مساعدة الاقتصاد العالمى على البقاء على ما يرام

كارلو كوتاريللى وايزابيل ماتيوس واى لاجو
Carlo Cottarelli and Isabelle Mateos y Lago

يتبنى صندوق النقد الدولى إطار عمل جديدا لرصد الأداء الاقتصادى للبلدان

من منظور اقتصادى، أى بلد ليس جزيرة. وقرارات السياسة فى بلد ما لها عادة عواقب فى البلدان المجاورة. وعندما ما يتعلق الأمر بسياسات البلدان الكبرى، فإن منطقة بأكملها أو حتى العالم بأسره قد يتأثران. ويصدق هذا فى الوقت الحالى عنه فى أى وقت سابق. فقد تزايدت الروابط التجارية، وتستطيع أسواق رأس المال الآن تكبير ونقل الصدمات عبر الحدود بسرعة فائقة.

وكثيرا ما تكون هذه الديناميات حميدة. ولكن فى أواخر أعوام التسعينيات من القرن الماضى، بينت لنا الأزمة الآسيوية مدى قدرة القوى الاقتصادية القادرة على إشاعة الدمار عبر الحدود، عندما تنقل أزمة من بلد ما وتنتشر كالنار فى الهشيم فى اقتصادات أخرى كانت تعتبر سليمة حتى ذلك الوقت. وعلى الرغم من تنامى الوعى بهذه الديناميات العالمية، فإن صناع السياسة الوطنيين ليسوا مؤهلين بشكل متأصل للتعامل معها.

وهنا يدخل صندوق النقد الدولى فى الصورة. فقد أنشئ صندوق النقد الدولى عقب الحرب العالمية الثانية – وهوحدث يعتبره الكثير من المؤرخين أنه يرجع بجذورة جزئيا إلى «الكساد العظيم» – للمساعدة فى ضمان الاستقرار النقدى العالمى. وكان الآباء المؤسسون تواقين بشكل خاص إلى تجنب المنافسة فى تخفيض قيمة العملة، التى زادت من سوء الأزمة وساعدت على جعلها عالمية. وبينما يظل هذا الهدف الأساسى على ما هو عليه حاليا – أصبحت أسعار الصرف مرة أخرى محل مجادلات دولية حامية فى كثير من الأحيان – إلا أن الطريقة التى يقوم بها صندوق النقد الدولى بتعزيز الاستقرار الاقتصادى العالمى قد تطورت استجابة للمشهد الجديد للتجارة والتمويل الدوليين.

وفى العقود القريبة العهد، كان ينُظر إلى صندوق النقد الدولى عادة على أنه رجل إطفاء مالى عالمى أو محفز للمعونة. ولكن توفير المساعدة المالية للبدان المحتاجة لها، كان دائما وسيلة للوصول لغاية ما. واليوم يخضع نموذج صندوق النقد الدولى لأداء الأعمال لإعادة اختبار على نطاق واسع لضمان قدرته على الاستقرار فى القيام بتفويض الأساس بتعزيز الاستمرار المالى العالمى.

مدونة سلوك عالمية

فى عام ١٩٤٥، كان التركيز على تجنب التنافس فى تخفيض قيمة العملات الذى أفسد أعوام الثلاثينيات من القرن الماضى. وفى ظل نظام بريتون وودز، كان هذا الهدف يتم تحقيقه من خلال أسعار صرف ثابتة ولكن قابلة للتصحيح – وهو دعامة أساسية فى مدونة السلوك الأصلية التى تم تشجيع البلدان على الأخذ بها عندما انضمت لصندوق النقد الدولى. وكان لا يمكن أن تتم فى تعادل قيمة أسعار الصرف التى تزيد على ١٠ فى المائة إلا بموافقة صندوق النقد الدولى. وعندما أنهت الولايات المتحدة ارتباط الدولار بالذهب فى ١٩٧١ انهار هذا النظام. ونتيجة لذلك، كان لابد من الاتفاق على مدونة سلوك جديد. وكانت حصيلة هذا المشاورات هى مراجعة المادة ٤ من اتفاقية صندوق النقد

الدولى، التى أصبحت نافذة فى عام ١٩٧٨ ومازالت سارية.

