تمهيد الطريق

سعي الصين لتحقيق نمو قابل للاستمرار يستدعي إجراء إصلاحات جريئة في المالية العامة

ديفيد ليبتون هو النائب الأول لمدير عام صندوق النقد الدولي.

بعد ثلاثة عقود ونصف العقد من بدء ما يعتقد أنها أنجح قصص التنمية في العصر الحديث، ها هي الصين تجد نفسها عند منعطف خطير. فلا بد أن تتحول من نموذج النمو المدفوع بالاستثمار والمعتمد على التصدير والذي قارب على استنفاد موارده — مع تزايد المخاطر الاقتصادية الكلية والمالية والتكاليف البيئية التي لا يمكن الاستمرار في تحملها — لتسلك مسارا جديدا للنمو الأكثر ارتكازا على الاستهلاك المحلي، وأكثر احتواء لجميع شرائح السكان، وأكثر مراعاة للبيئة.

والدور المهيمن لحكومة الصين في الاقتصاد يعني أن إدارة مواردها المالية — أي سياسة المالية العامة — تمثل أساسا لنجاحها في الماضي ونواة لتحديات المستقبل. ويتعين حاليا إجراء إصلاحات سياسة المالية العامة لتوفير الحماية لإنجازات الماضي والتمهيد للتحسينات المستمرة في المستقبل.

أهداف الإصلاحات الاستراتيجية

هناك أربعة أهداف رئيسية لهذه الإصلاحات الاستراتيجية، وهي:

تحقيق توازن الموازنة — إبطاء وتيرة تراكم الديون التي ستؤدي في نهاية المطاف إلى إثقال كاهل موازنات الحكومات ودافعي الضرائب، مع مراعاة دور سياسة المالية العامة في منع حدوث تباطؤ حاد في النمو؛

التسعير الصحيح للمنتجات — معالجة التأثير السلبي لاستخدام الموارد، وخاصة الطاقة، وإلغاء الدعم الذي يصب في صالح المؤسسات المملوكة للدولة أكثر من القطاع الخاص؛

ضمان كفاءة استخدام أصول الدولة وعائداتها بتشديد قيود الموازنة على الحكومات المحلية والمؤسسات المملوكة للدولة؛

العمل على استعادة توازن الاقتصاد بالتحول من فرط الادخار وعدم كفاءة الاستثمار إلى زيادة دخل الأسر واستهلاكها وخفض الاستثمار الخاص ولكن مع زيادة قدرته الإنتاجية، وخاصة في قطاع الخدمات الذي لا يزال غير متطور بالقدر الكافي.

وسوف يساعد تنفيذ هذا البرنامج على حماية الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتعزيز دور الحكومة في إدارة الموارد العامة على نحو يتسم بالحصافة والكفاءة، وتشجيع التغيير الهيكلي الضروري في الاقتصاد — وبعبارة أخرى المساعدة في تحقيق نمو أكثر توازنا، وأكثر عدالة، وأكثر مراعاة للبيئة — لصالح الصين والمنطقة والاقتصاد العالمي.

ولم يكن سجل أداء الصين في التنمية على مدار الأعوام الخمسة والثلاثين الماضية بأقل من المبهر، حيث ظل الاقتصاد ينمو بمعدل يقارب ١٠٪ سنويا. وزاد معدل دخل الفرد الحقيقي بأكثر من أربعة أضعاف منذ عام ١٩٨٠ ليصل إلى ٧,٦٠٠ دولار تقريبا في عام ٢٠١٤، مما أدى إلى تصنيف الصين في مرتبة بلدان الشريحة الأدنى من فئة الدخل المتوسط وانتشال أكثر من ٦٠٠ مليون نسمة من براثن الفقر، طبقا لمؤشرات التنمية العالمية التي يصدرها البنك الدولي. فأصبحت الصين في الوقت الحالي أكبر اقتصاد في العالم على أساس تعادل القوى الشرائية. وقد ساهمت مكانة الصين الاقتصادية في القرار الذي اتخذ مؤخرا بضم عملتها — اليوان الصيني— إلى سلة عملات حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي.

