على تحمل مستويات الدين المرتفعة من خلال إيرادات الدين. فخلال العقد الماضي، أدت سياسات التيسير الكمي التي انتهجتها البنوك المركزية إلى سحب السندات الحكومية طويلة الأجل من القطاع الخاص لتحل محلها الودائع المصرفية لليلة واحدة لدى البنك المركزي. وتراجعت أسعار الفائدة سواء على الآجال القصيرة أو الطويلة، مما نتج عنه تحمل البنك المركزي تكلفة قليلة على موارده نظرا لأن الفائدة التي قام بتحصيلها على السندات الحكومية كانت أعلى قليلا مقارنة بالفائدة التي سددها للبنوك. ولكن البنوك المركزية كانت عادة ما تستجيب لطفرات التضخم من خلال تطبيق زيادة كبيرة في أسعار الفائدة قصيرة الأجل عن قيمتها طويلة الأجل. وإذا تكرر الأمر في الوقت الحالي، قد تواجه البنوك المركزية خسائر: فسيكون عليها دفع فوائد للمودعين تتجاوز ما تحصله من فوائد على السندات الحكومية التي قامت بشرائها في الماضي والتي لا يزال سعر الفائدة عليها منخفضا. ويمكن موازنة الخسائر من خلال طرح إصدارات نقدية وتحصيل رسوم عليها — وهي وسيلة مؤكدة لزيادة التضخم. وعوضا عن ذلك، يمكن تمرير الخسائر إلى الخزانة من خلال مطالبتها بإعادة رسملة البنك المركزي، وهو ما قد يؤدي إلى زيادة العجز الحكومي. وفي الحالتين، تصبح الخصوم العامة التي يحوزها القطاع الخاص أقصر أجلا نتيجة التيسير الكمي. وأي تغير مفاجئ في هذه الأوضاع قد يستلزم بيع السندات العامة بأسعار مخفضة، مما قد يتسبب في أزمة. لذلك نجد أن البلدان عالقة في وضع قد يفرض عليها ارتفاعا سريعا في أسعار الفائدة قصيرة الأجل، مما يعني أن الدولة ككل قد تواجه قيودا أكثر تشددا على الموازنة العامة.

دوافع الحفاظ على استقرار الأسعار

هناك طريقة واحدة لضمان استمرار مساهمة البنوك المركزية في استدامة مسار الدين العام من خلال القنوات الخمس المذكورة، ألا وهي الالتزام باستقرار الأسعار. فاستقرار الأسعار يساعد في حماية الدين العام من خطر التضخم، وبقاء توقعات الدين حول مستهدفاتها، وتجنب علاوات المخاطر المقترنة بالتضخم، والتأكيد على ضرورة التركيز على التضخم لأغراض سياسة السلامة الاحترازية الكلية، وتوجيه سياسة الميزانية العمومية للبنك المركزي وتحديد حجم الدعم الذي ينبغي أن تقدمه الحكومة لها من خلال المالية العامة. ومن شأن استقرار الأسعار أيضا تعظيم إيرادات الدين والمساهمة في استدامة مسار الدين العام.

وقد تبدو دوافع الحفاظ على استقرار الأسعار مثيرة للدهشة لتعارضها مع البديهيات الشائعة: ألا يساعد بعض التضخم في مواجهة مستويات الدين العام لدى ارتفاعها كما هو الحال اليوم؟ فضريبة التضخم التي يتحملها حائزو السندات تعد أداة مكملة للضرائب المحصلة من مختلف أشكال الضريبة التشويهية الأخرى، وهو ما يمثل ثاني أفضل بديل في ظل ضرورة سداد الديون الذي سيؤدي بشكل أو بآخر إلى بعض التشوهات. كذلك فإن زيادة التضخم في مرحلة لاحقة قد تبدو تكلفة ملائمة مقابل استمرار البنك المركزي في تطبيق أسعار فائدة منخفضة وحماية الاقتصاد بالتالي من أزمة دين محققة. وإيجازا لما سبق، ألا يوجد تعارض بين استدامة القدرة على تحمل ارتفاع الدين العام واستقرار الأسعار؟

الإجابة «لا» نظرا لأن مزايا التضخم المفترضة لا تتحقق إلا في حالات التضخم المفاجئة. فعندما يباغت التضخم حائزي الأسهم، تنتقل الثروة من أيديهم إلى الحكومة، على غرار ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية عام ٢٠٢٠. وما دام البنك المركزي قادرا على تطبيق أسعار فائدة أساسية منخفضة وزيادة حجم ميزانيته العمومية دون زعزعة مصداقية سياسة التضخم التي يتحمل مسؤوليتها، تظل أسعار الفائدة الحقيقية الأطول أجلا على السندات الحكومية منخفضة وإيرادات الدين مرتفعة. ولكن التضخم الفعلي قد ينحرف طويلا عن التضخم المتوقع. لذلك فما إن يبدأ مستثمرو السندات الحكومية في توقع التضخم أو ينتابهم القلق حياله، يجب أن تولي السياسة النقدية الأولوية لاستقرار الأسعار في ضوء الدوافع الخمسة المذكورة. فاستدامة مسار الدين العام المرهونة بمباغتة حائزي السندات بنوبة تضخمية موقوتة ليست إلا سياسة خطيرة ومعيبة.

ويمكن للحكومات تجنب أزمات الدين السيادي دون اللجوء إلى تدابير تقشفية حادة ما دام الدين العام يحتفظ بخصوصيته وتتولد عنه إيرادات مرتفعة. ويتطلب ذلك منح قدر أكبر من الاستقلالية للبنوك المركزية، وليس العكس، والتزاما أكثر قوة من جانب الحكومات والبنوك المركزية على حد سواء بمستويات التضخم المستهدفة. فلا يمكن لاتجاهات التضخم غير المتوقعة الاستمرار طويلا. أما استدامة القدرة على تحمل ارتفاع الدين العام الذي نشهده حاليا، فتتطلب جهدا متواصلا لسنوات عديدة قادمة. FD

ريكاردو ريس هو أستاذ كرسي إيه دبليو فيليبس في الاقتصاد بكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

الميدان الرئيسي في مدينة سانتياغو عاصمة شيلي.

مؤسسات المالية العامة والجائحة

تجربة شيلي تثبت قيمة بناء الإطار الصحيح لسياسة المالية العامة

فيليبي لارين باسكونيان

تضطلع المؤسسات المالية بدور حيوي في كل بلد، ولكنه حيوي بصفة خاصة في البلدان كثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية. وتكتسب هذه المؤسسات أهمية خاصة في أوقات تفشي الجوائح. فلنبحث معا عن السبب.

وسط استجابات البلدان المنفردة لجائحة كوفيد-١٩، كان تنوع أطر سياسة المالية العامة فيها عنصرا مميزا لها. فالبلدان الأغنى، أو تلك التي انتهجت سلوكا مسؤولا على صعيد المالية العامة في السنوات السابقة على ظهور الفيروس كانت أقدر على تعزيز نظمها الصحية وإجراء التحويلات وتقديم الدعم والضمانات من المالية العامة. وأتاح ذلك تعافيها من الصدمة بوتيرة أسرع من غيرها.

وكانت للاستجابات المالية الجريئة في مواجهة الجائحة آثار إيجابية على أسواق الأسهم والعملات والإنتاج الصناعي والوظائف والثقة وعلاوات المخاطر السيادية في البلدان التي نفذتها (دراسة Deb and others 2021). وهناك كذلك من الأدلة ما يشير إلى أن آثارها كانت أكبر في الاقتصادات المتقدمة وفي الاقتصادات ذات مستويات الدين العام الأقل. وتمكنت معظم البلدان التي كانت تمتلك حيزا ماليا أو صناديق ثروة سيادية من استخدامها في التعامل مع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة.

وعلى العكس من ذلك، لم تكن أمام أفقر البلدان في إفريقيا والأمريكيتين وآسيا سوى مساحة محدودة للاستجابة بزيادة النفقات أو التخلي عن إيرادات تقل نسبتها عن ٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. وبالتالي سوف تحتاج هذه البلدان إلى سنوات لكي تتعافى من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة، مع ما لها من آثار سلبية ملموسة على الناتج وتوزيع الدخل.

الصورة: ISTOCK/SORINCOLAC

ويعكس الفرق في كثير من الحالات وجود إطار مؤسسي لسياسة المالية العامة من عدمه. وتمكنت شيلي، التي تحتل المرتبة ٤٣ بين أكبر اقتصادات العالم وتمتلك إطارا سليما لسياسة المالية العامة، من التصدي للجائحة تقريبا بنفس قدر استجابة بعض أغنى بلدان العالم — ألمانيا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة — من خلال زيادة النفقات أو التخلي عن إيرادات بما يزيد على ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

كيف أمكن ذلك؟ ببساطة شديدة، في غياب إطار مؤسسي لسياسة المالية العامة، يكون الإنفاق الحكومي محكوما بمقدار الموارد العامة المتاحة في سنة معينة — انعكاسا للإيرادات الضريبية بصفة أساسية — وبقدرة محدودة على الاقتراض. وتكمن مشكلة هذه الآلية في أن إيرادات المالية العامة غالبا ما تكون مسايرة للاتجاهات الدورية، مع سياسة إنفاق تمولها الإيرادات الجارية وائتمان محدود يؤدي فقط إلى تفاقم — وليس تخفيف آثار — الدورة الاقتصادية. ويولد هذا الأمر آثارا اقتصادية كلية سلبية تؤدي إلى تقلب المتغيرات الرئيسية مثل سعر الصرف والتضخم وأسعار الفائدة، مع ما له من تداعيات على الاستثمار والنمو الاقتصادي والوظائف، كما يجلب مخاطر على استدامة التمويل اللازم على المدى البعيد لسياسات أطول أمدا مثل الصحة العامة والتعليم والإسكان ومعاشات التقاعد.

وتزداد هذه المشكلة في بلدان مثل شيلي، كثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية، حيث تشكل صادراتها من السلع الأولية عادة ما يزيد على ٦٠٪ — وفي بعض الحالات ما يزيد على ٩٠٪ — من مجموع الصادرات. وفي مثل هذه الحالات، لا تعتمد إيرادات المالية العامة على إجمالي الناتج المحلي وحسب وإنما تتوقف كذلك على أسعار السلع التي ينتجها البلد المعني ويصدرها. ويتعين إعطاء أهمية أكبر في هذه الاقتصادات لتأسيس إطار مؤسسي يُسترشد به في اتخاذ قرارات سياسة المالية العامة.

وينبغي أن يتألف هذا الإطار من ثلاثة عناصر على أقل تقدير: قاعدة مالية ذات منظور متوسط إلى طويل الأجل، وصناديق ثروة سيادية، ومؤسسة مستقلة ترتكز عليها المالية العامة كمجلس مالي استشاري.

وإذا نظرنا إلى ما هو أبعد من التمويل المستدام للسياسات الاجتماعية، فمن شأن وضع إطار مؤسسي أن يسمح بتوجيه سياسة المالية العامة على المدى الأطول، وإلا فإنها ستُطَبَّق ضمن أفق زمني يتماشى مع فترات ولاية الحكومة. وبالتالي فإن وضع إطار ملائم للمالية العامة يلقي الضوء على وجود قيد على الميزانية عبر الفترات الزمنية يدعو بدوره إلى التفكير في آفاق زمنية طويلة للغاية. وهذه مسألة حيوية في التصدي لصدمة مثل جائحة كوفيد-١٩، في كلتا الحالتين، عندما يتعين استخدام الموارد وحينما يكون القيام بعملية ضبط لأوضاع المالية العامة ضروريا لضمان استدامة الموارد العامة على المدى الطويل.

ومن الضروري أن تضع البلدان — ولا سيما بلدان الأسواق الصاعدة وكثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية — إطارا للمالية العامة يقوم على ثلاث ركائز.

قاعدة مالية: يجب تحديد رؤية بعيدة المدى تعزل الإنفاق العام عن التقلبات الدورية للاقتصاد. ويمكن التوصل إلى ذلك، على سبيل المثال، عن طريق وضع أهداف سنوية لرصيد المالية العامة تتحدد على أساس قدرة البلد المعني على توليد إيرادات طويلة المدى أو إيرادات هيكلية وليس على أساس الإيرادات الجارية. وعندما يكون الدخل الفعلي أعلى من مستوياته على المدى الطويل نظرا لمرور هذا البلد بمرحلة انتعاش، ينبغي ادخار جزء من الأموال الزائدة أو كلها تحسبا لدورة الهبوط التالية، عندما يكون انخفاض الإيرادات الضريبية حتميا.

قواعد المالية العامة يجب أن تكون مرنة لكي تتمكن الحكومات من مواجهة الصدمات غير المتوقعة.

صندوق الثروة للسيادية: ذلك عندما يدخر البلد المعني الإيرادات الزائدة التي تنتج، على سبيل المثال، من انتعاش أسعار الموارد الطبيعية التي ينتجها ويصدرها. وينبغي استثمار هذه الأموال في محفظة أصول متنوعة وعالية السيولة، عادة في الأسواق الدولية، وينبغي أن تكون متاحة لاستخدامها بناء على معايير موضوعية عندما يواجه هذا البلد أزمة اقتصادية.

مؤسسة مستقلة ترتكز عليها المالية العامة: بناء إطار لسياسة المالية العامة يحتاج عادة إلى أكثر من فترة ولاية حكومة واحدة، لذا أصبح تأسيس مجلس مستقل للمالية العامة وتعزيز دوره يكتسب أهمية متزايدة. وتقدم هذه المؤسسات المشورة للحكومات والهيئات التشريعية بشأن قضايا المالية العامة، ويجب عليها وضع توصيات فنية، وتوقعات مالية كلية، وتقييمات لاستدامة المالية العامة. والأهم من ذلك، فهي ينبغي أن تسهم في الجدل العام الدائر حول سياسة المالية العامة، وأن تطلق صافرة الإنذار من المخاطر المالية الكامنة في القرارات الاقتصادية والسياسية التي تعرض استدامة الموارد العامة للخطر.

وتفضل بعض البلدان قواعد المالية العامة التي تضع حدودا للإنفاق أو للدين العام أو لعجز المالية العامة. ومع ذلك، فهذه القواعد لا تضع رؤية طويلة المدى، مما يجعلها أقل ملاءمة لاقتصادات الأسواق الصاعدة المصدرة للسلع الأولية. ويمكن استخدام هذه الآليات كعنصر مكمل لقاعدة الإيرادات المعدلة لاستبعاد العوامل الدورية إذا دعت الحاجة إلى فرض قيد إضافي، وخاصة في حالة البلدان عالية المديونية أو تلك التي تتراكم التزاماتها بوتيرة سريعة.

وبالتعاون مع وزارة المالية في شيلي، قام صندوق النقد الدولي (دراسة Larraín, Ricci, and Schmidt-Hebbel 2019)

بتحليل إطار المالية العامة في شيلي وتجارب دولية أخرى وتوصل إلى أن هناك اعتمادا متزايدا لقواعد المالية العامة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. وأكدت هذه النتائج أهمية الانضباط المالي نظرا لما تواجهه الحكومات من قيد على الميزانية عبر الفترات الزمنية، وأن قواعد المالية العامة تعزز ذلك الانضباط. ويشير التقرير إلى أن قواعد المالية العامة من المحتمل أن تشكل أدوات تتسم بالكفاءة من شأنها أن تسهم في استدامة المالية العامة والملاءة والأداء الاقتصادي. ويبين التقرير كذلك وجود أدلة تجريبية متزايدة على أن قواعد المالية العامة غالبا ما تحسِّن أداء المالية العامة. ومع هذا، ففعالية قواعد المالية العامة يمكن أن تتأثر بمدى تعقدها أو عدم الامتثال لها — وهو ما شاهدناه في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية — وبالتالي يوصي المؤلفون بالمرونة والبساطة والشفافية وبضرورة تحقيق هدف مالي.

ويجب أن تكون قواعد المالية العامة مرنة حتى تتمكن الحكومات من التعامل مع الصدمات غير المتوقعة، ولكن ينبغي وضع حدود واضحة يُنص عليها من خلال شرط للانسحاب. ويتضمن هذا الشرط في الوضع الأمثل تعريفا كميا لعدم التمكن من تحقيق أهداف المالية العامة كما يتضمن وصفا للآليات والمواعيد النهائية للعودة إلى مسار مالي مستدام.

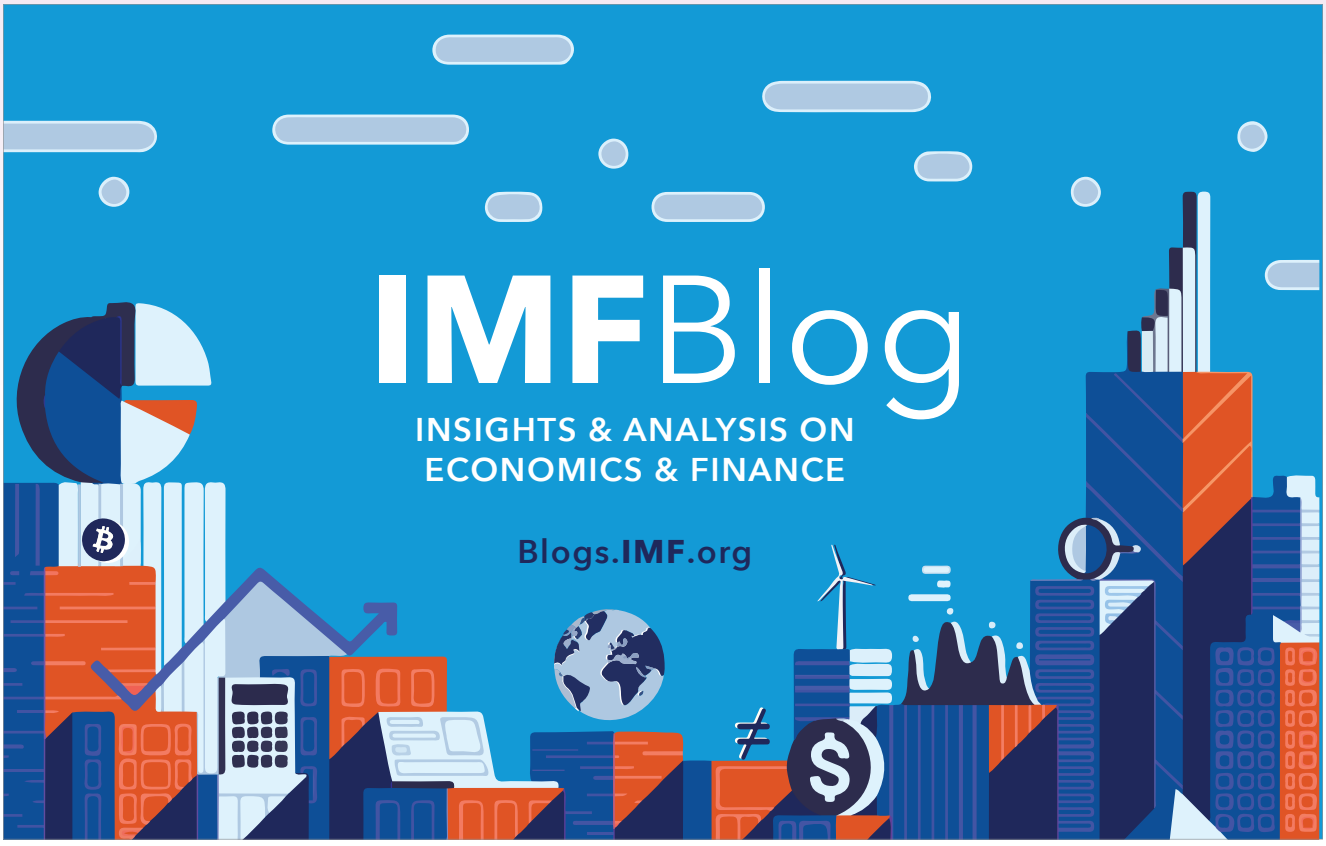
ومتى انتهت الجائحة، ستكون الحكومات محملة بمزيد من الدين، وستكون الصناديق السيادية أصغر، وستكون عمليات تصحيح أوضاع المالية العامة ضرورية في كثير من الحالات لضمان استدامة حسابات المالية العامة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون تعزيز المؤسسات التي ترتكز عليها المالية العامة من أولويات السياسة الاقتصادية للمساعدة على ضمان تنفيذ العملية بطريقة منظمة وتتسم بالشفافية، وفق المعايير الفنية، وبأقل تأثير اجتماعي ممكن. FD

فيليبي لارين باسكونيان أستاذ اقتصاد في جامعة كاتوليكا دي شيلي وباحث في مركز أمريكا اللاتينية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية (CLAPES UC)، ووزير مالية أسبق في شيلي.

المراجع:

Deb, Pragyan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, Nour Tawk, and Naihan Yang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19." IMF Working Paper 2021/262, International Monetary Fund, Washington, DC.

Larraín, Felipe, Luca Antonio Ricci, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.



فهم دولة الرعاية

نمو دولة الرعاية يشكل معضلة في علم الاقتصاد الحديث ولكنه نتاج تطورات عميقة.

إيمانويل ساير

يعد نطاق الحكومة وحجمها في الحياة الاقتصادية من أهم الموضوعات التي تتناولها النقاشات العامة بشأن السياسات. ويتمثل التطور الأكثر إثارة للدهشة على الإطلاق في النمو الضخم لحجم الحكومة في الاقتصادات المتقدمة خلال القرن العشرين. فقد ازداد حجم الحكومة، مقيسا بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الدخل القومي، من أقل من ١٠٪ في بداية القرن العشرين إلى مستويات تتراوح من ٣٠٪ إلى ٥٠٪ بحلول عام ١٩٨٠. وفي فرنسا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، كانت نسبة الضرائب أقل من ١٠٪ حتى الحرب العالمية الأولى، وارتفعت حتى أواخر السبعينات، وظلت مستقرة بدرجة كبيرة بعدها (الرسم البياني ١). ويختلف التوقيت والمستويات النهائية عبر البلدان، حيث استقرت النسبة عند ٥٠٪ تقريبا في فرنسا والسويد، و٣٠٪ تقريبا في الولايات المتحدة، و٤٠٪ تقريبا في المملكة المتحدة.

ما الذي تفعله الحكومات الآن بهذه الإيرادات الضريبية الضخمة ولم تكن تفعله في الماضي؟ حتى أوائل القرن العشرين، وجهت أوروبا الجزء الأكبر من الإنفاق الحكومي إلى ما يسمى بالسلع العامة الملكية، مثل القانون والنظام العام، والدفاع الوطني، والإدارة، والبنية التحتية الأساسية.

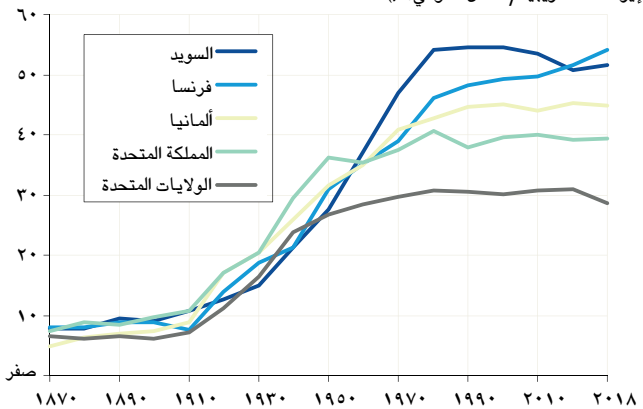
الرسم التوضيحي: ISTOCK / FRANCESCOCH

الرسم البياني ١

مراكمة الإيرادات الضريبية

ارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي ارتفاعا مطردا منذ نهاية الحرب العالمية الأولى وحتى أواخر السبعينات قبل أن تستقر لاحقا.

(الإيرادات الضريبية/الدخل القومي، ٪)

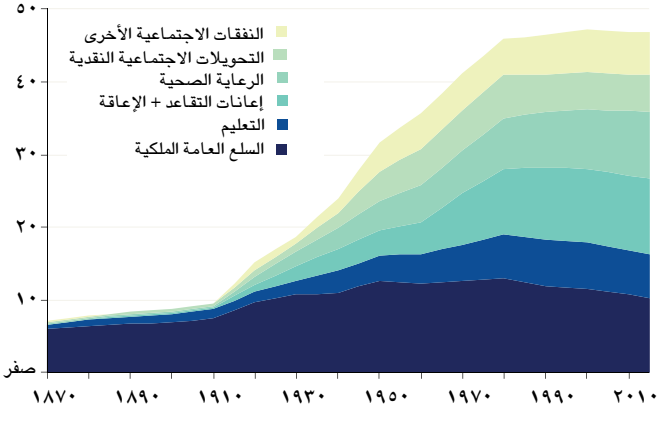


المصدر: Piketty (2020), Figure 10.14. تم تعديل النقطة الأخيرة إلى ٢٠١٨.
ملحوظة: يتضمن الرسم البياني الضرائب في كافة المستويات الحكومية.

الرسم البياني ٢

التحول من القوة إلى الرعاية الاجتماعية

(تكوين الإنفاق الحكومي حسب العقد: متوسط فرنسا وألمانيا والسويد والمملكة المتحدة كنسبة مئوية من الدخل القومي)



المصدر: Piketty (2020), Figure 10.15.
ملحوظة: تتضمن السلع العامة الملكية الدفاع، والقانون والنظام العام، والإدارة، والبنية التحتية. وتتضمن التحويلات الاجتماعية النقدية إعانات البطالة، وإعانات الأسرة، والإعانات المقيسة بالسعة المالية. وتتضمن النفقات الاجتماعية الأخرى النفقات العينية، كالإنفاق على الإسكان العام.

وفي المقابل، يُعزى نمو الحكومة بالكامل تقريبا خلال القرن العشرين في الاقتصادات المتقدمة إلى نمو دولة الرعاية التي توفر التعليم والرعاية للأطفال، والرعاية الصحية للمرضى، والمزايا التقاعدية لكبار السن، إلى جانب مجموعة كبيرة من برامج دعم الدخل لأصحاب الإعاقات والعاطلين والفقراء (الرسم البياني ٢). ويعني ذلك أن دولة الرعاية توفر الدعم في الأساس لغير القادرين على إعالة أنفسهم.

الكائنات الاجتماعية

تشكل دولة الرعاية معضلة بالنسبة للنموذج الاقتصادي المعتاد القائم على الأفراد العقلانيين من أصحاب المصلحة الذاتية الذين يتفاعلون معا من خلال الأسواق. وحسب هذا النموذج، يُفترض أن يكون الأفراد العقلانيون في الاقتصاد السوقي بما يتضمنه من أسواق ائتمانية عالية الأداء قادرين على تدبير أمورهم إلى حد كبير. ويمكن للصغار (أو والديهم) الاقتراض لسداد مصروفات تعليمهم إذا ثبت أنه استثمار مجد. وتمثل الرعاية الصحية سلعة خاصة في الأساس يمكن للفرد شراء تأمين من أجل الحصول عليها. ويمكن للعمال الادخار لمرحلة التقاعد نظرا لأن قدرتهم على العمل ستتراجع مع تقدمهم في السن. وأخيرا، يمكن للفرد استخدام مدخراته في حالة الفقدان المؤقت للدخل، كالبطالة على سبيل المثال.

غير أن هذا الحلم الاقتصادي لم يتحقق إلا في واقع النخب الثرية التي استطاعت تحمل نفقات المعلم الخاص لتعليم الأبناء والطبيب الخاص للحصول على خدمات الرعاية الصحية، واستخدمت ثرواتها لتغطية احتياجاتها عندما تقدم بها العمر. وعجز معظم السكان عن توفير النفقات اللازمة للحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية عالية الجودة واضطروا إلى مواصلة العمل بعد أن تقدم بهم العمر أو اعتمدوا على أبنائهم لإعالتهم. لذلك تقدم دولة الرعاية لجميع سكانها في العصر الحديث خدمات التعليم عالي الجودة والرعاية الصحية وإعانات التقاعد التي لم يكن سوى بمقدور النخبة تحمل نفقاتها في السابق. وبوجه عام، يبدو الأمر كما لو كان الفرد في العصر الحديث قد قرر إضفاء صفة الاشتراكية على رعاية الأطفال وتعليمهم، والرعاية الصحية للمرضى، والإعانات الاقتصادية لكبار السن والمجموعات الأخرى غير القادرة على العمل، مثل أصحاب الإعاقات والعاطلين. ولكن ما السبب، وكيف نشأ هذا المفهوم؟

بالرغم من النموذج الاقتصادي المعتاد، يبدو أن الإنسان كائن اجتماعي. فنحن نتفاعل معا في مجموعات كالأسر وأماكن العمل والمجتمعات والأمم،

تشير الشواهد إلى أن النجاح يتطلب حلا اجتماعيا من خلال دولة الرعاية.

ونعبأ بعدم المساواة. وهذه التفاعلات الاجتماعية هي نتاج تطورات عميقة ولا تتم بواسطة الأسواق. فقد تطور الإنسان ليصبح كائنا اجتماعيا يتمتع بقدرة فائقة على العمل والتعاون في مجموعات ويتأثر كثيرا في المقابل بكيفية توزيع ثمار العمل المشترك. وعلى المستوى الأعلى، ترعى الدولة الحديثة الصغار والمرضى وكبار السن نظرا لأن المجتمعات البشرية الأولى التي اعتمدت على الصيد وجمع الثمار قامت برعايتهم بالفعل من خلال الدعم المجتمعي.

الحد من الفقر

هل نجحت دولة الرعاية الحديثة؟ وفرت الدولة التعليم للجميع قديما، وكان ذلك بمثابة اللبنة الأولى لدولة الرعاية في القرن التاسع عشر في بروسيا والولايات المتحدة. ويتفق الجميع تقريبا على أن القوة العاملة المتعلمة شرط للتنمية الاقتصادية على المدى الطويل. ويمكن توفير التعليم للجميع من خلال مزيج من التعليم الإلزامي والتمويل الحكومي. وهناك حاجة للتمويل الحكومي نظرا لأن الأسر منخفضة ومتوسطة الدخل لا تستطيع تحمل النفقات المرتفعة للتعليم عالي الجودة. ويتيح ذلك بدوره فرصة لأطفال الأسر المعوزة لتحقيق النجاح الاقتصادي. ويتضح من تجربة القروض الطلابية الباهظة والمدارس المستغلة الهادفة للربح أن نتائج الأسواق والدوافع الربحية دائما ما تكون أسوأ كثيرا.

وفي الاقتصادات المتقدمة، نجد أن تكلفة نظم الرعاية الصحية الحديثة أعلى من التعليم. وفي غياب التمويل الحكومي، سيتمكن الأثرياء وحدهم من تحمل نفقات الرعاية الصحية. لذلك فإن التأمين الصحي الشامل الممول في معظمه من خلال الحكومة لا يزال هو الحل الوحيد لتوفير رعاية صحية جيدة للجميع، وهو من الأهداف التي تحظى بتأييد كبير ويساهم باستمرار في زيادة الأعمار في البلدان الأكثر ثراء.

وتشير دراسات كثيرة إلى أن الفرد لا يجيد الادخار لمرحلة التقاعد أو حتى الاحتفاظ بمبلغ زهيد لتعويض أي خسائر مؤقتة في الدخل. لذلك تنظم دولة الرعاية الادخار من خلال الضرائب وإعانات التقاعد أو البطالة. وهذا الحل الاجتماعي يساهم بلا شك في الحد بدرجة كبيرة من الفقر في المراحل العمرية المتقدمة أو خلال فترات البطالة، كما يحظى بتأييد واسع أيضا.