وفى ظل المادة الرابعة المعدلة، تعمدت البلدان ألا تدير سياساتها فى سعى أعمى وراء مصالحها الخاصة قصيرة الأجل، مع تجاهل آثار سياساتها على جيرانها، وفى الحقيقة أيضا على استقراراها فى الأجل الأطول. وبشكل خاص، شجعت مدونة السلوك الجديد البلدان الأعضاء على تعزيز النمو الاقتصادى، والحفاظ فى الوقت نفسه على استقرار معقول للأسعار وظروف مالية منظمة. كما وجهت البلدان الأعضاء أيضا إلى عدم المناورة بأسعار الصرف لأغراض تتعلق بميزان المدفوعات، على سبيل المثال، لاكتساب ميزة تنافسية غير عادلة، ودعتهم إلى اتباع سياسات لسعر الصرف تتفق مع الاستقرار المحلى والخارجى.

أما فيما يتعلق بالالتزامات الخاصة بصندوق النقد الدولى نفسه، فقد فوضت المادة الرابعة المعدلة المنظمة بتقييم ما إذا كانت سياسات البلدان تتفق مع مدونة السلوك وتقديم النصح حول السياسة الاقتصادية. وقد أصبحت هذه العملية تُعرف بالإشراف القطرى أو الإشراف الثنائى، وهى تنطبق على كل البلدان الأعضاء بغض النظر عن حجمها وصحة اقتصادها وتستلزم المادة ٤ أيضا من صندوق النقد الدولى أن يشرف على عمل نظام النقد الدولى ليضمن عمله الفعال – وهى ولاية تُعرف بالإشراف متعدد الأطراف.

نصائح للسياسة الموجهة

يوفر صندوق النقد الدولى من خلال الإشراف، تقييما يقوم به خبراء للظروف الاقتصادية فى البلدان الأعضاء ويحددالمخاطر التى يتعرض لها الاستقرار والنمو. ويُضّمن هذا التحليل فى نصائح للسياسة تقدم فى مناقشات تجرى على مستوى عال مع صناع السياسة فى كل بلد عضو وفى تقارير مكتوبة، أغلبها يمكن الحصول عليه من موقع صندوق النقد الدولى على الإنترنت. بالطبع هناك مصادر عديدة أخرى للتقييم والنصح، ولكن لصندوق النقد الدولى ميزات نسبية واضحة. وتشمل هذه اتصاله بصناع السياسة الاقتصادية وحصوله على كل البيانات المطلوبة لإجراء تحليل اقتصادى دقيق وشامل، ومنظور متحرر من التحيز القومى أو السياسى أو التجارى يعكس مصالح المجتمع الدولى بأسره، والقدرة على الاستناد على رصيد هائل من المعرفة، لا يشتمل فقط على نظرة عامة من أعلى على الأوضاع الاقتصادية والمالية العالمية. بل أيضا على الخبرة المتراكمة لدى ١٨٥ بلدا عضوا فى اكتشاف أى السياسات أفضل أداءاً فى أى الظروف.

ولعملية الإشراف منفعة مضافة وهى إتاحة الفرصة لكل البلدان الأعضاء البالغ عددهم ١٨٥ بلدا – الممثلين بأربعة وعشرين مديرا تنفيذيا يجتمعون فى مجلس إدارة الصندوق – التعليق على السياسات الاقتصادية للأعضاء الأخرين. ويجرى نقل وجهات نظرالمجلس إلى سلطات البلد المعنى بعد الاجتماع.

الإشراف تحت الأضواء

جذب عمل صندوق النقد الدولى الإشرافى بشكل عام اهتماما أقل من حزم التمويل الخارجى التى قدمها وسياسة المشروطية المرتبطة بقروض والتى تثير الخلاف أحيانا. ولكن فى السنوات الأخيرة، تراجعت احتياجات البلدان من التمويل الخارجى، مما وضع موضوع الإشراف تحت الأضواء. وقد أدى التدقيق الذى نتج عن ذلك إلى الاعتراف بأن إشراف صندوق النقد الأجنبى يواجه تحديات كبيرة تعوق فاعليته. وبعض هذه التحديات قديم فى حين أن بعضها الآخر أحدث.

الإقناع. يستند الإشراف إلى الإقناع من خلال الحوار وضغط النظراء، وليس العقوبات. وهكذا، فهو يفتقر إلى «الأنياب» التى تمنحه مشروطية السياسة للبرامج التى يساندها صندوق النقد الدولى. وقد أدى هذا لأن يتساءل العديد من المراقبين عما إذا كان يمكن للإشراف أن يكون فعالا أصلا عندما يفتقر إلى آلية مناسبة لتحقيق هدفة. وهذا تحد قديم متأصل فى طريقة عمل الإشراف.

