

سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للأثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعتبر هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

11 مايو 2020

إدارة الإنفاق على الاستثمار العام أثناء الأزمة

إيفيند تانديريغ وريتشارد آلن

تتناول هذه المذكرة مناقشة الدور الذي يمكن أن يضطلع به الإنفاق على الاستثمار العام في سياق الاستجابة على مستوى المالية العامة لجائحة كوفيد-19¹. حيث تتناول مناقشة جانبيين، هما تخفيضات أو تأجيلات الإنفاق على الاستثمار العام لإيجاد الحيز اللازم للإنفاق الطارئ في إطار الاستجابة الفورية للجائحة؛ وزيادة الإنفاق على الاستثمار العام لدعم التعافي الاقتصادي والنمو. وتبرز المذكرة أهم التحديات التي تواجه البلدان على مختلف مستويات التنمية الاقتصادية والقدرات، وتقرح اتخاذ إجراءات ملموسة للتعامل مع كلا الجانبين. وتؤكد ضرورة اتخاذ إجراءات قوية، أثناء الأزمة المباشرة وفي مرحلة التعافي على السواء، من أجل ترتيب الأولويات واختيار المشروعات، مع اقترانها بأهداف واضحة على مستوى السياسات، وآليات تنسيق مخصصة، ودرجة عالية من الشفافية.

أولاً - مقدمة

يتمتع الاستثمار العام بعدة خصائص تجعله مجالاً جذاباً لتطبيق تخفيضات وتعزيزات الإنفاق على السواء لدعم التعافي الاقتصادي. فهو استثنائي إلى حد كبير، ويتسم بطابع تكثفي حيث يتركز معظم الإنفاق على مدار بضع سنوات، ويساهم بدرجة كبيرة في النشاط الاقتصادي، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل². ومن الممكن أن تكون قرارات تخفيض مشروعات الاستثمار العام أو تمديدتها أو إنهاؤها مدفوعة كذلك باعتبارات الاقتصاد السياسي. ونظراً لطول أمد الآثار في العادة، فإن هذه المشروعات لا تستفيد بالضرورة من قوة الدوائر الانتخابية في البلدان وقدرتها على التعبير عن آرائها بوضوح، كما أن تأخيرات التنفيذ وتكلفة تجاوزات الإنفاق لا تكون ملحوظة دائماً. ونتيجة لذلك، غالباً ما تلجأ البلدان التي تواجه ضغوط مالية إلى تخفيض الاستثمار العام أو تأجيله. وفي نفس الوقت يلاحظ أن الزيادات في الاستثمارات العامة هي عناصر شائعة في البرامج التنشيطية المستمدة من المالية العامة. فلديها ميزة تعزيز النمو الاقتصادي على المدى الطويل بالإضافة إلى دعم الطلب والتوظيف على المدى القصير والمتوسط (تقرير IMF, 2020c).

¹ يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات بشأن هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org.

² قاعدة بيانات إدارة شؤون المالية العامة حول الاستثمار العام توضح أن نسبة وسيط الاستثمار العام إلى إجمالي الناتج المحلي في عام 2017 كانت 3,2% في الاقتصادات المتقدمة، و 4,8% في اقتصادات الأسواق الصاعدة، و 7,5% في البلدان النامية منخفضة الدخل. وتتراوح هذه النسب في مختلف المناطق بين 3,3% في أوروبا إلى 3,9% في نصف الكرة الغربي، و 5,8% في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، و 6,5% في آسيا والمحيط الهادئ، و 7,52% في إفريقيا.

إدارة هذين الجانبين المتضادين على ما يبدو في الاستجابات على مستوى الاستثمار العام تتسم بالتعقيد وتتطلب النظر بعناية فيما يلي:

- ضرورة التروي عند تصميم إجراءات خلق الحيز المالي من خلال تخفيضات الاستثمار العام وذلك لتجنب أي تأثير سلبي مفرط على الاقتصاد، وتوظيف العمالة، والتكاليف المستقبلية. وقد تنشأ أيضا عقبات قانونية وتعاقبية أمام إعادة تخصيص الموارد من الحساب الرأسمالي إلى الحساب الجاري، وإلغاء المشروعات أو تأجيلها.
- ضرورة التأكد من دقة تخطيط المشروعات واختيارها وتنفيذها عند اللجوء إلى الاستثمار العام لتوفير دفعة تشييطية مالية وذلك لتحقيق المنافع المرجوة من تلك المشروعات.