منطق معكوس

ماذا يعني ذلك بالنسبة للمشورة بشأن السياسات الاقتصادية؟ يفترض علم الاقتصاد أن البشر كأفراد يجيدون حل مشكلات التعليم والتقاعد والتأمين الصحي، ولكن الشواهد تشير إلى أن النجاح يتطلب حلا اجتماعيا من خلال دولة الرعاية. ويقوم علم الاقتصاد عادة على منطق معكوس: حيث يهتم بتأثير حجم دولة الرعاية على النمو، على الرغم من أن نشأتها في منتصف القرن العشرين صاحبها نمو عادل وغير مسبوق في البلدان الغربية (راجع دراسة Piketty 2020). ويهتم كذلك بدور دولة الرعاية في الحد من الحافز على العمل لدى الفرد، في حين أن المجتمعات قررت طوعا خفض أعباء العمل عن كاهل الصغار وكبار السن من خلال توفير التعليم للجميع ومنافع التقاعد، والأفراد الذين فرض عليهم العمل بما يتجاوز طاقتهم من خلال لوائح العمل.

وفي الوقت الحالي، تشهد الاقتصادات سريعة النمو، مثل الصين والهند، زيادة مستمرة في حجم حكوماتها أيضا كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، ولكنها لا تقترب بأي حال من الأحوال من المستويات المحققة في الاقتصادات المتقدمة (راجع دراسة Chancel and others 2022). وإن صحت التحليلات الواردة في هذا المقال، يعني ذلك أن قطاعات كبيرة من سكان هذه البلدان ستظل محرومة من الحصول على التعليم عالي الجودة والرعاية الصحية وإعانات الشيخوخة، مما سيحول دون تحقيق نمو اقتصادي واسع النطاق ورخاء اقتصادي شامل للجميع. FD

إيمانويل ساينز أستاذ الاقتصاد بجامعة كاليفورنيا، بيركلي. ويستند هذا المقال في جزء منه إلى المحاضرة التي ألقاها المؤلف أمام الرابطة الاقتصادية الأمريكية عام ٢٠٢١ بعنوان «Public Economics and Inequality: Uncovering our Social Nature».

المراجع:

Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, and Gabriel Zucman. 2022. *World Inequality Report 2022*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

الرسم التوضيحي: ISTOCK / INHAUSCREATIVE

جائحة التعليم

خسائر التعلُّم الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩ ستكلفنا مستقبلنا، ما لم ننفق على التعليم

ياميني آيار

الصورة: إهداء من مركز بحوث السياسات

دخل أبنائي آخر مرة من بوابات مدرستهم في العاشر من مارس ٢٠٢٠، قبل أسابيع من إعلان الإغلاق العام في الهند. وبعد مرور عامين، لا تزال المدارس مغلقة في كثير من أنحاء البلاد. وقد سارت بعض الولايات عكس التيار فأعادت فتح المدارس في عام ٢٠٢١ — وإن كان جزئيا فقط، حيث تم قصر الحضور على الصفوف المدرسية الأعلى وعلى نصف عدد الطلاب في اليوم الواحد. وفي كل مرة تحدث فيها طفرة في عدد الإصابات، كانت المدارس أولى الجهات التي تغلق أبوابها ولم تستأنف نشاطها الذي يعتمد على المخالطة المباشرة إلا بعد شهور من استئناف الأنشطة الاقتصادية الأخرى.

لقد تمت الاستعاضة عن الفصل الدراسي المادي بغرفة منصة «زووم»، حيث يلوِّح أبنائي لأصدقائهم ويتحدثون إلى مدرسيهم من خلال صندوق صغير. وتتضح كل يوم التكاليف العاطفية وتكاليف التنمية والتعلُّم الناجمة عن هذا التحوُّل من الفصل الدراسي إلى غرفة منصة «زووم».

الفجوة الرقمية

لكن أبنائي من بين القلة المحظوظة. فحتى غرفة منصة «زووم» تعد من قبيل الرفاهية في معظم أنحاء الهند. وفي سبتمبر ٢٠٢١، توصل مسح شمل ١٤٠٠ طفل من أطفال المدارس المقيمين في المناطق المحرومة في ١٥ ولاية (Bakhla and others 2021) إلى أن ٨٪ فقط من أطفال المناطق الريفية و٢٤٪ من أطفال المناطق الحضرية لديهم إمكانية الحصول على التعليم النظامي عبر شبكة الإنترنت. وفي الواقع، لم يحصل معظم أطفال الهند على تعليم نظامي لمدة عامين.

والهند ليست وحدها. فقد طال إغلاق المدارس ١,٦ مليار طفل في مختلف أنحاء العالم. ومع ذلك، قامت البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط بإغلاق المدارس لفترة أطول بكثير مقارنة بمعظم البلدان الأعلى دخلا. وفي أجزاء من جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية وإفريقيا، تم إغلاق المدارس بالكامل لأكثر من ٨٠ أسبوعا. وجاءت أوغندا، التي أعادت فتح مدارسها في يناير ٢٠٢٢، على رأس القائمة بإغلاق جزئي أو كامل استمر لمدة ٨٢ أسبوعا.

والبلدان التي لديها أدنى مستويات النفاذ الرقمي شهدت أيضا أطول فترات الإغلاق. وتشير تقديرات دراسة أجراها بنك التنمية الآسيوي في عام ٢٠٢١ إلى أن ٤١٪ فقط من الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط في آسيا يمكنها الحصول على خدمات الإنترنت.

وفي غرب ووسط إفريقيا، حل الإعلام المرئي والمسموع محل الفصول الدراسية في المدارس بسبب الإمكانات المحدودة في الوصول إلى خدمات شبكة الإنترنت. ومع ذلك فإن ٢٦٪ فقط من الأسر في المناطق الريفية تمتلك جهاز تلفزيون (World Bank, UNESCO, and UNICEF 2021).

وفي الهند، يتم التعلُّم من بُعد في الأساس من خلال الهواتف المحمولة، لكن هناك مسحا أجرته منظمة براثام غير الحكومية في عام ٢٠٢١، مسح التقرير السنوي عن حالة التعليم، يوضح أن ٦٨٪ فقط من الأسر التي لديها أطفال في سن المدرسة الابتدائية في المناطق الريفية تمتلك هواتف ذكية. ومن بين هؤلاء، ربع الطلاب فقط يستخدمون هذه الهواتف؛ لذلك لم يحصلوا على أي تعليم لمدة عامين تقريبا.

القيمة التعليمية

بغض النظر عن النفاذ الرقمي، كانت جودة التعلُّم متدنية. وبالنسبة للهند، يقدم مسح التقرير السنوي عن حالة التعليم التقييم المقارن الوحيد لمستويات التعلُّم قبل وأثناء الجائحة في مناطق ريفية مختارة. ففي ولاية تشاتيسغار، التي أعادت فتح المدارس في أغسطس ٢٠٢١، توصل المسح إلى أن قدرة طلاب المستويين الثالث والخامس على قراءة كتاب مدرسي مقرر على طلاب المستوى الثاني من مرحلة التعليم الأساسي قد تراجعت بأكثر من ١٥ نقطة مئوية. وفي ولاية كارناتاكا الريفية، كان مستوى ١٩,٢٪ من طلاب المستوى الثالث في عام ٢٠١٨ يتناسب مع مستوى الصف الدراسي (أي تمكنوا من قراءة كتاب مدرسي مقرر على طلاب المستوى الثاني). وقد انخفضت هذه النسبة إلى ٩,٨٪ في عام ٢٠٢٠. وهناك خسائر مماثلة في القدرة على إجراء العمليات الحسابية الأساسية. ففي عام ٢٠٢٠، تمكن ١٧,٣٪ فقط من الطلاب من إجراء عملية طرح بسيطة، مقابل ٢٦,٣٪ في عام ٢٠١٨.

ولا يقتصر الأمر على الهند. فوفقا لتقديرات بنك التنمية الآسيوي، فقد الطلاب في جنوب آسيا، حيث شهدت المدارس أطول فترات الإغلاق، حوالي ٠,٥٥ سنة دراسية معدَّلة لمراعاة مستوى التعلُّم في إبريل ٢٠٢١. أما في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، حيث ظلت معظم المدارس مفتوحة، لم يفقد الطلاب سوى ٠,٠٨ سنة دراسية معدَّلة لمراعاة مستوى التعلُّم.

وتؤدي خسائر التعلُّم إلى إلحاق أضرار كبيرة بالإنتاجية مدى الحياة. وقامت دراسة Andrabi, Daniels, and Das (2020) ببحث تأثير فقدان ١٤ أسبوعا دراسيا على الطلاب الباكستانيين بعد زلزال عام ٢٠٠٥. وتشير تقديرات الدراسة إلى أن نقص التعلُّم بين هؤلاء الأطفال قد يؤدي إلى خسائر في الدخل مدى الحياة بنسبة ١٥٪. ولنتأمل الآن ما سيترتب على إغلاق المدارس لمدة عامين تقريبا ومحدودية التعلُّم من بُعد. ووفقا لتقديرات بنك التنمية الآسيوي، فإن خسائر الإنتاجية في المستقبل وخسائر الدخل مدى الحياة للطلاب المتضررين يمكن أن تصل إلى ١,٢٥ تريليون دولار في آسيا النامية، أي ما يعادل ٥,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة في عام ٢٠٢٠.

الاستثمار في التعلُّم

الآن، وبعد مرور عامين على انتشار الجائحة، ومع انحسار الموجة الثالثة، فحتى البلدان المتشددة مثل الهند تتخذ خطوات لإعادة فتح المدارس. ولكن المدارس لا تفتح أبوابها للعمل كالمعتاد. وتتيح إعادة فتح المدارس الفرصة لتعويض خسائر التعلُّم في هذين العامين وإصلاح الأضرار طويلة الأجل. وسيتطلب ذلك موارد مالية كبيرة لتوفير الفصول الدراسية المادية، والمواد التعليمية، وبالقطع المدرسين.

وسيتطلب تعويض النقص في التعلُّم أكثر من ذلك بكثير. فمنذ وقت طويل، كانت الفصول الدراسية في أجزاء كثيرة من العالم ضحية لمبادئ وطرق التدريس التي تركز على إكمال المقررات الدراسية ومعايير المناهج الدراسية، بدلا من التركيز على ما يعرفه الأطفال. كذلك فإن إغلاق المدارس لمدة عامين جعل المنهج الدراسي، بشكله الحالي، في غير محله. ولعلاج خسائر التعلُّم، يتعين على النظم المدرسية العودة إلى الأسس (الإلمام الأساسي بالقراءة والكتابة والحساب) والسماح بربط الأطفال مجددا بالتعليم المدرسي لتعويض ما فاتهم. وهذا يعني الاستثمار في قياس خسائر التعلُّم وإعطاء الأطفال دروس تقوية قبل أن ينتقلوا إلى الصف الدراسي التالي ويدخلوا السباق مجددا لإكمال المقرر الدراسي.

قامت البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط بإغلاق المدارس لفترة أطول بكثير مقارنة بمعظم البلدان الأعلى دخلا.

كل هذا يتطلب موارد مالية. ولكن مطالب الإنفاق أصبحت ضرورية في وقت تتطلع فيه البلدان إلى تقليص إجراءات تنشيط الإنفاق المرتبط بالجائحة وإعادة فرض الانضباط المالي. فالهند، على سبيل المثال، التي أعلنت في الأول من فبراير عن موازنتها للسنة المالية ٢٠٢٢–٢٠٢٣، تعتزم تخفيض الإنفاق العام بنسبة ٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية الجديدة مقارنة بالسنة المالية ٢٠٢٠–٢٠٢١. وقد وقعت موازنات التعليم، التي تم تخفيضها في ذروة الجائحة، ضحية لأهداف عجز المالية العامة ولم تتم زيادتها. ونظرا للتكاليف الاقتصادية طويلة الأجل الناجمة عن إغلاق المدارس، فإن هذا الإحجام عن الإنفاق على التعليم يدل على قصر نظر. فهناك حاجة ماسة للاستثمار في التعليم. وما لم يتم ذلك، فإن تكاليف جائحة كوفيد–١٩ سيستمر أثرها لفترة طويلة في المستقبل. FD

ياميني آيار هي الرئيس والمسؤول التنفيذي في مركز بحوث السياسات في الهند.

المراجع:

Andrabi, T., B. Daniels, and J. Das. 2020. "Human Capital Accumulation and Disasters: Evidence from the Pakistan Earthquake of 2005." RISE Working Paper Series 20/039. https://doi.org/10.35489/BSG-RISEWP_2020/039.

Asian Development Bank (ADB). 2021. "Learning and Earning Losses from COVID-19 School Closures in Developing Asia." Mandaluyong, Philippines.

Bakhla, Nirali, Jean Drèze, Vipul Paikra, and Reetika Khera. 2021. "Locked Out: Emergency Report on School Education." https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/locked-out-emergency-report-on-school-education.

World Bank, UNESCO, and UNICEF. 2021. "The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery." Washington, DC.

صورة ملتقطة جوا لتقاطع كوامي نكروما في أكرا، غانا.

الإنفاق كأحد آليات الاستجابة

على الأمم الإفريقية تطبيق الممارسات الديمقراطية في إدارة ماليتها العامة وإلا فإنها قد تشهد رد فعل عنيفا من جماهير الناخبين

كين أوبالو

يفرض ضعف نظم إدارة المالية العامة معوقات هائلة أمام النمو الاقتصادي والتنمية في الدول الإفريقية. فعلى جانب الإيرادات، تفتقر منظومة التحصيل الضريبي في بلدان إفريقية كثيرة إلى كفاءة الأداء. ففي عام ٢٠١٨، بلغ متوسط الحصيلة الضريبية كنسبة من إجمالي الإنتاج المحلي في إفريقيا ١٦,٥٪ — حيث تتفاوت النسبة من ٦,٣٪ في نيجيريا إلى ٣٢,٤٪ في سيشيل. وعلى جانب النفقات، يعني ضعف الرقابة التشريعية أن آليات تحديد اعتمادات الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها تعكس غالبا أولويات السلطة التنفيذية. والنتيجة: لا تصل إلى الشعوب الإفريقية سوى جزء من الإيرادات المحصلة في صورة سلع وخدمات عامة. وتفقد هذه الدول جانبا كبيرا من إيراداتها نتيجة الإنفاق على مشروعات سيئة التخطيط وغير مجدية، والفساد وإهدار الموارد بوجه عام. وبالنسبة للاقتراض، أدى ارتفاع مستويات الدين العام مؤخرا في عدد من البلدان الإفريقية إلى إثارة مخاوف بشأن انعدام الشفافية والمساءلة.

ويتطلب التصدي لهذه المشكلات أكثر من مجرد إجراءات تصحيحية فنية في عمليات الخزانة العامة بإفريقيا. ويرجع ذلك إلى أن نظم إدارة المالية العامة تعكس في جوهرها تعهدات مالية ضمنية تجاه المجتمعات. لذلك ينبغي أن تعكس الإصلاحات التعهدات المالية المستجدة التي التزمت بها الدول الإفريقية تجاه ناخبيها. ومن أهم ما يميز هذا الميثاق المالي وجود رابط متوقع بين البقاء المشروع للسياسيين في السلطة أو فوزهم في الانتخابات والتزامهم بالاستثمار في السلع والخدمات العامة المنظورة التي تعهدوا بتوفيرها. وفي النظم الديمقراطية وغير الديمقراطية (النظم الانتخابية التي تقوم على حكم الفرد) على حد سواء في إفريقيا، أدت المنافسة الانتخابية (بغض النظر عن مساوئها)

الصورة: ISTOCK/ GRAVITYGH STUDIOS; MRDANNYD

يتعين ربط الضرائب بتوفير السلع والخدمات العامة لتعزيز ثقة الشعوب.

إلى زيادة الطلب على الطرق، والكهرباء، والمدارس العامة، وسهولة الحصول على خدمات الرعاية الصحية، ودعم المنتجات الزراعية وخدمات الإرشاد، والحماية الاجتماعية، وغير ذلك من السلع والخدمات العامة. وقد ساهمت تجارب العديد من البلدان الإفريقية على مدار العقدين الماضيين في تعزيز هذا الميثاق المالي الضمني. فعلى سبيل المثال، أدى نجاح المنطقة في توفير التعليم الابتدائي للجميع في إطار الأهداف الإنمائية للألفية الصادرة عن الأمم المتحدة إلى طلب شعبي هائل على التعليم الثانوي والجامعي.

الشعب مصدر السلطة

كيف سيتسنى للبلدان الإفريقية تمويل المطالبات المتزايدة من جانب شعوبها على أساس مستدام؟ وبما أن تجاهل الشعب ليس من الخيارات المطروحة، لا يمكن أن تستمر نظم إدارة المالية العامة في إفريقيا في التركيز على الاقتصاد الكلي فقط أو فصل الضرائب والإنفاق العام عن السياسة العامة. وعوضا عن ذلك، ينبغي أن تقوم نظم إدارة المالية العامة على الصفقات السياسية — ضمن الحدود التي يكفلها الدستور. ولتعزيز ثقة الشعوب، يتعين ربط الضرائب بتوفير السلع والخدمات العامة. ومن نفس المنطلق، ولضمان توجيه الإنفاق العام حسب أولويات الممولين الضريبيين، يتعين على المشرعين على المستوى الوطني والمستويات دون القومية الاضطلاع بدور أساسي في تحديد اعتمادات الموازنة والرقابة عليها. وأخيرا، يتعين صنع السياسات من خلال عملية تشاركية تعكس الواقع السياسي لكل بلد.

غير أن إطلاق العنان للديمقراطية سيكشف بلا شك عن «أوجه قصور» شديدة في نظم إدارة المالية العامة. ولكن أوجه القصور تلك ينبغي النظر لها باعتبارها من مزايا، لا من مساوئ، الإدارة الديمقراطية للمالية العامة. فالممارسة هي السبيل الوحيد الذي سيتسنى من خلاله للسلطة التشريعية والمؤسسات الأخرى في إفريقيا إرساء التقاليد والمعايير المؤسسية اللازمة لإحداث تحول ديمقراطي شامل في الإدارة الضريبية والإنفاق العام والرقابة. والخلاصة هي أن التحايل على الجانب التشريعي في عمليات الموازنة سيعوق التطور المؤسسي لنظم إدارة المالية العامة في المنطقة — مما ستنشأ عنه تكلفة ضخمة على المدى الطويل بسبب الطلب الشعبي المتزايد على السلع والخدمات. وتشير الاتجاهات الديمغرافية والسياسية في الدول الإفريقية إلى أن تباطؤ الاستجابة من جانب الحكومات سيفرض عليها ضغوطا شعبية متزايدة، كما أن فشل الاستجابة قد يعرضها لثورة شعبية أو يسقطها من خلال انقلابات عسكرية أو انتفاضات جماعية.

ويتعين على المؤسسات متعددة الأطراف، مثل صندوق النقد الدولي، الاضطلاع بدور كبير في تشجيع التحول الديمقراطي لنظم إدارة المالية العامة في إفريقيا. وكخطوة أولى، يتعين على هذه المؤسسات إجراء تقييم دقيق للضغوط التي تواجه السياسيين الأفارقة. فالفوز بالمناصب والاحتفاظ بالسلطة من خلال الانتخابات الشعبية (سواء في النظم الديمقراطية أو النظم الانتخابية التي تقوم على حكم الفرد) يعطي حافزا قويا للسياسيين لدعم وتمويل المشروعات المنظورة، كالطرق والمدارس والمستشفيات. ويمكن القول ببساطة إن افتتاح المشروعات الجديدة هو العملة الأساسية في مضمار السياسات الانتخابية. لذلك يجب أن تتسق المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي مع تصورات وحوافز الشخصيات السياسية المحورية. فلن يكفي اقتراح إصلاحات تقليدية تتجاهل السياقات المحلية ومتابعة إخفاقات هذه البلدان وتوجيه اللوم لها بسبب «الافتقار إلى الإرادة السياسية». لذلك يجب التعامل بجدية مع حوافز السياسيين كركيزة أساسية في أي مساعدات فنية مقدمة لهذه البلدان.

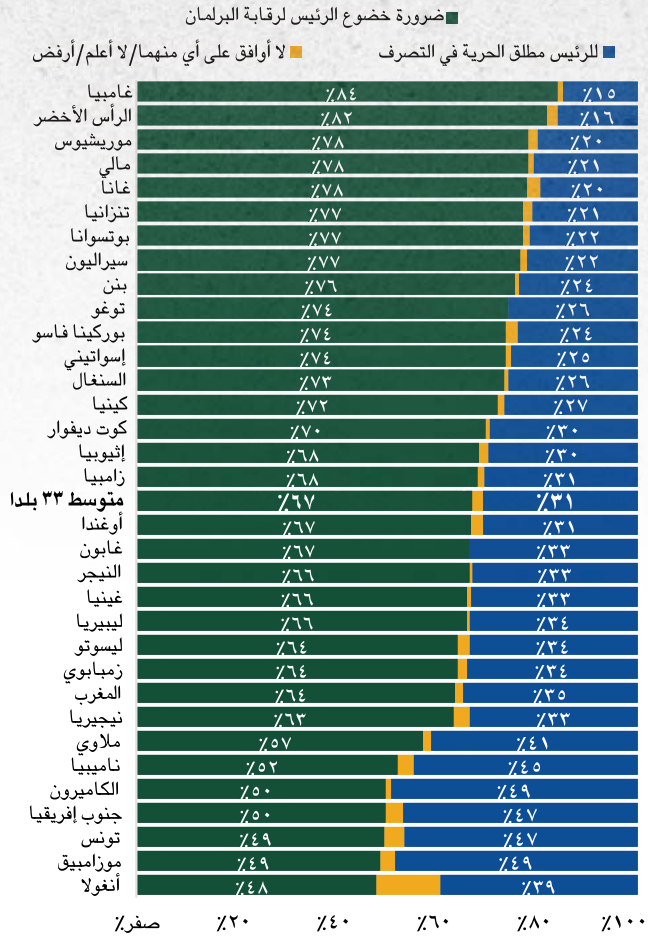
ويجب ألا يقتصر التعاون مع البلدان على السلطة التنفيذية فقط. فإلى جانب التعامل مع الخزانة العامة والبنوك المركزية، ينبغي أن تجتمع المؤسسات متعددة الأطراف بصفة دورية مع ممثلي السلطة التشريعية والأطراف الأخرى المعنية في الدول الإفريقية. وينص القانون في العديد من البلدان الإفريقية على إلزام السلطة التشريعية بالمشاركة في المنظومة الضريبية وتحديد اعتمادات الموازنة واتفاقيات الدين وغير ذلك من وظائف نظام إدارة المالية العامة. ويتعين على صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات متعددة الأطراف توظيف هذه المتطلبات القانونية في بناء علاقات قوية مع السلطة التشريعية. وأثناء الزيارات القطرية، يجب ألا يُكتفى بمقابلة رئيس السلطة التشريعية. بل ينبغي توسيع وتعميق نطاق العلاقات، بما في ذلك مع أعضاء اللجان المعنية بالضرائب واعتمادات الموازنة وأهم القطاعات المنفقة، مثل الزراعة والتعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية. ومن خلال عقد لقاءات دورية مع أعضاء السلطة التشريعية، سيتسنى للمسؤولين في المؤسسات متعددة الأطراف فهم الديناميكيات السياسية المحلية بصورة أفضل، مما قد يساهم في جعل برامج المساعدة الفنية والإصلاحات المقترحة أكثر اتساقا مع الواقع السياسي.

تصورات وآراء متغيرة

تعد التصورات والأفكار مهمة أيضا. فمعظم مواطني البلدان الإفريقية ينظرون إلى عمليات نظم إدارة المالية

إحكام الرقابة على الحكومة

توافق الأغلبية العظمى من المشاركين في مسح تم إجراؤه على بلدان إفريقيا جنوب الصحراء على ضرورة خضوع الإنفاق العام لرقابة السلطة التشريعية.



المصدر: Afrobarometer Data, Round 8, 2019–20 (http://www.afrobarometer.org).

ملحوظة: طُرح السؤال التالي على المجيبين: أي العبارات التالية أقرب إلى رأيك؟ العبارة الأولى: ينبغي أن يضمن البرلمان قيام الرئيس بصفة دورية بعرض أوجه الإنفاق الحكومي لأموال الممولين الضريبيين أمام البرلمان. العبارة الثانية: ينبغي أن يولي الرئيس اهتمامه لتنمية البلد بدلا من إهدار الوقت في تبرير أفعاله. (٪ الذين أجابوا «أوافق» أو «أوافق تماما» على كل عبارة).

العامة باعتبار أنها تتصف بعدم الشفافية أو الفساد أو كليهما. ففي الجولة السابعة من مسح البارومتر الإفريقي (٢٠١٦–٢٠١٨) الذي تم إجراؤه على ٣٤ بلدا على سبيل المثال، وافق ٣٦,١٪ من المجيبين فقط على أداء الحكومات في مكافحة الفساد. وفي مسح مماثل، وافق معظم المجيبين على ضرورة خضوع الرئيس لرقابة السلطة التشريعية (انظر الرسم البياني). ويتطلب التصدي لهذه الأمور أكثر من مجرد جهود عامة لمكافحة الفساد. بل يتعين أن تستهدف الإصلاحات التصورات والمفاهيم العامة حول أهم أسباب الفساد — بما في ذلك تدني الطاقة الاستيعابية للموازنة، والمحسوبية السياسية، والسمات الأساسية للعلاقة الانتخابية بين السياسيين والناخبين. وبدلا من التعامل مع الفساد باعتباره مشكلة أخلاقية أو قانونية، ينبغي أن يدرك القائمون على تنفيذ الإصلاحات العلاقة بين أنواع محددة من الفساد والسياسات التوزيعية. ويعني ذلك فهم العلاقات بين فساد القطاع العام وجماعات الضغط في القطاع الخاص وتمويل الحملات الانتخابية وخدمة الدوائر الانتخابية والمدفوعات السياسية بين النخب اللازمة لاستقرار الدولة. وسيتيح ذلك للقائمين على تنفيذ الإصلاحات التمييز بين الفساد القائم على نظرية «تكلفة المعاملة»، والذي يمكن تقنينه من خلال التشريعات والقواعد التنظيمية (كما هو الحال في العديد من الديمقراطيات الراسخة) وأشكال السرقة المعتادة للموارد العامة.

وهناك حاجة ماسة إلى التعاون القائم على الأفكار في سياق تحليل السياسات وتصميمها. وغالبا ما يواجه الإنفاق العام في العديد من البلدان الإفريقية ضغوطا شعبية نتيجة تباين المصالح العرقية والإقليمية المتركزة جغرافيا بما لها من أفكار مختلفة (ومتعارضة في بعض الأحيان) حول ماهية الاستثمار في «التنمية». ويتطلب ذلك الاستثمار في مستودعات الفكر السياسي المحلية، ولا سيما من أجل تحديد السبل الأكثر إنتاجية لإنفاق الموارد الشحيحة. ويمثل توليد السياسات والأفكار محليا ميزة كبيرة، حيث تكون هذه السياسات مصممة على الأرجح حسب الاحتياجات المحلية — وممثلة لها. ويمكن للمؤسسات متعددة الأطراف لاحقا بناء علاقات مع مستودعات الفكر تلك كوسيلة لتعظيم تأثيرها على السياسات.

وفي ظل المسارات الديمغرافية والسياسية الحالية لقارة إفريقيا، يُتوقع تفاقم التحديات المفروضة على نظم إدارة المالية العامة. فالنمو السكاني والتوسعات الحضرية السريعة واحتدام المنافسة الانتخابية جميعها عوامل ستساهم في فرض ضغوط جسيمة على الحكومات من أجل زيادة الإنفاق على السلع والخدمات العامة. وفي ظل الحاجة إلى الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي، قد يكون من المغري فصل نظم إدارة المالية العامة عن المطالبات السياسية. غير أن هذا المنهج سيؤدي على الأرجح إلى الإخفاق، نظرا لجميع الأسباب الموضحة آنفا. لذلك فإن الاستيعاب التام للسياسات والعمليات المؤسسية هو السبيل الوحيد لنجاح البلدان الإفريقية في بناء نظم قوية وديمقراطية لإدارة المالية العامة قادرة على الاستجابة لاحتياجات شعوبها. FD

كين أوبالو أستاذ مساعد في كلية وولش للسلك الدبلوماسي بجامعة جورج تاون.

الضرائب والعقد الاجتماعي الجديد

كشفت الجائحة عن تكلفة غياب العدالة الضريبية — وحان الوقت لتصحيح الأوضاع

أليكس كوبهام

الصورة مهداة من شبكة العدالة الضريبية

ليس بوسعنا أن نعيد التفكير في سياسة المالية العام في سياق الجائحة فقط. فنحن على وشك أن نشهد أزمات على جانب المناخ والتنوع الإحيائي أيضا، وهي أزمات تمس العدالة الاجتماعية في نهاية الأمر.

وقد اتضح من الاستجابة الفورية للجائحة القوة الكبيرة التي تتمتع بها الدول في العمل من أجل المصلحة العامة. غير أن العديد من الدول يبدو أنه لا يعبأ بما نشهده من أوجه عدم مساواة غاشمة داخل البلدان وفيما بينها. ولن يمكن إحداث التحول الجذري اللازم لمواجهة هذه الأزمات إلا بتجديد العقد الاجتماعي. ويعني ذلك ضرورة التركيز على الركائز الضريبية الأربع في تحليلاتنا وسياساتنا لإصلاح القواعد الضريبية المعطلة وإعادة بناء مفهوم مساءلة الحكومات.

التمكين من خلال الضرائب

تتيح المنظومة الضريبية الفعالة بالطبع توليد الإيرادات وإعادة توزيع الدخل لضمان قدرة الدول على تقديم خدمات عامة وبنية تحتية عالية الجودة والقضاء على أوجه عدم المساواة في الوقت نفسه. ولكنها تتيح أيضا إعادة تسعير المنافع العامة و«الأضرار» العامة (مثل تكاليف الصحة العامة الباهظة الناجمة عن استهلاك الأفراد للتبغ). وتعتمد الاستجابات المناخية التي تتطلب إعادة تسعير الكربون أو الانبعاثات الأخرى على هذه الركيزة.

ولكن الركيزة الضريبية الرابعة هي الأهم على الإطلاق، ألا وهي التمثيل. فالضرائب هي التي تحافظ على تماسك العقد الاجتماعي. فعندما يدفع المواطنون الضرائب، يصبح بإمكانهم مساءلة حكوماتهم عن أوجه إنفاق أموالهم. لذلك فإن نسبة الإيرادات الضريبية في الإنفاق الحكومي هي أحد المتغيرات القليلة للغاية التي دائما ما ترتبط بتحسين جودة الحكومات ونزاهتها والحد من الفساد.

والضريبة لا تتيح للدول وسيلة لإعمال حقوق الإنسان تدريجيا فحسب، بل تساهم أيضا في تعزيز الحافز لدى الدول على الوفاء بهذا الوعد من خلال زيادة فعالية التمثيل السياسي. وتمثل الضرائب المباشرة — ضريبة الدخل والأرباح على سبيل المثال، وليس ضريبة الاستهلاك — العنصر الأهم على الإطلاق في هذه العلاقة.

ولكن من قبيل المفارقة أن المواطنين والأسر الأقل دخلا يقع على عاتقهم العبء الأكبر من الضرائب، كنسبة من إجمالي دخولهم، بل إنها تؤدي إلى زوال التمكين عنهم بصورة مستمرة.

والسبب في هذه النتيجة أن الجزء الأكبر من الضرائب الذي تدفعه الأسر الأقل دخلا دائما ما يكون في صورة ضرائب غير مباشرة. ويستحوذ الاستهلاك بالطبع على النسبة الأكبر من دخل هذه الأسر، وبالتالي يقع العبء الأكبر لضرائب الاستهلاك عليها — بصورة تنازلية بالطبع. ولكن هذه الضرائب لا تذكي شعور المواطنة الضريبية بقدر الضرائب المباشرة على الدخول أو الثروات الشخصية. ونظرا لأن ضريبة القيمة المضافة والضرائب المماثلة عادة ما تكون غير ملحوظة، نجد أن مموليها أقل إدراكا لهذا الشعور، وأقل تأثيرا بالتالي في تعزيز التمثيل السياسي ودعم المساءلة والعقد الاجتماعي.