قوة التأثير. عانى صندوق النقد الدولى أيضا من تصور أن له قوة تأثير على بعض البلدان الأعضاء أكبر منه على بلدان أخرى – مما يعكس اختلافات فى احتمال لجوء البلدان إلى تمويل الصندوق عند الاقتضاء أو فى حساسية البلدان للآراء التى يعبر عنها صندوق النقد الدولى حول وصولها فى المستقبل إلى الأسواق المالية. وهناك أمر مقلق آخر مرتبط بذلك هو تصور أن نزاهة صندوق النقد الدولى مع أعضائه الكبار قد لا تماثل نزاهته مع الأعضاء الأصغر. وبغّض النظر عما إذا كانت هذه التصورات صحيحة، فإن حقيقة ظهور هذه الآراء هى فى حد ذاتها تحد لفاعلية المؤسسة.

توقعات أكبر. تغير العالم بطرق ترفع إشراف النقد الدولى لمستوى إضافة القيمة. فعلى سبيل المثال، لم يعد صندوق النقد الدولى يستطيع الآن ادعاء احتكار توفير التحليل والنصح الاقتصادى الكلى. ففى كل يوم تغرق المؤسسات المالية الأسواق – وصناع السياسة – بتحليلات جديدة للتطورات الاقتصادية، ويتوافر حشد كبير من الخبراء فى متناول اليد لتقديم النصح. وعلى الرغم من أنه منذ عشرين عاما كان على بلدان عديدة أن تعتمد على النصح الخارجى حول مسائل الاقتصاد الكلى، فإن أغلبها طور حاليا موهبته الخاصة لذلك. وعلاوة على هذا، هناك عدد متزايد دوما من المنظمات الإقليمية والدولية – بما فى ذلك الاتحاد الأوروبى ومنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، إذا ما ذكرنا اثنين فقط – بما يسمح للبلدان باللجوء لمصادر عديدة مختلفة للنصح حول السياسة متعددة الأطراف. وأخيرا، فإن اقتصاد العالم نفسه تغير بشكل كبير، وكان أكثر التطورات لفتا للنظر هو التوسع الهائل فى أسواق رأس المال الدولية والزيادة المترتبة على ذلك فى تدفقات رأس المال عبر الحدود. وعلى الرغم من أن الاقتصاد العالمى يوفر للبلدان عددا كبيرا من الفرص الجديدة، فإنه خلق أيضا مخاطر جديدة تهدد الاستقرار. وهذه المخاطر كثيرا ما تروغ من التشخيص الواضح بسبب تعقيدها ونقص البيانات ولذلك. فمن الصعب احتواؤها.

اتخاذ إجراء

زادت كل هذه التحديات من الحاح تطويع الإشراف مع الواقع الجديد للقرن الحادى والعشرين. ذلك أن جعل الإشراف أكثر فعالية هو هدف أساسى لإستراتيجية صندوق النقد الدولى متوسطة الأجل التى بدأها مديره روديجو دى راتو فى نيسان أبريل ٢٠٠٥. وتشمل هذه الاستراتيجية إصلاحات طموحة فى مجالات تتراوح بين الحوكمة إلى الإقراض. وقد تركزت الإصلاحات المتعلقة بالإشراف على البحث عن أهداف أكثر وضوحا ونصح أفضل وتوصيل أحسن.

أهداف أكثر وضوحا تعكس الفكرة وراء المجموعة الأولى من الإصلاحات الفكرة الكامنة وراء إصلاحات القطاع العام التى طبقت فى السنوات الأخيرة فى بلدان عديدة – ألا وهى أن توضيح الأهداف المتوقع تحقيقه بجلاء سيحسن من الفاعلية والخضوع إلى المساءلة من ناحيتين: أولا، بالتركيز على ما هو حاسم، وثانيا، بالسماح لمختلف أصحاب المصلحة برصد التقدم. وفى حالة الإشراف فإن هذا التوضيح يجرى على عدة مستويات.