ثانيا- أولويات السياسات والأطر الزمنية

مع تطور أوضاع جائحة كوفيد-19 العالمية، ينبغي أن تركز التعديلات في الاستثمار العام على درجة كفاءتها وإنصافها وفعاليتها (الجدول 1). ففي أعقاب الأزمة، سوف ينحسر كل ما ارتبط بها من نفقات ونقص في الإيرادات، وسترغب بلدان كثيرة في استخدام سياساتها المالية العامة لاستئناف نشاطها الاقتصادي. وقد يشكل هذا الأمر أهمية كبرى لدى قيام البلدان بإعداد موازنتها خلال النصف الثاني من عام 2020 أو أوائل 2021. فهناك بعض البلدان، التي تتمتع بمركز مالي قوي، بدأت بالفعل في استحداث إجراءات لتشجيع النمو الاقتصادي وحماية الفئات محدودة الدخل على نحو يتجاوز الاستجابة المباشرة للطوارئ.³ أما البلدان الأخرى، ذات المركز الأضعف، فقد تكون قدراتها محدودة لتقديم دفعة تشييطية كبيرة حتى على المدى المتوسط. وينبغي أن تتسم إجراءات التعافي المستمدة من المالية العامة بسلامة التوقيت ودقة التوجيه والطابع المؤقت، وفي كثير من الحالات سيكون الاستثمار العام أداة ملائمة لإعطاء دفعة البداية للنمو الاقتصادي. وسوف تتيح مرحلة ما بعد الأزمة كذلك فرصا مهمة من أجل "تخضير" الاستثمار العام (تقرير IMF, 2020a).⁴

الجدول 1- أهداف تعديلات الاستثمار العام

الهدف	المدى القصير	المدى المتوسط
الكفاءة:	ينبغي أن تستهدف التخفيضات المشروعات الاستثمارية الأقل تحقيا للمنافع (الاقتصادية والاجتماعية) مقارنة بتكاليفها. وينبغي إعادة تقييم التكاليف والمنافع في حافظة الاستثمارات بأكملها، بما في ذلك المشروعات المتوقفة قبل الأزمة.	ينبغي تخصيص الموارد للإنفاق الأكثر تحقيا للمنافع (الاقتصادية والاجتماعية) مقارنة بتكاليفها.
الإنصاف:	ينبغي أن يكون أثر التخفيضات على مختلف فئات وقطاعات الاقتصاد متنقما مع الأولويات السياسية المقررة.	ينبغي أن يكون أثر المشروعات الاستثمارية على مختلف فئات وقطاعات الاقتصاد متنقما مع الأولويات السياسية المقررة.
الفعالية:	ينبغي أن تسهم التخفيضات في التصحيح المالي على النحو المطلوب من حيث الحجم والتوقيت.	ينبغي أن تسهم زيادة الإنفاق على الاستثمار في توفير دفعة تشييطية مالية كلية على النحو المطلوب من حيث الحجم والتوقيت على المدى المتوسط.

³ على سبيل المثال، أدخلت النرويج مكونا صغيرا (0,03% من إجمالي الناتج المحلي) لحساب الإنفاق الإضافي على بناء وصيانة البنية التحتية ضمن استجابتها على مستوى المالية العامة في 31 مارس لمواجهة أزمة كوفيد-19. وزادت المكسيك أيضا من إنفاقها على مشروعات البنية التحتية.

⁴ وفي "حوار بيتربيرغ بشأن المناخ" المنعقد في 28 إبريل، قالت السيدة كريستالينا غورغيفينا، مدير عام صندوق النقد الدولي: "إذا ما كان لهذا التعافي أن يكون مستداما - إذا ما كان لعالمنا أن يكون أكثر صلابة - يجب أن نعمل كل ما بوسعنا لتشجيع تحقيق التعافي الأخضر".

إذا تبين أن التخفيضات في الإنفاق على الاستثمار حتمية، فينبغي أن تستند إلى معايير الشفافية وأن تحد من التأثير السلبي على النمو في الأجل الطويل.⁵ ولدى تحديد المشروعات التي سيجري تخفيضها أو تأجيلها، قد تواجه البلدان عدة تحديات:

- التخفيضات المخصصة في مختلف القطاعات هي إجراء شائع إلى حد كبير في ظروف الأزمة، لكنها لا تميز عموماً بين الفروق في مختلف المشروعات. فقد يتم تخفيض المشروعات ذات العائد الاقتصادي والاجتماعي المرتفع، والتكلفة المنخفضة، بنفس السهولة كما هو الحال في المشروعات ذات النسبة الهامشية أو شبه الهامشية بين المنافع والتكاليف.
- الإنفاق على المشروعات الاستثمارية التي ترتب عليها بالفعل تحمل للتكاليف أو غير ذلك من التكاليف الغارقة هو إنفاق ضائع عند إلغاء تلك المشروعات قبل استكمالها. ففي حالة المشروعات الجارية، قد تكون هذه التكاليف الغارقة ضخمة، كما أن نسبة المنافع إلى التكلفة لاستكمال المشروعات قد تكون مرتفعة للغاية. أما في حالة المشروعات التي صدرت الموافقة عليها حديثاً، أو دخلت لتوها مرحلة التجهيز، فإن التكاليف الغارقة تكون أقل كثيراً ويكون إلغاؤها أقل إثارة للتشوهات. وهذه الفروق لا تكون ملحوظة ولا يتم مراعاتها دائماً أثناء الأزمات.
- وهناك صعوبة عادة في تقدير كامل التكاليف المترتبة على تأجيل المشروعات أو إلغائها. فقد يتأثر المركز المالي لبعض المشروعات بسبب الأزمة. وقد يترتب على التعديلات في المشروعات نشوء مطالبات على الالتزامات الاحتمالية (شروط العقد، الجزاءات) أو نشوء التزامات جديدة.
- والتخفيضات في الإنفاق على أعمال الصيانة والترميم الرأسمالية قد تكون باهظة التكلفة. فالإصلاحات الرأسمالية غالباً ما تكون استثمارات عظيمة الفائدة. والأصول التي قاربت نهاية عمرها الاقتصادي المبدئي يمكن مع ذلك الاستمرار في استخدامها لعدة سنوات إضافية. وبالتالي فإن التخفيضات غير الموجهة بدقة في مشروعات الصيانة الرأسمالية قد تؤدي إلى إنهاء عمر بعض الأصول المنتجة قبل الأوان ويترتب عليها تكاليف أكبر للصيانة و/أو الإحلال الرأسمالي بمرور الوقت. وينبغي قدر الإمكان حماية الإنفاق على تشغيل وصيانة أصول البنية التحتية من أي تخفيضات.
- تخفيضات الإنفاق قد تكون نتيجة حوافز غير معقولة (مثلاً هو الحال في قرارات الاستثمار في مشروعات جديدة). في بعض الحالات، قد يكون من الملائم من المنظور السياسي مواصلة تنفيذ مشروع استثماري يتسم بأهميته السياسية، وفي نفس الوقت إلغاء مشروعات أخرى توشك على الاكتمال. وفي المقابل، قيد يتم الإبقاء على مزيد من المشروعات لفترة أطول من قدرتها على الاستمرار مالياً، ويتم تمديد آجال مدفوعاتها لفترة زمنية أطول. ومثل هذه القرارات تخفض من صافي منافع حافظة الاستثمارات.
- قد تكون هناك آثار غير مقصودة أو غير معروفة لتخفيضات الإنفاق. فبعض الاستثمارات التي تقوم بها الحكومة المركزية تكون مكملة لمشروعات تقوم بتنفيذها الحكومات دون المركزية، أو الشركات العامة، أو القطاع الخاص. فإتشاء طريق جديد، بتمويل من الحكومة المركزية، قد يكون شرطاً أساسياً لاستكمال شبكة طرق محلية جديدة أو لإنشاء مرفق صناعي خاص. وينبغي مراعاة هذه العلاقات المتداخلة عند اتخاذ القرارات بشأن المشروعات التي يمكن إلغاؤها أو تأجيلها.
- تخفيضات الإنفاق تتطلب غالباً التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة. فالحكومات دون المركزية تقوم في المتوسط بتنفيذ نصف مشروعات الاستثمار العام في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.⁶ ومثل هذه الاستثمارات يتم تمويلها في العادة من خلال مجموعة مختلفة من الأدوات، بدرجات متفاوتة من مشاركة الحكومة المركزية وسيطرتها. وفي الأزمات، قد يكون تأثير الحكومة المركزية محدوداً في إيضاح نطاق تأجيل وإلغاء هذه المشروعات. وفي بعض الحالات، قد تتأثر التحويلات الرأسمالية إلى الحكومات دون المركزية بتخفيضات الإنفاق الشاملة، مما يدفع إلى اتخاذ قرارات بتخفيض الإنفاق على مستوى الحكومات دون المركزية.

⁵ إلى جانب الأسباب المتعلقة بالموازنة العامة، هناك مشروعات كثيرة قد توجل أو تلغى دون أي اختيار فعلي وإنما لأسباب تتعلق بقرارات الإغلاق العام، وقيود السفر، وقواعد السلامة والتباعد الاجتماعي التي وُضعت للتخفيف من آثار الأزمة.

⁶ في فرنسا، مثلاً، تقوم الحكومات دون المركزية بتنفيذ ما يقارب من 100% من مشروعات الاستثمار.