وبالطبع فإن الأسر الأقل دخلا تضم عددا أكبر من المواطنين الذين يكافحون بالفعل من أجل التمثيل. وهذه الأسر تعولها النساء على الأرجح وتضم أصحاب الإعاقات والمجموعة العرقية اللغوية المهمشة التي يُمارس ضدها التمييز العنصري وذوي الميول الجنسية المغايرة.

وقد رأينا بادرة أمل في سياق الجائحة، حيث أدرك المواطنون بوضوح مدى قوة الدول في العمل على حماية الصحة العامة وأوجه عدم المساواة العميقة أيضا بين المنتفعين من هذه الجهود.

ومعظم هذه المجموعات تجد نفسها على الأرجح خارج النظم الحكومية الرسمية وغالبا ما تُستبعد بالتالي من نطاق الخدمات العامة والتحويلات المالية. أي أن أفراد هذه المجموعات غالبا ما يسقطون سهوا، ويُحرمون دائما من مزايا الإنفاق الاجتماعي الذي يساهمون بصورة كبيرة فيه من خلال الضرائب غير المباشرة.

وعندما تعجز النظم الضريبية عن إرساء الركيزة الرابعة — التمثيل — تتفاقم المشكلة وتترسخ أوجه عدم المساواة السياسية والاقتصادية، مما يؤدي إلى تقويض العقد الاجتماعي مع الفئات المهمشة بالفعل.

معوقات وطنية وإخفاقات دولية

تفتقر الحوافز السياسية على المستوى الوطني إلى أي شكل من أشكال الاتساق. وعادة ما يتم إيلاء الأولوية لتحقيق الشعبية على المدى القصير لضمان النجاح في الانتخابات، مما يشجع على خفض الضرائب، بما في ذلك الضرائب غير المباشرة وغير الملحوظة لامتصاص حنق الناخبين. لكن تعزيز العقد الاجتماعي على المدى المتوسط والطويل يتطلب المزيد من الضرائب المباشرة الملحوظة التي تشجع المواطنين على المطالبة بالمساءلة.

وقد رأينا بادرة أمل في سياق الجائحة، حيث أدرك المواطنون بوضوح مدى قوة الدول في العمل على حماية الصحة العامة وأوجه عدم المساواة العميقة أيضا بين المنتفعين من هذه الجهود. وتؤكد المطالبات العامة لتوفير الخدمات العامة والضمان الاجتماعي للجميع على الحاجة إلى تدابير ضريبية أطول أجلا. والطرف الذي ينبغي أن يتحمل الالتزامات الضريبية الجديدة معروف بالطبع — فقد تفاقمت أوجه عدم المساواة الحادة في توزيع الثروات خلال الجائحة.

ولكن حتى في ظل الالتزام السياسي المحلي، دائما ما يعوق ضعف القواعد الضريبية الدولية تطبيق الضرائب المباشرة. فهذه القواعد والمقترحات الأخيرة المقدمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا تتطلب حتى الآن فرض ضرائب على الشركات متعددة الجنسيات في البلدان التي تمارس فيها أنشطتها الاقتصادية، ولا تحظر إلى الآن عدم الإفصاح عن ملكية الأصول وتدفقات الدخل — الذي يمثل محور جميع قضايا الاستغلال الضريبي الفردية، بل معظم قضايا الفساد وجميع التدفقات المالية غير المشروعة بوجه أعم.

ومنذ أن نشأت شبكة العدالة الضريبية عام ٢٠٠٣، سعينا إلى إرساء أساسيات الشفافية الضريبية على مستوى العالم. وتشمل هذه الأساسيات التبادل التلقائي للمعلومات المالية لضمان توافر المعلومات اللازمة للسلطات الضريبية الوطنية عن الحسابات المصرفية الخارجية لمواطنيها، والشفافية بشأن الملاك المستفيدين من خلال إنشاء سجلات عامة للشركات والصناديق الاستئمانية والشراكات والكيانات القانونية الأخرى بحيث لا يمكن استخدامها للتستر على الانتهاكات، وأخيرا الإبلاغ عن الأنشطة حسب البلد، وهو إجراء بسيط يضمن مساءلة الشركات متعددة الجنسيات في حالة وجود اختلاف بين بلد ممارسة النشاط وبلد الإقرار عن الأرباح ودفع الضرائب.

وقد تم إحراز تقدم هائل بالفعل. فجميع هذه الأفكار تم تجاهلها في الأصل باعتبارها مثالية وغير واقعية. ولكن الآن وبعد مرور ما لا يزيد على عشر سنوات، أكدت مجموعة الثمانية تأييدها لتطبيق ترتيبات التبادل التلقائي والإبلاغ عن الأنشطة حسب البلد، ثم أقرت مجموعة العشرين لاحقا المبادئ الثلاثة جميعها. غير أنه لا تزال هناك فجوات كبيرة في التنفيذ الفعلي حتى الآن، ودائما ما يتم استبعاد البلدان الأقل دخلا من مزايا التعاون في إطار آليات التبادل الدولي للمعلومات المالية وبيانات الأنشطة حسب البلد للشركات الخاصة التي تشرف على تنفيذها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

أوجه عدم المساواة العالمية

تؤدي هذه الإخفاقات الدولية إلى أوجه عدم مساواة صارخة في توزيع الحقوق الضريبية بين بلدان العالم. وتحديدا، تحُرم البلدان الأقل دخلا من حقها في فرض ضريبة فعلية على أرباح الأنشطة الاقتصادية والثروات المتحققة في نطاق ولايتها — وهو ما تنشأ عنه تداعيات إنسانية مباشرة.

وفي تقرير بعنوان «*The State of Tax Justice 2021*»، وهو إنتاج مشترك بين التحالف العالمي للعدالة الضريبية والهيئة الدولية للخدمات العامة وشبكة العدالة الضريبية، تشير التقديرات إلى أن إجمالي خسائر الإيرادات العالمية الناجمة عن الاستغلال الضريبي عبر الحدود من جانب الممتنعين عن الإقرار عن أصولهم الخارجية والشركات متعددة الجنسيات يبلغ ٤٨٣ مليار دولار أمريكي سنويا تقريبا — أي ما يكفي لحصول جميع سكان العالم على ثلاث جرعات إضافية من اللقاح.

ويقع الجانب الأكبر من الخسائر بالقيمة المطلقة على عاتق البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تتحمل مسؤولية تطبيق القواعد الضريبية — ومعظمها من القوى الإمبريالية السابقة. ولكن البلدان الأقل دخلا — ومعظمها مستعمرات سابقة — تتحمل الخسارة الأكبر كنسبة من إيراداتها الضريبية أو ميزانياتها لقطاع الصحة العامة على سبيل المثال. وتؤدي هذه الخسائر مباشرة إلى خسائر في الخدمات العامة وفي التنمية البشرية بالتالي — بما في ذلك آلاف الوفيات غير المبررة.

وفي الوقت نفسه، تتحمل بعض البلدان الأكثر ثراء — الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأراضي التابعة لها — المسؤولية عن الجزء الأكبر من الخسائر الضريبية في البلدان الأخرى. ويتطلب إرساء الركائز الضريبية الأربعة التصدي لأوجه عدم المساواة الأساسية.

لنتخيل معا أننا أمام مخطط «فين» مكون من أربع دوائر. تحوي الأولى البلدان التي حققت ثرواتها من الغزو الإمبريالي، والثانية البلدان التي تتحمل المسؤولية الأكبر عن أزمة المناخ على مر التاريخ، والثالثة البلدان الأكثر استفادة من التوزيع غير العادل للحقوق الضريبية العالمية، والرابعة البلدان التي اكتنزت لقاحات كوفيد–١٩ واحتفظت بحقوق ملكيتها الفكرية لإنتاجها.

والتداخل التام بين هذه الدوائر الأربع أمر مفروغ منه دون أن نراه، ويمكن أن نستشف منه أمرين. أولا، يبدو أن البلدان في معظم هذه الدوائر تكرر نفس الاختيارات مرارا — أي إيلاء الأولوية لاحتياجاتها الملحة المتصورة على حساب الجميع. وثانيا، لن يمكننا إحراز أي تقدم ملموس دون تغيير الديناميكيات الأساسية التي ترتكز عليها هذه الصورة.

إعادة النظر في سياسة المالية العامة

إن الجائحة الحالية ربما أتاحت لنا للمرة الأولى منذ عقود حيزا سياسيا لإحداث تغييرات هائلة في السياسة الضريبية لمكافحة عدم المساواة.

ويوجد في الوقت الحالي توافق ملحوظ وربما غير مسبوق بين آراء مختلف المجموعات بداية من النشطاء في مجال العدالة الضريبية وحتى مجلس المستقبل العالمي المعني بالخطة الجديدة للسياسات المالية والنقدية، وهو مجلس منبثق عن المنتدى الاقتصادي العالمي، حول الحاجة إلى تدابير مثل ضريبة الثروة، على غرار التي طبقتها الأرجنتين، وضريبة الأرباح الزائدة على الشركات مثل أمازون التي حققت مبالغ ضخمة في صورة إيرادات غير مكتسبة نتيجة إجراءات الإغلاق التي تم تطبيقها أثناء الجائحة.

وعلى المستوى العالمي، أوصى التقرير النهائي الصادر عن فريق الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالمساءلة المالية والشفافية والنزاهة بمجموعة من الإجراءات. وتتضمن هذه الإجراءات إصدار منظمة الأمم المتحدة لاتفاقية ضريبية لضمان الشفافية وإنشاء جهاز حكومي دولي عالمي لوضع القواعد الضريبية، والتي طالما أيدتها مجموعة السبعة والسبعين. كذلك أقر الفريق مقترحنا بشأن إنشاء مركز مراقبة الحقوق الضريبية الذي ستكون مهمته توفير بيانات وتحليلات متسقة حول تداعيات الاستغلال الضريبي التي تقع على البلدان أو تنشأ عن ممارساتها. وإذا ما أمكن للبلدان التي تتحمل المسؤولية الأكبر عن الضرر العالمي أن تسمح ببساطة بالإفصاح عن حجم هذا الضرر، سيشكل ذلك خطوة مهمة نحو المساءلة — ونحو تجديد العقد الاجتماعي بين هذه البلدان والعالم.

وعلى صناع السياسات استخدام مزيج من السياسات الضريبية التصاعدية وتدابير الشفافية الدولية. وسيساهم ذلك في تعزيز الركائز الضريبية الأربع، والأهم من ذلك أنه سيسمح ببداية جديدة لعقد اجتماعي حقيقي داخل البلدان على جميع مستويات نصيب الفرد من الدخل. وما لم تتخذ هذه التدابير، قد لا يمكننا تحقيق الاستجابات اللازمة تجاه الجائحة أو أزمة المناخ، أو القضاء على أوجه عدم المساواة غير المبررة التي يعاني عالمنا من تداعياتها. FD

أليكس كوبهام الرئيس التنفيذي لشبكة العدالة الضريبية.

تعقب قضايا عدم المساواة

براكاش لونغاني يقدم لمحة عن **ماريان برتراند** المناصرة لمفهوم النمو الشامل من جامعة شيكاغو

أشارت تقارير إخبارية صدرت في شهر ديسمبر الماضي إلى أن سيدة سوداء، وتدعى تينيشا تيت–أوستن، ارتفعت قيمة منزلها بنصف مليون دولار أمريكي عندما طلبت من أحد أصدقائها من ذوي البشرة البيضاء أن يدعي ملكيته للمنزل. وعندما رويتُ الخبر لأحد أصدقائي، وهو خبير اقتصادي، نظر لي بتعجب قائلا «برتراند ومولايناثان».

ولم يكن بحاجة إلى قول المزيد. فقد كان يشير إلى إحدى أشهر الدراسات الاقتصادية على مدار العقدين الماضيين، وهي دراسة لماريان برتراند وسيندهيل مولايناثان صدرت عام ٢٠٠٤، وكلاهما أستاذان بكلية بوث لإدارة الأعمال بجامعة شيكاغو في الوقت الحالي. وكانا قد أرسلا حوالي ٥٠٠٠ سيرة ذاتية مزورة للتقديم في وظائف معلنة في بوسطن وشيكاغو، ووجدا أن الأسماء التي تبدو أنها لأفراد من ذوي البشرة السوداء، مثل لاكيشا، كانت احتمالية إعادة الاتصال بها أقل بنسبة ٥٠٪ مقارنة بالأسماء التي تبدو أنها لأفراد من ذوي البشرة البيضاء، مثل إميلي، بالرغم من أن السير الذاتية تشابهت جميعها في المؤهلات. وكان من الصعب عزو هذه النتيجة لأي عوامل أخرى بخلاف التعصب الصريح أو التحيز اللاشعوري.

وهذه هي إحدى عدة دراسات رسخت لشهرة برتراند في مجال دراسة وتوثيق الأسباب وراء عدم تحقيق الكثيرين، مثل النساء والأقليات، للنجاح الذي يستحقونه، وحصول البعض، مثل كبار الرؤساء التنفيذيين، على رواتب تفوق كثيرا ما يستحقونه. ويقول لورنس كاتز، المستشار والمشرف على رسالة ماريان التي نالت بها درجة الدكتوراه، وهو أستاذ مرموق في اقتصاديات العمل بجامعة هارفارد، «تستحدث ماريان وسائل ذكية للغاية للكشف عن عدم المساواة». ويضيف قائلا في مقابلة مع مجلة التمويل والتنمية «لكنها تعمل أيضا بشكل جاد وفعال مع الآخرين. وهذا المزيج من المواهب هو ما يميزها». وقد شارك كاتز في لجان مناقشة رسائل الدكتوراه لأكثر من ٢٠٠ طالب في جامعة هارفارد على مر السنوات.

وقد حصلت برتراند خلال مسيرتها المهنية على العديد من الجوائز والتكريمات، بما في ذلك جائزة عام ٢٠٠٤ عن «المساهمات المتميزة من النساء الشابات» في مجال الاقتصاد، وجائزة أخرى عام ٢٠١٢ عن «المساهمات المتميزة في مجال اقتصاديات العمل». وفي عام ٢٠٢٠، وقع الاختيار عليها لإلقاء محاضرة إيلي الشهيرة خلال الاجتماعات السنوية للرابطة الاقتصادية الأمريكية. وكانت جانيت يلين، وزيرة الخزانة الأمريكية الحالية، هي من اختارتها، وقالت «شعرت أن برتراند هي أكثر خبراء الاقتصاد التي أود أنا وغيري الاستماع لها».

من بروكسل إلى بوث

لم تكن هذه هي المهنة التي تصورتها برتراند. فقد نشأت في بلجيكا، حيث كانت تساعد والديها في بيع الأسماك والطيور في متجرهم الصغير. وقد تعلمت من هذه التجربة «ماهية العمل الشاق» كما ذكرت في مقابلة مع جريدة بلومبرغ. وقد التحقت بجامعة بروكسل الحرة للعمل بالصحافة، ودرست بعض مواد الاقتصاد ظنا منها بأنها قد تساعدها في مسيرتها المهنية.

ولكنها سرعان ما حولت مسار التخصص بناء على نصيحة أحد أساتذة الاقتصاد الذي شجعها أيضا على دراسة الدكتوراه وأوصى بقبولها في جامعة هارفارد التي حصلت منها على درجة الدكتوراه عام ١٩٩٨. وبدأت برتراند مسيرتها الأكاديمية في جامعة برينستون، ولكنها انتقلت لاحقا عام ٢٠٠٠ إلى كلية بوث لإدارة الأعمال في جامعة شيكاغو واستمرت هناك حتى الآن — وهو أمر غير معتاد في مهنة معروف عنها كثرة تنقل كبار أساتذتها بين الجامعات.

وتتذكر برتراند أن ردود الفعل الأولى في شيكاغو تجاه عملها لم تكن مشجعة للغاية، ولا سيما أبحاثها حول انتشار التمييز العنصري. وقالت في مقابلتها مع مجلة التمويل والتنمية «في شيكاغو، عليك أن تثبت قدرتك على المثابرة»، في إشارة إلى شخصيتها العنيدة المعروفة بها في المناقشات والجدالات. وقد واصلت مسارها دون كلل ونجحت في تحقيق مبتغاها. وخصصت لها كلية بوث مساحة لدراسة اقتصاديات العمل وتمويل الشركات، وهما المجالان الرئيسيان اللذان تتركز فيهما

الصورة: PETER TENZER

أبحاث برتراند. كذلك تعجب برتراند بطبيعة كلية بوث التي تتسم بتعددية التخصصات والشمول. وتقول «في هذا المكان، يمكنني العمل مع أطباء نفسيين في مبنى واحد يضم أيضا جين فاما وديك ثالر (الفائزين بجائزة نوبل) — وقد اشتهر فاما بعمله في مجال كفاءة الأسواق المالية وثالر بأبحاثه حول مختلف اختلالات هذه الأسواق.

اضطرابات الأمومة

في حين كان عمل برتراند في مجال عدم المساواة العرقية هو سبب شهرتها في البداية، ذاع صيتها فيما بعد بفضل أبحاثها حول عدم المساواة بين الجنسين. وتشير إلى أن هناك اختلافات بين هذين النوعين من التمييز. ويصعب إنكار «الدور الرئيسي للتعصب» في تفسير التمييز العنصري. وفي المقابل، تقول برتراند في إحدى كتاباتها إن «التمييز على أساس الجنس في مكان العمل ليس هو التفسير الرئيسي» لعدم التكافؤ المهني بين النساء وأزواجهن من حيث الدخل والترقي إلى المناصب العليا. وهي لا تنكر بذلك وجود التمييز على أساس الجنس، بما في ذلك في مهنتها — وهو ما وثقته في مسح تم عرضه على الرابطة الاقتصادية الأمريكية عام ٢٠١٩.

غير أن برتراند أشارت إلى أن التفسير المعتاد والأهم للفجوات بين الجنسين يكمن في الإنجاب ورعاية الأطفال. فقد وثقت في دراساتها المفصلة وجود تقارب في المسيرة المهنية للنساء الحاصلات على تعليم جامعي وأزواجهن حتى ولادة الطفل الأول. وتضيف قائلة «يتراجع دخل الأمهات بحدة عقب ولادة الطفل الأول مباشرة، ولا يعود إلى سابق مستواه مطلقا». وينطبق ذلك أيضا حتى على النساء الحاصلات على شهادات مهنية مرموقة. فقد أثبتت برتراند من خلال دراسة أجرتها بالتعاون مع كاتز وكلوديا غولدن (راجع المقال الوارد في عدد سابق من مجلة التمويل والتنمية الذي يعرض لمحة عن حياة غولدن) أن خريجات برامج ماجستير إدارة الأعمال المرموقة عادة ما يعملن لساعات أقل وتتعطل مسيرتهن المهنية عقب إنجاب أطفالهن. وتقول إن النساء يواجهن صعوبات أكبر في تلبية متطلبات الوظائف الأعلى أجرا من حيث التعامل مع المواعيد غير المرنة والالتزام بساعات عمل أطول يوميا، كما هو الحال في القطاع المالي على سبيل المثال، «نظرا لأن المرأة تظل هي المسؤولة عن الجزء الأكبر من جميع المهام المنزلية، بما في ذلك تربية الأبناء».

وتتفق هذه النتائج مع أبحاث راتنا ساهاي، المستشارة الأولى لمدير عام صندوق النقد الدولي المعنية بالقضايا المرتبطة بنوع الجنس، التي أثبتت أن النساء حول العالم لا يتمتعن بالتمثيل الكافي «على جميع المستويات في النظام المالي العالمي، بداية من المودعين والمقترضين وحتى أعضاء مجالس الإدارة والجهات التنظيمية». وقد أجرت ساهاي دراسات مشتركة مع مارتن سيهاك وآخرين من صندوق النقد الدولي خلصت من خلالها إلى أن النساء يمثلن أقل من ٥٪ من الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات المالية وأقل من ٢٥٪ من أعضاء مجالس إدارات البنوك. وتقول ساهاي «هذا هو الواقع بالرغم من أن البنوك التي تمثل النساء نسبة أكبر من أعضاء مجالس إدارتها كانت تدار على نحو أكثر كفاءة».

وتشير برتراند إلى الخسارة المجتمعية الكبيرة الناتجة عن «سوء توزيع رأس المال البشري» بهذا الشكل. «فالنساء لا يولدن بميزة نسبية تؤهلهن لتغيير الحفاضات، مما يعني أننا نخسر قطعا إذا كانت نسبة الشركات على قائمة فورتشين ٥٠٠ التي تديرها النساء لا تتجاوز٥٪».

وتيرة التقدم

أقرت برتراند في البداية التقدم المحرز نحو الحد من الفجوات بين الجنسين. فقد أكدت أثناء إلقائها محاضرة إيلي على التراجع المستمر في الفجوات بين الجنسين على مستوى العالم، ولا سيما البلدان المتقدمة، من حيث نسب التعليم والمشاركة في القوة العاملة، ووصفت ذلك بأنه «أخبار سارة».

وتقول برتراند إنه كان من الممكن التعجيل بوتيرة التقدم لولا «التغير البطيء في الأعراف والتقاليد». ومن هذه الأعراف التي قامت بدراستها أن الرجل ينبغي أن يحقق دخلا أعلى من زوجته. وقد خلصت دراستها التي شاركها فيها عدد من المؤلفين إلى تراجع حاد في نسبة الأسر التي تدر فيها الزوجة دخلا أكبر. ومما يثير الاهتمام أن هذا التراجع يطرأ مباشرة بعدما تصل مساهمة المرأة في دخل الأسرة إلى أكثر من النصف، مما يشير إلى أن الأزواج والزوجات يتأثرون كثيرا على ما يبدو بتلك الأعراف التي تفترض أن الرجل ينبغي أن يكون أعلى دخلا. وقد أجرى المؤلفون تحليلا متعمقا توصلوا من خلاله إلى أن الأسر التي تكون المرأة فيها أعلى دخلا من الرجل تشهد «سلوكيات تعويضية» من جانب الزوجة التي تبدأ في تحمل المزيد من المهام المنزلية. ورغم ذلك — أو ربما نتيجة لذلك، كانت الأسر التي حققت فيها المرأة دخلا أعلى أكثر عرضة للخلافات الزوجية والطلاق.

وباعتبارها أما لابنتين، تأمل برتراند في استمرار تحسن أوضاع النساء. وفي خطابها خلال حفل تخرج الطلاب بجامعة شيكاغو، وجهت حديثها للشابات ضمن الحضور قائلة إن عليهن مواصلة الكفاح من أجل تغيير الأعراف والتقاليد، وأضافت «إذا أردتن تحقيق جميع مطامحكن في الحياة، عليكن اختبار مدى استعداد الطرف الآخر لتغيير الحفاضات وإعطائكن الفرصة للوصول إلى أعلى المنازل في مسيرتكن المهنية».

بطولة أم مطامع استيلائية؟

الرؤساء التنفيذيون هم الأبطال في عالم الشركات. وفي الوقت الحالي، عادة ما يبلغ دخل الرئيس التنفيذي ٣٥٠ ضعف دخل العامل العادي، وهو ما يمثل ارتفاعا ضخما مقارنة بنسبة ٢٠ إلى ١ التي كانت سائدة عام ١٩٦٥. وعندما كانت برتراند لا تزال طالبة بالجامعة في التسعينات، كانت النظرية الرئيسية المستخدمة في تفسير تزايد رواتب الرؤساء التنفيذيين هي أن مساهمي الشركات يحددون الراتب والمزايا الأخرى على نحو يضمن تحفيز الرئيس التنفيذي على العمل الشاق وتعظيم قيمة الشركة.

غير أن دراسة برتراند التي أجرتها بالتعاون مع مولايناثان الذي كان زميلا لها في المرحلة الجامعية بهارفارد آنذاك أشارت إلى أن رواتب العديد من الرؤساء التنفيذيين لم تكن نتيجة العمل الشاق بل الحظ. ففي قطاع النفط على سبيل المثال، توصلت الدراسة إلى ارتفاع تعويضات الرؤساء التنفيذيين بالتزامن مع ارتفاع أسعار النفط بالرغم من أن أسعار النفط العالمية تحددها سوق عالمية ليس للرؤساء التنفيذيين أي سيطرة عليها. وبالمثل، حصل الرؤساء التنفيذيون للشركات التي يتم تداول منتجاتها دوليا على زيادة في رواتبهم نتيجة التحركات المواتية في أسعار الصرف. لذلك انتهت الدراسة بعبارة اقتبستها دراسات عديدة لاحقا، حيث أشار المؤلفون إلى أن «التغير في أجور الرؤساء التنفيذيين ليس مرهونا بحجم الأرباح المحققة من الأنشطة المعتادة فحسب، بل يعتمد على الحظ أيضا».

وتتذكر برتراند عرض الدراسة خلال فعاليات المعهد الصيفي التابع للمكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، وهو مؤسسة مرموقة تتيح الفرصة لعرض الأعمال الجديدة. وفي التسعينات، لم تكن فكرة حصول الرؤساء التنفيذيين على أجور مبالغ فيها مقبولة للكثيرين في الدوائر المعنية بمجال تمويل الشركات. وتقول برتراند «يجب أن أشير إلى أن ردود الفعل الأولى تجاه الدراسة لم تكن جيدة». ولكن منذ صدور الدراسة، توصل العديدون إلى شواهد تؤيد مفهوم «المطامع الاستيلائية»، كما وصفته دراسة برتراند ومولايناثان، الذي تقوم عليه منظومة تعويضات الرؤساء التنفيذيين: فضعف الحوكمة المؤسسية يعطي الفرصة للرؤساء التنفيذيين لتحديد رواتبهم في غياب الإشراف الكافي من جانب المساهمين. كذلك أيد الكثيرون ما توصلت إليه الدراسة من أن زيادة كفاءة الحوكمة بالشركات تساهم في انحسار هذه الممارسات الاستيلائية، كما هو الحال في الشركات التي يكون أحد كبار مساهميها عضوا في مجلس إدارتها ويستطيع بالتالي الحد من قدرة الرئيس التنفيذي على السيطرة على منظومة التعويضات.

وقد ساهم عمل برتراند وزملائها في تشجيع الحوار حول دور الشركات في المجتمع، مثل خطاب لاري فينك، الرئيس التنفيذي لشركة بلاك روك لإدارة الاستثمارات. وكتب فينك يقول إن الشركات يجب أن يكون لديها «حس بالمسؤولية [الاجتماعية]»، وهي دعوة بعيدة تماما عن الرأي المنسوب للاقتصادي ميلتون فريدمان من جامعة شيكاغو حول الشركات التي يتمثل غرضها الوحيد من وجهة نظره في خلق أكبر قيمة ممكنة للمساهمين. وتشير برتراند إلى أن «تدريب العاملين والتفكير في المجتمع غالبا ما ينعكسان بشكل إيجابي على قيمة الشركة في المدى البعيد، ولا أعتقد أن فريدمان كان ليختلف مع هذا الرأي على الإطلاق». وتضيف قائلة «إن النظرة الضيقة للشركات التي تقف عند حدود المدى القصير فقط» ترجع في الجزء الأكبر منها إلى منظومة تعويضات الرؤساء التنفيذيين.

وتعترف أنه يمكن في الغالب أن تكون هناك «مفاضلة بين العائد المالي والتأثير الاجتماعي»، ولكنها تشير إلى أن هناك استعدادا متزايدا «وحقيقيا لدى البعض للتنازل عن جانب من أرباحهم إذا ما شعروا أن بإمكانهم التأثير على [المجتمع]».

من الإمبريالية إلى الشمول

تتناول برتراند في عملها الوجه المتغير للاقتصاد. ففي عام ١٩٨٤، أطلق جورج ستيغلر من جامعة شيكاغو الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد مسمى «العلم الإمبريالي» على الاقتصاد. وحسب هذا المفهوم، يستوطن «الاقتصاديون التبشيريون» العلوم الاجتماعية الأخرى «لمكافحة الثوابت التشاؤمية والعدائية غالبا». وتضيف برتراند، بعد مرور أربعة عقود، تبدلت الأدوار، «وأقول بكل تواضع إن الاقتصاديين أدركوا خطأهم وأصبحوا يؤمنون الآن بالعلوم الاجتماعية الأخرى بدلا من نبذها».

ومن التغيرات الهائلة أيضا ما نراه من اهتمام بقضايا العدالة في مجال الاقتصاد. وقد اشتهر روبرت لوكاس من جامعة شيكاغو والحائز على جائزة نوبل أيضا بتحذير زملائه من «التركيز على مسائل التوزيع، الذي يعد في رأيه من الاتجاهات الضارة بسلامة الاقتصاد، بل أكثرها تضليلا وخبثا». وتقول برتراند إن الاهتمام بعدم المساواة لا يستدعي «تراجع التركيز على الكفاءة [نظرا لأن] عدم المساواة يضر بالكفاءة أيضا». وتستشهد بالدراسة التي أعدها زميلها شانغ تاي شي بكلية بوث والتي أشارت إلى أن تذليل الحواجز أمام النساء والأمريكيين من أصل إفريقي ساهم بمقدار الربع في معدلات النمو التي تشهدها الولايات المتحدة الأمريكية.

وقالت برتراند أيضا إنه ينبغي النظر إلى آثار السياسات الاقتصادية من منظور أشمل. فأي سياسة تجارية على سبيل المثال قد تجتاز اختبار التكلفة والمنفعة، ولكن إن كان الغرض منها هو إغلاق ٨٠٪ من المصانع في بعض المجتمعات المحلية، يتعين حينها أن نأخذ في الاعتبار عدم المساواة الناجم عن هذه الخسائر المركزة «وأن نعثر على وسيلة للموازنة بين هذه الاعتبارات». ورغم صعوبة ذلك، تشعر برتراند بالتفاؤل. وقالت في مقابلتها مع مجلة التمويل والتنمية إنها سعيدة بما تراه من وعي من جانب المؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، بضرورة الموازنة بين اعتبارات الكفاءة والعدالة، ووصفته بأنه «تحول منطقي في الواقع».

قد أيدت فاليري سيرا هذا الفكر، والتي ترأست في السابق قسما معنيا بالنمو الشامل والسياسات الهيكلية بصندوق النقد الدولي. وقد أعد هذا القسم كتابا شاملا عن كيفية الموازنة بشكل أفضل بين اعتبارات الكفاءة والمساواة في البلدان — وذلك في ضوء مختلف السياسات التي يقدم الصندوق المشورة بشأنها. وتضيف برتراند قائلة «كلما ازدادت البلدان ثراء، تصبح أقدر على تخصيص المزيد من الوقت والموارد لاعتبارات العدالة. وقد أصبح بإمكاننا الآن تحقيق الشمول العالمي». FD

براكاش لونغاني مساعد مدير مكتب التقييم المستقل بصندوق النقد الدولي.

الثقب الأزرق العظيم في بليز هو منخفض عملاق تحت سطح الماء.

موعد مع المستقبل

ثلاثة بلدان — بليز وكولومبيا وغانا — تسلط الضوء على الدور الممكن للتكنولوجيا والابتكارات في تعزيز الموارد العامة.

أناليزا بالا وآدم بيسودي ونيكولاس أوين

تطرح مختلف البلدان حول العالم حلولا مبتكرة لتعزيز مواردها العامة وتحسين المساءلة والشفافية في القطاع العام وتوليد الأموال اللازمة لصون الطبيعة. وتسلط ثلاث دراسات حالة الضوء على هذه المناهج المبتكرة على مستوى السياسات والتي يمكن أن تمثل دروسا للبلدان الأخرى.

ففي **بليز**، ساهمت مبادلات الدين بالطبيعة في تخفيض رصيد الدين الخارجي للبلد الذي يقع في منطقة الكاريبي بنسبة كبيرة بلغت ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، فضلا عن الموارد النقدية المتولدة عن تلك المبادلات في الوقت الحالي بهدف حماية خط الشعاب المرجانية الأطول على الإطلاق في نصف الكرة الغربي. وهناك مجال لإجراء مبادلات مماثلة لتمويل جهود صون الطبيعة أو العمل المناخي في البلدان الأخرى التي تزخر سجلاتها بالديون.

