

ما هي السياسات الهيكلية؟



السياسات النقدية والمالية العامة تتعامل مع التقلبات الاقتصادية قصيرة الأجل، لكن المشكلات التي تتعرض لها الاقتصادات غالباً ما تكون أعمق.

خالد عبد القادر

زيادة الإنتاجية ورفع معدلات النمو وتشغيل العمالة. ولا يقتصر دور السياسات الهيكلية على المساعدة في رفع معدل النمو الاقتصادي؛ بل إنها تعمل أيضاً على تهيئة الأوضاع لنجاح تنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار.

التعامل مع الأوضاع طويلة الأجل

ينصب تركيز السياسات الهيكلية على عدد من المجالات، هي: ضوابط الأسعار: تعكس الأسعار في الأسواق الحرة التكلفة الأساسية للإنتاج. غير أن الحكومات في بعض البلدان تحدد أسعار سلع وخدمات معينة - كالكهرباء والغاز وخدمات الاتصالات - بأقل من تكاليف إنتاجها، خاصة إذا كانت هذه السلع والخدمات من إنتاج شركات مملوكة للدولة. ومن ثم، يترتب على هذه الضوابط السعرية خسائر تضطر الحكومة إلى تعويضها - الأمر الذي قد يؤدي إلى مشكلات في الموازنة وعلى الاستقرار الاقتصادي. وإضافة إلى ذلك، فإن هذه الضوابط تشجع على زيادة الاستهلاك أكثر مما لو كانت أسعار السلع والخدمات تعكس التكلفة الحقيقية للإنتاج. وفي هذا السياق، يلاحظ أن تحديد الأسعار بأقل من قيمتها الحقيقية يؤدي إلى سوء توزيع موارد المجتمع. أما إذا ألغيت هذه الضوابط، فإن الأسعار سترتفع لتغطي التكاليف، مما يشجع على ازدياد المنافسة والكفاءة.

إدارة الموارد العامة: رغم أن الحكومات قد تضطر إلى الإنفاق لفترة وجيزة أكثر مما تكسب أثناء فترات الركود - أو تلجأ إلى تحصيل ضرائب أكثر مما يلزم بهدف تخفيض الإنفاق في فترات الراجح - فإن الإنفاق على المدى الطويل ينبغي أن يكون متناغماً مع الإيرادات الضريبية. غير أنه قد يتعذر أحياناً تعبئة ما يكفي من الإيرادات العامة بسبب تعقيدات القوانين الضريبية وعدم كفاءة نظم الإدارة الضريبية، على سبيل المثال، مما يؤدي غالباً إلى عجز كبير في الموازنة وتراكم الدين (وهي مشكلة على مستوى تحقيق الاستقرار). وقد يحد هذا الأمر بدوره من قدرة الحكومة على تمويل احتياجات التنمية مثل خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، ومشروعات البنية التحتية. وبإجراء الإصلاحات الضريبية يمكن رفع درجة امتثال دافعي الضرائب وزيادة الإيرادات عن طريق إلغاء الإعفاءات الضريبية، واشتراط دفع الالتزامات الضريبية التقديرية مقدماً، وتبسيط هيكل المعدلات الضريبية. كذلك يمكن زيادة الإيرادات عن طريق تطوير الإدارة الضريبية. فمن خلال رفع مستوى تدريب محصلي الضرائب وزيادة رواتبهم، على سبيل المثال، يمكن الحد من الفساد والاحتفاظ بالموظفين الأكفاء. وسوف يؤدي تحسين إدارة الإنفاق العام إلى استخدام المال العام في أوجه أكثر إنتاجية.

مؤسسات القطاع العام: تشكل المؤسسات المملوكة للدولة نسبة كبيرة من الاقتصاد في بعض البلدان. ويعمل بعض هذه المؤسسات

هناك أسباب مختلفة لاختلال توازن الاقتصادات. وهناك عدة طرق قد يلجأ إليها صناع السياسات لمحاولة استعادة هذا التوازن، حسب طبيعة المشكلة.