- **الشراكة بين القطاعين العام والخاص** تلتزم غالبا بعقود ذات شروط يتعذر تغييرها أو ينطوي على تكاليف عالية. قد تنتظر الحكومات في تعليق مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي لا تزال في مرحلة الإعداد أو في مرحلة التوريدات لحين انتهاء الأزمة، استنادا إلى المعايير المماثلة في المشروعات التي يتم توريدها بالأساليب التقليدية. وينبغي أيضا أن تتوخى الحذر في تقديم ضمانات شاملة للشركات المشاركة في مثل تلك المشروعات.⁷
- **تخفيضات الإنفاق تركز في العادة على مشروعات الاستثمار الممولة محليا.** فالاستثمار الممول من جانب شركاء التنمية هو في العادة مجنب لمشروعات بعينها وليس قابلا للاستخدام المتبادل.
- القرارات بشأن اختيار المشروعات التي يتم تخفيضها أو تأجيلها يجب أن تكون جزءا أساسيا من الإجراءات الكلية لصنع القرارات فيما يتعلق بأثار أزمة كوفيد-19 على المالية العامة.⁸ فالبلدان التي تتمتع بالقدرات الإدارية القوية يفترض أن تكون قادرة على معالجة التحديات الموحدة أعلاه لا سيما من خلال أساليب عملها المعتادة، التي قد تكون معززة بزيادة درجة التنسيق وزيادة معدل تبادل المعلومات. أما البلدان التي تعاني من ضعف مؤسسات إدارة الاستثمار العام فسوف تكون بحاجة لوضع ترتيبات محسنة:⁹
- **على البلدان وضع أهداف محددة للتصحيات في الاستثمار العام.** ويمكن تحديد التفاصيل حسب ظروف كل بلد. ولكن ينبغي أن تكون نسبة المنافع إلى التكاليف المتوقعة عاملا أساسيا في هذه الأهداف، عندما يكون تحليلها متاحا. وبخلاف ذلك، يمكن استخدام مؤشرات أكثر بساطة، مثل نسب التكلفة إلى الفعالية أو الدرجات المسجلة في التحليلات متعددة المعايير. ونظرا لتأثير أزمة كوفيد-19 على النشاط الاقتصادي والتوظيف، فقد تلجأ بعض البلدان إلى تركيز تخفيضات الإنفاق على الاستثمارات التي تخلق فرص عمل قليلة. والمشروعات ذات أوجه التكامل المحدودة مع غيرها من الاستثمارات، على المستويات المركزية أو المحلية، يمكن أيضا أن تكون مرشحة للتأجيل أو الإلغاء.
- **حالة تنفيذ المشروع كذلك تشكل عاملا مهما.** فقد تنشأ انعكاسات قانونية وتعاقدية مختلفة من حيث دخول المشروعات مرحلة التوريدات أو التعاقد عليها. وسيكون من الضروري غالبا تحديث حالة تنفيذ المشروعات وتعديل معلمات التنفيذ المقررة خلال فترة تنفيذ الموازنة.
- **تحديد السياسات والأهداف ينبغي أن يسفر عن مجموعة من معايير الاختيار الحيوية التي يمكن الاسترشاد بها في تعديل حافظة الاستثمار العام.** ويعرض الجدول 2 مثلا مبسطا لمعايير الاختيار المحتملة. وينبغي أن تتضمن هذه المعايير مستويات حدية معينة لاتخاذ القرارات وينبغي معايرة إطار الاختيار لتحديد حجم التصحيح المالي اللازم وتوقيته. وفيما يلي بعض الخيارات المتاحة: (1) تحديد المشروعات الجارية التي تتعرض لضغوط في التنفيذ؛ و(2) تطبيق تجميد مؤقت على موافقات الالتزام بمشروعات جديدة؛ و(3) تعليق تنفيذ كل المشروعات المتوقعة لحين إخطار آخر؛ و(4) إضفاء صفة الأولوية الاستراتيجية على كل المشروعات المرتبطة بجائحة كوفيد-19.
- **ضرورة توفير آلية منظمة لصنع القرارات بشأن تخفيضات الإنفاق على أهم مشروعات الاستثمار العام.** تتخذ القرارات النهائية في المعتاد من جانب الوزراء أو مجلس الوزراء، بالاستناد إلى المشورة الفنية. وتنشئ بعض البلدان كيانات خاصة أو لجان للقيام بهذا الدور. وفي بلدان