وفي الوقت نفسه، تستخدم المنظمات العاملة في مجال دعم الشفافية التكنولوجيات مفتوحة المصدر للنشر عن تضاربات المصالح غير المعلنة بين مسؤولي القطاع العام والحكومة في **كولومبيا**. ويمكن استخدام هذه البيانات من جانب مكتب المراقب العام، وهو الجهاز الرقابي الرسمي في كولومبيا، للتحقيق في قضايا الفساد، وكذلك من جانب الشركات الراغبة في تجنب مخاطر السمعة.

وفي غرب إفريقيا، لجأت **غانا** إلى التكنولوجيا لتحسين إمكانية حصول المواطنين على الخدمات العامة وتوسيع قاعدة إيراداتها. وتعمل السلطات حاليا على إنشاء قاعدة مجمعة لبيانات الممولين الضريبيين، ونظام رقمي لتسجيل العناوين، إلى جانب الاستفادة من نظام التحويلات المالية عبر الهاتف المحمول لزيادة مشاركة المواطنين في النظام الضريبي. وبلغ عدد المسجلين في نظام الهوية الرقمية الرسمي ١٥,٥ مليون شخص حتى الآن، ويمكن التوسع في نطاق التغطية ليشمل معظم السكان البالغين مع نهاية العام الجاري.

بليز: مبادلات الدين بالطبيعة

يعد الحاجز المرجاني في بليز من عجائب التنوع الإحيائي. ويمتد ١٧٠ ميلا عبر المياه الدافئة في منطقة الكاريبي ويحيط بمجموعة من الجزر المرجانية المستديرة والجزر المنخفضة والبحيرات الساحلية، وهو الأطول على الإطلاق في منطقة نصف الكرة الغربي، ويضم حوالي ١٤٠٠ سلالة متنوعة ما بين سلاحف منقار الصقر وخراف البحر وعدة أنواع من أسماك القرش، وجميعها مهددة بالانقراض. غير أن تغير المناخ وارتفاع درجة حرارة المحيطات، والصيد الجائر وكذلك القطع الجائر لأشجار المانغروف، وأعمال التطوير غير الخاضعة للرقابة في المناطق الساحلية جميعها عوامل تشكل خطرا على النظام البيئي الهش.

الصورة: ISTOCK/MICHAEL CONLIN

وقد شهد العام الماضي جهودا كبيرة لدعم فرص بقاء تلك الشعاب. ففي الخامس من نوفمبر، وقعت بليز اتفاقية لمبادلة الدين بالطبيعة مع منظمة حفظ الطبيعة، وهي منظمة بيئية، أدت إلى تخفيض الدين الخارجي للبلاد بنسبة هائلة قدرها ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وربما الأهم من ذلك أن الاتفاقية كان لها دور كبير في تحسين آفاق حماية البيئة البحرية. وقال رئيس وزراء بليز، جون بريسينو، إن الاتفاقية ستساهم في حماية المحيطات في بليز وتمهيد الطريق نحو نمو قوي ودائم.

وبموجب هذه الاتفاقية، حصلت بليز على قرض من إحدى المؤسسات التابعة لمنظمة حفظ الطبيعة لإعادة شراء «سند عملاق» تصل قيمته إلى ٥٥٣ مليون دولار أمريكي — وهو يمثل إجمالي رصيد الدين التجاري الخارجي للحكومة الذي يعادل ٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي — بسعر مخصوم قدره ٥٥ سنتا للدولار. وقد تم توفير التمويل اللازم من خلال إصدار «سندات زرقاء» بقيمة ٣٦٤ مليون دولار أمريكي في إطار صفقة بيع تمت من خلال بنك كريدي سويس بصفته البنك المنظم وضامن الاكتتاب، كما قامت المؤسسة الأمريكية لتمويل التنمية الدولية، وهي البنك الإنمائي التابع للحكومة الأمريكية، بالتأمين على الصفقة. وقد أتاح ذلك الحصول على القرض بسعر فائدة منخفض وأجل استحقاق طويل مدته ١٩ عاما مع السماح بعدم سداد الأصل لمدة عشر سنوات.

وفي المقابل، وافقت بليز على إنفاق حوالي ٤ ملايين دولار سنويا على حفظ البيئة البحرية حتى عام ٢٠٤١. وتعتزم مضاعفة المحميات البحرية — التي تأوي الكثير من الشعاب المرجانية وأشجار المانغروف والأعشاب البحرية حيث تضع الأسماك بيضها — من ١٥,٩٪ إلى ٣٠٪ من مساحة محيطاتها بحلول عام ٢٠٢٦. وسيتم إنشاء وقف مالي بقيمة ٢٣,٥ مليون دولار لتمويل أنشطة حفظ الطبيعة بعد عام ٢٠٤٠.

وقال جيمي غواهاردو، رئيس بعثة الصندوق إلى بليز، إن هذه الصفقة ستعود بفائدة هائلة على البلد، كما ستساهم في تحقيق أهداف السلطات، بما في ذلك وضع الدين على مسار مستدام مجددا وتشجيع التنمية المستدامة وتعزيز الصلابة في مواجهة الكوارث الطبيعية وتغير المناخ.

ومبادلات الديون بالطبيعة ليست أداة جديدة. فقد استُخدمت بشكل أو بآخر منذ أواخر الثمانينات. ولكن الاتفاقيات السابقة عادة ما تضمنت قيام الحكومات الدائنة بشطب الديون الثنائية بشرط ضخ الوفورات الناتجة عن ذلك في أنشطة صون البيئة: وكانت عبارة عن منح في الواقع. غير أن صفقة بليز تتميز عن غيرها بسمتين. أولا، سوق السندات نفسها هي مقدم «المنحة» في صورة سعر مخصوم. وثانيا، تضمنت الصفقة ديونا مستحقة لدائنين من القطاع الخاص، وتم تمويلها في نهاية المطاف من جانب فئة مختلفة من مستثمري القطاع الخاص. وأثبتت بذلك أنه من الممكن إجراء صفقات مع البلدان التي تواجه صعوبات اقتصادية وتزخر سجلاتها بالديون.

وأشار كيفن بندر، مدير استدامة الدين بمنظمة حفظ الطبيعة، إلى أن الأمر تطلب القليل من الإقناع لحث بليز نفسها على المضي قدما في هذه الصفقة. ولكن سرعان ما أدركت الحكومة حجم الوفورات والنقود الذي يمكنها توفيره لأغراض حفظ البيئة. غير أن مستثمري القطاع الخاص كانوا حذرين حيال استثمار أموالهم في السندات الزرقاء. فرغم كل شيء، يتسم هذا النوع من مبادلات الدين بالتعقيد ولم يسبق إجراؤه من قبل. كذلك تخوف المستثمرون من إقراض بلد سبق له التعثر في سداد ديونه أكثر من مرة. ولكن الصفقة اكتسبت المزيد من الزخم بفضل توقيع المؤسسة الأمريكية لتمويل التنمية الدولية وبنك كريدي سويس ومؤسسات كبيرة أخرى على الاتفاقية.

وشكلت مشاركة البنك الإنمائي الأمريكي أهمية حاسمة. فقد أدى التأمين الذي أتاحته المؤسسة الأمريكية لتمويل التنمية الدولية إلى تصنيف السندات الزرقاء في مرتبة استثمارية متقدمة (حيث صنفتها مؤسسة موديز ضمن فئة Aa2)، مما جعل المستثمرين العازفين عن تحمل المخاطر، مثل صناديق معاشات التقاعد، على ثقة في سداد مستحقاتهم. وقال بندر «لولا هذا التأمين لما أقدم أي من الأطراف على إقراض بليز».

كذلك فإن اهتمام المستثمرين بالاعتبارات البيئية والاجتماعية والحوكمة كان له دور في تسويق هذا المنتج المعقد. وفي حالة بليز، فإن مشاركة منظمة حفظ الطبيعة بما لها من تاريخ في إدارة برامج صون البيئة على مدار ثلاثة عقود في البلاد ساهمت في طمأنة المستثمرين بصدق وعود حماية البيئة البحرية، وعدم اتهامهم بالتالي بادعاء مناصرة الممارسات الاجتماعية المسؤولة.

ويتسع المجال لإجراء المزيد من المبادلات مع البلدان التي يتم تداول ديونها بأقل من قيمتها السوقية أو التي تتحمل أسعار فائدة مرتفعة. وفي الوقت الحالي، تنظر منظمة حفظ الطبيعة في إجراء ترتيبات مماثلة مع سبعة بلدان أخرى، وكانت قد ساعدت سيشيل في السابق — التي تقع على الساحل الشرقي بقارة إفريقيا — على

يتسع المجال لإجراء المزيد من المبادلات مع البلدان التي يتم تداول ديونها بأقل من قيمتها السوقية أو التي تتحمل أسعار فائدة مرتفعة.

انعكاس ظل أحد العمال أثناء عبوره مدخلا ضيقا لأحد مناجم الذهب المهجورة في كولومبيا.

إعادة هيكلة ديونها المستحقة لدائني نادي باريس الرسميين وضخ الوفورات في أنشطة حفظ المحيطات عام ٢٠١٦.

غير أن تأثير اتفاقية بليز لن يتكرر بالضرورة في جميع مبادلات الدين بالطبيعة، على الأقل فيما يتعلق بالدين. فهذا الاقتصاد الصغير الذي يقع في منطقة الكاريبي كان عليه التزامات مالية كبيرة تجاه دائنيه كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، مما يعني أن تأثير الصفقة على نسبة ديونه الكلية إلى إجمالي ناتجه المحلي كان هائلا، فضلا عن تداول ديونه بأقل كثيرا من قيمتها السوقية.

ورغم ذلك، فإن مبادلات الدين المستقبلية قد تنشأ عنها أيضا بعض الوفورات وتدفقات نقدية يمكن توجيهها لأغراض صون البيئة أو المشروعات المناخية. ويضيف بندر قائلا «بعض البلدان تحفل سجلاتها بديون باهظة التكلفة. ولا أفهم لم قد ترفض أن نعطيها المال اللازم لسداد تلك الديون؟» ونأمل أن يستفيد المزيد من البلدان ذات العجائب الطبيعية مثل حاجز بليز المرجاني من هذا العرض.

كولومبيا: الكشف عن الحقائق

ألقت وثائق باندورا الضوء على العمليات الخفية للكيانات الخارجية التي تستخدمها النخب الثرية لأغراض التحايل الضريبي وإخفاء الهوية والممتلكات. فقد كشفت المعلومات المسربة عن كيفية استخدام هؤلاء الأثرياء للصناديق الاستئمانية أو الحسابات الخارجية أو الشركات الصورية المجهولة متعددة المستويات لإخفاء ثرواتهم في البلدان التي تطبق معدلات ضريبية منخفضة تحت ستار السرية المالية. وهذه الكيانات قد تكون قانونية، ولكن السرية التي تتيحها قد تساهم في التستر على التدفقات النقدية غير المشروعة، مما يهيئ الفرصة للفساد.

ويمكن أن يساهم نشر المعلومات عن الملاك وممتلكاتهم في إحداث التغيير المطلوب. فباستخدام البيانات الضريبية الجزئية من كولومبيا على سبيل المثال، توصل كل من خوليانا لوندونيو–فيليز وخافيير أفيلا–مايتا من جامعة كاليفورنيا في لوس أنجلوس إلى أن معدلات إفصاح النخب الكولومبية عن ثرواتها الخفية قد ازدادت بستة أضعاف عقب تسريبات وثائق بنما عام ٢٠١٦. كذلك ازداد حجم الضرائب المدفوعة من جانب الأشخاص الذين وردت أسماؤهم في التسريبات بأكثر من الضعف.

غير أن هذه المعلومات ينبغي ألا يكون الاطلاع عليها مرهونا بحدوث تسريبات، بل ينبغي أن تكون متاحة للجميع. ويطبق ما يزيد على ١٦٠ بلدا نظاما للإفصاح عن المعلومات المالية يلزم المسؤولين الحكوميين بالإقرار عن أصولهم ودخولهم وممتلكاتهم، فضلا عن ضرورة الإعلان عن هذه المعلومات عبر الوسائل العامة في ٨٠٪ من هذه البلدان. وأصدر ما يقرب من ٩٠ بلدا تشريعات مؤخرا لإنشاء سجلات للملاك المستفيدين — تتضمن معلومات عن أصحاب الملكية أو السيطرة الفعلية بالشركات. «غير

الصورة: ISTOCK/SHAUNL

أن الأمر توقف عند هذا الحد تقريبا» كما ذكر أندريس نوبل، كبير الباحثين في مجال ملكية الانتفاع بشبكة العدالة الضريبية، الذي يضيف قائلا «يوجد اتجاه نحو إنشاء سجلات للملاك المستفيدين، دون السماح في الغالب باطلاع الجمهور على تلك السجلات، باستثناء البلدان الأوروبية غالبا. وتعد إتاحة هذه السجلات للجمهور هي أفضل وسيلة لتحسين سبل التحقق من دقتها».

وأجرت منظمة الشاهد العالمي، وهي منظمة غير هادفة للربح، تحليلا مفصلا لبيانات ما يزيد على ٤ ملايين شركة بالتزامن مع نشر الحكومة البريطانية لسجل الملاك المستفيدين، وكشفت عن ثغرات محتملة وبوادر على ارتكاب مجموعة من عمليات غسل الأموال والجرائم المالية.

ومنظمة الشاهد العالمي غير الهادفة للربح ليست الوحيدة من نوعها التي تستخدم البيانات الكبيرة. فقد حصلت منظمة Directorio Legislativo ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية على تمويل أولي من فعالية تحدي مكافحة الفساد التي أطلقها صندوق النقد الدولي بغرض تصميم أداة «الكشف عن الحقائق» (Joining the Dots) التي تم إطلاقها مؤخرا للكشف والنشر عن تضاربات المصالح المحتملة غير المعلنة بين مسؤولي القطاع العام والحكومة. وباستخدام التكنولوجيات مفتوحة المصدر، تجمع هذه الأداة الإقرارات المالية للمسؤولين الحكوميين وبيانات الملاك المستفيدين وتصدر مؤشرات تحذيرية للدلالة على تضاربات المصالح أو أعمال الفساد المحتملة.

وتم تنفيذ المشروع على أساس تجريبي في كولومبيا عقب إقرار قانون في ديسمبر ٢٠١٩ يلزم بنشر إقرارات الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين. ويقول نويل ألونزو موراي، المدير التنفيذي لمنظمة Directorio Legislativo، «أردنا اختبار القانون — وكنا أول من اطلع على تلك المعلومات». كذلك تعد كولومبيا البلد الوحيد على مستوى أمريكا اللاتينية الذي التزم بجميع متطلبات معيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية من خلال إتاحة بيانات الشركات العاملة في هذا المجال على نطاق واسع، بما في ذلك تراخيص تلك الشركات والعقود المبرمة معها. وهي أيضا من ضمن ١٠ بلدان على مستوى المنطقة تلزم بالإقرار عن الملاك المستفيدين بموجب القانون.

وتم تعديل القانون مؤخرا لإنشاء سجل للملاك المستفيدين، مع السماح للهيئات الحكومية فقط بالاطلاع عليه. ويقول ألونزو موراي إنها «خطوة للأمام، ولكنها تفتقر إلى الحسم اللازم. فمكافحة الفساد تقتضي إتاحة هذا السجل للجميع».

ويتفق نوبل معه. ويضيف قائلا «أنشأت ١٠ بلدان على الأقل في أمريكا اللاتينية سجلات للملاك المستفيدين أكثر تطورا مقارنة بأغلب المناطق الأخرى. ولكن إكوادور هي البلد الوحيد الذي يسمح باطلاع الجمهور على هذه السجلات. وهنا تكمن المشكلة الأساسية — أي الافتقار إلى الشفافية الذي يؤثر على إمكانية التحقق من دقة هذه السجلات».

وفي ظل عدم إمكانية الاطلاع على بيانات الملاك المستفيدين، استخدمت مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ومنظمة Directorio Legislativo مصادر بديلة: نظام *compra eficiente* في كولومبيا، وهو عبارة عن قاعدة بيانات مفتوحة لعمليات الشراء، والبوابة الإلكترونية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، والتي تنشر بيانات قطاع الصناعات الاستخراجية، مثل مدفوعات الشركات وتراخيصها.

مكافحة الفساد تقتضي إتاحة هذا السجل للجميع

وبتحليل هذه البيانات، كشف الفريق عن ٢٠٩٦٩ مؤشر اشتباه تتضمن ١٩٨١٤ شخصا من ذوي المناصب السياسية، ويشغل ما يزيد على ٢٠٪ منهم مناصب عليا ومتوسطة، مما يعني أن اثنين من كل عشرة سياسيين بارزين في كولومبيا تتضمن إقراراتهم بيانات متضاربة. ويضيف ألونزو موراي قائلا «إن مؤشرات الاشتباه لا تثبت جميعها وجود تضارب في المصالح أو تربح من المناصب، ولكنها قد تصدق في بعض الأحيان. وتتيح هذه البيانات مجالا ملموسا يمكن الاعتماد عليه كنقطة بداية، ولا سيما بالنسبة للوكالات التي لا تتوافر لها الموارد الكافية».

وفي كولومبيا، يعد مكتب المراقب العام، وهو جهاز الرقابة المالية الوطني، المستفيد الأول على الأرجح من هذه البيانات التي أصبحت متاحة للجمهور في الوقت الحالي. لكن الحكومات لا تستخدم هذا النوع من البيانات عادة إلا عند إجراء التحقيقات. ويقول نوبل «تكمن القيمة الحقيقية لهذه البيانات في إمكانية إجراء هذه المراجعات بصورة مسبقة كإجراء وقائي بالدرجة الأولى». وعادة ما يضطلع الصحفيون والمنظمات المعنية بالشفافية بهذا الدور. ولكن هذا الأمر يصب في مصلحة الشركات أيضا. ويقول نوبل «يرغب المستثمرون والشركات في التعرف على هوية الأشخاص الذي يعملون معهم، كما ترغب البنوك في التعرف على هوية عملائها. ويساعد ذلك بالفعل في نجاح مختلف الأنشطة، وأقصد هنا الأنشطة التي تتوافر بها معايير السلامة».

ويسعى الفريق في الوقت الحالي إلى تنفيذ مشروع مماثل في نيجيريا، وإن كان سيتعين تعديل الأداة التي تتمتع بالمرونة لحسن الحظ. ويمكن أن ينجح الفريق في مهمته في حالة السماح بنشر إقرارات الذمة المالية وتوافر مجموعة بيانات واحدة على الأقل عن عمليات الشراء أو الملاك المستفيدين لمطابقة الإقرارات بها للتأكد من صحتها. وفي حالة محدودية المعلومات المتاحة في بعض البلدان، يمكن استخدام مصادر بديلة على غرار ما حدث في كولومبيا، وإن كان قد يوجد تفاوت في جودة البيانات. ويشير ألونزو موراي إلى أن «تنقية البيانات تتطلب جهدا كبيرا».

ففرز مجموعة ضخمة من البيانات غير المنظمة يحتاج إلى الكثير من الوقت، ولكنه أمر ممكن رغم صعوبته. ويقول ألونزو موراي «إن التحدي الحقيقي يكمن في إقناع الحكومات بالمشاركة في هذه الجهود من خلال إتاحة سجلاتها».

عميل يقدم بطاقة الرقم القومي لإجراء تحويل مالي عبر الهاتف المحمول في أكرا، غانا.

الصورة: GETTY IMAGES / BLOOMBERG / NIPAH DENNIS

غانا: التحول الرقمي

كيف يمكنك فرض الضريبة على شخص ليس له وجود في السجلات؟ أو على ممتلكات لم تعلم بوجودها من قبل؟ في غانا، تستخدم الحكومة الرقمنة للتغلب على هذه التحديات والمساعدة في نمو الإيرادات والاقتصاد.

تعمل غانا حاليا، وهي أحد بلدان غرب إفريقيا، على إنشاء قاعدة مجمعة لبيانات الممولين الضريبيين، ونظام رقمي لتسجيل العناوين، إلى جانب الاستفادة من نظام التحويلات المالية عبر الهاتف المحمول الذي يشهد ازدهارا كبيرا في الوقت الحالي. ويتمثل الهدف من ذلك في زيادة الإيرادات الضريبية وتحسين الشفافية وضمان الامتثال.

وقال نائب الرئيس محمدو باوميا في خطاب له مؤخرا «من الممكن أن تولد في غانا وتعيش طوال حياتك وتموت وتوارى الثرى دون أن يكون لك أثر في أي وثيقة».

ومن أهم الركائز التي تستند إليها مبادرة غانا ركيزة بسيطة للغاية — ألا وهي إنشاء سجل موثوق لسكانها الذين يبلغ تعدادهم ٣١ مليون شخص تقريبا. ومن خلال مبادرة «بطاقة غانا»، نجحت الحكومة حتى الآن في تسجيل ١٥,٥ مليون شخص، وتستهدف تغطية معظم سكانها البالغين مع نهاية العام الجاري.

وكل بطاقة يُدون خلفها رقم قومي يخص حاملها، وتحمل بصمته البيومترية، ولن يمكنه إجراء أي تعاملات بدونها، بما في ذلك تقديم الإقرارات الضريبية أو فتح الحسابات المصرفية أو تسجيل بطاقة تعريف المشترك (SIM card) أو استخراج رخصة القيادة أو تجديد جواز السفر.

وتجدر الإشارة إلى أن رقم الهوية الشخصية سيستخدم أيضا كرقم تعريف ضريبي، مما سيتيح للحكومة توسيع نطاق الشبكة الضريبية لتشمل المزيد من المواطنين البالغين ممن لهم أنشطة اقتصادية. وهو أمر مهم للغاية في غانا التي تقل نسبة إيراداتها إلى إجمالي ناتجها المحلي مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة.

ومع إصدار المزيد من الأرقام، ستزداد الشبكة الضريبية اتساعا. ويقول ماكسويل أوبوكو–أفاري، النائب الأول لمحافظ بنك غانا، وهو البنك المركزي الوطني، إن نظام التعريف الضريبي السابق لم يتجاوز عدد المسجلين به ٣ ملايين شخص.

وقامت الحكومة بجهود مماثلة لتوثيق العقارات من خلال تسجيل عناوينها في قاعدة بيانات وطنية رقمية جديدة. وباستخدام نظام تحديد المواقع العالمي، حددت هيئة استخدام الأراضي والتخطيط المكاني في غانا ٧,٥ مليون عقار يمكن إضافتها حاليا إلى سجلات الضريبة العقارية.

وتعمل هيئة الإيرادات في غانا حاليا على زيادة حصيلة الضرائب والرسوم من خلال الإلزام بسداد الضريبة كشرط لتجديد رخص القيادة وتصاريح العمل. وأنشأت الحكومة بوابة إلكترونية جديدة (Ghana.gov.gh)، وهي عبارة عن نافذة موحدة للحصول على مختلف الخدمات الحكومية التي يمكن تقديمها عبر الإنترنت بما يتيح تجنب الخسائر الناجمة عن الفساد. كذلك تعكف وحدة ضمان الإيرادات والامتثال في غانا على التوسع في عمليات التدقيق على الشركات الكبيرة، ولا سيما العاملة في قطاع التعدين واستخراج الموارد الذي يعد أحد القطاعات الضخمة على مستوى البلاد.

وحسبما أشار أوبوكو–أفاري، الذي يشغل أيضا منصب عضو في مجلس إدارة هيئة الإيرادات بغانا، يُتوقع أن يساعد التحصيل الإلكتروني للرسوم والضرائب وغيره من الإجراءات الضريبية المستحدثة في إطار موازنة عام ٢٠٢٢ على زيادة نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في غانا من ١٢٪ في الوقت الحالي إلى نحو ١٦٪ في نهاية عام ٢٠٢٢.

ويضيف قائلا «نعمل على كافة المستويات من أجل تحقيق هذا الهدف — من خلال التحول الرقمي والامتثال والإنفاذ ومعالجة الثغرات — حيث نستهدف رفع نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي إلى ٢٠٪ على المدى المتوسط».

وتساهم مبادرة التحول الرقمي الشاملة تلك في إحراز تقدم تدريجي في تحصيل الإيرادات. غير أن تحقيق النجاح مستقبلا يمكن أن يعتمد على نظام مدفوعات الهاتف المحمول القوي الذي تتميز به غانا.

فغانا تمتلك إحدى أسواق مدفوعات الهاتف المحمول الأكثر نشاطا والأسرع نموا على مستوى القارة، كما أنها أول بلد ينجح في إنشاء نظام قائم بالكامل على التشغيل البيني بين شبكات الهاتف المحمول الثلاث الوطنية والحسابات المصرفية. فعلى سبيل المثال، يمكن لشخص يستخدم حسابا لإجراء المدفوعات عبر الهاتف المحمول من شركة MTN لخدمات الهاتف المحمول تنفيذ عملية دفع لصالح شخص آخر يستخدم شركة فودافون. ويمكن أيضا تحويل الأموال من محفظة الهاتف المحمول إلى أي حساب مصرفي تقليدي.

وعلى عكس نظم المدفوعات عبر الهاتف المحمول الأخرى، يشرف بنك غانا على جميع المعاملات من خلال شركة تابعة له، وهي شركة غانا لنظم الدفع والتسوية بين البنوك. ويبلغ عدد حسابات الدفع عبر الهاتف المحمول ١٩ مليون حساب تقريبا.

ويعد هذا النظام إحدى الركائز الأخرى التي تستند إليها خطة التحول الرقمي الحكومية، كما أتاح أداة قوية للشمول المالي الذي تسعى الحكومة لدعمه.

وكجزء من موازنة عام ٢٠٢٢، تنظر السلطة التشريعية في غانا حاليا في فرض ما يسمى بالضريبة الإلكترونية على المعاملات الإلكترونية، والتي سيجري تطبيقها على المدفوعات والتحويلات المصرفية ومدفوعات التجار المنفذة عبر الهاتف المحمول. وستتيح هذه الضريبة مصدرا جديدا للإيرادات وستطبق بواقع ١,٧٥٪ على المعاملات

تمتلك غانا إحدى أسواق مدفوعات الهاتف المحمول الأكثر نشاطا والأسرع نموا على مستوى القارة.

التي تتجاوز الحد اليومي، وهو ١٠٠ سيدي غاني (١٦ دولارا أمريكيا).

وترى الحكومة في الضريبة الإلكترونية فرصة لدمج نسبة متزايدة من الأنشطة الاقتصادية التي تتركز معظمها في الاقتصاد غير الرسمي ضمن الشبكة الضريبية. غير أن البعض يعتقد أن فرض الضرائب على مدفوعات الهاتف المحمول قد يؤدي إلى العودة لاستخدام النقد وانعكاس مسار هذا الاتجاه الموجب.

ويقول أوبوكو–أفاري «تعد الضريبة الإلكترونية بمثابة عقد اجتماعي لتقديم هذه الخدمات ووسيلة لإشراك جميع المواطنين في دفع الضرائب. والسؤال الأهم هنا هو كيفية الموازنة بدقة بين تحقيق الشمول المالي وتوليد الإيرادات».

ويعمل بنك غانا في الوقت الحالي أيضا على إطلاق عملة رقمية جديدة في نهاية العام الجاري على أساس تجريبي، وهي السيدي الإلكتروني، والتي يمكن أن تساهم في إتاحة الخدمات المالية على نطاق أوسع.

ويقول ألبرت تونا–ماما، الممثل المقيم لصندوق النقد الدولي في غانا، «يكمن التحدي التالي في تزويد الإدارة الضريبية بالقدرات والتكنولوجيات اللازمة للاستفادة من البيانات الكبيرة. ويتطلب هذا المجال المزيد من الجهد».

كذلك يسعى القطاع الخاص، الذي شارك بالفعل في عدة مبادرات، إلى الاستفادة من البيانات الحكومية لتقديم قيمة مضافة للمستخدمين.

ويقول باتريك كوانتسون، مسؤول التحول بشركة دريم أوفال المحدودة، وهي إحدى شركات التكنولوجيا المالية في غانا، «تساهم الحكومة من خلال جهودها في إرساء الأسس بحيث يسهل على القطاع الخاص البناء على هذه الجهود فيما بعد. وأرى في الأساس أن الدور الذي يتعين على الحكومة القيام به في مجال الاستثمار الرقمي هو فتح باب المشاركة فيه من البداية». FD

أناليزا بالا وآدم بيسودي ونيكولاس أوين من فريق مجلة التمويل والتنمية.

الصورة: إهداء من وزارة الاقتصاد الرقمي والتحول في توغو

التنمية المدفوعة بالتكنولوجيا

سينا لوسون من توغو ترى أن التحول الرقمي أداة رئيسية للنمو والتنمية في بلادها

ذلك البلد في الغرب الإفريقي، توغو، استطاع أن يجذب اهتمام العالم من خلال مبادرته الابتكارية للمدفوعات الرقمية "نوڤيسي" (وتعني "التضامن" بلغة الإيوي)، التي وفرت المساعدة المالية لسكانها أثناء الجائحة.

وكانت سينا لوسون، وزير الاقتصاد والتحول الرقمي في توغو، في طليعة المستفيدين من التكنولوجيا في تطبيق سياسة المالية العامة والمساعدة على الوصول إلى الأهداف التنموية للبلاد. وفي هذه المقابلة مع آدم بيسودي من مجلة التمويل والتنمية، تصف لوسون كيف تلج توغو دربا لم يكن مطروقا من قبل في مجال التحول الرقمي.

مجلة التمويل والتنمية: هل لك أن تحدثينا عن برنامج المدفوعات "نوڤيسي" في توغو وأن تصفي لنا آثاره خلال عامين من تفشي الجائحة؟

سينا لوسون: بينما واجه كثير من البلدان صعوبة في تحديد ملايين المعوزين وتسجيلهم وتحويل المدفوعات لهم بسبب إجراءات التباعد الاجتماعي، تمكنت توغو من توزيع ٣٤ مليون دولار على أكثر من ٩٢٠ ألف نسمة من سكانها المعرضين للمخاطر — وهو ما يصل إلى ربع السكان البالغين — عن طريق الاستفادة من تكنولوجيات الهواتف المحمولة، ومصادر البيانات غير التقليدية، وتَعَلُّم الآلة.

وقد ظهر برنامج "نوڤيسي" بدافع من الحاجة الماسة إلى عدم ترك أي أحد خلف الركب حيث وُضِعَت إجراءات لفرض قيود تهدف إلى مكافحة الفيروس ومنعه من الانتشار. فلا يزال ٥٠٪ من سكان توغو يعيشون في فقر مدقع، بينما يعمل حوالي ٨٠٪ في القطاع غير الرسمي ويكسبون عيشهم من وظائف يومية لا يمكنهم أداء مهامها من منازلهم. وكان يتحتم دعم أولئك الأفراد وعائلاتهم لمنع ارتفاع معدل الفقر على المستوى الوطني.

مجلة التمويل والتنمية: ما الذي يجعل برنامج "نوڤيسي" فريدا من نوعه؟

سينا لوسون: أولا، سرعة نشره. فقد انطلق البرنامج في ٨ إبريل ٢٠٢٠، أي عقب ما لا يزيد على ثمانية أيام من إعلان رئيس البلاد حالة الطوارئ الصحية. وكانت منصة "نوڤيسي" قد طُوِّرت محليا بشكل كامل، وكان النظام جاهزا وبدأ يعمل خلال ما لا يزيد على عشرة أيام. إنه برنامج تحويل نقدي بالوسائل الرقمية ١٠٠٪ لا يحتاج إلى التعامل المباشر بدءا من التسجيل، مرورا بتقييم أهلية الاستفادة منه وحتى تحويل المدفوعات النقدية. والاستفادة من الوسائل الرقمية على امتداد هذه العملية أتاحت نشر المساعدة الاجتماعية بسرعة أثناء الأزمة.

وثانيا، كانت المدفوعات النقدية شبه فورية. واستلم الناس التحويلات النقدية من خلال الحسابات في هواتفهم المحمولة خلال أقل من دقيقتين متى وُجد أنهم مستوفون للشروط. وفي غضون أسبوع واحد بعد إطلاق البرنامج، تمكن "نوڤيسي" من صرف مساعدات اجتماعية لنحو ٤٥٠ ألف شخص. وكان تحقيق ذلك سيكون صعبا باستخدام الطرق التقليدية.

