

لعنة رجل حكيم

بدون المؤسسات العامة السليمة يمكن أن يعرض إغراء سياسيات القوة أهداف التنمية طويلة الأجل للخطر

فيتور غاسبار



فيتور غاسبار مدير إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

تخلف

فيليب الثاني ملك إسبانيا في عام ١٥٩٦ عن سداد الديون للمرة الرابعة. وكان الملك فيليب رجل دولة متمرس وصاحب فكر منهجي ولديه القدرة على رصد أدق التفاصيل، وكان يطلب من مستشاريه الموثوق فيهم تزويده بالحجج والمبررات ويفكر فيها مليا، متناولا القرارات السياسية الصعبة من كل زاوية. وقام بتنظيم السجلات الإدارية الكاملة لأعمال حكومته. وأصدر أمرا للمهندس المعماري خوان دي هيريرا بأن يعيد تصميم إحدى القلاع لتكون أول دار للمحفوظات الحكومية على الإطلاق بحيث كانت شديدة الالتزام بالقواعد الأرشيفية وأصبحت مستودعا لوثائق الدولة حتى القرن التاسع عشر. وقد اكتسب لقب «فيليب الحكيم» بفضل منهجه الحكيم والمتزن في تسيير الأمور السياسية، وابتكاراته العديدة في مجال الإدارة العامة.

وعلى الرغم من تألق الملك فيليب في الإدارة، فقد اضطر إلى التخلف عن سداد ديون بلاده في مرحلة مبكرة من حكمه، في عامي ١٥٥٧ و١٥٦٠، لسببين. والسبب الأول، هو أن فيليب ورث ديونا شخصية مستحقة على والده تشارلز الخامس في وقت لم يكن فيه التمييز بين الديون الخاصة وديون الدولة مُعرِّفا بشكل جيد، وكانت هناك موارد محدودة لخدمة تلك الديون. والسبب الثاني، وربما الأهم، هو أن الخزائن الإسبانية كانت قد استنفدت بعد الحرب مع هنري الثاني ملك فرنسا. وعندما أصبح التخلف عن سداد الديون للمرة الثالثة في ١٥٧٤ ضرورة ملحة، قام فيليب بتأجيل القرار لأكثر من عام. فقد كان التخلف عن السداد في هذه المرة يتعلق بديون تعاقد عليها بنفسه مع بنوك «جنوة» وتهدد سمعته الشخصية. ولكنه وافق أخيرا في عام ١٥٧٥ على التوقيع على مرسوم (Decreto) بتعليق مدفوعات الديون على أدوات الدين ذات التكلفة العالية قصيرة الأجل المستحقة على الملك (asientos) التي عادة ما يتم خدمتها بالفضة الواردة من الأمريكتين.

وأوضح المرسوم أن الملك يشعر بخيبة أمل نظرا لأن عددا قليلا فقط من الدائنين على استعداد لتقديم أموال للملك، وأنه صدم من ارتفاع أسعار الفائدة، وأن استخدام الائتمان، عموما، يشكل نشاطا مريبا أخلاقيا وقانونيا. وبالتالي، لن تؤدي أي مدفوعات حتى إجراء مراجعة شاملة لجميع الشروط والظروف، وتدقيق المدفوعات السابقة. وكانت هذه أسباب تعليق مدفوعات الديون.

وفيما يتعلق بالتخلف الرابع عن سداد الديون في عام ١٥٩٦، فلم يكن هناك أي تردد، وتم التوقيع على مرسوم عام ١٥٩٦ بسرعة. ولكن لماذا لجأ فيليب الحكيم إلى أدوات دين قصيرة الأجل وباهظة الثمن ثم إلى التخلف عن السداد؟ فقد كانت الأسباب سياسية. ولدى قيامة بذلك، بقي الملك المسيطر الوحيد على موارده. ولم يضطر إلى

تقديم تنازلات سياسية إلى الجمعية، التي كانت موافقتها مطلوبة لإصدار دين طويل الأجل مضمون بالإيرادات المنتظمة. وكان بمقدوره ألا يقدم تنازلات لأنه، مثلما حدث مع والده تشارلز الخامس، كانت الاستقامة المالية تنفذ في بعض الأحيان بوصول الفضة الأمريكية في الوقت المناسب. وفي الواقع، يمكن المجادلة أن هذه الأحداث أخرجت التنمية السياسية والمؤسسية والمالية في إسبانيا في القرن السادس عشر.