وكان لسياسة المالية العامة الصينية وإصلاحاتها دور رئيسي في استراتيجية الصين الإنمائية. فمع نمو دخل الفرد زاد كذلك الطلب على السلع والخدمات العامة. وعلى مدار السنوات، تمكن القطاع العام في الصين من مواكبة هذا الطلب المتزايد مع الاستثمار بكثافة في التنمية الاقتصادية للبلاد، بفضل إصلاحات المالية العامة — ومنها في مجالات السياسة الضريبية، وسياسة إدارة الإيرادات والنفقات، والعلاقات المالية بين المستويات الحكومية، وإجراءات إعداد الموازنة وإدارة الخزانة، وتوفير السلع العامة. فقد أدت الإصلاحات الرئيسية في العلاقات بين المستويات الحكومية إلى تحسين الإيرادات وتمهيد تقلبات الإنفاق بين مختلف الأقاليم. كذلك أدت إصلاحات الإدارة المالية العامة إلى دعم زيادة كفاءة وضوابط الإنفاق العام. ومن أهم هذه الإصلاحات أن الحكومة أدخلت تخفيضات كبيرة على الصناديق التي كانت ممولة في السابق من خارج الموازنة أو أدرجتها في الموازنة كما قامت بتحديث نظم الموازنة لديها، بعدة سبل منها تحسين تبويب النفقات.

وعلى الرغم من هذه الإصلاحات، فقد نشأت مؤخرا مواطن ضعف يمكن أن تهدد استمرارية النمو طويل الأجل. فالاختلالات الاقتصادية الكلية المتنامية، والمخاطر المحيطة بالمالية العامة والنظام المالي، وزيادة عدم المساواة، والتدهور البيئي تقتضي جميعا مزيدا من الاهتمام.

وكان برنامج التنشيط المالي في الصين، والذي بدأ تنفيذه في أعقاب الأزمة المالية العالمية، قد خصص حوالي ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي أساسا للاستثمار في البنية التحتية ومشروعات الإسكان الاجتماعي. وقد عززت الدفعة التنشيطية النمو السريع

في الصين وأعطت الطلب العالمي دفعة جديرة بالترحيب. غير أنه تبين بعد ذلك صعوبة إلغائها وأنها ساهمت في توسيع فجوة الاختلالات المالية وتراكم الدين الحكومي. ونظرا لأن تنفيذ الجانب الأكبر من هذه الدفعة التنشيطية كان عن طريق الحكومات المحلية، بالتمويل من خارج الموازنة أساسا، فقد أثار القلق بشأن إمكانية استمرار أوضاع المالية العامة على المستوى المحلي.

كذلك شهدت الصين تزايد عدم المساواة، مما يرجع جزئيا لعدم تصاعدية النظام الضريبي بالقدر الكافي كما أنه لا تزال هناك فجوات كبيرة في الإنفاق على الحماية الاجتماعية. وبينما بذلت الصين جهدا ملحوظا لتوسيع نطاق نظام الضمان الاجتماعي وحماية الفئات محدودة الدخل، فلا تزال أوجه التفاوت الكبيرة قائمة. وعلى سبيل المثال، نجد أن نظام التقاعد يقدم تغطية شبه شاملة لكبار السن، ولكن المتقاعدين بنظام الرواتب يحصلون على مزايا أكبر من المتقاعدين بدون رواتب. ولا يزال تضييق هذه الفجوة يمثل تحديا كبيرا.

