

ملخص واف

تطورات المالية العامة الأخيرة وآفاقها المتوقعة

تشهد مخاطر المالية العامة بعض الانحسار في الوقت الراهن، لكنها تظل مخاطر كبيرة. ففي الاقتصادات المتقدمة، أدت تحركات السياسة مؤخرًا إلى درجة كبيرة من الاستقرار في نسب الدين العام، إلا أن آفاق المدى المتوسط لا تزال غير مؤكدة والدين يسجل أعلى مستوياته على الإطلاق. وهناك زيادة مستمرة في مواطن الضعف التي تشوب المالية العامة، سواء في اقتصادات الأسواق الصاعدة أو في البلدان منخفضة الدخل، رغم أنها بدأت من مستويات معتدلة نسبيًا في معظم الحالات. وينبغي أن تهدف سياسة المالية العامة في مجموعات البلدان المختلفة إلى إعادة بناء حيز الحركة أمام السياسات مع تعزيز التعافي الاقتصادي وتعزيز آفاق النمو على المدى الطويل.

وفي معظم الاقتصادات المتقدمة، ستتباطأ وتيرة الضبط المالي في عام ٢٠١٤ مع استقرار متوسط الدين الإجمالي وحدوث تحول ملائم في التركيز نحو التأكد من أن عناصر التصحيح المطلوب داعمًا للتعافي الذي لا يزال هشًا. أما الاستثناء الرئيسي فهو اليابان، حيث يُتوقع تعزيز الجهود المبذولة لضبط أوضاع المالية العامة هذا العام. وفي معظم البلدان، لا تزال نسب الدين المرتفعة المزمّنة تلقي بظلالها على المدى المتوسط، ولا تزال الاحتمالات الغالبة لتنبؤات المالية العامة تتركز في جانب القصور، مما يعكس ضعف آفاق النمو وعدم اليقين بشأن السياسات على المدى المتوسط ومخاوف الانكماش المستمرة التي تتطوي على آثار سلبية محتملة على ديناميكية الدين ونتائج الميزانية. وعلى هذه الخلفية، لا تزال الأولوية القصوى تتمثل في تصميم وتنفيذ خطط موثوقة للضبط المالي على المدى المتوسط من أجل تخفيض نسب الدين إلى مستويات آمنة، مع تحقيق توازن دقيق بين أهداف العدالة والكفاءة.

وعلى مستوى اقتصادات الأسواق الصاعدة، لا يزال العجز أعلى بكثير من مستوياته السابقة على الأزمة، حيث فضّلت معظم البلدان تأجيل التصحيح المالي في عام ٢٠١٤ إلى وقت لاحق. أما في البلدان الأكثر اندماجًا مع أسواق رأس المال الدولية، فقد بدأ ارتفاع تكاليف الاقتراض ودرجة النقلب المالي بسبب العودة إلى أوضاع السيولة العالمية الطبيعية، مما يزيد من إلحاح الضبط المالي، وخاصة إذا استمرت مستويات العجز والدين العام على ارتفاعها المزمّن. وبشكل أعم، يمكن أن تساعد إصلاحات المالية العامة ذات التصميم الجيد على تقوية شبكات الأمان الاجتماعي وإعطاء دفعة للنمو الممكن ودعم الادخار المحلي لدى الاقتصادات التي تآكلت فيها المدخرات.

ويشهد الحيز المالي انكماشًا في العديد من البلدان منخفضة الدخل، حيث تأخرت تعبئة الإيرادات عن مواكبة نمو الإنفاق السريع. ولا يزال انخفاض موارد المعونة المتاحة وتقلب أسعار السلع الأولية من أهم المخاطر التي تواجه هذه الاقتصادات، مما يتطلب معارضة بذل الجهود لتعبئة المزيد من الإيرادات المحلية، وإجراء إصلاحات لرفع كفاءة الإنفاق، من خلال تشديد الدعم على سبيل المثال. ورغم صلابة النمو حتى الآن، فقد تتدهور مراكز المالية العامة نتيجة التداعيات الناشئة عن احتمال تباطؤ اقتصادات الأسواق الصاعدة أو ضعف النمو في الاقتصادات المتقدمة.

إصلاح الإنفاق - الاختيار بين بدائل صعبة

يتطلب ضمان استمرارية الموارد العامة الاختيار بين بدائل صعبة على جانبي الميزانية. فبينما يمكن أن يساهم الإصلاح الضريبي في تعزيز النمو الممكن عن طريق إزالة التشوهات، يمكن أن تساهم إصلاحات الإنفاق بدور رئيسي أيضا في تحسين تقديم الخدمات العامة. غير أن هذه المهمة لن تكون سهلة. فرغم أن تفضيلات البلدان بشأن حجم الحكومة ووظائفها تتباين بالفعل، نجد أن كلا من الطلب على السلع والخدمات العامة ("قانون فاغنر" - "Wagner's law") وتكلفة تقديمها ("مرض التكلفة" حسب نظرية بومول - "Baumol's cost disease") يرتفع مع زيادة ثروات البلدان مقارنة بالسلع والخدمات الأخرى المنتجة في الاقتصاد. ومع الزيادة المتوقعة في النفقات المرتبطة بالعمر نتيجة شيخوخة السكان، لا يمكن لضغوط الإنفاق الحكومي إلا أن ترتفع في المستقبل.