⁷ وقد تتباين آثار أزمة جائحة كوفيد-19 على الشركات المشاركة في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بدرجة كبيرة من بلد إلى آخر حسب قوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص وهياكل العقود. ومع ذلك، فإن كثيرا من هذه الشركات سيتأثر سلبا، وخاصة الشركات العاملة في قطاع الصحة، وفي قطاعي الطاقة والنقل، وبدرجة أقل في قطاع المياه. وفي مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص المصممة بدقة (وهو مع ذلك ليس العرف السائد في كثير من البلدان) تُعرّف الطوارئ الصحية عادة كظروف قهرية مما يعني تعليق إنفاذ الجزاءات عند قصور مستوى الأداء. ويقدم بعض البلدان كذلك ضمانات بالحد الأدنى من الإيرادات لتعويض الشركات، مثلا، في قطاع النقل، عن خسائر الطلاب والإيرادات. ويفرض أن آليات التعويض محددة بدقة، فمن المفترض أن تكون الشركات العاملة في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص متمتع بقر أكبر من الحماية مقارنة بكثير من شركات القطاع الخاص نظرا لاحتمال قيام الحكومة كذلك بتغطية خسائرها وإمكانية حصولها على قروض الطوارئ.

⁸ قامت بلدان كثيرة على سبيل المثال بتشكيل لجنة رفيعة المستوى، برئاسة وزير المالية، تتولى مسؤولية إدارة الاستجابة الكلية على صعيد المالية العامة لمواجهة الأزمة. ويمكن أيضا تشكيل لجنة فرعية معنية بشؤون البنية التحتية.

⁹ تؤكد بيانات "تقييم إدارة الاستثمار العام" (مذكورة الصندوق 2018، IMF) أن أداء البلدان منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل يتسم بالضعف بصفة خاصة فيما يتعلق باختيل المشروعات، وصيانة البنية التحتية، وتنسيق عملية صنع القرار، وإدارة حافظات الاستثمار والإشراف عليها.

أخرى، تتأط هذه المسؤولة بوحدة تنظيمية قائمة أو جديدة. وسيتوقف المنهج الذي يقع عليه الاختيار على القيود الزمنية التي تفرضها الأزمة والترتيبات التنظيمية القائمة. وينبغي أن تضطلع وزارة المالية بدور رائد في هذا المجال، وأن تشارك الوزارات والهيئات الأخرى التي لديها استثمارات رئيسية. ويمكن أن تكون الحكومات دون المركزية أو الشركات العامة ممثلة أيضا إذا كانت تشكل جانبا كبيرا من المستثمرين في مشروعات البنية التحتية العامة؛ وإذا كانت تتمتع باستقلالية كبيرة ينبغي تشجيعها على الامتثال للمعايير التي تضعها الحكومة.

- سيقترض تأجيل أو تخفيض مشروعات البنية التحتية دخول الحكومات في مفاوضات بشأن التغييرات مع المقاولين (في حالة التعاقد من خلال التوريدات الحكومية المعتادة) أو مع الشركاء (في حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص¹⁰). وقد تكون هذه التغييرات في شكل تخفيض التكاليف، أو تعديل المواصفات، أو تمديد المواعيد النهائية، مع ضمان توافيقها مع قواعد التوريدات وغيرها من قواعد تنظيم الموارد العامة. وفي حالة عدم توشي العناية في إجراء مثل هذه التغييرات، قد تنشأ متأخرات أو تجاوزات في التكلفة. وبالتالي ينبغي توشي الوضوح في عملية تأجيل أو تخفيض المشروعات. وسيكون من المهم أيضا إرساء إجراء يسمح للأطراف المعنية بتسوية النزاعات المحتملة بدون اللجوء إلى إجراءات التقاضي المكلفة.
- متانة القرارات ستقضي توفير معلومات شاملة ومتسقة حول حافظة الاستثمارات العامة. وفي بعض الحالات، يمكن الاستعانة بآليات إبلاغ البيانات والرقابة القائمة بالفعل، ولكن سيتعين غالبا تعزيز هذه المعلومات بمعلومات تكميلية. وقد يقتضي الأمر إجراء مسح لحالة تنفيذ المشروعات الجارية والتكاليف المتبقية عليها. وينبغي أن يركز هذا المسح على أهم المشروعات الاستثمارية.
- وسيكون من المهم التأكد من شفافية الإجراءات، لكي تكون المعلومات التي تركز عليها القرارات معروفة ومفهوما تماما لمختلف الأطراف المعنية والجمهور العام. وقد يكون من المفيد إنشاء بوابة معلومات إلكترونية عن الاستثمار العام في إطار الإجراءات الكلية لنشر البيانات حول استجابة الحكومة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأزمة.