وهذه القصة ليست غير عادية. فهي توضح التفاعل المعقد بين السياسة، والتنمية المؤسسية، والحوكمة الذي يمثل جوهر السياسة العامة. وهذا التفاعل يتجلى في جميع قرارات السياسات المتعلقة بالضرائب، والإنفاق، والتمويل.

وقصة فيليب الثاني توازي التجربة المعاصرة في العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية (مثل النفط أو الغاز أو المعادن) التي تقع فريسة «للعنة الموارد الطبيعية» التي كثيرا ما تؤدي إلى نمو اقتصادي غير مستقر، وتنمية مالية ضعيفة، واضطرابات سياسية. ومن الناحية المنطقية، يبدو أن الموارد الطبيعية تمثل نعمة بالنسبة للبلد. فثروة الموارد تيسر تمويل الاستثمار لتحقيق النمو القابل للاستمرار وتسمح للحكومة بتوفير السلع الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة والتأمين الجماعي ضد حالات الطوارئ الفردية. ولكن أخفق عدد كبير من البلدان الغنية بالموارد في تحقيق نمو مرتفع قابل للاستمرار. وعلى العكس، لم تكن العديد من الاقتصادات النامية عالية النمو في العقود الأخيرة غنية بالموارد الطبيعية.

ويتمثل التحدي الرئيسي في أن ثروة الموارد الطبيعية الوفيرة يمكن أن تشوه الحوافز السياسية والاقتصادية. وإذا تركت لحالها، فإن ثروة الموارد الطبيعية تحول الجهود السياسية من الوظائف الأساسية

واكتسبت بوتسوانا أيضا سمعة جيدة في مجال الحوكمة الرشيدة والسياسات الاقتصادية الكلية الاحترازية، والإدارة السليمة للموارد المعدنية. وتدار ثروة بوتسوانا المعدنية وفقا لقاعدة لضمان ألا يمول الإنفاق الجاري إلا بإيرادات غير متعلقة بالموارد. وتستخدم إيرادات الموارد إما لتمويل الاستثمارات أو تُدخَر في صندوق بولا (صندوق ثروة سيادي) لنقل الثروة إلى الأجيال القادمة.

حتى فيليب الحكيم نفسه أغرته سياسة القوة عن البناء المؤسسي المالي.

وتقدم أستراليا وكندا أمثلة أخرى على الإدارة الجيدة لثروة الموارد الطبيعية.

وتواجه الحكومات أيضا مسؤولية بناء مؤسسات عامة للوقاية من السلوك الذي يفضل المكاسب الشخصية على التنمية طويلة المدى. وتؤدي شفافية المالية العامة والحوكمة الرشيدة دورا أساسيا، وهو موضوع يروج له صندوق النقد الدولي بنشاط.

ولضمان ضوابط وتوازنات أكثر فعالية وشفافية، ينبغي أن تتبع إدارة إيرادات الموارد الطبيعية هذه المبادئ الأربعة:

• إطار قانوني شامل ونظام للمالية العامة، بإجراءات مفتوحة وشفافة لمنح حقوق استخراج الموارد الطبيعية وقواعد واضحة تنظم توليد الإيرادات من الموارد وجمعها؛

• تقارير شاملة، وفي الوقت المناسب، وموثوقة من قبل الحكومات والشركات المعنية بالموارد بشأن حيازات حقوق الموارد الطبيعية، وأنشطة الاستخراج والتجارة، ومدفوعات إيرادات الموارد وجمعها؛

• توثيق الميزانية ببيان واضح لأهداف الحكومة المتعلقة بإدارة الموارد والإبلاغ عن تخصيص إيرادات الموارد للإنفاق العام والادخار.

• الكشف عن المخاطر الاجتماعية والبيئية والتشغيلية المرتبطة باستغلال الموارد الطبيعية وتحليل تلك المخاطر وإدارتها.

ومن الناحية المثلى، يسير المزيد من الشفافية والمساءلة جنبا إلى جنب مع المؤسسات السياسية الأكثر شمولا. ويقوم النمو القابل للاستمرار والرخاء على تراكم رأس المال البشري والمعرفة. وتكون المؤسسات السياسية المستقرة والشاملة أساسية لضمان بيئة تعزز تراكم رأس المال المادي والبشري. ومن الواضح أن نعمة الوفرة من الموارد الطبيعية لا تكفي. فبدون هيكل الحوافز السليم، يمكن للمكاسب السياسية أن تحل محل أهداف التنمية طويلة الأجل.