وعلى سبيل المثال، عندما تتردد الأسعار بسرعة بالغة ويتجه المستهلكون ومؤسسات الأعمال إلى الشراء بمعدلات تتجاوز قدرة الاقتصاد الأساسية على إنتاج السلع والخدمات - أي عندما يتزايد الطلب الكلي بسرعة مفرطة - قد يلجأ صناع السياسات إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بخفض الطلب. وبالمثل، عندما يتجه المستهلكون ومؤسسات الأعمال إلى تخفيض مستويات الإنفاق أثناء فترات الهبوط الاقتصادي - أي عندما ينكمش الطلب الكلي على نحو متواصل - يمكن للحكومات أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتشجيع زيادة الإنفاق أو الاستعاضة عن الإنفاق الخاص المتضائل بالإنفاق الحكومي. وتعرف مثل هذه الإجراءات بإدارة الطلب أو سياسات تحقيق الاستقرار. وتتعرض الاقتصادات أحياناً لمشكلات أعمق وأطول أمداً من مجرد تزايد الطلب المفرط أو عدم كفايته، وهي ترجع عادة للسياسات الحكومية أو ممارسات القطاع الخاص التي تحول دون إنتاج السلع والخدمات على نحو يتسم بالكفاءة والعدالة - ألا وهي مشكلات العرض. وقد يقتضي حل هذه المشكلات إجراء تعديلات في هيكل الاقتصاد، والمعروف باسم السياسات الهيكلية.

وتتسم سياسات تحقيق الاستقرار بالأهمية في الأجل القصير، وذلك لسهولة تغيير عناصر الطلب الكلي المختلفة على مدار فترة قصيرة بدلاً من زيادة إنتاجية موارد البلد. وتتضمن سياسات تحقيق الاستقرار الإجراءات المعنية بالضرائب والإنفاق (راجع مقال بعنوان «ما هي السياسة المالية العامة؟» في عدد يونيو ٢٠٠٩ من مجلة التمويل والتنمية) وتغييرات أسعار الفائدة وعرض النقود (راجع مقال بعنوان «ما هي السياسة النقدية؟» في عدد سبتمبر ٢٠٠٩ من مجلة التمويل والتنمية). وعند الحاجة لإجراء تغييرات هيكلية أطول أجلاً لتحسين العرض الكلي، لا بد للحكومات من التصدي لبعض المعوقات. وقد ينطوي ذلك على إجراء تعديلات في الهيكل الأساسي للاقتصاد، مثل أساليب تحديد الأسعار، وكيفية إدارة الموارد العامة، والمؤسسات المملوكة للدولة، والقواعد التنظيمية للقطاع المالي، والقواعد والأنظمة الداخلية لسوق العمل، وشبكة الأمان الاجتماعي، والمؤسسات الاقتصادية.

وبينما أدت الأزمة المالية وأزمة الديون السيادية مؤخراً إلى انطلاق الدعوات المطالبة بتطبيق سياسات هيكلية جريئة في العديد من بلدان منطقة اليورو، كان تراجع النمو في كثير من البلدان المتقدمة والنامية مؤشراً على الحاجة إلى إجراء إصلاحات في المالية العامة والقطاع المالي إلى جانب الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية بغية

لأن أصحاب العمل، الذين يدفعون أقساط تأمينات البطالة، يحجمون عن تعيين عمالة جديدة. وقد تجري الحكومات تعديلات في شبكات الأمان الاجتماعي بحيث يتم توجيهها إلى المحتاجين وتحقيق وفورات كبيرة. وللتركيز على المحتاجين، قد تلجأ الحكومات إلى توزيع قسائم شراء السلع الغذائية الأساسية على الأسر منخفضة الدخل أو توزيع الغذاء في مناطق تركيز الفقراء. وقد تلجأ أيضا إلى إحلال التحويلات

زيادة إمكانات النمو الاقتصادي تتطلب تنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار وسياسات هيكلية تكمل بعضها البعض.

النقدية محل الدعم على الغذاء والوقود. ويمكن كذلك تعديل برامج التقاعد بحيث تتسق استحقاقات التقاعد مع الإيرادات المتوقعة وذلك من خلال رفع سن التقاعد أو التمويل الكامل لنظم التقاعد.