وثالثا، يعمل هذا البرنامج بدون شبكة إنترنت. فمنصة التحويل النقدي لا تقتضي الربط بشبكة الإنترنت لكي يستطيع مستخدموها الاشتراك واستلام مدفوعاتهم. وهي تستخدم الوسائل المحمولة منخفضة التكنولوجيا مثل بيانات الخدمات التكميلية غير المهيكلة. وبالتالي، فأناس يعيشون في منطقة غير مُغطاة بشبكة الإنترنت ولديهم هواتف ذات إمكانات أساسية من الجيل الثاني يمكنهم التسجيل ببساطة عن طريق طلب الرقم الرمزي المختصر لبيانات الخدمات التكميلية غير المهيكلة وهو *٨٥٥* من هواتفهم المحمولة للوصول إلى قائمة خاصة.

ورابعا، يستفيد هذا البرنامج من الذكاء الاصطناعي، والتصوير بالأقمار الصناعية، والبيانات الوصفية للهواتف الخلوية، وتَعَلُّم الآلة في تحسين عملية استهداف المستفيدين. وربما كانت هذه نقطة تحول في توصيل مساعدات برامج الحماية الاجتماعية في البلدان التي لديها سجلات اجتماعية محدودة. وقد قادت الحكومة في توغو منهج استهداف الذكاء الاصطناعي، بدعم فني من الباحثين في مؤسسة "Innovations for Poverty Action" و"Center for Effective Global Action"، ومنحة قيمتها ١٠ ملايين دولار من GiveDirectly لدعم ١٤٠ ألف نسمة.

وأخيرا، يراعي هذا البرنامج كذلك النوع الاجتماعي، فتحصل النساء على تحويلات نقدية أعلى بنسبة ١٥٪ مما يحصل عليه الرجال، لأنهن راعيات أساسيات لأسرهن.

مجلة التمويل والتنمية: يبدو أن توغو تتقدم حتى على الاقتصادات المتقدمة في مجال التحويل الرقمي للخدمات الحكومية. فكيف تستطيع أن تحقق هذا التقدم؟

سينا لوسون: القفز هو الطريقة الوحيدة لتقديم حلول إفريقية للمشكلات الإفريقية. ففي توغو، على سبيل المثال، أنشأنا هيئة توغو للتحول الرقمي، وهي هيئة تُعنى بتعيين أصحاب المهارات والقدرات اللازمة لقيادة التحول الرقمي في توغو، وبضمان إمكانية التشغيل البيني للنظم الحكومية وتعزيز قيمة البيانات.

ومع تفشي الجائحة، لم يعُد يُنظر إلى التكنولوجيات الرقمية على أنها ترف اختياري وإنما كعنصر ضروري يُمكِّن الناس والمؤسسات والدول من الحفاظ على أهميتها وقدراتها التنافسية وكفاءتها.

واليوم، يتحرك العالم نحو حقبة تدفعها التكنولوجيا. ويجري حاليا استخدام الوسائل الرقمية في جمع المصادر المتنوعة للبيانات غير التقليدية واستخدامها لتوفير رؤى متعمقة.

وأصبح هذا الأمر حقيقة واقعة في القطاع الخاص، حيث تُستخدم البيانات في توليد رؤى متعمقة للاستهلاك ودفع النمو بتقديم خبرات وخدمات تُصمم خصيصا لتلبية احتياجات العميل.

ولكي تسير الحكومات على نفس النهج وتبلغ نفس المستوى من التقدم في استخدام البيانات لتكوين رؤى متعمقة ووضع سياساتها على أساس مستنير، ينبغي للبلدان أن تؤسس بنية تحتية رقمية عامة على المستوى الوطني تتسم بشمول جميع فئات المجتمع، والشفافية، وتأمينها من الهجمات الإلكترونية، والاتساق مع الأطر التنظيمية من حيث خصوصية البيانات.

مجلة التمويل والتنمية: لا يزال الحصول على خدمات الإنترنت والأجهزة المحمولة يشكل تحديا في كثير من بلدان المنطقة. فماذا تفعل توغو لضمان توفير بنية تحتية واسعة الانتشار وشاملة لجميع فئات المجتمع؟

سينا لوسون: لا تقف إفريقيا موقف المتفرج على التحول الرقمي العالمي. فالقارة تشهد حاليا طفرة في التنمية الرقمية، ولا سيما ما يتعلق بمعدلات تغلغل الهواتف المحمولة، والحصول على خدمة الإنترنت، وقبول المدفوعات عبر الهواتف المحمولة. ويحصل مواطنو توغو على خدمة الإنترنت عالية السرعة بصورة متزايدة، وذلك بفضل توسع شبكات الجيل الثالث والجيل الرابع على مستوى البلاد. وقد بلغ معدل تغلغل خدمة الإنترنت عبر الهواتف المحمولة في توغو ٦٣٪ في عام ٢٠٢٠، مقابل ما لا يزيد على ١٣٪ منذ خمس أو ست سنوات.

وانخفضت أسعار التوصيل بهذه الخدمات كذلك على مدار نفس الفترة بينما نحن نواصل توفير خدمة الإنترنت عالية السرعة عبر الأجهزة الثابتة والمحمولة على مستوى البلاد. وبالتالي، يستطيع عدد أكبر من سكان بلدنا الآن أن يجني منافع الاقتصاد الرقمي، بما فيها التواصل بشكل أفضل، وتحسن إمكانية الحصول على المعلومات عبر شبكة الإنترنت، والفرص الجديدة المتاحة لقطاع الأعمال، ومنها التجارة الإلكترونية.

مجلة التمويل والتنمية: ما هي المبادرة الكبيرة التالية للتحول الرقمي في توغو؟ وكيف تودون رؤية بلدكم خلال ١٠–٢٠ سنة؟

سينا لوسون: تهدف توغو إلى أن تصبح مركزا لوجستيا وخدميا لمنطقة غرب إفريقيا. وبالتالي، عملت البلاد على تنفيذ عملية تحويل عميق لاقتصادها وجعلت التكنولوجيا الرقمية في صميم استراتيجيتها التنموية.

وفي واقع الأمر، ثلاثة أرباع مشروعاتنا على خارطة طريق التنمية في توغو لعام ٢٠٢٥ تحتوي على عنصر رقمي. وأُدمجت هذه المشروعات في استراتيجية وطنية — توغو الرقمية ٢٠٢٥ — وتهدف إلى:

تزويد جميع المواطنين والمقيمين فوق سن الخامسة ببطاقة هوية تحتوي على البيانات البيومترية وتيسير الحصول على خدمات الإنترنت والأجهزة المحمولة بطريقة تتسم بفعالية التكلفة.

رقمنة الخدمات العامة والاجتماعية، وكذلك أداء كل المدفوعات من الحكومة إلى المواطنين ومن المواطنين إلى الحكومة، لجعل المواطنين أقرب إلى الإدارة العامة.

تعجيل وتيرة تحويل الاقتصاد وجعل توغو مركزا رقميا يتمتع بمنظومة بيئية للابتكار ويزخر بالمشروعات المبتدئة.

مجلة التمويل والتنمية: ما أهمية دور التحول الرقمي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة؟

سينا لوسون: لا يمكن تحقيق أهداف التنمية المستدامة بدون التحول الرقمي.

وحسب البنك الدولي، هناك نحو ٦٩٠ مليون نسمة يعيشون على أقل من ١,٩٠ دولار يوميا، وتضم منطقة إفريقيا جنوب الصحراء أكثر من ٥٠٪ من أشد سكان العالم تعرضا للمخاطر.

ونواجه تهديدا من جائحة كوفيد–١٩، وتغير المناخ — وكذلك العدد المتزايد من الصراعات والكوارث الطبيعية — كما أنها عكست مسار التقدم نحو تخفيف حدة الفقر في أنحاء العالم.

ومن خلال تجربة توغو مع "نوڤيسي"، تكَوَّن لدي اعتقاد راسخ بأن الوسائل التكنولوجية المحمولة، والبيانات الضخمة، وتعلُّم الآلة، وتعزيز البنى التحتية الرقمية العامة ستمكن من نشر المساعدة الرقمية في الوقت المناسب وبطريقة فعالة. ومسؤوليتنا نحن كصناع سياسات هي اعتماد طرق قوية في معالجة القضايا العالمية. FD

أجريت تعديلات تحريرية على نص هذه المقابلة لمراعاة الطول المناسب والوضوح.

إضافة البعد الأخلاقي إلى المالية العامة

خبراء علم النفس الأخلاقي التطوريون يوضحون سبل استقطاب المزيد من الدعم لسياسات المالية العامة

باولو ماورو

تعكس القرارات حول سياسات الضرائب والمصروفات العامة خيارات أخلاقية في الأساس. فما القيمة العادلة التي يحق للدولة تحصيلها من أموالك التي كسبتها بشق الأنفس من خلال الضرائب؟ وهل ينبغي أن يتحمل الأثرياء ضريبة أكبر؟ وهل ينبغي أن توفر الدولة الخدمات العامة الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية مجانا لجميع المواطنين؟ وغيرها الكثير.

وعادة ما ركز خبراء الاقتصاد والمتخصصون في مجال المالية العامة على مفهوم الكفاءة الاقتصادية. وعند النظر في قضايا التوزيع، نجد أنهم قد حرصوا عموما على عدم الخوض في الاعتبارات الأخلاقية، ربما خوفا من أن يظن البعض أنهم يرون الأمور من منطلق ذاتي. غير أن الدراسات الأخيرة التي أعدها خبراء علم النفس الأخلاقي التطوريون تشير إلى أن السياسات يمكن تصميمها بصورة أفضل واستقطاب المزيد من الدعم لها إذا ما أخذ صناع السياسات في اعتبارهم جميع الأبعاد الأخلاقية للمالية العامة. وقد حقق عدد قليل من التطبيقات التجريبية الرائدة لهذا النهج نتائج واعدة في مجال الاقتصاد.

القاعدة الذهبية

تستند معظم تحليلات خبراء الاقتصاد لقضايا إعادة التوزيع إلى نهج يقوم على سؤال المستخدمين عن تفضيلاتهم الشخصية فيما يتعلق بعدم المساواة: فعلى قدر اهتمامك بقضايا عدم المساواة، يمكن لخبراء الاقتصاد تحديد حجم الثروة الملائم الذي يمكن إعادة توزيعه من خلال نظام الضرائب والمزايا. وعادة ما اعتُبر الأشخاص (أو العائلات أو الأسر) كأفراد، وكانت خصائصهم الوحيدة التي ركزت عليها تلك التحليلات هي دخولهم أو ثرواتهم أو نفقاتهم الممكنة.

ويوجد سببان — مفهومان ولكن غير مقبولين تماما — لهذا المنهج. أولا، دائما ما كان يرغب الاقتصاديون في ألا يُنظر إليهم باعتبارهم علماء اجتماع موضوعيين. وثانيا، درس معظم علماء المالية العامة في نظام تعليمي تحكمه عادات وتقاليد تعكس قيم المجتمعات الغربية والمتعلمة والصناعية والغنية والديمقراطية. وفي هذا السياق، يمثل الأفراد محور التحليل، وتتعلق الأخلاق في الأساس بالقاعدة الذهبية — عامل الآخرين كما تحب أن يعاملوك بغض النظر عن هوياتهم. وهذه المنظورات رغم أهميتها لا تعكس تفسيرا وافيا عن الكيفية التي يحدد بها الإنسان خياراته الأخلاقية.

وخلال العقدين الماضيين، أثبت خبراء علم النفس الأخلاقي التطوريون أن الإنسان في مواجهة الأزمات الأخلاقية يقرر سريعا الصواب والخطأ بناء على فطرته الشخصية ثم يبرر قراراته لاحقا عندما تتاح له فرصة أكبر للتفكير والتدبر. وحسب الشواهد التي عرضها هؤلاء الباحثون، فقد تطورت فطرتنا في المضمار الأخلاقي كوسيلة لتعزيز التعاون داخل المجموعات لضمان البقاء (راجع دراسة Greene 2013). ويعيد هذا المنظور الحديث إلى الأذهان ما قاله فيلسوفان أخلاقيان من العصر التنويري في اسكتلندا — ديفيد هيوم وآدم سميث — عن أن المشاعر تشكل جزءا لا يتجزأ من آراء البشر حول الصواب والخطأ.

ولكن معظم الفلاسفة اللاحقين في الثقافة الغربية التقليدية سعوا إلى تأسيس الأخلاق على العقل فقط.

وقد أوضح خبراء علم النفس الأخلاقي مؤخرا أن الكثيرين يستندون إلى منظورات أخلاقية بخلاف القاعدة الذهبية. فالمجتمع والسلطة والألوهية والنقاء والولاء والقدسية جميعها اعتبارات مهمة ليس في العديد من البلدان غير الغربية فحسب، بل بين الشرائح السكانية ذات النفوذ السياسي في الاقتصادات المتقدمة أيضا، كما أكد أنصار نظرية الأسس الأخلاقية (راجع الإطار في الصفحة التالية).

وبغض النظر عن مدى الاتفاق من عدمه مع هذه المنظورات الأخلاقية الأوسع نطاقا، فإن التعرف عليها يسهل فهم الدوافع الأساسية لمواقف مختلف المجموعات في الجدالات الدائرة حول السياسات العامة. وهذا الفهم قد يساعد في تصميم سياسات قادرة على كسب الدعم من مجموعات عديدة على اختلاف قيمها الأخلاقية.

الصورة: ISTOCK/VINISOUZA128; BAONA

الصورة أو الرسم التوضيحي: STOCKHOUSE/ CONTRIBUTOR

قضيتان جدليتان

من الإنصاف أن نقول إن الاقتصاديين بدأوا خلال السنوات الأخيرة في إيلاء اهتمام متزايد للمجتمعات المحلية والهويات الثقافية. فلننظر على سبيل المثال في اثنين من أهم الجدالات المستعرة والمألوفة حاليا في معترك السياسات العامة. ويتعلق الأول باستجابة السياسات تجاه خسائر الوظائف نتيجة الأتمتة والعولمة. فحتى وقت قريب، أكدت التحليلات الاقتصادية لاتجاهات البطالة طويلة الأجل على الحاجة إلى تحرير أسواق العمل والمساكن. وأوصى خبراء الاقتصاد المناطق التي تشهد خسائر في حجم الوظائف بتذليل العقبات أمام انتقال المواطنين إلى الأماكن التي تتوافر بها فرص عمل جديدة. غير أن هذا التأكيد على قدرة الأفراد على التحرك لم يعر اهتماما لدور المجتمعات المحلية في حياة البشر. فمساعدة الفرد قد لا تكون كافية في حالة ارتباطه واهتمامه بمجتمع فقد مقومات نجاحه. وأمام معارضة السياسات التي عجزت عن دعم المحليات التي خسرت وظائفها، أصبح صناع السياسات يبذلون المزيد من المساعي لدعم المجتمعات المحلية التي سبقها الركب.

أما القضية الخلافية الثانية على مستوى السياسات العامة، فتتمثل في الهجرة، بما في ذلك مدى أحقية المهاجرين في الحصول على الخدمات التي تمولها الحكومة. وعادة ما يحلل الاقتصاديون التكاليف والمنافع بالنسبة للمواطنين أو المقيمين مع تجنب الخوض في الاعتبارات المتعلقة بالحفاظ على الهوية الثقافية لمجتمعات المواطنين والمهاجرين. غير أن الهويات الثقافية تمثل قضية مهمة للكثيرين، كما أصبحت محط اهتمام متزايد في العلوم الاجتماعية.

وبوجه أعم، أصبح التمييز بين أنصار العالمية وأنصار القومية (والمجتمعات المحلية) أمرا معتادا في النقاشات العامة. (فأنصار العالمية يتسمون بالإيثار والثقة في الآخرين ولا يعبؤون بالفروق الاجتماعية من حيث الروابط الأسرية والقومية والدينية وغيرها. وفي المقابل، يتراجع حس الإيثار والثقة لدى أنصار القومية مع اتساع الفروق الاجتماعية).

وقد بدأ عدد قليل من التحليلات الرائدة في بحث العلاقة بين الآراء الأخلاقية للبشر وتفضيلاتهم فيما يتعلق بالسياسات، بما في ذلك سياسات المالية العامة. فعلى سبيل المثال، تشير دراسة Enke, Rodríguez-Padilla and Zimmermann (2020) إلى أن الانقسام التقليدي بين اليسار واليمين — اليسار الذي يفضل زيادة المساعدات الأجنبية والتمييز الإيجابي وحماية البيئة ومزايا الرعاية الاجتماعية والرعاية الصحية الشاملة، واليمين الذي يدعم الإنفاق على القوة العسكرية والشرطة وإنفاذ القانون والرقابة الحدودية — يعد ظاهرة معتادة في عدة بلدان غربية ويتوقف في نهاية المطاف على ما إذا كانت القيم الأخلاقية للفرد عالمية أم قومية في الأساس. وخلصت التطبيقات اللاحقة لنظرية الأسس الاقتصادية إلى أن معارضة أنصار القومية لتصاعدية الضريبة تراجعت بين الأفراد الذين عانوا بشكل مباشر من تبعات الجائحة من خلال فقدان وظائفهم أو الإصابة بالمرض (راجع دراسة Klemm and Mauro 2021).

وللمنظور الأخلاقي أهمية كبيرة بالفعل في تشكيل آراء الفرد حول السياسات العامة. فعلى سبيل المثال، توضح دراسة Stantcheva (2021) بناء على مسوح تم إجراؤها

نظرية الأسس الأخلاقية

وفقا لدراسة Haidt (2012)، نشأت ستة أسس أخلاقية كاستجابات تطورية:

(١) **العناية/الضرر**: الإنسان حساس تجاه المعاناة وينزع للعناية بالمحتاجين. وقد تطورت هذه المشاعر استجابة للحاجة إلى العناية بالأطفال.

(٢) **الإنصاف/الغش**: إعلاء قيمة السلوك القائم على التعاون والإيثار المتبادل ومكافأته، مقابل الرغبة في تجنب المخادعين ومعاقبتهم. ويزيد التعاون من فرص البقاء.

(٣) **الولاء/الخيانة**: مكافأة أعضاء الفريق ومعاقبة المتورطين في خيانة المجموعة. وهذا الأساس مشابه للإنصاف/الغش، ولكنه يركز على أعضاء المجموعة الواحدة وليس البشرية ككل.

(٤) **السلطة/التخريب**: احترام الرتب والمناصب، والحساسية تجاه أي بوادر على حسن (أو سوء) سلوك الآخرين حسب مركزهم. وهذا التطور يعكس الاستجابة لتحديات التكيف مع العيش في الهرم الاجتماعي.

(٥) **القدسية/الانحدار**: الشعور بالكره تجاه الأشياء التي طالها الدنس (المادي أو المجازي). والتوق إلى نقاء الطبيعة والمشاعر والعلاقات. وإضفاء صفة القدسية على الأشياء والأماكن والأشخاص والمبادئ، ولا سيما في السياق الديني. وقد نتج هذا الأساس على الأرجح عن الحاجة إلى تجنب مسببات الأمراض.

(٦) **الحرية/القمع**: غالبا ما يتعاون البشر ضمن إطار هرمي، ولكنهم يتحدون للانتفاض ضد القادة المستبدين. وعلى جانب اليسار، يتم توظيف الرغبة في معارضة القمع وتحقيق المساواة ضد الرأسمالية والشركات. وعلى جانب اليمين، تستهدف هذه المعارضة القواعد التنظيمية التي تسنها الحكومات والمعاهدات الدولية.

وبينما يعد الأساس الأول والثاني من المبادئ المألوفة في الثقافة الغربية التقليدية التي تعكس قيم المجتمعات الغربية والمتعلمة والصناعية والغنية والديمقراطية ويتفقان تماما مع القاعدة الذهبية، قد تؤدي الأسس الأربعة الأخرى إلى التفرقة في تعامل الفرد مع الآخرين حسب انتمائهم من عدمه إلى مجموعته أو مجتمعه إلخ.

على أفراد في الولايات المتحدة أن مفاهيم العدالة لها دور أهم مقارنة بالآراء حول الكفاءة في تشكيل موقف الفرد من تصاعدية ضرائب الدخل أو الأيلولة.

ويمكن بحث التطبيقات الأخرى للأسس الأخلاقية التي تتعلق بقضايا ذات طبيعة خاصة. فأساس النقاء على سبيل المثال ينطبق على حماية الطبيعة من التلوث المحلي (أنهار نظيفة وهواء خال من الضباب الدخاني) والتلوث العالمي (المحيطات وتغير المناخ). ويمكن فرض ضريبة على انبعاثات الكربون كوسيلة للحفاظ على نقاء كوكب الأرض، وإرساء مشاعر مغايرة لتلك التي تثيرها ضريبة «الرذيلة»، كالضريبة المفروضة على الكحوليات والسجائر. وقد يكون أنصار القومية أكثر تقبلا للدوافع التي تؤكد على نقاء البيئة المحلية بدلا من تغير المناخ. ومفهوم النقاء ربما يكون أيضا هو أساس الرغبة في موازنة ميزانية الدولة، كما يتضح في سياقات مختلفة، بداية من حركة حفل الشاي الأمريكية وحتى دعم مفهوم «الصفر الأسود» (أو العجز الصفري) في ألمانيا خلال السنوات الأخيرة. كذلك فإن تشبيه موازنة الميزانية بتنظيم شؤون المنزل — من خلال اتخاذ قرارات مسؤولة بشأن ميزانية الأسرة — يستدعي مفاهيم النقاء.

وبالمثل، يمكن العمل بمبدأ الولاء في تعزيز القدرات التنافسية للبلد في مجالات العلوم أو التكنولوجيا أو الإنتاجية. ويمكن لصناع السياسات توظيف نفس الروح الوطنية التي تحفز الشعب على دعم الفرق الرياضية الوطنية. كذلك يمكن استخدام مبدأ السلطة حتى في النظم الديمقراطية الحديثة، وإن كان اختيار الشخصيات المستحقة للتقدير — الشرطة والقوات العسكرية والمعلمون والأطباء وكبار السن والقادة الدينيون — سيتوقف بالطبع على السياق والجمهور والتقاليد. فالبيانات الداعية إلى زيادة الإنفاق الصحي التي تصدر عن طبيب في زي عسكري على سبيل المثال ربما تكون أكثر قدرة على إقناع الجمهور المحافظ.

دور المعلومات

يمكن إضفاء المزيد من الجاذبية على طرق تصميم السياسات وعرضها إذا ما تمت مراعاة كيفية مخاطبة وعي المواطنين على اختلاف آرائهم الأخلاقية. ولكن الإقناع يتطلب أيضا درجة من المعرفة، أو الاستعداد المعرفي على الأقل، من جانب الجمهور.

وقد تعكس الآراء المتطرفة حول السياسات نقصا معرفيا كما اتضح من بعض التجارب التي أجراها خبراء علم النفس (راجع دراسة Greene 2013). فقد طلب هؤلاء الباحثون من بعض الأشخاص التفكير في مجموعة من السياسات الخلافية المقترحة، مثل تكليف جهة واحدة بتحمل نفقات نظام الرعاية الصحية أو تطبيق نظام لتداول الكربون للحد من الانبعاثات، وسجلوا إجاباتهم. ثم طلبوا من المجيبين لاحقا شرح كيفية تنفيذ هذه السياسات. وقام الباحثون مجددا بسؤال المجيبين عن آرائهم بشأن السياسات. وتبنى المجيبون موقفا أكثر اعتدالا لما لمسوه في أنفسهم من عدم تفهم للسياسات المقترحة. لذلك بدلا من سؤال المواطنين عن سبب دعمهم لسياسة ما، من الأفضل بدء النقاش بطرح أسئلة واقعية عن كيفية تنفيذ هذه السياسة. ومن نفس المنطلق، تستفسر الدراسات الاقتصادية الحديثة القائمة على المسوح (راجع دراسة Stantcheva 2021 على سبيل المثال) عن آراء المواطنين، وتطلعهم بعدها على حقائق إضافية وتسألهم عن آرائهم مجددا لقياس تأثير المعلومات على إعادة تشكيل موقفهم من السياسات. وتشير النتائج إلى أن توفير المعلومات قد يكون أولى خطوات الإقناع في بعض الحالات.

وتؤثر خيارات السياسات المالية العامة على توزيع الدخل والثروات والفرص عبر مختلف المجموعات التي يتم تصنيفها على أساس الدخل والخصائص الجغرافية والعرقية واللغوية والدينية. وعند النظر في سياسات الضرائب أو الإنفاق، تركز الغالبية على انعكاسات تلك السياسات على العدالة. لذلك يمكن إثراء التحليلات بإضافة المزيد من المنظورات الأخلاقية، مما قد يساعد صناع السياسات في نهاية الأمر على تصميم إجراءات ربما تكون فرصتها أكبر في تحقيق التوافق بين الآراء. وبدأت تتضح مؤخرا فقط نتائج الدراسات التجريبية واسعة النطاق التي تم إجراؤها بناء على هذه المفاهيم. ولكن يمكن كخطوة أولى النظر في كيفية تصميم السياسات بحيث تحظى بالمزيد من القبول — وعرضها بشكل يضمن اجتذاب المواطنين على اختلاف مفاهيمهم الأخلاقية. FD

باولو ماورو نائب مدير إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. ويستند هذا المقال إلى ورقة عمل من تأليفه صدرت عن صندوق النقد الدولي عام ٢٠٢١ بعنوان «The State and Your Hard-Earned Money: A Survey on Moral Perspectives in Public Finance».

المراجع:

Enke, Benjamin, Ricardo Rodríguez-Padilla, and Florian Zimmermann. 2020. "Moral Universalism and the Structure of Ideology." NBER Working Paper 27511, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Greene, Joshua. 2013. *Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*. New York: Penguin Books.

Haidt, Jonathan. 2012. *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. New York: Vintage Books.

Klemm, Alexander, and Paolo Mauro. 2021. "Pandemic and Progressivity." *International Tax and Public Finance* 28 (Supplement).

Stantcheva, Stefanie. 2021. "Understanding Tax Policy: How Do People Reason?" *Quarterly Journal of Economics* 136 (4): 2309–69.

عدم المساواة على مستوى العالم

تبدو الصورة الكبيرة لأوجه عدم المساواة سيئة سواء في توزيع الثروة أو الدخل أو بين سكان نفس البيئة المعيشية أو بين الجنسين.

إن أوجه عدم المساواة على مستوى العالم في حالة متردية ولا يبدو في الغالب أنها تتحسن. فلا تزال التفاوتات اليوم على الحال الذي كانت عليه في أوائل القرن العشرين، ولا تزال الجائحة تُزيد الأمور سوءا.

وتقرير عدم المساواة على مستوى العالم لعام ٢٠٢٢ الذي صدر مؤخرا يلقي الضوء على هذه المشكلة. وتضيف الدراسة الكثير إلى معلوماتنا عن عدم المساواة عن طريق مقياسين تقليديين ومقياسين جديدين.

أول مقياسين هما الثروة والدخل. وكما يوضح الرسم البياني أدناه، تتسم التفاوتات الحالية بالحدة — حيث يمتلك النصف الأفقر من سكان العالم ٢٩٠٠ يورو فقط (على أساس تعادل القوة الشرائية) لكل بالغ، بينما تمتلك شريحة السكان صاحبة أعلى ١٠٪ من الثروة ما يقرب من ١٩٠ ضعفا. وعدم المساواة في الدخل ليس أفضل بكثير – حيث يحصل أغنى ١٠٪ من سكان العالم اليوم على ٥٢٪ من إجمالي الدخل، بينما لا يحصل النصف الأفقر سوى على ٨,٥٪.

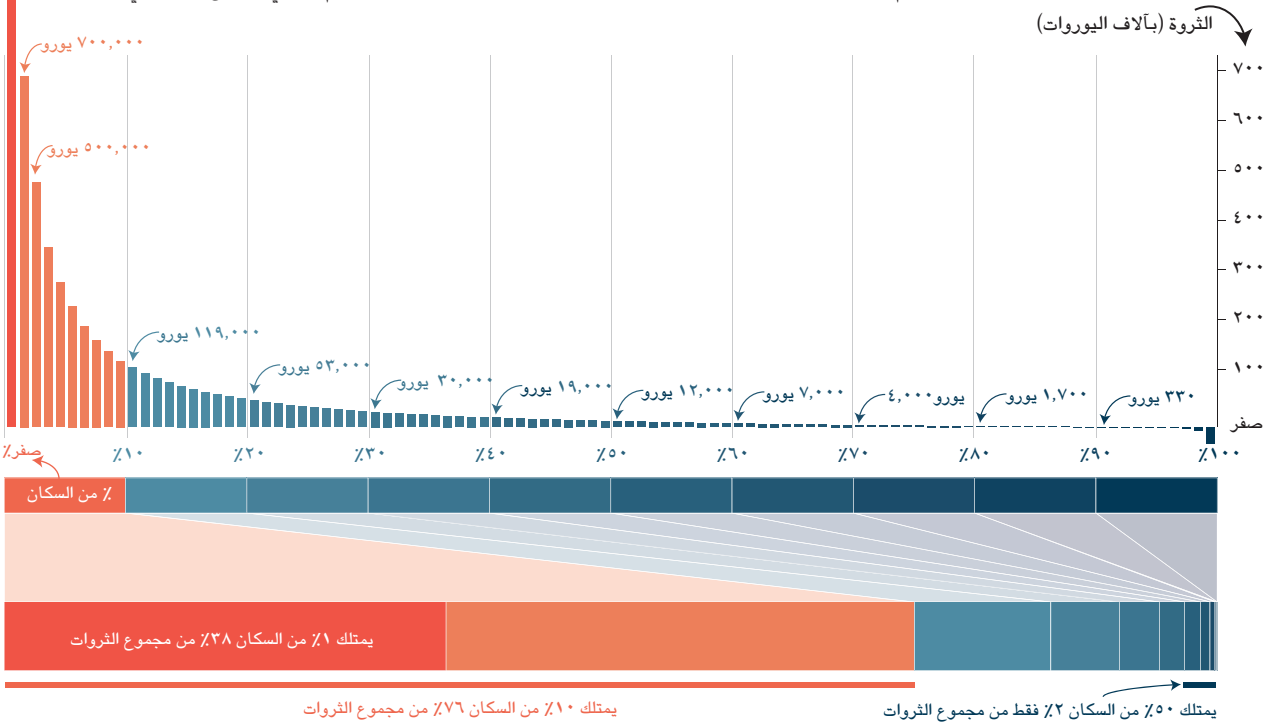
ويتناول المقياسان الجديدان في التقرير عدم المساواة بين سكان نفس البيئة المعيشية وعدم المساواة بين الجنسين. ويتم إبلاغ بيانات المقياس الأول من خلال انبعاثات ثاني أكسيد الكربون حسب فئة الدخل. والأمر لا يقتصر على التفاوت بين الدول الغنية والدول الفقيرة، إذ إن هناك تفاوتات كبيرة داخل جميع البلدان بين الأكثر ثراء وبقية السكان. ويتناول التقرير عدم المساواة بين الجنسين من خلال توزيع دخل العمل. وعلى مدار الثلاثين عاما الماضية، لم يشهد نصيب المرأة من الدخل إلا ارتفاعا طفيفا.