وتذكر أن فيليب الحكيم نفسه أغرته سياسة القوة عن البناء المؤسسي المالي. فالحوكمة الرشيدة والمؤسسات القوية تعد شروطا أساسية للنمو القابل للاستمرار. ومن المعقول أن نأمل أن تؤدي الصعوبات المرتبطة بتقلب أسعار النفط والسلع الأولية الأخرى إلى أن تعتمد بلدان عديدة ممارسات متينة لإدارة المالية العامة مما يحفز الرخاء والاستقرار على المدى الطويل. ■

للحكومة إلى اعتماد ثروة الموارد. وبعبارة أخرى، فإن الحوافز للسلوك الذي يخدم المصالح الذاتية قد يهيمن على الأنشطة السياسية. ويتم تجاهل الهياكل المادية والمؤسسية التي تدعم النمو طويل الأجل القابل للاستمرار لصالح أنشطة تحقق عائدات عالية للأفراد. وفي الحالات القصوى، يمكن أن يؤدي التنافس على ثروات الموارد الطبيعية إلى اضطرابات مدنية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي فرص الإثراء الشخصي والسعي إلى المناصب من خلال الضغط السياسي إلى تحويل المواهب القادرة على قيادة المشاريع بعيدا عن الأنشطة الإنتاجية.

وفي أي حال من الأحوال، فإن إدارة إيرادات الموارد الطبيعية تضع الحوكمة تحت الاختبار. فالمؤسسات الضعيفة تسيء توزيع وإدارة الموارد الطبيعية على حساب السلام الاجتماعي، والكفاءة، والنمو الاقتصادي القابل للاستمرار، والبيئة. ودورات الانتعاش والكساد، أي زيادة الإنفاق العام غير الفعال في «أوقات الرخاء» من الدخل المرتفع الناتج عن الموارد الطبيعية، التي يليها هبوط مفاجئ في الإنفاق خلال «أوقات الشدة» عندما تنهار إيرادات الموارد أصبحت شيئا مألوفا. وتعتمد الحكومات بشكل مفرط على الإيرادات المتأتية من السلع الأولية وإيرادات التصدير، وتخضع لزيادة وانخفاض لا يمكن التنبؤ بهما في أسعار السلع الأولية.

وفي السنوات القليلة الماضية، شهدنا انخفاضات كبيرة في أسعار السلع الأولية. وعلى سبيل المثال، انخفضت أسعار المعادن بشكل حاد من ذروتها في عام ٢٠١١. وهوت أسعار النفط في النصف الثاني من عام ٢٠١٤، واستمر الانخفاض في مطلع عام ٢٠١٥. وحتى يناير ٢٠١٥، كانت معظم البلدان المصدرة للنفط تواجه أسعارا للنفط تقل بكثير عن المستويات التي تحقق تعادل المالية العامة النظرية، أي متوسط سعر النفط المطلوب ليوافق ميزانيته. وتؤكد عدم القدرة على التنبؤ بأسعار السلع الأولية، البارزة في التطورات الأخيرة، على أهمية إدارة المالية العامة في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

وهناك تحد آخر ينتج عما يسمى المرض الهولندي. فارتفاع سعر الصرف الحقيقي، المرتبط بإنفاق إيرادات الموارد الطبيعية على السلع والخدمات غير القابلة للتداول، مما يقوض الانفتاح والنمو.

وفيما يتعلق بالبلدان الغنية بالموارد الطبيعية، فإن زيادة الفرص المتاحة أمام الحكومات تأتي، لذلك، مع العديد من المسؤوليات. وتتمثل المهمة على المدى القريب في كسر دورة الانتعاش والكساد عن طريق فصل الإنفاق الحكومي الحالي عن الإيرادات المتقلبة للموارد.

وقد أثبتت مؤسسات المالية العامة أنها أداة قوية في المساعدة على تحقيق مثل هذا الفصل.

واتبعت شيلي سياسة إدارة مالية احترازية لإيراداتها من النحاس من خلال اعتماد قاعدة للمالية العامة تستهدف تحقيق توازن هيكلية للميزانية. ويقوم فريق مستقل من الخبراء بتحديد قيم لأسعار النحاس على المدى الطويل وإجمالي الناتج المحلي المحتمل مما يعزز شفافية تلك القاعدة.

وفي النرويج، لا يجوز تمويل الإنفاق إلا من خلال الدخل المتولد من الأصول المتراكمة نتيجة استخراج الموارد في الماضي. وبالإضافة إلى ذلك، كلفت النرويج بنكها المركزي المستقل وليس وزارة المالية بإدارة ثروتها النفطية لغرض صريح وهو زيادة المسافة بين إدارة صندوق الإيرادات النفطية والعملية السياسية.