ولا تزال هناك عواقب بيئية تترتب على النمو السريع في الصين. فالصين هي أكبر بلدان العالم من حيث إصدار انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، حيث ساهمت بنسبة قدرها ٢٥٪ من الإجمالي العالمي لهذه الانبعاثات في عام ٢٠١٢. وتسبب تلوث الهواء الخارجي، والذي يرجع في جانب منه إلى احتراق الوقود، في حدوث ١,٤ مليون حالة وفاة مبكرة في ٢٠١٠ طبقا لمنظمة الصحة العالمية. وتواصل الاختناقات المرورية نموها بلا هوادة، حيث تقدر تكلفة التأخير نتيجة للاختناقات المرورية في بيجين، وهي واحدة من أكثر مدن العالم اختناقا، أكثر من ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي للمدينة. وفي عام ٢٠١٣ بلغت قيمة دعم الوقود الأحفوري في الصين ١٧,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، بما في ذلك الدعم الضمني نتيجة فرض رسوم أقل مما يجب على التكاليف البيئية.

وعورة المسار

إزاء هذه التحديات، هناك جيل جديد من سياسات المالية العامة سيكون له دور رئيسي في تحول الصين إلى النمو الأكثر توازنا، وأكثر احتواء لجميع شرائح السكان، وأكثر مراعاة للبيئة.

تحقيق توازن الموازنة: للحد من عجوزات المالية العامة واحتواء الدين العام، بدأت الصين مؤخرا تنفيذ إصلاحات رئيسية في نظم الضرائب والنفقات والتسعير والضمان الاجتماعي. وأصبح من الضروري الانتقال من نظام الخطة الخمسية الحالي لإعداد الموازنة إلى نظام إعداد الموازنة على أساس متوسط الأجل — وفقا لما يقترحة قانون الموازنة الجديد في الصين والذي دخل حيز التنفيذ في يناير ٢٠١٥ — مما يسمح بتحسين إدارة سياسة المالية العامة على مدار الدورة الاقتصادية، ومراعاة موارد الحكومات المحلية، وإتاحة درجة أكبر من الشفافية على مستوى المالية العامة. وينبغي أن تسعى الإصلاحات الضريبية المستقبلية لخفض التفاوت في الدخل مع إتاحة قاعدة ضريبية أوسع نطاقا للحكومات المحلية ورفع كفاءة تحصيل الإيرادات. ومن شأن إصلاح جدول ضريبة الدخل الشخصي أن يساهم في إعادة توزيع الدخل، بينما يساعد الإصلاح الجاري لإحلال ضريبة القيمة المضافة محل ضريبة الأعمال على زيادة تصاعدية الضرائب الكلية. ومن شأن توسيع نطاق ضريبة الملكية السنوية في جميع أنحاء البلاد أن تساعد في تمويل خدمات الحكومات المحلية والحد من عدم المساواة. وعلى جانب الإنفاق، فإن هناك متسعا لتعزيز الإنصاف والاستمرارية في نظام الضمان الاجتماعي للتصدي لانعدام المساواة الاجتماعية المتنامي. وعلى وجه التحديد، هناك أهمية بالغة لتوحيد نظام معاشات التقاعد بالنسبة للمتقاعدين بنظام الرواتب وبدون رواتب وتيسير حرية الانتقال بين نظم التقاعد المختلفة.

التسعير الصحيح للمنتجات: يمثل نظام الضرائب الفعال على منتجات الطاقة عاملا ضروريا في تحقيق النمو الداعم للبيئة. فيتعين أن يكون سعر منتجات الوقود الأحفوري معبرا عن مدى مساهماتها في التلوث البيئي حتى يمكن للنمو أن يمضي على مسار بيئي قابل للاستمرار. فالضرائب على منتجات الطاقة هي امتداد مباشر للضرائب على البنزين. ويمكن تطبيق رسوم الكربون حسب نسبة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل من منتجات الوقود. ويمكن تحديد رسوم تلوث الهواء المحلي على استخدام الفحم، مع منح خصم لاعتماد تكنولوجيات للسيطرة على الانبعاثات والمرتبطة مباشرة بانبعاثات المداخن. وينبغي أن تكون ضرائب البنزين معبرة بشكل مباشر عن كل الآثار الجانبية السلبية الناجمة عن استخدام السيارات — انباعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتلوث الهواء المحلي، والاختناقات المرورية، والحوادث، وتهالك الطرق. ومن شأن إجراء إصلاح ضريبي شامل لمنتجات الطاقة أن يخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٢٦٪ والحد من الوفيات الناجمة عن تلوث الهواء نتيجة استخدام الوقود الأحفوري بنسبة ٦٠٪، مع زيادة الإيرادات بحوالي ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي.