- على أعلى مستوى، فقد أنهى صندوق النقد الدولى للتو تحديثا كبيرا لإطار عمل سياسته باتخاذ قرار جديد حول الإشراف الثنائى ليحل محل قرار استمر العمل به لفترة ٣٠ سنة، مما وفر مع المادة ٤ الأساس القانونى الرئيسى للإشراف (انظر الإطار). ونتيجة لذلك، لدى صندوق النقد الدولى الآن وللمرة الأولى، قائمة واضحة ومفصلة، مصدق عليها من أعضائه، بما يشكل أفضل الممارسات فى الإشراف.
- وعلى مستوى أقل، طبق صندوق النقد الدولى ببحث فكرة الأخذ بقائمة لأولويات الإشراف المحدد زمنيا (ذكر افق ٣ سنوات كاحتمال ممكن) مما يساعد على تركيز عمله، وتوضيح مسئولياته، وتحقيق تكامل أفضل للإشراف الثنائى مع الإشراف متعدد الأطراف. وهذه الأولويات ستشمل أهدافا عملية (مثل تحسين صندوق النقد الدولى لقضايا سعر الصرف)، وأهدافاً اقتصادية (مثل المساهمة فى تخفيض عدم التوازن العالمى الحالى) على حد سواء.
- على المستوى القطرى، طبق صندوق النقد الدولى منذ فترة حديثة جداول أعمال للإشراف، أى قائمة من الأهداف ذات الأولوية والتى سيعززها الإشراف على مدى السنوات الثلاث القادمة لكل بلد عضو، وخطة عمل لتحقيق هذه الأهداف.

نُصح أفضل: تهدف المجموعة الثانية من الإصلاحات إلى تحسين نوعية تحليل صندوق النقد الدولى فى مجالات حيوية تشمل سياسات وتطورات سعر الصرف، والآثار الجانبية الفيضية عبر البلدان، والإشراف على القطاع المالى، وتقييم نقاط الضعف فى بلدان الأسواق الناشئة. وهناك عدد من المبادرات يجرى تنفيذه.

وكان مجال التركيز الأساسى هو تحليل سعر الصرف. وقد حددت دراسة حديثة أجراها «مكتب التقييم المستقل» التابع للصندوق وجود فجوة فى الفاعلية فى هذا المجال الحاسم خلال الفترة ١٩٩٩ – ٢٠٠٥. وقد لفت المكتب الانتباه إلى عدم وجود تحليل كاف لمستويات سعر الصرف، ووجود مجال لمزيد من الوضوح فى مناقشة أنظمة سعر الصرف القائمة فعلا، وعدم توجيه اهتمام مناسب للآثار الجانبية الفيضية وقضايا التنسيق. وركزت الاستراتيجية متوسطة الأجل أيضا على تحسين تحليل سعر الصرف. والواقع أن صندوق النقد الدولى كان قد بدأ بالفعل فى تقوية الإشراف على سعر الصرف فى نفس المجالات التى حددها «مكتب التقييم المستقل» باعتبارها فى حاجه إلى تحسينها عندما نشر ذلك التقرير.

وهناك العديد من الجهود الجارية، ولكن كان أحد التغييرات الجديرة بالذكر بشكل خاص، هو تدعيم أدوات التحليل لتقييم انحرافات تعادل سعر الصرف. وبصفة خاصة، تستفيد مجموعة متزايدة من البلدان من تقييمات أسعار الصرف لديها التى أجريت فى إطار تحليلى متعدد الأطراف (انظر الشكل).

وكذلك يتم فتح آفاق جديدة فى مجالات أخرى. إذ يجرى استخدام أدوات تحليلية بشكل متزايد لاكتشاف الآثار الجانبية الفيضية عبر البلدان – كيف أن سياسات بلد ما قد تؤثر بشكل غير معتمد على بلدان أخرى. ويتم أيضا استحداث لتحسين إدماج تحليل القطاع المالى وأسواق رأس المال فى تقييمات الاقتصاد الكلى. وهذه النهج الجديدة ستضع صندوق النقد الدولى فى وضع أفضل لتقييم

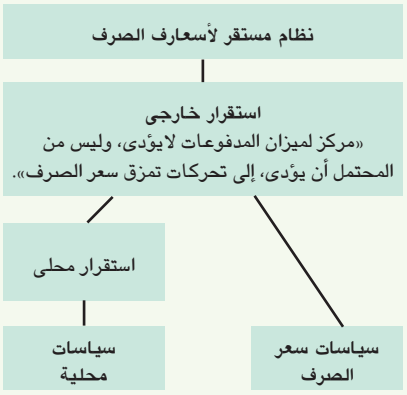
إطار عمل جديد للإشراف

كجزء من عدد من المبادرات الرامية لتقوية إطار عمل الإشراف، وافق المجلس التنفيذى لصندوق النقد الدولى فى يونيو ٢٠٠٧ على «قرار جديد حول الإشراف الثنائى»، يحل محل سابقه المُتخذ منذ ثلاثين عاما.