الجدول 2- المعايير التوضيحية لتأجيل أو إلغاء المشروعات

إلغاء	تأجيل	مصفوفة القرارات الأساسية
نعم	نعم	مشروع صدرت الموافقة عليه، لكنه لم يبدأ بعد
لا	نعم	مشروع بدأ، التكلفة المحتملة أقل من 10%
لا	لا	مشروع قيد التنفيذ، نسبة المنافع إلى التكاليف < 1,5
لا	نعم	مشروع قيد التنفيذ، نسبة المنافع إلى التكاليف > 1,5
نعم	نعم	مشروع قيد التنفيذ، نسبة المنافع إلى التكاليف > 1,0
اعتبارات إضافية		
لا	لا	إمكانية خلق فرص العمل عالية
لا	نعم	أوجه تآزر ملحوظة مع مشروعات أخرى
لا	نعم	تكاليف إلغاء المشروع مرتفعة (تتجاوز نسبة المنافع إلى التكلفة)

ملحوظة: المستويات الحدية إرشادية.

¹⁰ راجع أيضا Aycin Sakrak, O, and R. Monteiro, *What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships*, IMF PFM Blog, April 30, 2020.

مع انتهاء حالة الإغلاق العام الكبير، ستبدأ الحكومات في التركيز على التعافي وحزم الدفعات التنشيطية، على غرار ما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية في عام 2008.¹¹ واستجابة للأزمة الراهنة، أعلنت بلدان كثيرة بالفعل عن قيامها بإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الرأسمالي. وتتطوي هذه الاستجابة في بلدان مجموعة العشرين غالباً على التكبير بتنفيذ هذه المشروعات وليس تأجيلها أو إلغائها بغية دعم التوظيف والنمو الاقتصادي. وأعلنت كذلك بعض البلدان منخفضة الدخل عن إجراء تعديلات في برامجها للإنفاق الرأسمالي.¹²

من الضروري وضع وتحديث قائمة مسبقة بالمشروعات المحددة بدقة من الناحية الفنية، والتي خضعت لعملية تقييم واختيار صارمة، والتي يمكن تنفيذها بتكلفة معقولة، وتسهم بالقدر الكافي في تحقيق النمو والتماسك الاجتماعي. ينبغي أن تكون الترتيبات المؤسسية لاتخاذ القرارات بشأن اختيار وإدارة مشروعات الاستثمار جزءاً من برنامج الحكومة للتعافي الاقتصادي الكلي. وينبغي أن يشمل ذلك أهم الأطراف المعنية في الحكومة المركزية، إلى جانب الحكومات دون المركزية والشركات العامة حيثما تكون مساهمة هذين القطاعين كبيرة في الاستثمار العام.

لدى استعراض كيفية إعطاء دفعة البداية لاستثمارات البنية التحتية من أجل دعم التعافي الاقتصادي، ينبغي أن ننظر البلدان في التدابير التالية:

- ينبغي خضوع المشروعات للتقييم الكافي قبل الاختيار، مع إمكانية تبسيط الموافقات التنظيمية.¹³ حتى إذا كانت هناك قائمة مسبقة من المشروعات سابقة التقييم قبل الأزمة، فمن المحتمل أن تكون أوضاعها تغيرت بدرجة ملحوظة. وكحد أدنى، ينبغي إجراء فحص رفيع المستوى لحافظة الاستثمارات/ قائمة المشروعات للتأكد من أن المشروعات لا تزال تتمتع بقدرتها على البقاء اقتصادياً. فإن لم تكن هناك مثل هذه القائمة المسبقة، ينبغي إعداد إطار للتقييم العاجل. وينبغي أن تأخذ زمام هذا الأمر المؤسسات المتخصصة القائمة بالفعل. فإن لم تكن مثل هذه الترتيبات متوفرة، يمكن إنشاء فرقة عمل تُعنى بهذا الأمر وتتألف من خبراء من القطاعات الرئيسية. وينبغي تطبيق إطار التقييم على كل المشروعات القائمة بالإضافة إلى المقترحات الجديدة.
- وينبغي أن تتضمن هذه الترتيبات معايير واضحة لاختيار المشروعات على أساس الخطوط المقترحة في الجدول 3. فينبغي التركيز فيها على تحديد المشروعات المتوافقة مع مبادئ سلامة التوقيت ودقة التوجيه والطابع المؤقت، المذكورة أعلاه.
- برنامج التنشيط المالي ينبغي أن يقوم على ركيزة سياسة وإطار المالية العامة في الأجل المتوسط واقعي ويتمتع بالمصداقية. فمن المفترض أن تسترشد القرارات بتقديرات الحيز المالي المتاح لمشروعات البنية التحتية. وينبغي أن تستند عملية الاختيار إلى توقعات محددة وفهم واضح لأثار مشروعات الاستثمار المختلفة على الموازنة العامة. وينبغي أن يشمل هذا التقييم تكاليف المشروعات على مدى عمرها بالكامل، بما في ذلك تكاليف الصيانة والتشغيل المتوقعة.
- ينبغي تحديد قيود القدرات ومعالجتها في مرحلة مبكرة. ففي كثير من البلدان منخفضة الدخل وبلدان الأسواق الصاعدة، وحتى تلك البلدان التي تتمتع بالحيز المالي الكافي وإمكانية الحصول على التمويل، قد تكون قدراتها محدودة على التعجيل بزيادة المشروعات الاستثمارية. وعلى سبيل المثال، قد تكون هناك قيود في القدرات في نظم التوريدات، أو في إمكانية الحصول على رأس المال والعمالة والمواد. وقد تتفاقم هذه القيود نتيجة الحظر المفروض على السفر وغير ذلك من إجراءات احتواء فيروس كوفيد-19 خاصة إذا كانت هناك موجات جديدة من