ويوضح المؤلفون أنه يمكن اتخاذ الكثير من الإجراءات حيال عدم المساواة وأن ذلك يشكل دائما خيارا سياسيا، حيث إن تحسين تصميم السياسات يؤدي حتما إلى مسارات للتنمية أكثر عدالة. FD

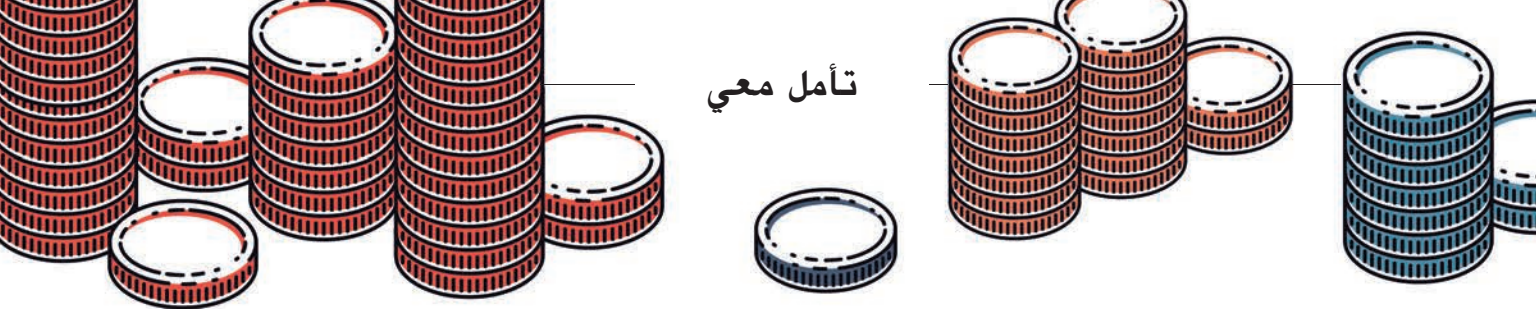
إعداد **أندرو ستانلي** من فريق مجلة التمويل والتنمية استنادا إلى تقرير عدم المساواة على مستوى العالم لعام ٢٠٢٢ من مختبر عدم المساواة على مستوى العالم.

خارج نطاق القياس

الشريحة العُليا البالغة ١٪ من سكان العالم أكثر ثراء بكثير من الشريحة الدنيا البالغة ٥٠٪ من السكان، لدرجة أن الرسم البياني يتخطى ما ورد في هذا المقال.



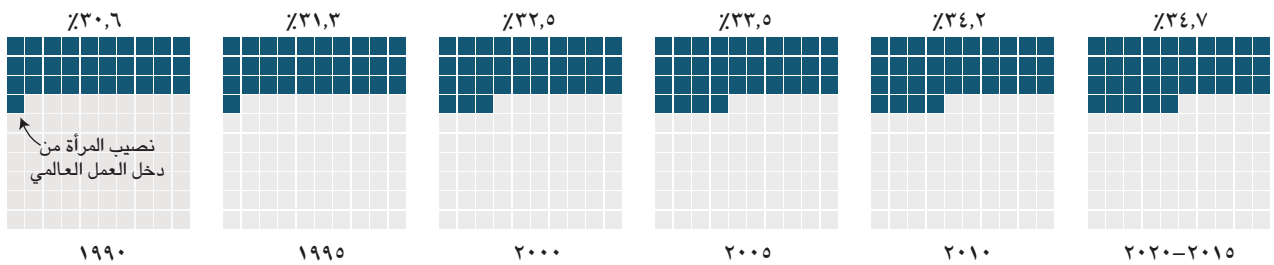
الرسم التوضيحي: ISTOCK/SYLVERARTS



عالم غير متوازن

يمتلك حوالي ١٠٪ من سكان العالم ٧٦٪ من الثروات، ويحصلون على ٥٢٪ من الدخول، وتمثل انبعاثات الكربون الصادرة عنهم ٤٨٪ من الانبعاثات العالمية.

اتسم التقدم المحرز نحو الحد من عدم المساواة بين الجنسين بالبطء، حيث لا يزال نصيب المرأة من دخل العمل العالمي ٣٥٪ فقط.



ضريبة القيمة المُضافة تواصل الاتساع

يسعى مزيد من البلدان إلى اعتماد ضريبة القيمة المضافة، ومساهمتها في الإيرادات العالمية آخذ في التزايد

رود دي موج وأرتور سويستاك

ISTOCK/RASTUDIO: الرسم التوضيحي

منذ ألفي سنة عندما بدأ أباطرة الصين يبنون سورا عظيما لحماية إمبراطوريتهم من المحاربين المثيرين للرعب القادمين من السهوب، دفعوا تكلفة جزء منه عن طريق فرض ضريبة على الملح. وضريبة الملح الصينية، التي يرجع تاريخها إلى القرن الثالث قبل الميلاد، واحدة من أقدم الأمثلة على فرض ضريبة على سلعة استهلاكية في العالم.

ويعود التاريخ المضطرب لهذه الضرائب في الغالب إلى المكوس على الشاي والتبغ وحتى ضرائب حجم الأعمال التي طُبِّقَت على نطاق أوسع في القرن العشرين. واليوم، أصبح المقابل الحديث لها هو ضريبة القيمة المُضافة، والتي أصبحت مصدرا كبيرا للإيرادات فيما يزيد على ١٦٠ بلدا يفرضها، فتسهم بالتالي في تعبئة أكثر من ٣٠٪، في المتوسط، من مجموع الضرائب التي تحصُلها. (الاستثناء الملحوظ هو الولايات المتحدة التي لا تطبق ضريبة القيمة المُضافة). وتتراوح حصة هذه الضريبة من إجمالي الناتج المحلي بين ٤٪ في البلدان النامية منخفضة الدخل وأكثر من ٧٪ في الاقتصادات المتقدمة. وكمصدر بارز للإيرادات على هذا النحو، ظلت ضريبة القيمة المضافة موضع كل أنواع الانتقاد، العادل في بعض الأحيان، وغير العادل في أحيان أخرى، نظرا لضعف فهمها في كثير من الأحيان.

كيف تُطبَّق الضريبة

كلما اشترينا شيئا من أحد المتاجر، يمكننا أن نرى ضريبة القيمة المضافة في الفاتورة بالإضافة إلى سعر البيع الصافي. ومع هذا، فضريبة القيمة المُضافة لا تُفرض على المبيعات للمستهلك النهائي وحسب، وإنما تُطبَّق كذلك على كل المعاملات السابقة عليها في سلسلة الإمداد بين مؤسسات الأعمال، فتذكرنا بالضريبة على رقم المبيعات. وإذا لم تُعَدَّل، سوف تسفر عن تضاعف الضريبة (دفع ضريبة على الضريبة)، مما يتسبب في حدوث تشوهات اقتصادية كبيرة.

ولتجنب ذلك، تستخدم ضريبة القيمة المُضافة آلية ائتمان ضريبي، يحق للشركات بموجبها تحصيل ضريبة القيمة المُضافة المدفوعة على مدخلات أعمالها (ضريبة القيمة المُضافة على المدخلات) مقابل ضريبة القيمة المُضافة التي تحصِّل على مبيعاتها (ضريبة القيمة المُضافة على المخرجات). وبالتالي، تظل ضريبة القيمة المُضافة ملاصقة للمستهلكين النهائيين وحسب.

دعونا ننظر في ضريبة قيمة مُضافة نسبتها ٢٠٪ ومثال محل البقالة المحلي الذي يبيع أحد أصناف الرُّوب (الزبادي) بسعر ١,٥ دولار، متضمنا ضريبة القيمة المضافة. والسعر ناقص ضريبة القيمة المضافة هو ١,٢٥ دولار، ويُحصِّل محل البقالة ضريبة القيمة المضافة بقيمة ٠,٢٥ دولار (٢٠٪ من ١,٢٥ دولار). وربما كان محل البقالة قد اشترى الرُّوب من أحد المصانع مقابل سعر صاف هو دولار واحد، على سبيل المثال. وبالتالي، فهو يدفع للمصنع ١,٢٠ دولار، منها ٠,٢٠ دولار هي قيمة ضريبة القيمة المضافة.

وعندما يقوم المحل بتحويل ضريبة القيمة المضافة التي يحصلها منا إلى سلطة الضرائب المحلية، يمكنه أن يستخدم ضريبة القيمة المضافة على المدخلات وقيمتها ٠,٢٠ دولار كائتمان — كما تبين فاتورة شرائه. وهكذا فالمبلغ الذي يكون المتجر ملزما بتحويله إلى السلطة الضريبية لا يتجاوز ٠,٠٥ دولار. ويُحوِّل المصنع بدوره ٠,٢٠ دولار هي قيمة ضريبة القيمة المضافة، ما لم يكن قد اشترى الحليب من مُزارع يُحصِّلُ ضريبة القيمة المضافة على مبيعاته، والتي يمكن خصمها بنفس الطريقة.

ويمتد مبدأ تحصيل الضريبة وخصمها من بداية سلسلة الإمداد وحتى نهايتها. وفي نهاية الأمر، تحصل الدولة على ٠,٢٥ دولار من بيع الرُّوب، غير أنه يجري تحويل جزء صغير من هذا المبلغ بشكل متتابع في كل مرحلة من مراحل سلسلة الإمداد. وبالتالي، تقوم كل الشركات بدور وكيل تحصيل الضريبة نيابة عن الدولة.

وقد يبدو أن هذا الأمر يشكل عبئا، ولكن تحصيل الضريبة على امتداد سلسلة الإمداد هو نقطة الجذب الرئيسية في ضريبة القيمة المضافة: فهو يقوي الامتثال

ظلت ضريبة القيمة المُضافة عموما صامدة أمام العولمة، وارتفعت حصتها من الإيرادات خلال العقود الأخيرة.

الطوعي عندما تجد كل شركة أمامها حافزا لطلب فاتورة من البائع حتى تتمكن من المطالبة بالائتمان الضريبي بموجب ضريبة القيمة المُضافة على مشترياتها. وآلية الإنفاذ الذاتي الضمنية هذه تقلل من مخاطر التهرب الضريبي.

وتُفرض ضريبة القيمة المضافة على أساس الوجهة — أي حيث يقيم المستهلك. ويجري ذلك باستخدام آليات تعديل الضريبة على الحدود التي تتضمن الواردات لكنها تستبعد الصادرات من وعاء ضريبة القيمة المضافة (بتطبيق سعر صفري على مبيعات التصدير). ويضمن هذا الأمر فرض ضريبة على كل الاستهلاك المحلي وحسب، بصرف النظر عما إذا كانت السلع والخدمات مُشتراة من السوق المحلية أو من الخارج.

ومع هذا، ففي ظل آلية فاتورة التحصيل تحت حساب ضريبة القيمة المضافة، يتعين على الإدارات الضريبية رد الضريبة، ولا سيما لشركات التصدير، التي تحصل على خصوم ضريبية كبيرة على المدخلات. وعادة ما تكون إدارة عمليات رد هذه الضريبة صعبة في الاقتصادات النامية. ومع ذلك، فعدم سدادها قد يسبب مشكلات في التدفق النقدي للشركات ويثبط الاستثمار.

ضرائب القيمة المُضافة المثالية والحقيقية

إن للنظام الأمثل لضريبة القيمة المُضافة وعاء واسعا يضم كل الاستهلاك النهائي ومعدلا ضريبيا واحدا، يتراوح عادة بين ١٥٪ و٢٠٪. ويعني ذلك عدم وجود حافز يجعل المستهلكين يحولون استهلاكهم نحو سلع وخدمات أقل ضرائب وأقل تلبية لرغباتهم. وهناك حالة واحدة من التشويه تنشأ بين السلع والخدمات التي تُشترى من السوق الرسمية والسلع والخدمات التي تُنتج بشكل غير رسمي في المنازل. غير أن إعادة تصميم ضريبة القيمة المضافة لن يكون له تأثير يُذكر في تخفيف ذلك.

ويتعذر تحقيق أي أهداف بخلاف تعبئة الإيرادات إذا مُنحت امتيازات تتعلق بضريبة القيمة المُضافة. وعلى سبيل المثال، السعي لدعم الأسر الفقيرة عن طريق إعفاء المواد الغذائية من ضريبة القيمة المضافة يمكن أن يسفر عن خسائر كبيرة في الإيرادات. وفي نهاية الأمر، فالأغنياء أيضا يشترون الغذاء — وغالبا ما يشترونه بكميات أكبر بكثير. ويمكن دعم الفقراء بقدر أكبر من الكفاءة عن طريق الجمع بين ضرائب الدخل التصاعدية والتحويلات النقدية. وبالمثل، فتنظيم السلوكيات مثل تعاطي الكحول والتدخين وتلويث البيئة لا يتحقق بشكل جيد بوضع معدلات مختلفة لضريبة القيمة المُضافة، ومن الأفضل في هذه الحالة استخدام ضرائب انتقائية معينة تُطبق على الكحول والتبغ والانبعاثات.

ومعظم ضرائب القيمة المُضافة بعيدة عن تصميمها التقليدي. فغالبا ما تستخدم البلدان مجموعة مختلفة من المعدلات الضريبية المخفضة والإعفاءات والبرامج الخاصة، والتي يهدف بعضها إلى تبسيط عملية تطبيق الضريبة. على سبيل المثال، يستخدم كثير من البلدان حدا أدنى للتسجيل بناء على جملة المبيعات لإعفاء الشركات متناهية الصغر من ضريبة القيمة المضافة وما يصاحبها من تكاليف الامتثال لها وتطبيقها. ويُعتمد معظم الإعفاءات والمعدلات المخفضة لتحسين تأثير ضريبة القيمة المُضافة على التوزيع، لكنها تؤثر بشكل سلبي على الهدف الأساسي وهو تعبئة الإيرادات، بطريقة مباشرة وغير مباشرة على حد سواء، حيث تزيد تكاليف تحصيلها وغالبا ما تسفر عن تسهيل الاحتيال. والإصلاحات الرامية إلى إلغاء الامتيازات التي تُمنح في ظل ضريبة القيمة المضافة غالبا ما كانت تواجه مقاومة عنيفة من جماعات الضغط أصحاب المصالح المكتسبة.

ضريبة القيمة المضافة التالية

استطاعت البلدان عموما أن تواجه التحديات التي نشأت مع ضريبة القيمة المضافة. فعلى سبيل المثال، للتعامل مع التجارة الإلكترونية المتزايدة عبر الحدود، أُعدت استمارات مبسطة لتسجيل ضريبة القيمة المضافة ليستخدمها البائعون غير المقيمين. وأصبحت المنصات على شبكة الإنترنت تُستخدم في تحصيل ضريبة القيمة المضافة على إمدادات الخدمات الرقمية. وربما ساهمت التكنولوجيات الرقمية الجديدة كذلك في إتاحة الفرص المختلفة. على سبيل المثال، تقنية سلسلة الكتل (بلوك تشين) والنقود الرقمية قد توفر مستقبلا معلومات للإدارة الضريبية عن المعاملات على امتداد سلسلة الإمداد الكاملة، مما تنتفي معه الحاجة إلى ضرائب القيمة المُضافة متعددة المراحل. وإذا أمكن ربط هذه المعاملات بالمعلومات عن الأفراد، يمكن معاملة ضرائب الاستهلاك على أساس شخصي فتصبح منافسة لضريبة الدخل الشخصي كأداة لإعادة التوزيع تتسم بالكفاءة.

وبوجه عام، لقد ظلت ضريبة القيمة المضافة صامدة أمام العولمة، كما ارتفعت الحصة التي تساهم بها في الإيرادات خلال العقود الأخيرة. ومن البلدان التي اعتمدتها مؤخرا أنغولا والبحرين وبنغلاديش وعُمان والمملكة العربية السعودية وسوريناام والإمارات العربية المتحدة، ويخطط كل من بوتان والكويت وليبيريا وقطر وتيمور ليشتي لتطبيقها قريبا. وسواء كانت في صيغتها الحالية أم المعدلة، فمستقبل ضريبة القيمة المضافة مضمون بوصفها أداة مهمة لتعبئة الإيرادات. FD

رود دي موي مدير مساعد و**أرتور سويستاك** اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

التصدي لعدم المساواة على جميع الجبهات

مزيج شامل من سياسات المالية العامة للقضاء على جميع أوجه عدم المساواة أينما وجدت

ديفيد أماغلوبيلي وسيلين تيفنو

الصورة أو الرسم التوضيحي: ISTOCK/BULAT SILVA; ISTOCK AZATVALEEV

يبدو أن جائحة كوفيد-١٩ ساهمت على الأرجح في تفاقم أوجه عدم المساواة بشكل دائم، مما سيؤدي إلى زيادة الفروق بين الموسرين والمعوزين في الاقتصادات المتقدمة وانعكاس مسار التقدم المحرز في الاقتصادات النامية. وقد فقد الكثيرون من العاملين الأقل مهارة والشباب والنساء مصادر الدخل وفرص العمل المتاحة لهم. كذلك نتج عن الجائحة تسارع وتيرة الاتجاهات طويلة الأجل، مثل الأتمتة والتحول الرقمي، وهو الأمر الذي سرعان ما قد يؤدي إلى انتفاء الحاجة إلى العديد من الوظائف. وتهدد الانقطاعات واسعة النطاق التي طالت نظام التعليم بتداعيات دائمة على الفرص المتاحة لشباب الجيل الحالي. ويؤدي عدم المساواة في الحصول على اللقاحات وتباطؤ وتيرة التعافي إلى اتساع الفجوة بين البلدان منخفضة الدخل وغيرها.

وهناك حلقة من الارتباط والدعم المتبادل بين عدد من أوجه عدم المساواة — في الدخل والثروات والتحصيل الدراسي وبين الجنسين وفي الصحة والفرص. فعلى سبيل المثال، تجتمع أوجه عدم المساواة في التعليم وبين الجنسين على المرأة لتقوض ارتباطها بسوق العمل وتفرض عليها أوضاعا وظيفية غير مستقرة أو دخلا أقل طوال حياتها. وبالمثل، يمكن أن تستمر أوجه عدم المساواة في الدخل من خلال تباطؤ الحراك الاجتماعي بين الأجيال. والتصدي لقضية عدم المساواة من خلال سياسة أو أداة واحدة أمر غير ممكن نظرا لطبيعتها المعقدة، بل يتطلب منهجا يقوم على حزمة شاملة من السياسات.

الحاجة إلى أكثر من مجرد إعادة التوزيع

يجب على السياسات في سعيها إلى التصدي لعدم المساواة أن تركز على الدخل السوقي — أي الدخل قبل الضرائب ومدفوعات التحويلات، أو دخل ما قبل التوزيع — والدخل المتاح عقب إعادة التوزيع من خلال الضرائب والتحويلات. وتساعد سياسات ما قبل التوزيع التي تنتهجها الحكومة للتصدي لمنبع الفروق بين الدخول السوقية، من خلال التعليم العام على سبيل المثال، في ضمان تكافؤ الفرص. وهذه السياسات رغم أهميتها لا تمثل أداة كافية للحد من أوجه عدم المساواة. ويلزم تدخل الحكومة من خلال التحويلات الاجتماعية والضرائب لمساعدة المواطنين على مواجهة مختلف الأحداث الحياتية المرتبطة بالبطالة أو الشيخوخة أو الأسرة أو الإعاقة أو المرض.

وتتطلب المواجهة الفعالة لعدم المساواة مزيجا من أدوات السياسات الهادفة إلى تحقيق التكافؤ في الفرص قبل دخول المواطنين إلى سوق العمل، وضمان استمرار الأوضاع العادلة والمقبولة اجتماعيا في سوق العمل، وإجراء التصحيحات اللازمة لمعالجة أوجه عدم المساواة من خلال إعادة التوزيع (الرسم البياني ١). وكلما ازداد الإنفاق في بلد ما على القطاعات الاجتماعية (مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية) وأعيد توزيع قدر أكبر من الدخل من خلال النظم الضريبية، نجد أنه عادة ما يحقق نجاحا أكبر في المتوسط في الحد من عدم المساواة (انظر الرسم البياني ٢). وفي هذا الصدد، تعد سياسة المالية العامة الأداة الأكثر مرونة وفعالية في الحد من أوجه عدم المساواة في كل مراحل وجودها.

الفرص والحوافز

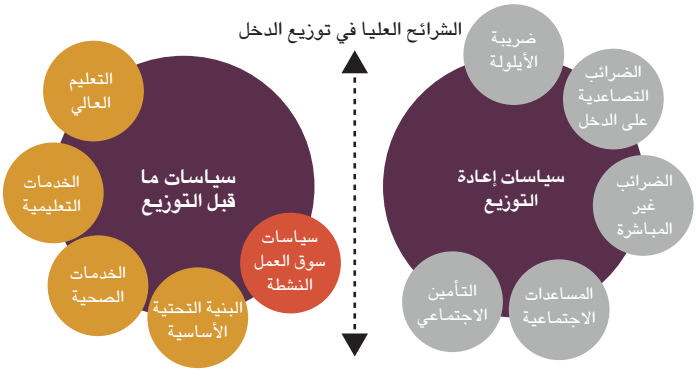
تساهم سياسات المالية العامة في توفير فرص للفئات التي لولاها لصارت معوزة. ويشهد الكثير من الاقتصادات المتقدمة والصاعدة على حد سواء فروقا شاسعة بين الأسر الأعلى والأقل دخلا في فرص الحصول على التعليم عالي الجودة والرعاية الصحية والتكنولوجيات الرقمية. وتؤدي هذه الفروق إلى انعدام المساواة بين الأطفال في بداية حياتهم.

ويمكن أن يساهم الإنفاق العام جزئيا في تعويض فجوة الإنفاق الخاص على الأطفال بين الأغنياء والفقراء والحد من أهمية خلفية الأبوين والظروف الأخرى التي تخرج عن سيطرة الفرد. ويتحقق ذلك من خلال بذل الجهود اللازمة لضمان توفير البنية التحتية العامة الأساسية، مثل المياه النظيفة والصرف الصحي، والخدمات الصحية الأساسية، والاستثمارات الاجتماعية — في التعليم على سبيل المثال. ومن شأن هذه السياسات زيادة الحراك الاجتماعي بين الأجيال، وكذلك دعم النمو على المدى الطويل بتسهيل

الرسم البياني ١

المستويات العليا والدنيا

يمكن أن تؤثر أدوات سياسة المالية العامة على أوجه عدم المساواة قبل وبعد نشأتها. وبعض هذه الأدوات يكون لها تأثير أكبر على الشرائح الأعلى في توزيع الدخل، بينما يؤثر البعض الآخر تأثيرا إيجابيا على الشرائح الدنيا.



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

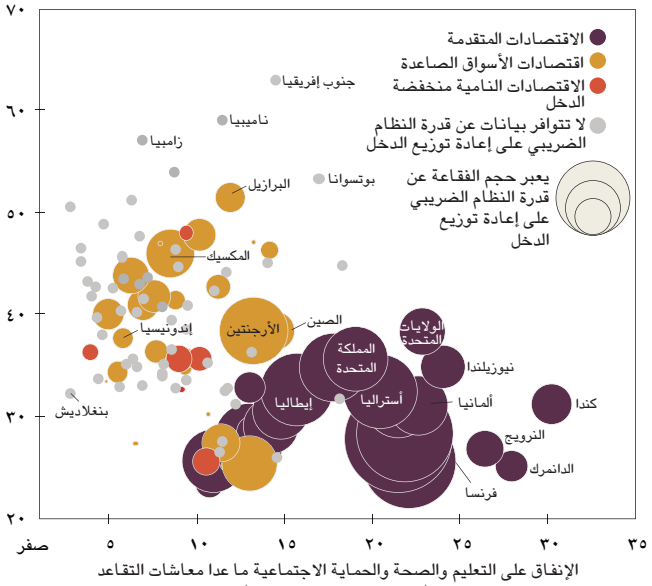
ملحوظة: تمثل الدوائر مختلف أدوات سياسة المالية العامة المستخدمة في الحد من عدم المساواة. وتساعد الأدوات في جهة اليسار على تصحيح أوجه عدم المساواة في مرحلة ما قبل التوزيع في المقام الأول، بينما تستخدم الأدوات في جهة اليمين في مرحلة إعادة التوزيع. ويشير التوزيع الرأسي للأدوات إلى موضع تأثيرها الأكبر على مقياس توزيع الدخل. الأصفر = الخدمات العامة الأساسية، والرمادي = التحويلات أو الضرائب، والأحمر = سياسات سوق العمل.

الرسم البياني ٢

المصروفات الاجتماعية والضرائب وعدم المساواة

وكلما ازداد الإنفاق الاجتماعي في بلد ما وأعيد توزيع قدر أكبر من الدخل من خلال النظم الضريبية، تراجعت أوجه عدم المساواة عادة – وإن كان عدم المساواة يعد قضية معقدة ويتأثر بعدد من العوامل الأخرى.

(عدم المساواة في الدخل، مؤشر جيني)



المصادر: أداة تقييم النفقات المستخدمة لدى إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي، ومجموعة بيانات عدم المساواة في الدخل لدى إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي (جيني)، وإحصاءات مالية الحكومة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وورقة العمل الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان «Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies, IMF Working Paper 252/21».

ملحوظة: يقيس مؤشر جيني مدى انحراف توزيع متغير ما، مثل الدخل أو الثروة، بين الأفراد أو الأسر في اقتصاد ما عن مستوى المساواة التامة في التوزيع. وعندما يساوي معامل جيني صفرا، يدل ذلك على المساواة التامة في التوزيع، بينما يشير المعامل ١ إلى عدم المساواة التام في التوزيع.

بناء رأس المال البشري، ولا سيما من خلال رفع مستوى التعليم بين الأطفال في الشرائح المعوزة. ويمكن إيلاء الأولوية للإنفاق العام على الخدمات الأساسية في حالة وجود فجوات كبيرة تحول دون وصولها إلى تلك الشرائح. ولكن يتعين تحديد نوع الإنفاق بدقة حسب ظروف كل بلد. فالإنفاق على التعليم العالي على سبيل المثال قد يعود بالنفع الأكبر على الأسر الأغنى.

ويمكن أن تؤثر سياسات المالية العامة أيضا على مستويات عدم المساواة من خلال إعطاء الحافز على المشاركة في سوق العمل أو تعليم الأطفال. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يتأثر عرض العمالة ومستويات التوظيف بالمعوقات الناتجة عن ضريبة العمل، أي الفرق بين الأجر الصافي للعامل وإجمالي تكلفة العمل الكلية التي يتحملها صاحب العمل، ومعدلات ضريبة المشاركة، أي الفرق بين الدخل البديل الذي يحصل عليه العاطلون ودخله المتوقع. وينطبق ذلك خصوصا على أصحاب الدخل الثانوي. ومن شأن تطبيق الخصومات الضريبية القابلة للاسترداد لصالح الأسر منخفضة الدخل، والإقرار الفردي عن ضريبة الدخل، وتوفير المزيد من خدمات رعاية الأطفال منخفضة التكلفة، الحد من التحيزات على أساس الجنس وتشجيع المشاركة في القوة العاملة. كذلك فإن التحويلات النقدية المشروطة، إلى جانب جهود الحد من الفقر، يمكنها إعطاء حافز على الالتحاق بالمدارس أو إجراء الفحوصات الطبية بصفة منتظمة.

ويمكن لسياسات سوق العمل النشطة دعم كفاءة آليات سوق العمل، على سبيل المثال من خلال خدمات التوظيف العامة التي تساعد العاطلين في العثور على وظائف مناسبة أو برامج التدريب المهني برعاية الحكومة التي تستهدف الفئات الأكثر تهميشا في سوق العمل. وعلى جانب الطلب، ساهمت برامج الاحتفاظ بالعمالة، والتي تم تصميم الكثير منها في الاقتصادات المتقدمة خلال الأزمة الأخيرة، في مساعدة الحكومات على الاستثمار في الحفاظ على الروابط الوظيفية. وساعد ذلك في تمهيد مسار التعافي وفي تجنب الكثير من خسائر الوظائف وإخفاقات الشركات التي كانت لتؤدي إلى المزيد من عدم المساواة.

إعادة التوزيع

يمكن لسياسات إعادة التوزيع كبح أوجه عدم المساواة في الدخل. ويساهم مزيج الضرائب والتحويلات المباشرة في الحد من عدم المساواة في الدخل بأكثر من الثلث في الاقتصادات المتقدمة. أما في اقتصادات الأسواق الصاعدة، فتتم إعادة التوزيع على نطاق أضيق كثيرا. وتمثل مستويات إعادة التوزيع الكلية ٨٥٪ من عدم المساواة في الدخل المتاح بين الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. وفي الغالب، تساعد التحويلات الاجتماعية في الحد من عدم المساواة في الفئات الدنيا، بينما تؤدي الضرائب هذه الوظيفة في الفئات العليا.

تساهم سياسات المالية العامة في توفير فرص للفئات التي لولاها لصارت معوزة.

وتجدر الإشارة إلى أن إعادة التوزيع تتحقق في معظمها من خلال التحويلات الاجتماعية — المساعدات الاجتماعية وتأمين البطالة والمعاشات التقاعدية. وتتوقف فعالية التحويلات الاجتماعية في الحد من الفقر وعدم المساواة على مدى تغطية المجموعات الأكثر عرضة للمخاطر وكفاية المزايا المقدمة لا على مستوى الإنفاق الكلي. وكما هو الحال غالبا بالنسبة لصنع السياسات، يعد التصميم عنصرا أساسيا. فالتحويلات الموجهة بدقة نحو مستحقيها من شأنها المساعدة في دعم المجموعات المعرضة للمخاطر دون تحمل تكاليف باهظة. وفي هذا الصدد، تمثل القفزة الرقمية فرصة جديدة للحكومات، حيث تتيح وسيلة أكثر سهولة وسرعة لتحديد الأسر المستحقة والتحقق من أهليتها. ونتيجة لذلك، يمكن للحكومات تحسين آليات التغطية والاستهداف والحد من تسرب الموارد بطريق الاحتيال أو الفساد أو الخطأ. وتتيح زيادة تصاعدية الضريبة وتعبئة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق الاجتماعي فرصة أكبر للحد من عدم المساواة، ولا سيما في البلدان التي تطبق ضرائب منخفضة نسبيا من حيث أعبائها الكلية وتصاعديتها. ويمكن للبلدان إعادة توزيع المزيد من الدخل من خلال النظم الضريبية بتطبيق معدلات ضريبية أعلى على الدخل الحدي في الشريحة العليا، وتقديم خصومات ضريبية للأسر (العاملة) منخفضة الدخل، والحد من الثغرات في ضريبة الدخل الرأسمالي (أرباح الأسهم والفوائد والمكاسب الرأسمالية).

وتعد إصلاحات السياسة الضريبية وإدارة الضرائب من العوامل المهمة أيضا لزيادة الإيرادات، ولا سيما في البلدان ذات القدرات الضريبية الضعيفة، بغرض توفير التمويل اللازم للإنفاق الاجتماعي. وتمثل الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، أحد أهم مصادر الإيرادات لمعظم الحكومات، كما يسهل إنفاذها وتحصيلها. وبينما يمكن تطبيق ضرائب الاستهلاك على أساس تنازلي، فإن من شأنها أيضا دعم أهداف العدالة إذا ما أُستخدمت في تمويل الخدمات العامة الأساسية، كالرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية. والسبب في ذلك أن هذه الخدمات تعود بنفع أكبر على الأسر الفقيرة مقارنة بالأسر الغنية كنسبة من دخولها.

ويتعين لزيادة الإيرادات الناتجة عن الضرائب المباشرة تنفيذ إصلاحات قوية على جانب الحوكمة والاستفادة من الفرص التي يتيحها التحول الرقمي، بما في ذلك البيانات اللحظية المتاحة عن مصروفات الأسر والتي يمكن أن تسهل فرض ضريبة تصاعدية على الاستهلاك. ويمكن أن تساعد السجلات الدولية لملكية الأصول وزيادة الشفافية في إتاحة الفرصة لزيادة الإيرادات. كذلك من شأن إصلاحات الإدارة الضريبية توليد الموارد اللازمة لزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.

التصدي للتحديات المتضاربة

غالبا ما تنطوي سياسة المالية العامة على عدد من المفاضلات. ويجب أن تحدد الحكومات أولوياتها في ظل القيود الصارمة المفروضة على الموازنة. وقد ازدادت هذه المفاضلات نتيجة الأزمة الحالية. وبينما ساعدت سياسة المالية العامة في الحفاظ على الأرزاق وسرعة تحقيق التعافي، جاء ذلك على حساب ارتفاع غير مسبوق في مستويات الدين في الاقتصادات المتقدمة. ويزداد خطر المديونية الحرجة في الكثير من البلدان النامية منخفضة الدخل. وفي ظل مواطن الضعف الراهنة في مراكز الدين، ستحتاج بلدان عديدة إلى تنفيذ سياسات على المدى المتوسط لتحقيق خفض دائم في مستويات العجز.