والقرار الجديد هو أول قائمة شاملة حول سياسة الإشراف. وبتوضيح التوقعات حول أفضل الممارسات للإشراف، سيضمن تركيز الحوار حول السياسة بين صندوق النقد الدولى والبلدان الأعضاء فيه أكبر وأكثر فاعلية. إنه يوفر إطار عمل عصريا وشاملا «لعمليات التدقيق الصحية». منتظمة للاقتصادات الوطنية ويشجع الصراحة والصدق والمعاملة المتساوية لكل البلدان. وهو يؤكد مجددا على أن الإشراف على البلدان يجب أن يركز على تقييم ما إذا كانت سياساتها تعزز الاستقرار الخارجى (انظر شكل الإطار). ويحدد ما هو مقبول وما هو غير مقبول بالنسبة للمجتمع الدولى فيما يتعلق بكيفية إدارة البلدان لسياساتها الخاصة بسعر الصرف، بما فى ذلك تحديد المقصود من التلاعب بسعر الصرف وتوضيح نوع المواقف التى تكون فيها المناقشات مع البلد المعنى مطلوبة. عملية (مثل تحسين تحليل ضد ومن النقد الدولى لقضايا سعر الصرف)، وأهدافا اقتادية.

توضيح الأهداف

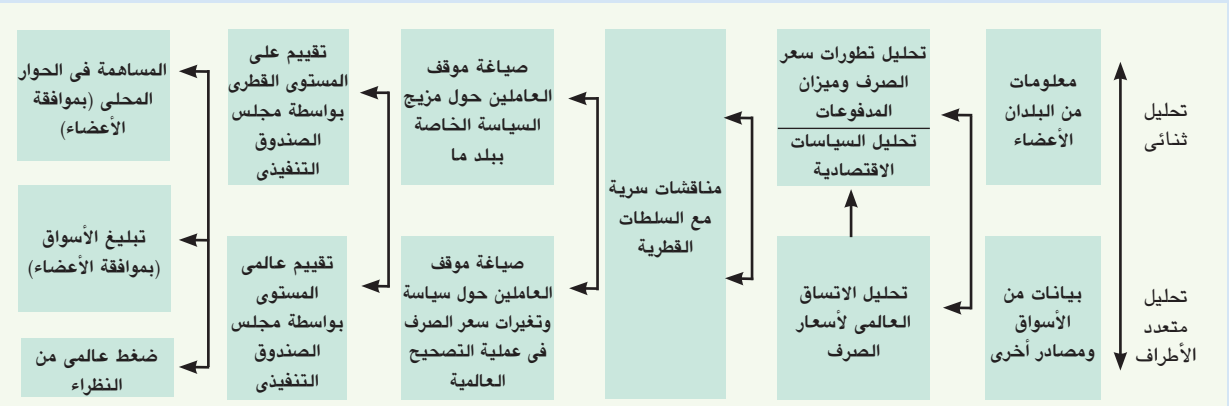
يبين القرار الجديد حول الإشراف كيف يتعين على البلدان أن تدير سياساتها الاقتصادية.



المصدر: العاملون بصندوق النقد الدولى.

كيف يعمل

يضع تحليل صندوق النقد الدولى لسياسات البلدان الأعضاء فيه فى حسبانه العوامل العالمية إلى جانب العوامل المعينة الخاصة بكل بلد على حده.



المصدر: العاملون بصندوق النقد الدولى.

تأثير القطاع المالى على الاقتصاد ككل وستمكنه من تقييم المخاطر متعددة الأوجه التى قد تنشأ من هذا القطاع متزايد الأهمية. كما أن المنهجية التى يستخدمها العاملون فى الصندوق لتقييم نقاط الضعف الكامنة ومخاطر الأزمة فى الأسواق الناشئة قد تم تجديدها أيضا.

توصيل أفضل. وتتعلق المجموعة الثالثة من الإصلاحات بتفاعل صندوق النقد الدولى مع صناع السياسة. والإصلاح الأبعد مدى فى هذه الإصلاحات هو استخدام المشاورات متعددة الأطراف. لقد كان لدى صندوق النقد الدولى منذ أمد بعيد أدوات للإشراف متعددة الأطراف تشمل نشرة «آفاق اقتصادية عالمية» التى تصدر كل عامين و «تقرير الاستقرار المالى العالمى»، ولكن هذه الأدوات تستند أساسا إلى أبحاث الصندوق ولا تتضمن مناقشات تفصيلية للسياسة مع البلدان. إلا أن بعض المشاكل – وحلولها – تشمل بلدانا عديدة فى نفس الوقت.

