

ما السر وراء خاظة المالية العامة الموثوقة على المدى المتوسط؟

بقلم: أوليفيه بلانشار و كارلو كوتاريللي

كيف تستطيع الحكومات الجمع بين الاحتفاظ بالكعكة وأكلها؟ وبعبارة أخرى، كيف يمكن أن تتيح سياسة المالية العامة الدعم الكافي للنشاط الاقتصادي مع طمأنة الأسواق إلى عدم تعرض الملاءة المالية للخطر؟ إن حالة الضعف التي أصابت حسابات المالية العامة في معظم البلدان المتقدمة تدعو إلى اتباع سياسة مالية نقشفية، قبل أن تنتشر أزمة الثقة التي بدأت تضرب بضعة اقتصادات متقدمة صغيرة إلى الاقتصادات المتقدمة الأكبر. لكن هذا الإجراء ليس وقته الآن. فمن الممكن أن ترتبك مسيرة التعافي الاقتصادي إذا ما تركزت إجراءات التصحيح في البداية – أي إذا تم تشديد السياسات بشكل غير متدرج وإنما بتركيز خاص على مرحلة التصحيح الأولى.

لكن هل تستطيع البلدان الجمع بين اجتناب التركيز المبكر وتحقيق المصادقية؟ نعم، لكن النجاح في صنع الكعكة المالية يتطلب على الأرجح عددا من المكونات. ويعتمد اختيار الخاظة الدقيقة على الظروف السائدة في كل بلد، لكن اسمحوا لنا أن نعرض مكوناتنا المقترحة:

١- القواعد المالية

بادئ ذي بدء، يمكن أن تعتمد البلدان قواعد لتقييد سلوكها المستقبلي بمساعدة تشريعية قوية وجزاءات رادعة كافية ضد أي تجاوزات.

والواقع أن هذه القواعد ستكون عاملا مساعدا، لكن الأرجح أنها لن تكون كافية. وأحد الأسباب أن القاعدة المالية التي تصلح للمدى الطويل – كقاعدة الموازنة الهيكلية المتوازنة مثلا – لا يمكن أن توضع موضع التنفيذ الفوري إذا كانت نقطة البداية هي عجز تقترب نسبته من من الخانتين كما نلاحظ في حالات بلدان كثيرة. فالأمر هنا يحتاج إلى فترة تقارب – على غرار القواعد المالية الجديدة في ألمانيا، والتي لا تهدف إلى تحقيق الموازنة الهيكلية المتوازنة قبل عام ٢٠١٦. وحتى يصبح التقارب موثوقا، ينبغي إضافة مكونات مالية أخرى.

للاطلاع على هذا المقال في المدونة الإلكترونية: <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/11/04/how-to-bake-a-credible-medium-term-fiscal-pie/>

الصفحة الرئيسية لمدونة الصندوق الإلكترونية: <http://blog-imfdirect.imf.org/>

٢- حدود الإنفاق متعددة السنوات

ثانياً، من الأمور المهمة أيضاً وجود حدود قصوى معقولة للإنفاق تغطي عدة سنوات وتؤيدها الحكومة كم يؤيدها البرلمان. ففي البلدان التي تكون نسب إنفاقها مرتفعة ينبغي أن يأتي معظم التصحيح المطلوب من خلال تقييد الإنفاق. وقد كان تقييد الإنفاق سمة مميزة في النماذج الناجحة التي تسنّى فيها الخروج من الأزمات المالية، مثلما حدث في السويد وكندا في تسعينات القرن الماضي، وهي غائبة في عدد من البلدان، بما فيها أكبر اقتصاد في العالم.

وتكمن الصعوبة هنا في التوفيق بين الحاجة إلى حدود قصوى صارمة – وهي حدود يصعب تعديلها – وقليل من المرونة إذا ما تعثرت خطوات التعافي.

- يعني هذا أن بعض البنود ينبغي إعفاؤها من تطبيق الحدود القصوى، لا سيما النفقات المرتبطة بالتقلبات الدورية، مثل إعانات البطالة، أو النفقات الإلزامية مثل مدفوعات الفوائد، أو النفقات ذات التأثير المحايد على المالية العامة مثل المشروعات التي يمولها الاتحاد الأوروبي.
- وهو يتطلب التأكد أيضاً من أن العملية التشريعية التي تتعدل من خلالها الحدود القصوى (وهو ما يحدث سنوياً في الغالب ويرجح أن يكون اللجوء إليه حتمياً، على الأقل بالنسبة لبعض البنود) لن تتحول إلى احتفالية مالية تُعترف فيها الموارد دون قيد أو شرط.

٣- الموازنة المفتوحة والقائمة على المساءلة

يأخذنا هذا إلى المكون الثالث، وهو شفافية المالية العامة. فالبلدان ينبغي أن تراعي الشفافية في وضع موازنتها العامة وعرضها على الجمهور. ويجب أن تتأكد الأسواق والجمهور العام من أن الخطط متوسطة الأجل أو أي تغييرات تدخل عليها إنما تستند إلى مبررات اقتصادية كلية وجبهة، ولا تقوم على أهداف سياسية قصيرة الأجل على سبيل المثال. وينبغي أن تتأكد أيضاً من أن التوقعات المتعلقة بالإيرادات – وما ترتكز عليه من افتراضات للنمو – ليست نابعة من محض أمنيات.