¹¹ قامت بلدان كثيرة من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بزيادة إنفاقها على مشروعات البنية التحتية الأساسية في أعقاب الأزمة المالية العالمية، وقامت البلديات بتنفيذ الجانب الأكبر منها (دراسة OECD, 2011). ففي ألمانيا، طُرحت حزمتان تنشيطيتان: إحداهما بقيمة قدرها 2 مليار يورو لصالح البنية التحتية الأساسية؛ والأخرى بقيمة قدرها 17,3 مليار يورو لصالح التعليم، والمستشفيات، وكفاءة استخدام الطاقة. واتبعت فرنسا منهجاً مماثلاً في التعافي من الأزمة المالية العالمية. وقد تضمنت المشروعات الجاهزة للتنفيذ والممتثلة لمعايير سلامة التوقيت ودقة التوجيه والطابع المؤقت المذكورة أعلاه مشروعات البنية التحتية للطرق، وترميم الأصول الموروثة، وتوريدات الدفاع. وتم اتخاذ بعض الترتيبات المؤسسية الخاصة لتنفيذ هذه المشروعات في إطار "خطة التعافي الاقتصادي" في فرنسا. وكان الاستثمار العام أحد المجالات البرامجية الثلاثة المحددة في إطار هذه الخطة. راجع دراسة (Wendling 2020).

¹² في غانا، على سبيل المثال، أعلنت الحكومة عزمها زيادة الإنفاق في السلع والخدمات، والتحويلات الحكومية، والاستثمار الرأسمالي بنسبة قدرها 0,3% من إجمالي الناتج المحلي. وفي زيمبابوي، تقوم الحكومة حالياً بإعادة توجيه إنفاقها الرأسمالي إلى المشروعات المرتبطة بالصحة، والمياه، والصرف الصحي، وتجنيب إيرادات "ضريبة تحويلات الأموال الإلكترونية" لهذا الغرض.

¹³ راجع، على سبيل مثال، دراسة the New South Wales (Australia) Planning System Acceleration Program.

العدوى وتم تطبيق إجراءات احتواء جديدة. ومن المهم وضع منهج استباقي لتحديد الشركاء الماليين، وتعيين وتدريب الموظفين من ذوي المهارات الضرورية، وتأمين توريدات المواد الأساسية على المدى الطويل.

الجدول 3: معايير توضيحية للمشروعات المتضمنة في الحزمة التنشيطية من المالية العامة

المبدأ	المعايير التوضيحية
سلامة التوقيت	إمكانية تنفيذ المشروعات في الإطار الزمني المطلوب ينبغي توافر حصة كبيرة من المشروعات للتنفيذ الفوري
دقة التوجيه	ارتفاع نسبة المنافع إلى التكاليف (نسبة المنافع إلى التكاليف < 1,5) آثار إيجابية إضافية (تتجاوز تقديرات نسبة المنافع إلى التكاليف) <ul style="list-style-type: none"> ▪ اقتصادية ▪ اجتماعية ▪ بيئية زيادة إمكانية خلق فرص العمل أوجه تآزر ملحوظة مع مشروعات أخرى، بما فيها مشروعات تقوم بتنفيذها الحكومات دون المركزية والقطاع الخاص فعالية استخدام التمويل بشروط ميسرة
الطابع المؤقت	ينبغي أن تتسم المشروعات بقوة تأثيرها على النمو في الأجل الطويل، مع أثرها المحدود على المالية العامة في الأجل الطويل ولا ينبغي أن تتطلب تمويلاً كبيراً بعد انتهاء مدة الدفعة التنشيطية المالية