إعادة التوازن هو أحد العناصر الحيوية في تحول الصين

ضمان كفاءة استخدام أصول الدولة: يمثل إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة عنصرا رئيسيا في إعطاء السوق دورا أكثر حسما في الاقتصاد وإطلاق عنان مصادر النمو الجديدة. ويمكن تحقيق تكافؤ الفرص بين المؤسسات المملوكة للدولة وغيرها من الشركات بزيادة حصة أرباحها التي يتم توجيهها للموازنة الحكومية، مما يؤدي إلى إلغاء الدعم الحكومي، وتعزيز الحوكمة، ورفع مستوى التوجه التجاري لهذه المؤسسات. وفي نهاية المطاف، لا بد أن ينطوي مثل هذا الإصلاح أيضا على زيادة القدرة على تحمل إفلاس المؤسسات المملوكة للدولة أو خروجها من النشاط وانكشافها بالكامل للمنافسة مع الشركات الخاصة. ويمكن لهذه الإصلاحات إعطاء دفعة كبيرة للإنتاجية وخلق الملايين من فرص العمل.

إعادة توازن الاقتصاد: إعادة التوازن هو أحد العناصر الحيوية في سبيل تحول الصين إلى نموذج جديد للنمو. فقد أدت الزيادة الكبيرة في الاستثمار في الآونة الأخيرة، المدفوعة إلى حد كبير بإنفاق القطاع العام، إلى انخفاض كفاءة الإنفاق الرأسمالي، وإحباط النمو، وزيادة الدين. ومن شأن التشجيع على حدوث تحول في الطلب نحو الاستهلاك وبعيدا عن الادخار، واقترانه بزيادة انتاجية الاستثمار الخاص، أن يجعل النمو أكثر قدرة على الاستمرار.

ومن أهم الأولويات في هذا الشأن إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي وزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم. فالإنفاق الاجتماعي في الصين، وقدره ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، يمثل النصف تقريبا مما تنفقه البلدان مرتفعة الدخل من الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومن ثم فإن هناك متسعا كبيرا لإنفاق المزيد على الصحة والتعليم وشبكة الأمان الاجتماعي. وتتسم مساهمات الضمان الاجتماعي في الصين بارتفاعها وطابعها التنازلي: فمساهمات الضمان الاجتماعي الإلزامية في مزايا التقاعد، والتأمين الصحي، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة تشكل مجتمعة أكثر من ٤٠٪ من الأجور. وسوف يساعد تعزيز نظام الضمان الاجتماعي في الصين على تخفيض مستوى الادخار الوقائي في قطاع الأسر، بينما سيسهم تخفيض المساهمات الاجتماعية في الحد من عدم المساواة.

وقد أحرزت الصين على مدار الثلاثة عقود ونصف العقد الماضية نجاحا ملحوظا نحو تحقيق النمو الاقتصادي السريع والحد من الفقر. وقامت سياسة المالية العامة بدور رئيسي في هذا الإنجاز. وهناك حاجة لجيل جديد من إصلاحات سياسة المالية العامة لتوفير الحماية لإنجازات الماضي ووضع الأساس للتحسينات المستمرة في المستقبل. ■

تستند هذه المقالة إلى أحد فصول كتاب يصدر قريبا بعنوان
Sustaining China's Economic Growth with Fiscal System Reform
قام بالإعداد التحريري وينغ ثاي وو، وجين جان، وجيفري ساكس، وشوانغلين لين.