

حسب القاعدة

لجنة فرنسية تقترح إطارا يقوم
على قاعدة محددة لوضع موازنة
البلاد على مسار التوازن



ميشيل كامديسو ورينو غيديه
Michel Camdessus and Renaud Guidée

وقد وضع الشرط الأساسي لضمان اتساق قوانين الميزانية الصادرة سنة بعد أخرى مع بلوغ الهدف النهائي المتمثل في وضع الموازنة على مسار التوازن. ولتحقيق هذا الهدف، اقترحت مجموعة العمل أن يلتزم المشرعون بإطار ملزم متعدد السنوات لبرمجة الموازنة، والذي من شأنه أن يكون ملزما لقوانين الميزانية السنوية في المستقبل من خلال وضع علامات فارقة ينبغي لتلك الموازنات اتباعها لتصحيح أوضاع المالية العامة في نهاية المطاف. ومع ذلك، ينبغي أن تكون القاعدة المالية مرنة بما فيه الكفاية لمواجهة الصدمات ولتمكين الحكومة من تجنب السياسات المسيرة لataجات الدورة الاقتصادية. وعادة ما يمكن تحديد كل علامة فارقة من حيث التوازن الهيكلي - حيث تتناسب الإيرادات المتوقعة مع الإنفاق المتوقع. ولكن هناك عقبات أمام هذا النهج. أولا، يعد التوازن الهيكلي رقما تقديريا وليس رقما محدا، ويستند إلى حساب فجوة الناتج، وهي الفرق بين ما يمكن للبلد ما أن ينتجه وما ينتجه بالفعل. وعلاوة على ذلك، فإن تعديل تقديرات إجمالي الناتج المحلي في أوقات سابقة يمكن أن يؤثر على تقديرات فجوة الناتج الحالية. وقد تتسبب تعديلات ما بعد معرفة الأرقام الحقيقية في إضعاف القدرة على الالتزام بالقاعدة في إطار زمني مناسب.

ثانيا، ربما يكون من الصعوبة بمكان تقدير مرونة الإيرادات - أي كيفية استجابة الضرائب للتغيرات في الدورة الاقتصادية. ووفقا لما ورد في دراسة صندوق النقد الدولي، «هناك مسألة مهمة تتعلق بأثر الدورات الاقتصادية في أرباح الشركات وأسعار الأصول على الإيرادات، التي قد يتعذر رصدها بشكل كاف عن طريق التغيرات في الناتج. ويمكن لهذا الأثر أن يكون كبيرا وينبغي مراعاته من حيث المبدأ. غير أنه في الواقع العملي هناك صعوبة في التوافق مع هذه الآثار ونادرا ما يحدث بانتظام.»

لذا اقترحت مجموعة العمل عزل عنصر التغيير غير الاستثنائي في التوازن الهيكلي - أي الجزء الخاص بالنفقات والإيرادات التي ليس للمشرعين سلطة عليها- بما في ذلك تأثير التقلبات في مرونة الإيرادات الضريبية. وفي المقابل، فإن نطاق هذه القاعدة يمكن أن يشمل الإيرادات والنفقات الحكومية التي تستطيع السياسة والإدارة الاستثنائية التأثير عليها. وتنعكس هذه الخطة الأعمال السابقة التي وردت في دراستين عن وزارة الخزانة الفرنسية: Duchêne and Lévy (2003) و "Guyon and Sorbe (2009)".

فرنسا احتمالات عدم الاستقرار المالي طويل الأجل نفسها التي يواجهها معظم الاقتصادات المتقدمة، ولذلك فقد أنشأت مجموعة عمل رفيعة المستوى في أوائل عام ٢٠١٠ من أجل وضع إطار قائم على قاعدة محددة لضبط أوضاع المالية العامة لتحقيق التوازن في الموازنة العامة والمنصوص عليه في الدستور الفرنسي في عام ٢٠٠٨. وتشكلت مجموعة العمل، برئاسة ميشيل كامديسو، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، من ١٥ عضوا؛ أربعة من البرلمان وسبعة من كبار موظفي الدولة (بما في ذلك محافظ البنك المركزي الفرنسي كريستيان نوير) وأربعة من الأكاديميين.

وواقع أن هناك الكثير مما ينبغي عمله لضمان إمكانية الاستمرار في تحمل الدين - كتخفيض العجز ومعدلات الدين إلى مستويات يمكن تحملها - وليس مجرد السحب التدريجي للدفعة التنشيطية التي قدمتها فرنسا خلال الأزمة الاقتصادية الأخيرة. ومثل غيرها من الاقتصادات المتقدمة، سيكون على فرنسا موازنة الميزانيات المقبلة مع ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد الناشئة عن شيخوخة السكان (انظر «المدى الطويل قريب» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). وبينما يأتي جانب من التحركات على مستوى السياسية من الإصلاحات الشاملة الرئيسية التي تجري في نظام التقاعد الفرنسي، فإن الإطار القائم على قاعدة محددة والذي اقترحته مجموعة العمل سيشكل عنصرا حيويا في هذا الصدد.

وتضطلع القواعد بدور في ترسيخ انضباط أوضاع المالية العامة في فرنسا، بما في ذلك «معاهدة الاستقرار والنمو»، أي اتفاقية بلدان الاتحاد الأوروبي لوضع حدود قصوى لمستويات العجز والمديونية، ومجموعة من قواعد الإنفاق على المستوى الوطني والتي تمنع زيادة حجم الإنفاق العام الحالي للحكومة على أساس سنوي مقارن.