سوق العمل: تنتشر البطالة في العديد من البلدان لأسباب مختلفة وترتفع معدلاتها غالبا عندما يتراجع الأداء الاقتصادي. لكن البطالة أحيانا ترجع إلى أسباب أعمق من مجرد آثار الدورة الاقتصادية. فالزيادة المفرطة في مساهمات الضمان الاجتماعي على سبيل المثال أو الارتفاع النسبي في الحد الأدنى للأجور قد يؤديان إلى رفع تكلفة التعيين إلى درجة ينكمش معها الطلب على العمالة وترتفع معدلات البطالة. وقد ينخفض الطلب على العمالة أيضا إذا كانت العمالة تفتقر إلى المهارات اللازمة نتيجة عدم كفاية التدريب أو التعليم. ومن شأن إصلاح التعليم وتحسين برامج التدريب أثناء العمل المساهمة في عودة الطلب على العمالة.

المؤسسات العامة: قد يشكل أداء المؤسسات العامة عاملا بالغ الأثر على المناخ الاقتصادي في أي بلد. فانخفاض الرواتب الحكومية على سبيل المثال، وليكن في الإدارة الضريبية، قد يؤدي إلى تشجيع الفساد. ومن شأن عدم كفاءة النظم القانونية ونقص المحاكم وقلة أعداد القضاة أن يعيق من قدرة دوائر الأعمال على تسوية النزاعات، مما يزيد من تكاليف تسيير الأعمال ويعرقل الاستثمار - لا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر - ومن ثم يضر بالنمو الاقتصادي. ويمكن تحسين نظم الحوكمة ورفع كفاءة المؤسسات بتبسيط قواعد تنظيم الأعمال وإجراءات إصدار التراخيص، وتعزيز النظام القانوني، وترشيد نظام الإدارة الضريبية، ورفع مرتبات موظفي الحكومة المسؤولين عن تقديم الخدمات الحيوية مع اقتصار التوظيف في القطاع العام على ما يلبي حاجة العمل.

يد بيد

إن زيادة إمكانات النمو الاقتصادي تتطلب تنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار وسياسات هيكلية تكمل بعضها البعض. وتعمل سياسات تحقيق الاستقرار على إرساء دعائم النمو الاقتصادي بالمساهمة في خفض التضخم، والتخفيف من تقلبات الاستهلاك والاستثمار، وتخفيض العجز في الموازنات الحكومية. ولن يتحقق النجاح في تنفيذ السياسات الهيكلية إلا بعد تسوية مثل هذه الاختلالات الاقتصادية الكلية. وبالمثل، تعزز السياسات الهيكلية من فعالية الكثير من تدابير تحقيق الاستقرار، فتشجع المنافسة (من السياسات الهيكلية). على سبيل المثال، قد يؤدي إلى تخفيض الأسعار، ومن ثم خفض التضخم (من أهداف سياسات تحقيق الاستقرار). ■

خالد عبد القادر اقتصادي في إدارة العلاقات الخارجية في صندوق النقد الدولي.

الحكومية بكفاءة وفي صالح المستهلكين، لكن السلع والخدمات التي تقدمها غالبا ما تكون منخفضة الجودة نظرا لضعف المنافسة، إن وجدت. أما المؤسسات العامة التي تواجه المنافسة من شركات القطاع الخاص، فغالبا ما تحقق خسائر نتيجة خضوعها للنفوذ السياسي أو لارتفاع تكاليف إنتاجها (بسبب العمالة الزائدة، مثلا)، ومن ثم تضطر الحكومة إلى تعويض هذه الخسائر. وقد تنشأ مشكلات في تحقيق الاستقرار الاقتصادي إذا ما اضطرت هذه المؤسسات الحكومية للاقتراض من البنوك التجارية لتغطية خسائرها، حيث تكون هذه القروض مضمونة عادة من الحكومة، مما يفرض التزامات احتمالية على الموازنة الحكومية لأن الحكومة ستكون ملزمة بسداد هذه القروض إذا لم تدفعها المؤسسات. وبإمكان البلدان التي لديها مؤسسات حكومية كبيرة أن تبيعها للأفراد أو شركات القطاع الخاص. وبدلا من ذلك، قد تحتفظ بملكيتها العامة بوجه عام مع اتخاذ إجراءات مثل غلق المؤسسات التي تنفق على الكفاءة أو تحقق خسائر، أو تغيير هيئة إدارتها، أو تخفيض القوة العاملة فيها بحيث تتواءم مع احتياجات العمل - مع توفير شبكة أمان ملائمة لحماية الموظفين الذين يتم الاستغناء عنهم.