وسيتم تنفيذ هذه التصحيحات المالية في ظل المزيد من التحديات الناجمة عن تنامي ضغوط الإنفاق بسبب شيخوخة السكان وتغير المناخ وتسارع وتيرة التحول الرقمي. وستحتاج بلدان عديدة إلى الحفاظ على ارتفاع مستوى الإنفاق على الرعاية الصحية وزيادة الإنفاق على التعليم.

وسيتسنى للحكومات مواجهة هذه المفاضلات — بين الحاجة إلى الحد من مواطن الضعف في مركز المالية العامة من ناحية ودعم التعافي الشامل من ناحية أخرى — من خلال تصميم سياسات ملائمة تستند إلى استراتيجيات مالية موثوقة على المدى المتوسط. وتشير تجارب البرامج التي يدعمها الصندوق إلى إمكانية تنفيذ التصحيحات المالية اللازمة مع الخفيف من الآثار السلبية على المجموعات المعرضة للمخاطر. وينبغي أن تراعي هذه السياسات متوسطة الأجل ظروف كل بلد. فالبلدان التي تواجه ضغوطا مالية ضخمة بسبب شيخوخة السكان تحتاج إلى تنفيذ إصلاحات هيكلية في نظم معاشات التقاعد والرعاية الصحية. أما البلدان الأخرى، فيمكنها التركيز على إلغاء أشكال الدعم التي تؤدي إلى إهدار الموارد وتحسين كفاءة الإنفاق على الاستثمارات والسلع والخدمات العامة. ويمكن للعديد من البلدان زيادة إيراداتها من خلال توسيع الأوعية الضريبية وتعزيز القدرات الإدارية. FD

ديفيد أماغلوبيلي نائب رئيس قسم **وسيلين تيفنو** اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

خارطة المجهول

على الحكومات التي تواجه أزمات مالية الكشف عن الأصول الخفية

إيان بول وجون كرومبتون وداغ ديتير

منذ ما يقرب من ألف عام، وتحديدا في عام ١٠٨٥، أصدر ويليام الفاتح أمرا بإجراء مسح لمملكة إنجلترا التي تسلم مقاليد حكمها قبل ١٩ عاما. وكان الهدف هو إعداد بيان مفصل بجميع الأصول لتحديد حجم الإيرادات التي يُفترض أن تتولد عنها وبالتالي قيمة الريوع أو الضرائب المستحقة للخزانة الملكية.

وبلغة هذه الحقبة، سُمي هذا المسح باسم كتاب يوم الحساب بسبب نطاقه وقطعية الحقائق الواردة فيه والسلطة التي يمثلها. أما اليوم، فيمكن أن نسميه خارطة الأصول. وتجدر الإشارة إلى أن هذا العمل الذي استند إلى تكنولوجيا القرن الحادي عشر لم يستغرق تنفيذه سوى عام واحد!

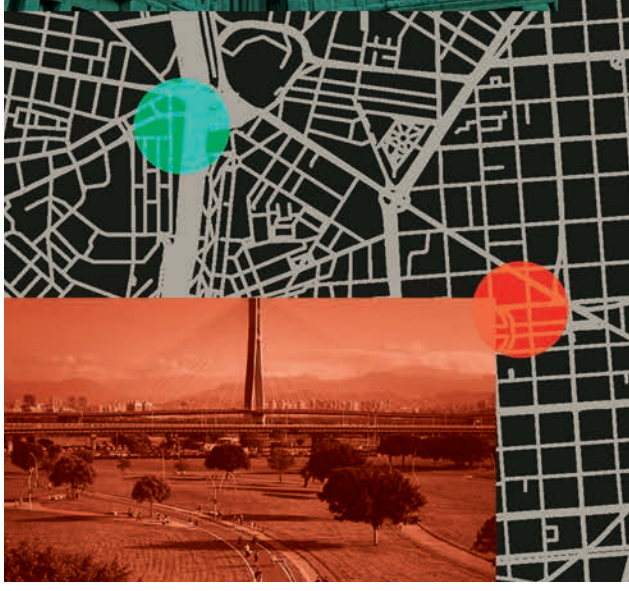
ونجد في عصرنا الحالي تغافلا كبيرا من جانب الحكومات عن أهمية إعداد مسح دقيق لحجم أصولها. وتحول هذه المشكلة، التي تنشأ عن طبيعة النظم المحاسبية الحكومية، دون تقييم الأصول وإدارتها بكفاءة. ويتمثل أحد الحلول السريعة ومنخفضة التكلفة في الكشف عن الأصول الخفية من خلال إعداد خارطة للأصول لإدارتها من خلال صندوق للثروة العامة.

قيمة مجهولة

تتضمن الأصول التجارية العامة — والتي تعرف بأنها أي أصول قادرة على توليد الدخل إذا ما تم إسناد إدارتها إلى جهات متخصصة — الأصول التشغيلية (مثل المرافق وأصول النقل (كالمطارات والموانئ ونظم مترو الأنفاق) والعقارات. وربما تمثل الأصول التجارية العامة الشريحة الأكبر على الإطلاق من الثروة العالمية — وأكثر أنواع الأصول التي نجهل طبيعتها.

وتبلغ قيمة الشركات المطروحة للتداول العام حول العالم أكثر من ٩٠ تريليون دولار أمريكي، أي ما يعادل إجمالي الناتج المحلي العالمي تقريبا. وتعد الحوكمة من القطاعات الضخمة التي تضم مجموعة كبيرة من الوكلاء — مديرو الشركات ومجالس إدارتها، وشركات المحاسبة، والبورصات، والجهات المنظمة للأوراق المالية، وبنوك الاستثمار، ومديرو الاستثمار — والتي تركز على إدارة هذه الشركات بكفاءة وتخصيص رأس المال اللازم لها. ويتم الإعلان بصفة مستمرة عن أداء هذه الشركات عبر قنوات الإعلام.

ورغم أن الأصول التجارية العامة تحظى باهتمام أقل كثيرا، تشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الأصول العامة العالمية تبلغ قيمتها ضعف إجمالي الناتج المحلي العالمي. وفي حين تمثل هذه الأصول ملكية عامة، نجد أن حتى أكثر الحكومات انفتاحا وديمقراطية لا تطبق عليها منظومة الحوكمة والرقابة والمساءلة الرسمية إلا بدرجة محدودة. وبالفعل، لا توجد أي جهود جادة لتسجيل وتقييم جميع هذه الأصول التجارية إلا من جانب حكومات قليلة،



وحتى الحكومات التي تؤدي هذا الدور يبدو أنها تستبعد جزءا كبيرا من حيازاتها، مما يشير إلى أن القيمة الحقيقية لتلك الأصول ربما تتجاوز كثيرا تقييمات الصندوق التي تستند إلى البيانات الحكومية.

تداعيات باهظة

يعد نقص المعلومات المتاحة عن الأصول التجارية العامة دافعا لعدم الكفاءة، وتنشأ عنه تكلفة قدرتها دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي بحوالي ١,٥٪ من مجموع قيمة الأصول سنويا، أي ٣٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي العالمي. وتتضمن أوجه عدم الكفاءة تلك تدني أو غياب العائد من الأصول التجارية العامة بسبب ضعف الممارسات المحاسبية وسوء الإدارة وإهدار الموارد والفساد.

وهناك أيضا تداعيات اقتصادية كلية مهمة، بما في ذلك الميزانيات العمومية الحكومية التي تبدو أضعف مما ينبغي. وقد أوضحت دراستان صادرتان عن صندوق النقد الدولي في أغسطس ٢٠١٩ (Yousefi 2019) ومايو ٢٠٢١ (Koshima and others 2021) أنه كلما ازدادت القيمة الصافية للحكومات (الأصول ناقص الخصوم) أصبحت أقدر على التعافي من الركود بوتيرة أسرع وتراجعت تكلفة القروض الممنوحة لها.

ويؤدي تجاهل القيمة الصافية إلى بيانات مضللة، ومقاييس غير دقيقة لمدى استدامة مسار الدين، والتحيز ضد الاستثمار (راجع دراسة Ball and others 2021). وفي المقابل، دائما ما يكون لدى الحكومات التي تركز على القيمة الصافية حافز على الاستثمار في الأصول المنتجة. وعلى المدى الأطول، يسهِّل التركيز على القيمة الصافية مساءلة الحكومات عن قراراتها بشأن الإنفاق والاقتراض والضرائب — وتأثير تلك القرارات على العدالة بين الأجيال. وربما الأهم من ذلك أن هذا التغيير سيساعد الحكومات على تنفيذ الاستثمارات اللازمة للتصدي لتحديات جائحة كوفيد-١٩ وتغير المناخ.

إخفاقات ومخاطر

يمكن لجميع الأصول التجارية، سواء العامة أو الخاصة، توليد الدخل. غير أن المعايير المحاسبية الحكومية غالبا ما تفترض أن الأصول العامة تختلف في طبيعتها عن أصول القطاع الخاص نظرا لأنها تُستخدم في الأساس إما لتنفيذ إحدى السياسات العامة أو تقديم خدمة عامة معينة. وإذا ما افترضنا أن طبيعة الاحتياج لهذه الأصول ثابتة لا تتغير، تصبح قيمتها السوقية غير ذات أهمية. لذلك غالبا ما تقيم الحكومات الأصول العامة بتكلفتها التاريخية، بل إنها قد لا تعزو لها أي قيمة على الإطلاق في بعض الأحيان. ومع مرور عام تلو الآخر، تتسع الفجوة بين استخدامات الأصول العامة وقيمتها في الواقع الفعلي وأوجه استخدامها وقيمتها في الماضي. وليس من المستغرب بعد مرور هذا الزمن — الذي قد يصل إلى عدة عقود أو قرون في بعض الحالات — أن تعجز الممارسات المحاسبية الحكومية عن رصد قيمة العقارات وغيرها من الأصول العامة.

وتعد الحكومات هي المالك الأكبر في جميع البلدان دون استثناء، ولكنها لا تكترث كثيرا بقيمة حيازاتها أو كيفية إدارتها لتحقيق أفضل قيمة لدافعي الضرائب. وتنشأ عن هذه الإخفاقات تكلفة حقيقية. ومن الصعب على أي طرف في الحكومة أو أحزاب المعارضة السياسية أو الناخبين مساءلة أي مسؤول عن إدارة هذه الأصول «الخفية» أو الاستفسار عما إذا كانت لا تزال هناك حاجة إليها. ونتيجة لذلك، تتجنب الأجهزة العامة التي يعوزها المال اتخاذ القرارات التي قد تواجهها أحيانا في القطاع الخاص — مثل ما إذا كانت قادرة على تلبية احتياجاتها من خلال تحسين استخدام الأصول الحالية أو بيعها.

ولكن ما السبب وراء ضعف الرغبة في الاحتجاج على إدارة الحكومة للأصول؟ قد يرجع ذلك ببساطة إلى أن القادة السياسيين منشغلون بالفعل بإدارة المشكلات والموارد المعلومة. وقد تكون هناك حوافز عكسية أيضا: فما الذي يدفع أي وزارة حكومية إلى البحث عن الأصول الخفية إذا كانت لديها مخاوف من أن العثور على هذه الأصول ربما تنشأ عنه مطالبات بزيادة الإنفاق أو تكليف الوزارة ببيع تلك الأصول أو تحسين إدارتها؟ وربما كانت هذه المهمة معقدة أو تستغرق وقتا طويلا بحيث لا تستميل المسؤولين الذين يتم انتخابهم لفترات قصيرة.

الصورة: ISTOCK/SHUOSHU

الحلول المتاحة

يمكن حل هذه المشكلة من خلال إعداد الحسابات الحكومية على أساس الاستحقاق بدلا من الأساس النقدي تماشيا مع معايير القطاع الخاص ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام — بشرط استخدام نفس الأساس في مجال الإدارة المالية الحكومية. ويقتضي ذلك من الحكومات قيد الأصول، ولا سيما العقارات، بقيمتها السوقية العادلة بدلا من القيمة التاريخية أو الصفرية. فضلا عن ذلك، يتعين إجراء تقييمات سنوية على الأقل للقيمة الصافية للقطاع العام، وهي مقياس دقيق لما إذا كانت الحكومة تعمل على تعزيز أم تقويض مركزها المالي — وما إذا كانت تتعامل بعدالة مع الأجيال المستقبلية.

وهذا الحل قابل للتنفيذ. فمنذ عقدين تقريبا، بدأ صندوق النقد الدولي في إعداد دليل إحصاءات مالية الحكومة على أساس الاستحقاق بدلا من الأساس النقدي، ومنذ أكثر من ثلاثة عقود، أقرت نيوزيلندا استخدام أساس الاستحقاق في إعداد الحسابات وأصدرت إطارا للإدارة المالية العامة يقوم على ذات الأساس المحاسبي. وبذلك تجاوزت نيوزيلندا عقدين من العجز الحكومي وتراجع القيمة الصافية لتنجح في خلق القيمة على مدار ثلاثين عاما خلت من العجز باستثناء سنوات قليلة.

وقد أفادت بلدان عديدة بأنها تعكف حاليا على تطبيق نفس النهج، وتتوقع الجهات المختصة البدء في تطبيق محاسبة الاستحقاق في نصف حكومات العالم تقريبا في غضون سنوات قليلة (راجع IFAC and CIPFA 2021). غير أن بيانات الاستحقاق لا يُعتمد عليها حاليا في نظم الإدارة المالية والموازنة إلا في بلدان قليلة للغاية. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، يصدر تقرير «مجمل الحسابات الحكومية» الذي يعرض الأصول العقارية في القطاع العام دون عزو قيمة سوقية عادلة للأصول، أو التركيز بالدرجة الكافية على خلق قيمة صافية كجزء من إطار الإدارة المالية. ويتطلب الأمر ضغوطا متواصلة من جانب صندوق النقد الدولي والأطراف الأخرى المهتمة بكفاءة الإدارة المالية لإجراء الإصلاحات المحاسبية اللازمة لتحسين ممارسات الإدارة المالية.

دفع التنمية الاقتصادية

هناك وسيلة قد تساهم في تسريع وتيرة هذه العملية، ألا وهي تحويل الأصول التجارية العامة إلى صناديق الثروة العامة التي تطبق إطارا من إجراءات الحوكمة والإدارة والمحاسبة والمساءلة على مجموعات معينة من الأصول على غرار المتبع في القطاع الخاص. وفي ظل وجود صناديق الثروة العامة، سيمكن تحقيق المنافع المرجوة من كفاءة الإدارة خلال عام أو عامين مقارنة بالوقت الطويل الذي يتطلبه تنفيذ محاسبة الاستحقاق في القطاع العام واستخدام المعلومات الناتجة عنها بفعالية.

ونجد في آسيا أمثلة على دور صناديق الثروة العامة في تحويل — وتعظيم — الموارد الحكومية لدفع التنمية الاقتصادية. ففي سنغافورة، تم إنشاء صندوق داخلي لإدارة الثروات العامة (Temasek) سنة ١٩٧٤، حيث تم تكليفه بإدارة أهم الممتلكات الحكومية، بما في ذلك في قطاعات الخدمات المالية والنقل والاتصالات والشركات الصناعية. وأصبحت شركة كابيتال لاند للعقارات، وهي الذراع الأكبر لهذا الصندوق، من أهم الكيانات العقارية على مستوى آسيا. وبالتزامن مع النجاح الذي حققته سنغافورة في مجال الاستثمار، نجحت جهودها الإنمائية لتصبح من أفضل المدن الصالحة للعيش على مستوى العالم. وفي منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، أنشأت شركة النقل MTR نظاما لمترو الأنفاق مماثلا لنظيره في مدينة نيويورك من حيث الحجم اعتمادا على الموارد المتولدة داخليا فقط — من خلال القيمة الناتجة عن تطوير العقارات المتاخمة لمحطات المترو (راجع دراسة Leong 2016).

وفي أوروبا، كانت السويد أول البلدان التي طبقت مفهوم الإدارة النشطة للأصول العامة لتحقيق أهداف مالية واضحة. وخلال ثلاث سنوات، من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠١، أدارت السويد حافظة الأصول العامة كما لو كانت مملوكة لشركات مساهمة، وبدأت في تطبيق ثقافة حقوق الملكية والضوابط السارية في القطاع الخاص. وخلال السنوات الثلاث المذكورة، نجحت في إحداث تحول في المؤسسات الاحتكارية بقطاعات الاتصالات والكهرباء والسكك الحديدية والبريد، وتحسين الخدمات الحيوية، وتوليد أرباح مالية هائلة، ودعم النمو الاقتصادي. وكان لقطاع العقارات دور مهم، حيث ساهمت حافظة العقارات الضخمة بالسويد في دعم التحول المرجو دون الحاجة إلى ضخ رأسمال خارجي. وحذت فنلندا حذو السويد عام ٢٠٠٨، حيث أنشأت صندوق الثروة العامة الذي حقق عائدات كبيرة منذ بدايته، وصندوقا منفصلا للثروات العقارية العامة المملوكة للحكومة الوطنية.

وعلى المستوى المحلي، استخدم كل من هامبورغ وكوبنهاغن صناديق الثروة الحضرية في تطوير الموانئ المتقادمة وبناء مجموعة جديدة من المباني السكنية والإدارية والمدارس والمتنزهات ومتاجر التجزئة والمنشآت الثقافية. فباستخدام الفائض المالي المحقق من تلك العمليات، تمكنت كوبنهاغن من تمويل جزء من التوسعات في نظام مترو الأنفاق المحلي. وبالمثل، نجحت شركة London and Continental Railways في المملكة المتحدة وشركة Jernhusen في السويد في تطوير المناطق المحيطة بمحطات القطارات الداخلية دون الاعتماد على الضرائب.

وتحقق صناديق الثروة العامة مزايا التمويل الخاص، من خلال النفاذ المباشر إلى أسواق الدين والأسهم، أو التعامل مع صناديق الأسهم المتخصصة، أو الشراكات مع مختلف المؤسسات، إلخ. ويمكن أن يحدث ذلك على مستوى صناديق الثروة العامة (الشركات القابضة) أو الأصول الفردية. ويجب أن تحقق هذه الجهود قيمة للناخبين ودافعي الضرائب بالطبع، فهم المستفيد الحقيقي من صناديق الثروة العامة. ولكن كما يتضح من الأمثلة السابقة، لن يتسنى تحقيق هذه القيمة إلا من خلال صناديق تتمتع بمنظومة حوكمة قوية وقدرة على اتخاذ القرارات بناء على دوافع تجارية، وليس دوافع أيديولوجية أو سياسية فقط.

كتاب يوم الحساب في ثوب جديد؟

عندما بعث ويليام الفاتح بكتبته عام ١٠٨٥ لتسجيل أصول المملكة، كان تركيزه الأساسي منصبا على حيازات الأراضي. ولا تزال العقارات إلى اليوم هي أكبر فئات الأصول على الإطلاق، وتمتلك الحكومات جانبا كبيرا منها. وفي معظم الاقتصادات المتقدمة، تسهِّل سجلات الأراضي والشفافية النسبية بشأن بيانات المعاملات وأساليب المسح عبر الإنترنت إعداد خارطة أصول لتحديد وتقييم الممتلكات العقارية الحكومية على مستوى المحليات — وستكون هذه الخارطة بمثابة نسخة محلية من كتاب يوم الحساب ولكن دون الحاجة إلى بذل الجهد الشاق الذي تطلبه إعداد هذا الكتاب.

ويمكن أن نستخلص من تجربة مدينة بيتسبرغ الأمريكية دراسة حالة مثيرة للاهتمام. فقبل إعداد خارطة لأصول المدينة، اعتقد عمدتها أنها تضم حوالي ٤٠٠ عقار عام بقيمة ٥٧ مليون دولار أمريكي تقريبا حسب سجلات المدينة. واستعانت بيتسبرغ بشركة متخصصة لإعداد خارطة أصول مبسطة، واستغرق التنفيذ أسبوعين وبلغت التكلفة حوالي ٢٠ ألف دولار أمريكي. واتضح من الخارطة أن العدد الفعلي للعقارات المملوكة للمدينة هو ١١ ألف عقار تقريبا ولم يكن معظمها مستخدما في تقديم الخدمات العامة. ووصلت قيمة الحافظة العقارية لبيتسبرغ إلى ٣,٩ مليار دولار أمريكي — أي ٧٠ ضعف قيمتها الدفترية. وفي حالة إسناد إدارة هذه العقارات إلى جهات متخصصة، يمكن توليد دخل إضافي منها يتجاوز الضرائب التي تجمعها المدينة في الوقت الحالي. ويمكن عوضا عن ذلك بيع الأصول التي لا تحتاجها المدينة في تقديم الخدمات العامة واستخدام حصيلة البيع في تمويل استثمارات جديدة — دون زيادة الضرائب أو الاقتراض — راجع مقال بعنوان «تحرير الثروة العامة» في عدد مارس ٢٠١٨ من مجلة التمويل والتنمية.

وربما تواجه الاقتصادات والنظم السياسية الأقل تقدما مجموعة مختلفة من التحديات. فعلى سبيل المثال، يوجد تفاوت كبير بين البلدان في جودة المعلومات المتاحة عن ملكية العقارات، ويتعين توجيه أي جهود ممكنة نحو تعزيز الشفافية والمساءلة. وعلى الجانب الآخر، وكما يتضح من الأمثلة في قارة آسيا، فإن الاستخدام الفعال لأصول الدولة في الاقتصادات الأقل تقدما، ولا سيما العقارات، يمكن أن يكون من أهم دوافع التنمية الاقتصادية والمؤسسية.

إنشاء صناديق الثروة العامة يحقق مزايا التمويل الخاص.

تجنب الإجراءات التقشفية

تجاهلت بلدان عديدة طويلا أهمية تقييم الأصول وإدارتها وتبعات هذا الإهمال. ويتعين اتخاذ تدابير جذرية في ظل الحاجة إلى التصدي لجائحة كوفيد-١٩ والتغيرات المناخية التي يُتوقع أن تفرض ضغوطا على الموارد العامة لجيل كامل على الأقل. ونظرا لأن البديل في العديد من البلدان هو فترة تقشفية مطولة، أصبحت إعادة النظر في أهمية الأصول العامة هدفا اقتصاديا وأخلاقيا في الوقت نفسه. وسيكون من الصعب إحداث هذا التحول، ولكن الشواهد لا تقبل الشك: فمن شأن الكشف عن الأصول التجارية العامة — ولا سيما العقارات — وإدارتها على نحو مستدام من خلال صناديق الثروة العامة تحقيق أرباح استثنائية للحكومات لمساعدتها في سعيها نحو التصدي للتحديات الراهنة لتحقيق المنفعة للأجيال الحالية والقادمة. FD

إيان بول أحد أعضاء الفريق الرئيسي الذي اضطلع بتصميم إصلاحات الإدارة المالية بحكومة نيوزيلندا. **وجون كرومبتون** خبير في الصيرفة الاستثمارية ومسؤول سابق في خزانة المملكة المتحدة. **وداغ ديتير** مدير بشركة ديتير آند كومباني.

المراجع:

Ball, Ian, Dag Detter, Yannis Manuelides, and Wang Yan. 2021. "Why Public Assets Are Key to Debt Sustainability: A Moral Goal." Public Financial Management Blog, International Monetary Fund, April 19.

International Federation of Accountants (IFAC) and Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). 2021. "International Public Sector Financial Accountability Index: 2021 Status Report." New York.

Koshima, Yugo, Jason Harris, Alexander F. Tieman, and Alessandro De Sanctis. 2021. "The Cost of Future Policy: Intertemporal Public Sector Balance Sheets in the G7." IMF Working Paper 21/128, International Monetary Fund, Washington, DC.

Leong, Lincoln. 2016. "The 'Rail Plus Property' Model: Hong Kong's Successful Self-Financing Formula." McKinsey Insights, McKinsey & Company, Washington, DC.

Yousefi, Seyed Reza. 2019. "Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy." IMF Working Paper 19/170, International Monetary Fund, Washington, DC.

ثورة العملة

إسوار براساد يلقي الضوء على دور التكنولوجيا في تحويل طبيعة النقود وأثر ذلك على حياتنا

يصف إسوار براساد في كتابه الأخير بعنوان «*The Future of Money*» دور العملات الرقمية والتكنولوجيات المالية الأخرى في إحداث تحول جذري في كل شيء بداية من الخدمات المصرفية المقدمة للمستهلكين وحتى السياسة النقدية والمدفوعات الدولية. وفي حديث مع كريس ويليز من فريق مجلة التمويل والتنمية، يتناول الأستاذ بجامعة كورنيل المزايا والمخاطر الناتجة عن استخدام مختلف أشكال النقود الجديدة.

التمويل والتنمية: هل الأموال في صورتها النقدية أصبح مصيرها الفناء؟

إسوار براساد: تمثل المدفوعات الرقمية وسيلة سهلة بالنسبة للمستهلكين والشركات، مما يجعل استمرار النقد أمرا مستبعدا للغاية. وفي الصين، توجد جهتان لتقديم خدمات الدفع الخاصة، وهما شركة Alipay وشركة WeChat Pay. وقد نجحتا في تغطية الاقتصاد الصيني بالكامل من خلال توفير خدمات الدفع الرقمي بتكلفة منخفضة. فمن الممكن استخدام هذه الخدمات لإجراء عملية بسيطة كشراء قطعة من الفاكهة أو قطعتين من الفطائر من أحد الباعة الجائلين. وفي الاقتصادات المتقدمة مثل السويد، نرى تقدما مماثلا في القطاع الخاص الذي يوفر بالفعل خدمة المدفوعات الرقمية بتكلفة زهيدة للغاية.

التمويل والتنمية: هل يُرجح استخدام العملات المشفرة مثل بيتكوين في شراء كوب من القهوة أو دفع الإيجار؟

إسوار براساد: لم تحقق بيتكوين نجاحا كبيرا كواسطة للتبادل يمكن استخدامها في المعاملات اليومية. ومن أهم الأسباب وراء ذلك هو أن قيمة بيتكوين غير مستقرة بدرجة كبيرة. فالأمر أشبه بذهابك إلى أحد المقاهي حيث يمكن أن يشتري لك البيتكوين وجبة كاملة في أحد الأيام، أو كوبا صغيرا من القهوة فقط في يوم آخر. ويتسم استخدام البيتكوين بقدر من البطء والتعقيد أيضا.

التمويل والتنمية: هل يوجد حل لمشكلة التقلبات؟

إسوار براساد: توجد أنواع جديدة من العملات المشفرة يُطلق عليها اسم «العملات المستقرة»، حيث تستمد قيمتها

الثابتة أساسا من خلال تغطيتها بمخازن من عملات الثقة، مثل الدولار الأمريكي أو اليورو، أي أنها تصبح مربوطة بقيمة تلك العملات، مما يتيح استخدامها في إجراء المدفوعات المحلية والمدفوعات عبر الحدود الوطنية بمزيد من الفعالية والكفاءة.

التمويل والتنمية: تشير في كتابك إلى أن العملات المستقرة قد لا تكون مستقرة في الواقع كما تبدو. فما هي المخاطر الناتجة عن استخدام تلك العملات؟

إسوار براساد: قد يصرح مصدرو العملات المستقرة بأنهم سيحتفظون بأرصدة من الأوراق المالية السائلة، ولكن من سيتأكد من حيازتهم لهذه الأوراق المالية في الواقع؟ وحتى إن احتفظوا بأوراق مالية، فمن الممكن أن يحاول الكثيرون استرداد قيمة هذه العملات المستقرة وتحويلها إلى عملات ثقة في نفس الوقت ليكتشفوا حينها أن العديد من هذه الأوراق المالية، التي يُفترض أنها تتيح غطاء للعملات المستقرة، ليست سائلة كما قد يعتقد البعض — أي أنه ليس من السهل تحويلها إلى عملات ثقة.

التمويل والتنمية: هل هناك مخاطر أخرى؟

إسوار براساد: هناك مخاوف من أن العملات المستقرة، ما لم تخضع للتنظيم الصارم، قد تصبح وسيلة للتمويل غير المشروع لمختلف أنواع الأنشطة داخل الحدود الوطنية وخارجها. وهناك مشكلة أخرى بالطبع، وهي أن العملات المشفرة، مثل البيتكوين، لا تعرف الحدود. وسيكون من الصعب على أي بلد بمفرده إخضاع هذه العملات المشفرة لقواعد تنظيمية فعالة. ويتعين بالتالي وجود آلية عالمية لتنسيق هذه السياسات التنظيمية.

التمويل والتنمية: تنظر بعض البلدان حاليا في إصدار ما يسمى بعملة البنك المركزي الرقمية. ما هي أسباب هذا القرار؟

إسوار براساد: بالنسبة لبعض البلدان النامية، يتمثل الهدف في توسيع نطاق الشمول المالي. فالكثيرون في تلك البلدان لا يمكنهم الاستفادة من خدمة المدفوعات الرقمية، ولا تتوافر لهم المنتجات والخدمات المصرفية الأساسية. ولكن في بلدان مثل السويد، حيث يمتلك معظم المواطنين حسابات مصرفية، يختلف الأمر قليلا. فالبنك المركزي السويدي يخطط لطرح الكرونة الإلكترونية أو الكرونة الرقمية في الأساس كأداة داعمة للبنية التحتية للمدفوعات الخاصة.

التمويل والتنمية: ماذا عن الصين؟

إسوار براساد: تشعر الحكومة الصينية بقلق كبير حيال سيطرة شركتي مدفوعات على نظام الدفع ونجاحهما في صد المنافسين الجدد الذين بمقدورهم طرح ابتكارات جديدة في السوق. ويؤمن البنك المركزي الصيني بأهمية اليوان الرقمي كأداة مكملة لنظم الدفع الحالية في الأساس ووسيلة أيضا لزيادة المنافسة.

التمويل والتنمية: كيف تؤثر العملة الرقمية على قدرة البنك المركزي على إحكام السيطرة على التضخم وضمان التوظيف الكامل؟

إسوار براساد: إذا افترضنا أن جميع المواطنين الأمريكيين سيكون لديهم بالفعل حسابات في بنك الاحتياطي الفيدرالي، سيسهل ذلك على الاحتياطي الفيدرالي إجراء عمليات معينة مثل صرف المدفوعات التنشيطية. فمع ظهور الجائحة، تضمنت فاتورة التدابير التنشيطية الأولية لمواجهتها تحويل مبالغ نقدية كبيرة إلى الأسر الأمريكية. وكانت بيانات الإيداع المباشر للعديد من الأسر مسجلة بالفعل لدى مصلحة الضرائب الأمريكية مما أتاح حصولها على إيداعات مباشرة في حساباتها، بينما حصلت الأسر التي لم تتوافر عنها معلومات في سجلات المصلحة على بطاقات خصم مسبقة الدفع أو شيكات فُقد العديد منها في البريد، وتم الاستيلاء على بعضها أو أصابه التلف.

التمويل والتنمية: هل يمكن استخدام العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية في مكافحة التهرب الضريبي وغيره من الجرائم؟

إسوار براساد: إذا لم يكن بإمكانك استخدام النقد لدفع أجر عمال الحدائق أو جليسة الأطفال، سيتم إبلاغ هذه المدفوعات للحكومة على الأرجح. وفي حالة المعاملات عالية القيمة خصوصا، سيؤدي ذلك إلى إحداث فرق كبير في حجم الإيرادات الضريبية. كذلك تحد النقود الرقمية من استخدام النقد في المعاملات غير المشروعة، مثل تهريب المخدرات أو غسل الأموال.