وتتلخص استراتيجيات إصلاح الإنفاق الفعالة في ثلاثة عناصر أساسية: ضمان استمرارية القدرة على تحمل الإنفاق الاجتماعي وفاتورة الأجور الحكومية - وهما البنندان الأساسيان في معظم الميزانيات الحكومية - وتحقيق مكاسب الكفاءة مع توجيه الاهتمام الكافي لاعتبارات العدالة؛ وإنشاء مؤسسات تدعم مراقبة الإنفاق. وفي ظل هذه المحددات، يتاح للبلدان حيز كبير لاختيار المستوى المرغوب لتقديم الخدمات العامة وتحديد أولويات الإنفاق.

وهناك ما يبرر التركيز على النفقات الاجتماعية وفاتورة الأجور الحكومية لأن هذين البندين هما المساهمان الرئيسيان في ارتفاع المستوى العام للنفقات الحكومية في معظم البلدان. وتشير فترات التصحيح المالي الناجحة في السابق أيضا إلى أن انخفاض هذين البندين كان أكثر العوامل استمرارية ودعما للنمو. ولاحتواء نمو فاتورة الأجور على نحو دائم، يتعين إحلال إصلاحات هيكلية أكثر عمقا وتعزيزا للكفاءة محل السياسة المطبقة في عدة بلدان منذ عام ٢٠٠٩ والتي تقضي بتجميد الأجور والتعيينات بشكل شامل. وفي اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التي تحتاج إلى التوسع في الخدمات العامة من أجل تعزيز النمو الممكن، ينبغي أن تتناسب الزيادة المصاحبة في فاتورة الأجور الحكومية مع التوسع في تقديم الخدمات وتحقيق زيادة موازية في الإيرادات.

ولضمان استمرارية أنظمة المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية العامة على المدى الطويل - أو توسيع نطاق تغطيتها، حسب مقتضى الحال - يتعين إجراء تحديد دقيق للأولويات. وأهم الخيارات المتاحة بالنسبة لنظم المعاشات التقاعدية هي رفع سن التقاعد وتعديل الاشتراكات والمزايا. ويبدو أن أكثر الخيارات جاذبية هو زيادة سن التقاعد بالتدرج مع حماية الفئات المعرضة للتأثر بهذا الإجراء. أما نظم الرعاية الصحية العامة، فتشير الأدلة إلى إمكانية تحسين كفاءتها في معظم البلدان من خلال زيادة المنافسة وتحسين التنظيم، وغيرها من التدابير ذات الصلة. وسيساعد تحسين الكفاءة على احتواء ارتفاع النفقات الصحية في الاقتصادات المتقدمة وتحقيق وفورات لتوسيع نطاق التغطية في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية.

ويمكن تحقيق مكاسب كبيرة أيضا بتحسين كفاءة الإنفاق على تقديم الخدمات التعليمية والاستثمار العام، رغم اختلاف هذه المكاسب فيما بين مجموعات البلدان. فعلى سبيل المثال، من الضروري استيعاب زيادة الإنفاق على كل تلميذ عن طريق تعديل أحجام الفصول وترشيد فاتورة الأجور في القطاع التعليمي حتى يتسنى احتواء زيادة الطلب على نفقات التعليم.

وفي اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، قد يؤدي تحسين كفاءة عمليات الاستثمار العام إلى تيسير تلبية الاحتياجات في مجال البنية التحتية. وفي الاقتصادات المتقدمة، حيث يلاحظ أن عدم الكفاءة أقل حدة في مجال الاستثمار العام، سيكون من الضروري زيادة الاستثمار العام أو زيادة مشاركة القطاع الخاص، بغية إيقاف التراجع الاتجاهي في رصيد رأس المال العام ودعم النمو.

وأخيراً، سيعتمد جانب كبير من النجاح في إصلاحات الإنفاق على الإطار المؤسسي الذي يستند إليه تنفيذ هذه الإصلاحات. وهناك جانبان خلص التقرير إلى أهميتهما الكبيرة في هذا الصدد. أولاً، يمكن أن تساهم نظم إدارة المالية العامة في الحد من حوافز الإنفاق المفرط من الأموال العامة وسوء توزيعها. وعلى وجه التحديد، يمكن أن تفرض قواعد المالية العامة، بما فيها قواعد الإنفاق، تعهدات وقيود ملزمة على مسار الإنفاق العام. ثانياً، يمكن أن يؤدي تصميم إطار كفاء يحقق اللامركزية في المالية العامة إلى زيادة الفعالية في تنفيذ إصلاحات الإنفاق، مع ضمان تقديم الخدمات العامة الملائمة، وإن كانت درجة اللامركزية تظل خياراً سياسياً يتوقف على اختيار كل بلد في نهاية المطاف. وبالإضافة إلى ذلك، تزداد احتمالات النجاح والاستمرارية في إصلاحات الإنفاق إذا ما ارتكزت على توافق كبير في الآراء السياسية وعلى استراتيجية للتواصل واسع النطاق.