القطاع المالي: يتمثل دور القطاع المالي في توجيه مسار الأموال من المدخرين إلى المقترضين. ويعمل القطاع المالي السليم على ضمان استخدام الأموال بأعلى درجة من الإنتاجية، مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات النمو والتنمية. غير أن النظم المالية غير المتطورة أو التي تفتقر إلى التنظيم الجيد في بعض البلدان النامية قد تعيق النمو الاقتصادي وتزيد من صعوبة تنفيذ سياسات تحقيق الاستقرار. فالبنوك المركزية مثلا تعمل على تنفيذ سياساتها النقدية عموما ببيع وشراء الأوراق المالية المتداولة في الأسواق المفتوحة والتي سبق أن باعتها الحكومات إلى الجمهور. لكن في غياب ما يعرف بالأسواق الثانوية للسندات الحكومية، أو إذا كانت هذه الأسواق ينقصها التطور الجيد، فقد تجد البنوك المركزية نفسها مقيدة في إطار سعيها لتنفيذ السياسات النقدية الفعالة، ومن ثم تلجأ إلى استخدام أدوات لا تتسم بالكفاءة (أو غير عادلة) على مستوى السياسات، مثل تقييد الائتمان أو فرض ضوابط على أسعار الفائدة. وقد تدخل البنوك التي تفتقر إلى التنظيم الكافي في ممارسات محفوفة بالمخاطر تتسبب في وقوع الأزمات المصرفية - مثل «السحب الجماعي للودائع»، حيث يندفع المودعون الذين يساورهم القلق بصورة جماعية لسحب وادائعهم، أو «الفضل المصرفي»، الذي ينجم عموما عن ممارسات الإقراض السيئة. غير أن البنوك السليمة أيضا قد تفشل إذا ما تعرضت لحالة سحب جماعي على مستوى النظام بأكمله تستنفد ما لديها من نقدية لدفع أموال المودعين. ومن شأن الأزمات المصرفية بدورها أن تتسبب في تعطيل تدفق الأموال إلى المقترضين، وتخفيض الدافع للدخار، وارتفاع مستويات العجز الحكومي إذا كانت الدولة تضمن الودائع أو تعمل على إعادة رزمة البنوك. وفي هذا السياق، يمكن لصناع السياسات إصلاح الخلل في النظم المالية التي تفتقر لجودة التنظيم من خلال إنشاء الأسواق الثانوية، وتطوير أسواق الأوراق المالية، وخصخصة البنوك المملوكة للدولة. وللتخفيف من حدة الأزمات، يتعين على صناع السياسات دعم النظام المالي بزيادة فعالية الرقابة والتنظيم.

شبكات الأمان الاجتماعي: تضع الحكومات غالبا برامج مصممة لضمان حد أدنى من المعيشة الكريمة للفقراء وغيرهم من شرائح المجتمع الضعيفة. لكن كثيرا من البلدان النامية لديها برامج مكلفة تفتقر إلى دقة التوجيه - كالدعم على أسعار الوقود والغذاء - ويفيد منها الأغنياء أكثر من الفقراء. وفي البلدان المتقدمة، هناك التزامات ضخمة غير ممولة على برامج معاشات التقاعد غير الممولة نتيجة تزايد أعداد المتقاعدين مقارنة بالداخلين الجدد في القوة العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، تسهم إعانات البطالة السخية غالبا في ارتفاع معدل البطالة