ورغم فعالية قواعد الإنفاق، فإنها «ليست مرتبطة مباشرة بهدف استمرار القدرة على تحمل الديون لأنها لا تحد من جانب الإيرادات»، وذلك وفقا لدراسة صدرت مؤخرا (IMF, 2009) أخذتها مجموعة العمل في الحسبان. وحرصت مجموعة العمل على ربط الحلقات المفقودة ببعضها البعض في إطار القواعد القائم، من خلال وضع قاعدة شاملة من شأنها أن تلزم صناع القرار بالأهداف متوسطة الأجل وتوفير الأدوات التنفيذية لإجراء التعديل المالي المطلوب.

التلقائي للعلامات الفارقة الرقمية التي تنطبق على بنود الميزانية في المستقبل. وتجدر الإشارة إلى أن التزام السلطات يعد أمراً أساسياً لمصادقية القاعدة وكفاءتها واستمراريتها. وقد ضمت مجموعة العمل رؤساء وكبار المسؤولين عن لجان الميزانية في البرلمان ومجلس النواب الفرنسيين - أي أنها اشتملت على أعضاء من الأغلبية وكذلك الأقلية. وقد أيدوا بالإجماع أن تكون هذه القاعدة المقترحة منصوص عليها في تشريع عالي المستوى، موضحين إدراكهم المشترك للتحديات القادمة، وبالشعور بالواجب، والاستعداد للعمل.

وكان قانون المسؤولية في المالية العامة الذي أصدره البرلمان الفرنسي في عام ٢٠٠١ قد لاقى بالفعل تأييداً واسعاً. وسوف تقدم فرنسا دليلاً واضحاً على التزامها بضبط أوضاع المالية العامة من خلال تعزيز مجموعة القواعد. ■

ترأس ميشيل كامديسو، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، لجنة ضبط أوضاع المالية العامة وتولى رينو غيديه منصب الأمين العام.

المراجع:

Duchêne, Sandrine and Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel' : un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 200318/ (Paris).

Guyon, Thibault, and Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 200913/ (Paris).

International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Policy Paper (Washington: December 16).

وبالنسبة للمشرعين، فإن القاعدة ستكون ملزمة لما يمكنهم السيطرة عليه. فمن المفترض أن تؤدي مضاهاة القدرة على السيطرة عن طريق وضع السياسات بمساءلة صانعي السياسات إلى تعزيز رصد القاعدة والعمل بها. وحتى تركز القاعدة على العنصر الاستثنائي للتغيير في التوازن الهيكلي، لا ينبغي عزل العوامل التي ليس للمشرعين سيطرة عليها فقط، وإنما ينبغي كذلك عزل العناصر الأخرى التي تعتمد على الدورة الاقتصادية - والمعروفة باسم أدوات التثبيت التلقائي. ووفقاً لمعاهدة الاستقرار والنمو، تشمل أدوات التثبيت التلقائي الإيرادات الضريبية وإعانات البطالة. ومن ثم ستقع هذه العناصر خارج نطاق القاعدة. غير أن المجال لا يزال مفتوحاً أمام النظر في تنقيح الإيرادات الضريبية: ففي حين لا يمكن اعتبار التغيير السنوي المقارن في المبالغ المحصلة من دافعي الضرائب على أساس القانون المطبق بمثابة نتيجة لقرارات على مستوى السياسة، فإن الأمر نفسه لا ينطبق على تعديلات التشريعات التي تؤثر على الإيرادات الحكومية، بافتراض ثبات العوامل الأخرى.

ولاستهداف التدابير الهيكلية الاستثنائية على نحو شامل، يجب تطبيق العلامات الفارقة الملزمة على صافي التكلفة أو إيرادات قانون الضرائب الجديد وعلى جميع نفقات الحكومة باستثناء إعانات البطالة. وبذلك يمكن رصد إجراءات صنع السياسات، من حيث الهيكلية، لوضع الميزانيات المتعاقبة على مسار التوازن.

ولابد أن تطبق القاعدة ليس فقط على بنود الميزانية السنوية، ولكن أيضاً على تنفيذ الموازنة والتعامل مع التجاوزات في الميزانية. وسوف يتم وضع إجراء لمتابعة التنفيذ، وذلك بهدف الكشف المبكر عن أي تجاوز كبير خلال سنة الموازنة: ومن ثم يجب أن تؤدي التعديلات المحددة إلى إعادة الميزانية إلى مسارها المحدد سلفاً. وإذا تم كشف التجاوزات في نهاية العام، تقترح مجموعة العمل التشديد

إصدارات

مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع

أعرق المراكز المعتمدة من الأمم المتحدة في الشرق الأوسط

أحدث الإصدارات :

- تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠١٠ : التنمية وتغير المناخ
- تقرير النمو: إستراتيجيات النمو المطرد والتنمية الشاملة



تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ٢٠١٠، التنمية والتنمية وتغير المناخ

وعلى وشك الصدور :

- استرداد الأصول المنهوبة: دليل للممارسات الحسنة بشأن مصادرة الأصول دون الاستناد إلى حكم إدانة
- الاقتصاد السياسي للبنك الدولي: السنوات الأولى

مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع

بريد إلكتروني: actp@ahram.org.eg

فاكس : ٢٥٧٨٦٠٨٢

تليفون : ٢٧٧٠٢٤٤٥