التمويل والتنمية: هل هناك مخاطر بالنسبة للبنوك ومقدمي خدمات الدفع من القطاع الخاص؟

إسوار براساد: إذا كانت الحكومة توفر بالفعل نظام مدفوعات رقمية مقابل تكلفة منخفضة للغاية، قد يصعب كثيرا على جهات تقديم خدمات الدفع الخاصة الاستمرار في تقديم خدماتها. ففي نهاية الأمر، ماذا تملك الشركات الخاصة لمنافسة الحكومة بما يتوافر لها من موارد ضخمة؟ وهناك خطر آخر، وهو أن البنوك التجارية، التي تمثل وسيلة مهمة للغاية في الاقتصادات الحديثة لدورها في توفير الائتمان الذي يدعم النشاط الاقتصادي، قد تتعرض لسحب الودائع التي تصب لاحقا في حسابات البنوك المركزية. وفي أوقات الأزمات، قد يشعر المودعون في نهاية الأمر أن ودائعهم ستكون بمأمن أكبر لدى البنك المركزي أو غيره من المؤسسات الحكومية مقارنة بالبنوك التجارية، حتى في حالة التأمين على ودائع البنوك التجارية.

الرسم التوضيحي: GETTY IMAGES / DEM10; ALENGO; MARTIN DIEBEL; ISTOCK / DEM10

التمويل والتنمية: هل من حلٍ لهذه المشكلة؟

إسوار براساد: تشير تجارب العملات الرقمية الصادرة عن البنك المركزي التي بدأ تطبيقها حاليا في الصين والسويد إلى حل أكثر كفاءة يتمثل في تصميم نظام مزدوج بحيث توفر البنوك المركزية البنية التحتية الأساسية لنظام الدفع وتصدر عملاتها الرقمية في صورة رموز رقمية، بينما تدير البنوك التجارية الحوافظ الرقمية الفعلية التي يُحتفظ فيها بتلك العملات.

التمويل والتنمية: ما التحديات التي تواجه اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على التجارة والاستثمار عبر الحدود؟

إسوار براساد: يمكن للمستوردين والمصدرين الاستفادة بالطبع من نظم المدفوعات الدولية الخالية من العيوب، حيث تسهل عليهم إجراء المعاملات التجارية الدولية. ولكن هناك بعض المخاطر أيضا. فكلما ازدادت قنوات التدفقات الرأسمالية الدولية، أصبح من الأصعب إدارة تلك التدفقات. ولن يؤدي ذلك إلى زيادة تقلبات التدفقات الرأسمالية فحسب، بل تقلبات أسعار الصرف أيضا. وبالنسبة للاقتصادات الصغيرة والاقتصادات النامية على وجه الخصوص، تزداد صعوبة إدارة السياسات الاقتصادية المحلية في ظل تقلبات التدفقات الرأسمالية وأسعار الصرف.

التمويل والتنمية: وما التحديات بالنسبة للبنوك المركزية في الأسواق الصاعدة؟

إسوار براساد: سنتحول قريبا إلى عالم يستطيع فيه الجميع في مختلف أرجاء الأرض الحصول على إصدار رقمي من الدولار أو الرنمينبي الصيني والكثير من العملات الرئيسية الأخرى. بل إن العديد من الشركات العالمية العملاقة، مثل أمازون، قد تبدأ في إصدار العملات المستقرة الخاصة بها.

لذلك في حالة الاقتصادات الصغيرة، أو الاقتصادات التي لا تتمتع بنوكها المركزية أو عملاتها بمصداقية كبيرة، يمكنك أن ترى ببساطة أن هذه العملات قد تنحسر أمام العملات الأخرى الرسمية أو الخاصة التي يثق فيها مواطنو هذه البلدان أكثر من ثقتهم في عملاتهم.

التمويل والتنمية: هل ترى أن اليوان الرقمي يهدد هيمنة الدولار الأمريكي باعتباره عملة عالمية في ظل وضع الصين كأحد الاقتصادات سريعة النمو على مستوى العالم؟

إسوار براساد: إن الأمر لا يتعلق فقط بحجم الاقتصاد أو حجم الأسواق المالية في البلد المصدر لعملة ما، بل يتوقف أيضا على الإطار المؤسسي لهذا البلد الذي يدعم استمرارية ثقة المستثمرين الأجانب. وتتضمن عوامل الثقة تلك سيادة القانون واستقلالية البنك المركزي ونظاما مؤسسيا للضوابط والتوازنات. وقياسا بهذه الأبعاد، أعتقد أن الولايات المتحدة لا تزال تحتفظ بهيمنتها مقارنة بمعظم بلدان العالم الأخرى.

التمويل والتنمية: ما السبب في موقف الاحتياطي الفيدرالي الحذر تجاه العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية؟

إسوار براساد: علينا أن نفكر في الأسباب الحقيقية وراء استخدام العملات الرقمية الصادرة عن البنوك المركزية في كل بلد، ولدينا في الولايات المتحدة عدة مشكلات بالطبع مع نظم الدفع الوطنية. فالكثير من عمليات الدفع تتم من خلال بطاقات الائتمان التي تفرض تكلفة مرتفعة للغاية على التجار بسبب الرسوم الضخمة على المعاملات. وجزء كبير من هذه التكلفة يتم تمريره إلى المستهلك. وفي الوقت الحالي، تبلغ نسبة الأسر في الولايات المتحدة التي لا تمتلك حسابات مصرفية أو التي لا تستفيد من الخدمات المصرفية حوالي ٥٪. لذا يمكن لكلينا استخدام خدمة Apple Pay، ولكن استخدامها يتطلب ربطها بحساب مصرفي أو بطاقة ائتمانية، والعديد من الأسر لا تتوافر لها هذه الخيارات. وبالتالي يمكن أن تحقق العملات الرقمية الصادرة عن البنك المركزي منفعة حدية من خلال زيادة الشمول المالي، ولكن بنك الاحتياطي الفيدرالي يعمل في الوقت الحالي بالفعل على مشروع ضخم، وهو مشروع «FedNow» الذي يهدف إلى زيادة كفاءة مدفوعات التجزئة والجملة، أي المدفوعات بين الشركات والمؤسسات المالية.

التمويل والتنمية: هل تنشأ عن العملات الرقمية الرسمية مخاطر أكبر بالنسبة للمجتمع؟

إسوار براساد: يمكن أن نرى حكومات استبدادية تستخدم النسخة الرقمية من النقود الصادرة عن بنوكها المركزية لمراقبة شعوبها في الأساس. وحتى إن كانت الحكومة حسنة النوايا، فقد ترغب في التأكد من أن النقود الصادرة عن بنكها المركزي لا تستخدم في أغراض غير مشروعة، أو أغراض قد ترى أنها غير نافعة للمجتمع بالضرورة. وقد تبدأ الحكومات في استخدام النقود ليس كأداة للسياسة الاقتصادية وحسب بل ربما أداة للسياسة الاجتماعية أيضا. ويشكل ذلك خطرا على مصداقية النقود الصادرة عن البنك المركزي وعلى البنك المركزي نفسه. FD

تم تحرير نص هذه المقابلة بغرض الاختصار والوضوح.

العمل الجشع

على مدار القرن الماضي، حققت النساء في الولايات المتحدة مكاسب استثنائية في عالم العمل، هذا ما تشير إليه كلوديا غولدن، الخبيرة الاقتصادية بجامعة هارفارد، في كتابها «الحياة الوظيفية والأسرة». ولم تعد معظم النساء بحاجة إلى الاختيار بين إنجاب طفل والحصول على وظيفة. كذلك فإن معدلات التحاق النساء بالجامعات وتخرجهن منها أعلى مقارنة بالرجال. وقد زادت الفرص ببطء ولكن بثبات يكفي لمنح العديد من النساء إمكانية الحصول على حياة وظيفية وليس على وظيفة فحسب.

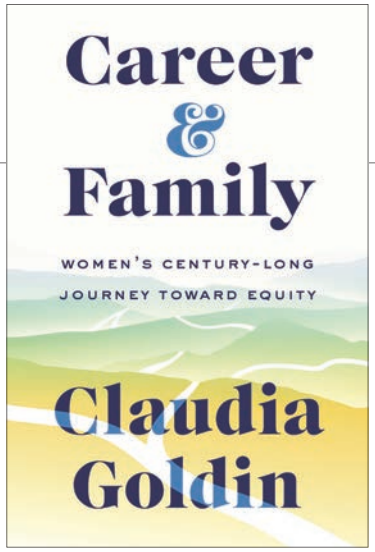
وتوضح غولدن بدقة منهج خريجات الجامعات تجاه العمل والأسرة خلال القرن العشرين، بالنظر إلى قيود كل عقد. فقد كان على المرأة التي تخرجت عام ١٩١٠ أن تختار بين الأسرة والعمل. أما في عشرينات وثلاثينات القرن الماضي، فقد عمل العديد من النساء مقابل أجر قبل الشروع في إنجاب الأطفال. واتخذ هذا الاتجاه مسارا عكسيا في خمسينات القرن الماضي، حيث انخفض سن الزواج وبدأت النساء في تكوين أسرهن في وقت مبكر، ليس لغرض سوى الحصول على وظيفة لاحقا — إن استطعن. وأدى استخدام أقراص منع الحمل على نطاق واسع إلى تغيير كل شيء. ففي سبعينات القرن الماضي، اختار العديد من النساء العمل أولا، وأحيانا على حساب الأسرة. ولكن بحلول الثمانينات والتسعينات، كانت المرأة تسعى إلى الحصول على عمل وتكوين أسرة في نفس الوقت.

لكن علينا ألا ننخدع: فالتطورات لا تعني أننا على وشك تحقيق المساواة الاقتصادية أو فيما بين الجنسين. ولنأخذ على سبيل المثال اتساع فجوة الأجور بين الجنسين — وأعني اتساعها بكل ما في الكلمة من معنى. فقد ظلت أجور النساء في الولايات المتحدة تتراوح بين ٧٧ سنتا و٨٢ سنتا مقابل كل دولار يحصل عليه الرجل على مدار ٢٥ عاما. (وهذا الرقم يخفي مدى سوء الأمر بالنسبة للنساء ذوات البشرة الملونة). وتشير غولدن إلى أن ربط فجوة الأجور بالتحيز أو التمييز على أساس نوع الجنس أو الضعف الواضح في مهارات التفاوض لدى النساء — أو ميلهن الواضح للوظائف الأقل أجرا — يبعدنا عن الفكرة تماما. ذلك لأن هيكل العمل ذاته هو جوهر المشكلة.

وتقول غولدن إن العمل جشع. فهو يتطلب وقتا من الموظفين، وكلما زاد الوقت الذي يتعين عليهم تقديمه، زادت أجورهم. وفي عالم العرض والطلب، تدفع الشركات أجورا أكبر للموظفين الراغبين والقادرين على العمل لساعات لا تنتهي والذين يتخلون عن كل شيء للالتزام بموعد نهائي. لكن الوقت محدود كما نعلم. ولا شيء يمكنه إيضاح ذلك بقوة تماثل انضمام طفل إلى الصورة، حيث يظهر على نحو مفاجئ عامل جذب آخر لوقت الموظف لا يمكن تجاهله. (حاول أن تتجاهل مكالمة من ممرضة المدرسة ولترى النتيجة).

ما العمل إذن؟ يتمثل أحد الحلول في النظر إلى القطاعات التي يمكن للمهنيين المتخصصين فيها أن يتناوبوا العمل بسهولة مع بعضهم البعض. وهنا، تشير غولدن إلى الصيادلة، الذين اكتشفوا أن المستهلكين لا يحتاجون إلى وصفاتهم الطبية التي يقوم بتحضيرها نفس الشخص كل شهر. لكن الصيادلة استثناء، حيث إن المهن المتخصصة الأخرى كالمحامي أو المصرفي لم تبلغ هذه المرحلة بعد. فلا يزال العملاء يأملون أن يقوم «رجلهم» بالرد على الهاتف عند اتصالهم.

وتشير غولدن إلى أن الجشع يعوق التقدم الذي أحرزناه. ومن المؤسف أن أكثر ما نشعر بالجشع حياله لا يمكننا توفير المزيد منه: إنه الوقت. FD



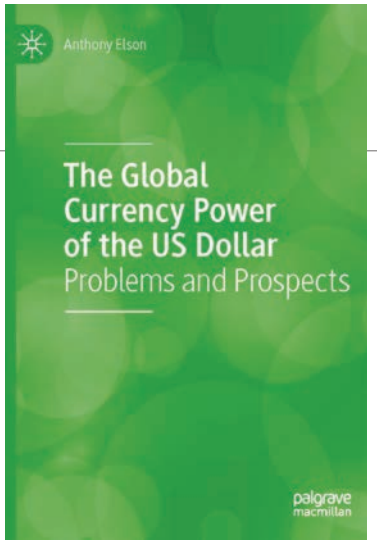
كلوديا غولدن
الحياة الوظيفية والأسرة: رحلة المرأة نحو العدالة عبر قرن من الزمان
Claudia Goldin
Career and Family: Women's Century-Long Journey toward Equity
Princeton University Press,
Princeton, NJ, 2021, 344 pp., $27.95

تدفع الشركات أجورا أكبر للموظفين الراغبين والقادرين على العمل لساعات لا تنتهي.

فرانشيسكا دونر، محرر تنفيذي في مؤسسة كوارتز التي تركز على مستقبل العمل، والمرأة، والنوع الاجتماعي

هيمنة الدولار

عندما تسببت جائحة كوفيد-١٩ في هروب رؤوس الأموال «بعيدا عن المخاطر» في ربيع عام ٢٠٢٠، تحول مستثمرو القطاع الخاص والمؤسسات المالية إلى سندات الخزانة الأمريكية باعتبارها «الأصول الآمنة» البديلة. وسرعان ما تم التراجع عن الانسحاب من الأسواق المالية، وهو ما يرجع جزئيا إلى استجابة الاحتياطي الفيدرالي الهائلة لخطر حدوث انهيار مالي عالمي. وبعد خمسين عاما من قيام الرئيس ريتشارد نيكسون بإلغاء ربط الذهب بالاحتياطيات الدولارية التي تحتفظ بها البنوك المركزية الأجنبية، يواصل الدولار الأمريكي القيام بدور بارز في النظام المالي العالمي، وهو ما يخلق تداعيات هائلة على السياسة النقدية الأمريكية.



أنطوني إلسون
قوة الدولار الأمريكي كعملة عالمية: المشكلات والآفاق

Anthony Elson
The Global Currency Power of the US Dollar: Problems and Prospects
Palgrave Macmillan,
London, UK, 2021, 205 pp., $24.99

ويستكشف أنطوني إلسون، الخبير الاقتصادي السابق في صندوق النقد الدولي، أسباب هذه الظاهرة وآفاق المستقبل في كتابه قوة الدولار الأمريكي كعملة عالمية: المشكلات والآفاق. وهو يتتبع الأسباب التاريخية لاستخدام الدولار على نطاق واسع في التدفقات التجارية والمالية حتى ظهور الولايات المتحدة كأكبر اقتصاد في العالم بعد الحرب العالمية الثانية. فالأسواق المالية الأمريكية لا مثيل لها من حيث الاتساع والسيولة، مما يعزز استخدام الدولار في المعاملات المالية. كذلك فإن استخدام الدولار على نطاق واسع يعطي حافزا للمستخدمين الجدد كي يستخدموه أيضا، فيما يطلق عليه آثار الانتشار الشبكي.

ويصف إلسون بشكل منهجي مزايا وعيوب وجود نظام قائم على الدولار. فالتجار والمستثمرون الدوليون في الولايات المتحدة يتجنبون تكلفة المعاملات في النقد الأجنبي ومخاطر سعر الصرف. ويمكن للحكومة الأمريكية مواصلة تحمل عجز المالية العامة بأسعار فائدة منخفضة بسبب الطلب على الأوراق المالية الأمريكية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن منع استخدام الشبكة المصرفية العالمية القائمة على الدولار من خلال العقوبات يعمل كأداة قيِّمة للسياسة الخارجية.

وتشمل مواطن ضعف النظام الاعتماد على عجز المالية العامة لتزويد العالم بأصول آمنة. وتثير «معضلة تريفين الجديدة» هذا التساؤل حول ما إذا كان هناك مستوى حدي للدين من شأنه أن يثير مخاوف بشأن استدامة القدرة على تحمل دين الولايات المتحدة. وقد تصبح هذه المخاوف واضحة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة في عام ٢٠٢٢ عند استجابة الاحتياطي الفيدرالي لمعدل التضخم. وعلاوة على ذلك، فإن أي زيادة في أسعار الفائدة الأمريكية ستؤدي إلى زيادة التكلفة التي تتحملها الحكومات الأجنبية لإعادة تمويل ديونها الخارجية.

فما هو البديل الذي يمكن أن يقوم بالدور المحوري للدولار؟ يشير إلسون إلى أن وجود نظام للعملات الاحتياطية المتعددة، بما في ذلك اليورو واليوان الصيني، يمكن أن يكون له مزايا أفضل مقارنة بالنظام الحالي القائم على الدولار. ولكن يجب استيفاء عدد من الشروط قبل أن تحظى تلك العملات بمزيد من القبول، ويتوقع إلسون أن تكون وتيرة التكيف والتغيير بطيئة. وبالمثل، فإن توسيع نطاق استخدام حقوق السحب الخاصة التي يُصدرها صندوق النقد الدولي يعتمد على الإصلاحات التي تجُرى في عمليات الصندوق وهيكل التصويت الخاص به، والتي يجب التفاوض بشأنها.

وقد تكون العملات الرقمية هي أهم بديل لهيمنة الدولار وليس العملات الوطنية الأخرى. وتبذل البنوك المركزية جهودا نشطة للنظر في إمكانية استخدام وسائل الدفع الإلكترونية هذه. فإذا ظهر نظام مدفوعات للمعاملات الدولية يُنظر إليه باعتباره آمنا ومستقرا ولا يَعتمد على أي بلد، يمكن عندئذ الاستعاضة عن الدور المحوري للدولار بشكل مختلف تماما من أشكال النقود. FD

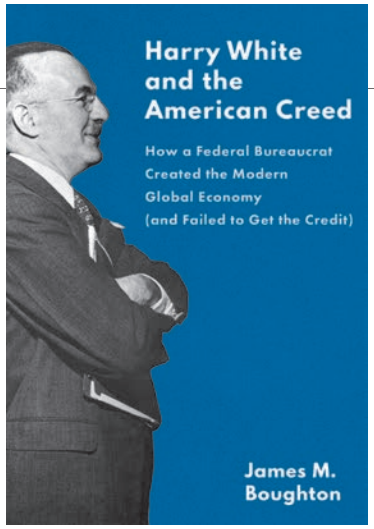
جوزيف جويس، أستاذ الاقتصاد بجامعة ويليسلي

المؤسس المغمور

على قاعدتين في غرفة انتظار المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، يقف تمثالان نصفيان من البرونز: أحدهما لجون مينارد كينز، والآخر لهاري ديكستر وايت. وبينما تمت كتابة عدد لا حصر له من الكتب والسير الذاتية عن الأول، فإن المعلومات المعروفة عن الثاني أقل بكثير. ويقوم جيمس بوتون، المؤرخ السابق في صندوق النقد الدولي، بإصلاح هذا الخلل في سيرته الذاتية الرائعة — هاري وايت والعقيدة الأمريكية.

في الجزء الأول من الكتاب، نتعرف على السنوات المبكرة لوايت، بما في ذلك أصوله المتواضعة. فوايت لم يبدأ تعليمه العالي إلا في أواخر العشرينات من عمره، بعد أن أنهى خدمته في الحرب العالمية الأولى. والتحق بجامعات كولومبيا وستانفورد وهارفارد، حيث حصل على جائزة أفضل رسالة دكتوراه في عام ١٩٣٢. ورغم خلفية وايت الأكاديمية، كان من الصعب أن يحصل على وظيفة خلال حقبة «الكساد الكبير»، وانتهى به المطاف بالتدريس في كلية صغيرة في ويسكونسن. وحصل على فرصته الكبيرة عندما دعاه الخبير الاقتصادي الشهير، جاكوب فينر، للتدرب في وزارة الخزانة الأمريكية لمدة ثلاثة أشهر في صيف عام ١٩٣٤. وكان قيام وايت، خلال فترة تدريبه، بإعداد تقرير من ٤٠٠ صفحة حول النظام النقدي الذي ينبغي للولايات المتحدة تطبيقه شهادة على ذكائه وعزيمته وطموحه.

وكان التدريب بمثابة البداية لإنجاز وايت المميز، وهو: مساهمته في تشكيل النظام النقدي الدولي بعد الحرب والذي تقرر في مؤتمر بريتون وودز. وقد تم العثور على شِعر هزلي بين أوراق وايت، «في واشنطن، همس اللورد هاليفاكس ذات مرة إلى اللورد كينز، صحيح أنهم يمتلكون الثروات، لكننا نمتلك كل العقول!» ويهدف بوتون إلى كشف زيف هذا الادعاء، حيث ينسب إلى وايت أربع رؤى رئيسية: أن نظام ما بعد الحرب ينبغي تصميمه في الوقت الذي لاتزال فيه الحرب دائرة؛ وأن تشارك جميع البلدان المتحالفة في تصميمه، وليس مجرد تقديمه كأمر واقع تم التفاوض عليه بين بريطانيا والولايات المتحدة؛ كذلك ينبغي لهذا النظام أن يعزز التجارة والمدفوعات متعددة الأطراف؛ وأن يقوم على الدولار الأمريكي، وليس على عملة دولية اصطناعية جديدة. ورغم أننا قد نتساءل عن الحكمة من بناء النظام النقدي الدولي على أساس عملة بلد واحد (حتى وإن كان في قوة الولايات المتحدة)، فربما كان حدس وايت صحيحا في أنه لولا ذلك ما كان الكونغرس سيصادق أبدا على بنود اتفاقية الصندوق.



جيمس بوتون
هاري وايت والعقيدة الأمريكية: كيف أنشأ أحد البيروقراطيين الفيدراليين الاقتصاد العالمي الحديث (ولم ينل ما يستحقه من تقدير)

James M. Boughton
Harry White and the American Creed: How a Federal Bureaucrat Created the Modern Global Economy (and Failed to Get the Credit)
Yale University Press,
New Haven, CT, 2021, 464 pp., $40

إن كتاب بوتون بمثابة دراسة أكاديمية رائعة تُقرأ كرواية مثيرة.

ويتناول الكتاب أيضا الاتهامات التي وُجهت إلى وايت في نهاية حياته — والتي يُرجح أن تكون قد أنهت حياته — بأنه عميل سوفييتي. وهنا يقوم بوتون بعمل دقيق لتوثيق كل الاتهامات والتلميحات لإظهار مدى ضعفها (وسخافتها غالبا). وكما يستنتج بوتون، «لو كان وايت جاسوسا، فقد كان جاسوسا عديم الفائدة... وبالنسبة لرجل كان بارعا جدا في كل شيء دأب على القيام به، سيكون اتهامه بالعمالة هو الاتهام الأشد قسوة على الإطلاق».

إن كتاب بوتون بمثابة دراسة أكاديمية رائعة تُقرأ كرواية مثيرة. وأيا كانت النتائج التي نستخلصها منه، سنخرج بنتيجة واضحة وهي أن وايت يستحق التكريم بجانب كينز. FD

أتيش ريكس غوش، مؤرخ في صندوق النقد الدولي

حيثما تصبح الفراشات الملكية سيدة الموقف

تحمل الأوراق النقدية المكسيكية صورة فراشات مهاجرة وشاعرة مؤثرة

ميليندا وير

رغم أن العملة الرقمية ربما تتصدر العناوين الرئيسية في هذه الأيام، تجدر ملاحظة أن العملة المادية — الأوراق النقدية والعملات المعدنية — تشهد أيضا تطورات تكنولوجية في العديد من البلدان بهدف تسليط الضوء غالبا على رسائل تسهم في معرفة قصص فريدة عن ثقافاتها أو بيئاتها.

ولنأخذ على سبيل المثال الورقة النقدية المكسيكية من فئة ١٠٠ بيزو التي أعيد تصميمها مؤخرا. لن نجد أي صورة لمؤسسين أوائل ذوي ملامح صارمة أو معالم أثرية مهيبة على هذه الورقة النقدية الغنية بالألوان، بل سنجد صورا لفراشات مهاجرة، ونظام بيئي للغابات المعتدلة، وشاعرة رائدة من القرن السابع عشر.

وقبل بضع سنوات، قرر بنك المكسيك المركزي القيام بإعادة تصور لتصميمات عملته الورقية الغنية بالألوان، إلى جانب عملاته المعدنية. وأراد البنك أن يكون التصميم مبتكرا وأكثر تعبيرا عن التراث الثقافي والطبيعي للمكسيك، وأن يرمز إلى قصص أكثر شمولا عن البلد مع الاستفادة في الوقت نفسه من أحدث التكنولوجيات. وفي نوفمبر ٢٠٢٠، ظهرت لأول مرة الورقة النقدية من فئة ١٠٠ بيزو المصنوعة من البوليمر ذات التصميم العمودي واللونين الأحمر والأصفر النابضين بالحياة، وذلك ضمن سلسلة أوراق نقدية مصممة حديثا، وفي العام الماضي تم اختيارها «أفضل ورقة نقدية في العام» من جانب جمعية الأوراق النقدية الدولية، وذلك للمرة الأولى في تاريخ المكسيك. ووفقا لبيان صادر عن الجمعية، «يمكن أن يشكل فوز المكسيك بالجائزة نموذجا للبلدان الأخرى عندما تعيد النظر في كيفية تصميم الأوراق النقدية الجديدة والتشجيع على استخدامها».

والورقة النقدية من فئة ١٠٠ بيزو هي أول ورقة نقدية في المكسيك مصنوعة من البوليمر وذات تصميم عمودي، ولها خصائص تحول دون تزييفها وتساعد على سهولة استخدامها، بما في ذلك ما يلي:

- حبر يتغير لونه تدريجيا من الذهبي إلى الأخضر مع حركة الورقة.
- مساحة شفافة مزودة بخصائص أمنية بارزة وحبر معدني قزحي الألوان.
- تصميم يتم الكشف عنه بالحبر الفلوري تحت الأشعة فوق البنفسجية.
- حبر بارز.

رائدة في مجال الأدب

تظهر على وجه الورقة النقدية المكسيكية من فئة ١٠٠ بيزو إشادة بإحدى أهم الكاتبات الرائدات في أمريكا اللاتينية، سور خوانا إينيس دي لا كروز (١٦٤٨–١٦٩٥)، وهي شاعرة غزيرة الإنتاج وكاتبة مسرحية وفيلسوفة وراهبة، كتبت باللغات الإسبانية واللاتينية والناواتل. وسور خوانا («الأخت خوانا»)، المعروفة بدفاعها عن الفكر التنويري وثقافة الشعوب الأصلية، يُشار إليها أحيانا بأنها «رائدة الأدب المكسيكي» وتُعتبر «أهم شاعرة وكاتبة في الأدب الإسباني الحديث»، وذلك وفقا لما ذكره بنك المكسيك المركزي.

ويقول أليخاندرو أليغري، مدير إصدار العملة بالبنك، إن صورة سور خوانا تظهر على العملة النقدية لكونها «امرأة مثقفة وقوية الإرادة، حاربت الأعراف التي سادت في زمنها وحالت دون حصول المرأة على الثقافة وتمتعها بحرية الفكر، لتصبح أعظم شخصية في الأدب الأمريكي من أصل إسباني في القرن السابع عشر». وقد ظهرت صورتها من قبل على الورقة النقدية المكسيكية من فئة ٢٠٠ بيزو.

تظهر على الورقة النقدية المكسيكية الجديدة من فئة ١٠٠ بيزو صورة واحدة من أشهر الكاتبات في أمريكا اللاتينية، سور خوانا إينيس دي لا كروز (١٦٤٨–١٦٩٥)، وصورة محمية المحيط الحيوي للفراشات الملكية، أحد مواقع التراث العالمي التابعة لليونسكو.

إهداء من بنك المكسيك المركزي

وتظهر على الورقة النقدية أيضا صورة أقواس كلية سان إلديفونسو القديمة التي تعود إلى العصر الاستعماري في المركز التاريخي لمدينة مكسيكو سيتي. والمبنى الباروكي الذي يعود للقرن الثامن عشر، الذي كان كلية يسوعية سابقا وأصبح الآن متحفا، كان مكان ولادة حركة الرسم الجداري في البلاد في القرن العشرين. وقد قام فنانون، ومنهم خوسيه كليمنتي أوروزكو وديبغو ريفيرا، برسم بعض لوحاتهم الجدارية الأولى على جدران فناء المبنى.

فراشات قوية وجذابة

كذلك تظهر على الورقة النقدية المكسيكية من فئة ١٠٠ بيزو صورة كائن لافت للنظر وواحدة من أكثر الهجرات السنوية إثارة للاهتمام في العالم. ففي كل خريف في غابات ميتشواكان وولاية المكسيك، تستقبل محمية المحيط الحيوي للفراشات الملكية – أحد مواقع التراث العالمي التابعة لليونسكو التي تظهر صورتها على ظهر الورقة النقدية — ملايين الفراشات الملكية المهاجرة ذات اللونين البرتقالي والأسود (*mariposas monarcas*)، تلك الحشرات الرقيقة والجذابة والمعرضة للخطر التي يرى علماء المناخ أن وجودها يعد مؤشرا على صحة المناخ، كما يشاد بها في الموسيقى والشعر والفولكلور المكسيكي لأنها تجلب الحظ السعيد أو ترمز إلى أرواح الموتى. ويشير أليغري من بنك المكسيك المركزي إلى أن الفراشة الملكية لها «رمزية مهمة لدى المكسيكيين، حيث نُسبت إليها قيم روحية وثقافية مهمة».

وتطير الفراشات الملكية آلاف الأميال من شمال الولايات المتحدة وأجزاء من كندا لتدخل في بيات شتوي فوق أشجار التنوب المحار في وسط المكسيك، على ارتفاع ٩٠٠٠ قدم فوق سطح البحر. ووفقا للمؤسسة العالمية

تجمع سلسلة الأوراق النقدية بين التصميم المبتكر الذي يعبر عن التراث الثقافي والطبيعي في المكسيك والتكنولوجيا الحديثة المتعلقة بمكافحة التزييف وسهولة الاستخدام.

للحياة البرية (WWF)، تُعد هذه المنطقة أكبر مستعمرة للفراشات الملكية في العالم، وتُعد الرحلات الطويلة التي تقطعها هذه الفراشات بمثابة «(الهجرة) الأكثر تطورا للكائنات المعروفة من نوعها» في العالم. ووفقا للمؤسسة، تشهد أعداد الفراشات الملكية انخفاضا حادا بسبب تغير المناخ، وإزالة الغابات وتحويلها إلى أراضٍ زراعية، إلى جانب زيادة استخدام المبيدات الحشرية في مناطق تكاثرها في الولايات المتحدة، واختفاء عشب اللبن، الغذاء الوحيد لليرقات الملكية.

مع تزايد الاهتمام العالمي بتغير المناخ والتنوع البيولوجي، فإن الفراشة الملكية القوية رغم صغر حجمها والتي تزين الأوراق النقدية المكسيكية هي تذكرة قوية بأهمية وجود بيئة مزدهرة. وكما قال الخبير الاقتصادي بجامعة كامبريدج، بارثا داسغوبتا، في مقال صدر مؤخرا في مجلة التمويل والتنمية، «سوف يكون ازدهار البيئة الطبيعية الذي يدعمه ثراء التنوع البيولوجي بمثابة شبكة الأمان بالنسبة لنا». وبعبارة أخرى، ما يعود بالنفع على الفراشات يعود بالنفع علينا جميعا. FD

ميليندا وير هي عضو في فريق مجلة التمويل والتنمية.

الصورة: ISTOCK / JHVEPHOTO; ISTOCK / THAWATS

سلسلة مذكرات صندوق النقد الدولي

المشورة بشأن السياسات في قضايا حساسة

المعلومات والبحوث والتحليل

- مذكرات إرشادية
- مذكرات عن التكنولوجيا المالية
- مذكرات خبراء الصندوق عن المناخ
- مذكرات عن التداعيات
- مذكرات عن قوانين الضرائب
- مذكرات مناقشات خبراء الصندوق
- مذكرات وأدلة فنية

اقرأ أحدث البحوث والتحليلات الاقتصادية الكلية الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

IMF.org/pubs

Arabic
Finance & Development, March 2022
MFIAA2022001