وتوفر المشاورات متعددة الأطراف منبرا لمناقشة المسائل ذات الأهمية العالمية أو الإقليمية بين البلدان المتأثرة بها بشكل مباشر. وتدعم المحادثات الفهم المشترك لماهية هذه المشاكل وتقدم خطه لمعالجتها. ودور الصندوق فى هذه الممارسة هو أساسا تيسير المناقشات وتوفير المدخلات التحليلية، بما فى ذلك تحديد أوجه التضافر أو عدم التوافق بين سياسات الدول الأعضاء المختلفة. وقد بدأت أول مشاورات متعددة الاطراف فى عام ٢٠٠٦. وغطت مشكلة عدم توازن المدفوعات العالمية وشملت الصين، ومنطقة اليورو، واليابان، والمملكة العربية السعودية، والولايات المتحدة. وأسفرت المناقشات عن بيان عام التزم فيه المشاركون بمجموعة من السياسات التى ستساعد على تقليل عدم التوازن. وسيتابع الصندوق التنفيذ فى عمله المنتظم للإشراف.

وهناك إصلاحات إضافية قيد التنفيذ– أكثر شيوعا ولكنها ليست أقل أهمية فى التطبيق، نظرا لأنها تؤثر على توصيل الإشراف إلى كل أعضاء الصندوق. وإذا ما نظرنا إلى التفاعلات فيما وراء الأبواب المغلقة مع المسئولين، نجد أن صندوق النقد الدولى يعزز جهوده للوصول والتواصل للتأكد من أن رسالة الإشراف توجه مناقشات السياسة المحلية بأوسع الطرق الممكنة. وقد تم إجراء مشاورات أكثر تركيزا مع بلدان تحتاج لمناقشة موضوعات قليلة فقط، مما يسمح بتحليل أكثر شمولا ودقة.

الخلاصة:

الإصلاحات متعددة الأوجه جارية لتكييف الإشراف مع الواقع الحالى وضمان استمرار صندوق النقد الدولى فى القيام بولايته فى مساندة الاستقرار النقدى العالمى. هل ستمكن هذه الإصلاحات الإشراف من حل مشاكل الاقتصاد العالمى وضمان الاستقرار الدائم؟ بالطبع لا. فمهما كانت نصائحه وتحليلاته متقنه، فإن صندوق النقد الدولى لا يسيطر على الروافع المحركة للسياسة التى تحدد فى النهاية السياسات الاقتصادية فى كل أنحاء العالم. ولكن ليس هناك شك فى أن هذه الإصلاحات جاءت فى الوقت المناسب– فلا يزال مناخ الاقتصاد العالمى حميدا، مما يوفر لصندوق النقد الدولى فرصة عظيمة للتوقف وإعادة التفكير فى الطريقة التى يعمل بها.

ماذا سيكون عليه تأثير كل هذه الإصلاحات؟ أن الوقت جد مبكر لمعرفة ذلك بشكل مؤكد، ولكن التغيير يمكن إدراكه بالفعل من الطريقة التى سيقوم بها صندوق النقد الدولى بعمله. وفى النهاية، فالأمل هو أن تساعد هذه الإصلاحات على ضمان أن تظل نصائح الصندوق وثيقة الصلة بالمطلوب وتسعى إليها الدول، وأن يظل صوته مسموعا ويحظى بالاهتمام. إن الإشراف يمكن أن يقدم مساهمة فريدة وحيوية لمساعدة الاقتصاد العالمى على أن يعمل بشكل أفضل بشرط أن يصحح صندوق النقد الدولى أوضاعه تبعا لمطالب الاقتصاد العالمى ويستمر فى السعى نحو أعلى مستويات التحليل والاتصال. وعندما يفعل ذلك فإنه يوفر للبلدان الأعضاء أسبابا للاستمرار فى الإيمان بروح التعددية– القوة التى كانت وراء إنشاء صندوق النقد الدولى. ■

كارلو كوتاريللى نائب مدير وايزابيل ماتيوس واى لاجو نائبة رئيس شعبة فى دائرة تنمية واستعراض السياسة فى صندوق النقد الدولى.