- **مشروعات الصيانة الرأسمالية ينبغي أن يكون لها دور مهم في برنامج الاستثمار.** فمشروعات الصيانة والإصلاحات الرأسمالية هي بطبيعتها مشروعات مرنة ويمكن التوسع فيها بسهولة. وهذه المشروعات غالباً مشروعات قليلة التكلفة وموحدة نسبياً ويسهل ترتيبها وفق برنامج وتنفيذها ومتابعتها، وقد تتطوي على فرص عمل أكثر مقارنة بمشروعات البنية التحتية الجديدة. ومن الممكن تكرار برامج الصيانة الرأسمالية في مختلف الحكومات دون المركزية من خلال برنامج للمنع الرأسمالية المجنبة.
- **توفير نظم الإدارة الكافية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص سيكون أكثر أهمية بعد انتهاء جائحة كوفيد-19.** فهناك بعض البلدان ستطلق برامج للاستثمار كدفعة تنشيطية من المالية العامة، بينما سيتعين على بلدان أخرى، التي تعاني من المديونية المرتفعة، أن تعمل على إنجاز الكثير بقدر أقل من الموارد. ورغم أن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تشكل جزءاً من الحل بالنسبة لكثير من البلدان، فإن التجارب العالمية تبين أنه في غياب الإدارة المالية العامة الفعالة يمكن أن تؤدي هذه المشروعات إلى الهدر وانعدام الكفاءة، بحيث تتسبب غالباً في زيادة انكشاف الحكومات للمخاطر المحيطة بالمالية العامة والمضي قدماً بتنفيذ مشروعات ذات قيمة اقتصادية ضعيفة أو حتى سلبية بالنسبة للمجتمع (ولكنها تحقق منافع للمستثمرين).
- **ينبغي مراجعة آليات التوريدات لضمان سلامة توقيت وفعالية إنجاز مشروعات الاستثمار التي يقع عليها الاختيار مع الحفاظ على مستوى الشفافية.**¹⁴ ينبغي تحديد معوقات التوريدات وعلاجها أثناء إعداد برنامج الدفعات التنشيطية المالية. واستجابة للأزمة، وضعت بلدان كثيرة قوانين للتوريدات تعمل على تبسيط إجراءات التوريدات المعتادة. وينبغي أن تقوم وزارة المالية وجهاز التوريدات بإعداد مبادئ توجيهية واضحة أو إجراءات للتنفيذ لضمان الاتساق في تطبيق هذه القواعد، وبهدف السيطرة على التوقعات، ينبغي الإفصاح للجمهور العام عن خطة العودة

¹⁴ مبادرة "شراكة الحكومة المنفتحة" لعام 2020 توفر مبادئ توجيهية مفيدة حول أساليب التخفيف من مواطن ضعف الحوكمة في مجال التوريدات أثناء الأزمة.

إلى الترتيبات "الطبيعية" بعد الأزمة. وهناك أهمية بالغة لتوخي الشفافية في التواصل بشأن سياسات ومعاملات التوريدات وإبلاغ بياناتها وتدقيقها أثناء الأزمة.

- ينبغي وضع آليات فعالة لمراقبة المشروعات وإبلاغ بياناتها، ولتصعيد وتسوية المشكلات المتعلقة بالتنفيذ. توضح التجارب من فترة ما بعد الأزمة المالية العالمية أن الشفافية وإمكانية حصول الجمهور على المعلومات عاملان مهمان لأداء حافظة الاستثمارات (دراسة OECD, 2011). ومن شأن وضع آلية قوية للمراقبة أن يسمح كذلك بإعادة توزيع التمويل بعيدا عن المشروعات التي، على عكس التقييم المبدئي، تستغرق وقتا أطول من المتوقع لتنفيذها، وبالتالي ليست متوافقة بالكامل مع معايير سلامة التوقيت ودقة التوجيه والطابع المؤقت. كذلك يلاحظ أن التدابير التي تكفل المساءلة والضوابط الكافية هي عوامل بالغة الأهمية (مذكرة IMF, 2020b).

المراجع

- Aydin Sakrak, O, and R. Monteiro. 2020. "What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships". IMF PFM Blog, April 30, 2020.
- International Monetary Fund. 2020a. "Greening the Recovery". IMF Special Series on COVID-19, April 20, 2020.
- International Monetary Fund. 2020b. "Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending". IMF Special Series on COVID-19, forthcoming.
- International Monetary Fund. 2020c. [Spring 2020 Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#).
- International Monetary Fund. 2018. "Public Investment Management Assessment - Review and Update". IMF Policy Paper.
- Open Government Partnership. 2020. [A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement](#).
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. [Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis](#), Paris, OECD.
- Wendling, C. 2020. "French Experience with Stimulus Packages, 2008-2009". IMF PFM Blog, March 26, 2020.