وأفضل وسيلة لتحقيق هذا الهدف هو إقامة كيان مستقل سياسياً يقوم بدور الوكيل المالي لمراقبة صنع سياسة المالية العامة. وهذا الكيان موجود بالفعل في الولايات المتحدة، وهو مكتب الموازنة التابع للكونغرس. ولكنه لا يوجد في كثير من البلدان الأوروبية وإن كان بعضها، مثل ألمانيا والمملكة المتحدة، قد استحدثته مؤخراً أسوة بالتجارب الإيجابية التي سبقتها في بلدان الشمال الأوروبي. وسيكون الاختبار الذي تمر به البلدان صاحبة الكيانات المنشأة حديثاً هو أن تبرهن على استقلاليتها الفعلية. أما البلدان الأخرى فينبغي أن تتخذ إجراءات عاجلة في هذا الاتجاه (علماً بأن البلديين المتقدمين حيث توجد أعلى نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي – وهما اليابان وإيطاليا – لم تنشئ كياناً على هذا الغرار حتى الآن).

وتعني الشفافية أيضا تقديم معلومات شاملة للجمهور عن حالة الموارد العامة. وهذا ما تفعله البلدان المتقدمة بطبيعة الحال، أليس كذلك؟ لا ليس كذلك.

- من بين الاقتصادات المتقدمة التسعة في مجموعة العشرين، كم منها ينتج إحصاءات مالية تغطي القطاع العام كله — شاملا البنك المركزي والمؤسسات الحكومية للضمان العقاري، والشركات المملوكة للقطاع العام؟ ثلاثة اقتصادات فقط.
- كم منها ينشر سيناريوهات مختلفة للمالية العامة، أي معلومات ليس فقط عن السيناريو الأساسي لأوضاع المالية العامة وإنما أيضا عما يحدث إذا تحققت الصدمات (كارتفاع أسعار الفائدة مثلا)؟ خمسة فقط.
- كم منها ينشر كشفا تتضمن بيانات كافية عن النفقات الضريبية (أي الإيرادات الضائعة بسبب المعاملة الضريبية الخاصة لبعض القطاعات والأنشطة)؟ أربعة فقط. (ما الفائدة من الحدود القصوى للإنفاق إذا كان الالتفاف عليها ممكنا من خلال منح الخصومات الضريبية؟)
- كم بلد يطبق كل هذه الأمور؟ كندا فقط.

٤- الانضباط في إعداد الموازنة وتنفيذها

ثم تحتاج البلدان إلى تعزيز الانضباط في عمليات إعداد الموازنة وتنفيذها. فينبغي الاسترشاد في إعدادها بالحدود القصوى الكلية للعجز والإنفاق على المدى المتوسط. أي أنها يجب أن تبدأ "من أعلى إلى أسفل". أما تنفيذ الموازنة فينبغي أن يركز على إجراءات تحد من مخاطر التجاوزات. وهنا يُلاحظ أن أداء البلدان المتقدمة لا بأس به نسبيا. لكن بعض التقدم لا يزال مطلوبا، حتى في بعض الاقتصادات الأوروبية.

هل تصلح الوصفة بمجرد خلط هذه المكونات وخبرها؟

أخيرا نأتي إلى المرحلة الأصعب. فالبلدان تحتاج إلى البدء ببعض التدابير المركزة لتكون بمثابة الحشو للكعكة المالية.

ماذا؟ ألم نقل أنه من الخطأ البدء بطائفة من التدابير المركزة (إلا إذا كان عدم تركيزها في البداية سوف يجعل الوضع أكثر سوءا)؟

هنا ينبغي التمييز بين الموافقة على التدابير وتنفيذها. فليس من الملائم في كل الحالات تركيز التنفيذ في البداية. لكن من الملائم بالقطع تركيز القرارات التشريعية التي تنص على التدابير المنتظر أن تدخل حيز التنفيذ في تاريخ لاحق أو التي ستؤثر على الاقتصاد تدريجيا بمرور الوقت. ومما يندرج تحت هذه الفئة، مثلا، تجميد إحلال عمالة جديدة محل الموظفين المتقاعدين في القطاع العام بصفة جزئية أو كلية.

بسيطة، أليس كذلك؟ بالطبع لا، لأن الوصول إلى هذه النتيجة كان يمكن أن يتحقق بطريقة أخرى. لكنها أسهل من مواجهة عواقب الاستمرار دون خطة موثوقة متوسطة الأجل للمالية العامة.

ملحوظة: كل الوارد أعلاه ما هو إلا فاتح للشهية. أما المثير للاهتمام بالفعل فهو أن تقارن بين هذه الوصفة وبين الخطط متوسطة الأجل التي أعلنتها الاقتصادات الكبرى في الشهور القليلة الماضية لتصحيح أوضاع المالية العامة. وإذا أردت أن تعرف المزيد عن هذا الجانب نقترح أن تتدقق مطبوعتنا الجديدة "الرائد المالي". والعبرة بالطبع!