



مؤسسات المالية العامة والجائحة

تجربة شيلي تثبت قيمة بناء الإطار الصحيح لسياسة المالية العامة
فيليبو لارين باسكونيان

والوظائف والثقة وعلاوات المخاطر السيادية في البلدان التي نفذتها (دراسة Deb and others 2021). وهناك كذلك من الأدلة ما يشير إلى أن آثارها كانت أكبر في الاقتصادات المتقدمة وفي الاقتصادات ذات مستويات الدين العام الأقل. وتمكنت معظم البلدان التي كانت تمتلك حيزا ماليا أو صناديق ثروة سيادية من استخدامها في التعامل مع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة.

وعلى العكس من ذلك، لم تكن أمام أفقر البلدان في إفريقيا والأمريكيتين وآسيا سوى مساحة محدودة للاستجابة بزيادة النفقات أو التخلي عن إيرادات تقل نسبتها عن ٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. وبالتالي سوف تحتاج هذه البلدان إلى سنوات لكي تتعافي من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة، مع ما لها من آثار سلبية ملموسة على الناتج وتوزيع الدخل.

المؤسسات المالية بدور حيوي في كل بلد، ولكنه حيوي بصفة خاصة في البلدان كثيفة الاعتماد على

الموارد الطبيعية. وتكتسب هذه المؤسسات أهمية خاصة في أوقات تفشي الجوائح. فلنبحث معا عن السبب.

وسط استجابات البلدان المنفردة لجائحة كوفيد-١٩،

كان تنوع أطر سياسة المالية العامة فيها عنصرا مميذا لها. فالبلدان الأغنى، أو تلك التي انتهجت سلوكا مسؤولا على صعيد المالية العامة في السنوات السابقة على ظهور الفيروس كانت أقدر على تعزيز نظمها الصحية وإجراء التحويلات وتقديم الدعم والضمانات من المالية العامة. وأتاح ذلك تعافيها من الصدمة بوتيرة أسرع من غيرها.

وكانت للاستجابات المالية الجريئة في مواجهة الجائحة آثارا إيجابية على أسواق الأسهم والعملات والإنتاج الصناعي

ومن الضروري أن تضع البلدان — ولا سيما بلدان الأسواق الصاعدة وكثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية — إطارا للمالية العامة يقوم على ثلاث ركائز. **قاعدة مالية:** يجب تحديد رؤية بعيدة المدى تعزل الإنفاق العام عن التقلبات الدورية للاقتصاد. ويمكن التوصل إلى ذلك، على سبيل المثال، عن طريق وضع أهداف سنوية لرصيد المالية العامة تتحدد على أساس قدرة البلد المعني على توليد إيرادات طويلة المدى أو إيرادات هيكلية وليس على أساس الإيرادات الجارية. وعندما يكون الدخل الفعلي أعلى من مستوياته على المدى الطويل نظرا لمرور هذا البلد بمرحلة انتعاش، ينبغي ادخار جزء من الأموال الزائدة أو كلها تحسبا لدورة الهبوط التالية، عندما يكون انخفاض الإيرادات الضريبية حتميا.

قواعد المالية العامة يجب أن تكون مرنة لكي تتمكن الحكومات من مواجهة الصدمات غير المتوقعة.

صندوق الثروة للسيادية: ذلك عندما يدخر البلد المعني الإيرادات الزائدة التي تنتج، على سبيل المثال، من انتعاش أسعار الموارد الطبيعية التي ينتجها ويصدرها. وينبغي استثمار هذه الأموال في محفظة أصول متنوعة وعالية السيولة، عادة في الأسواق الدولية، وينبغي أن تكون متاحة لاستخدامها بناء على معايير موضوعية عندما يواجه هذا البلد أزمة اقتصادية.

مؤسسة مستقلة تركز عليها المالية العامة: بناء إطارا لسياسة المالية العامة يحتاج عادة إلى أكثر من فترة ولاية حكومة واحدة، لذا أصبح تأسيس مجلس مستقل للمالية العامة وتعزيز دوره يكتسب أهمية متزايدة. وتقدم هذه المؤسسات المشورة للحكومات والهيئات التشريعية بشأن قضايا المالية العامة، ويجب عليها وضع توصيات فنية، وتوقعات مالية كلية، وتقييمات لاستدامة المالية العامة. والأهم من ذلك، فهي ينبغي أن تسهم في الجدل العام الدائر حول سياسة المالية العامة، وأن تطلق صافرة الإنذار من المخاطر المالية الكامنة في القرارات الاقتصادية والسياسية التي تعرض استدامة الموارد العامة للخطر. وتفضل بعض البلدان قواعد المالية العامة التي تضع حدودا للإنفاق أو للدين العام أو لعجز المالية العامة. ومع ذلك، فهذه القواعد لا تضع رؤية طويلة المدى، مما يجعلها أقل ملاءمة لاقتصادات الأسواق الصاعدة المصدرة للسلع الأولية. ويمكن استخدام هذه الآليات كعنصر مكمل لقاعدة الإيرادات المعدلة لاستبعاد العوامل الدورية إذا دعت الحاجة إلى فرض قيد إضافي، وخاصة في حالة البلدان عالية المديونية أو تلك التي تتراكم التزاماتها بوتيرة سريعة. وبالتعاون مع وزارة المالية في شيلي، قام صندوق النقد الدولي (دراسة 2019 Larraín, Ricci, and Schmidt-Hebbel)

ويعكس الفرق في كثير من الحالات وجود إطار مؤسسي لسياسة المالية العامة من عدمه. وتمكنت شيلي، التي تحتل المرتبة ٤٣ بين أكبر اقتصادات العالم وتمتلك إطارا سليما لسياسة المالية العامة، من التصدي للجائحة تقريبا بنفس قدر استجابة بعض أغنى بلدان العالم — ألمانيا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة — من خلال زيادة النفقات أو التخلي عن إيرادات بما يزيد على ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

كيف أمكن ذلك؟ ببساطة شديدة، في غياب إطار مؤسسي لسياسة المالية العامة، يكون الإنفاق الحكومي محكوما بمقدار الموارد العامة المتاحة في سنة معينة — انعكاسا للإيرادات الضريبية بصفة أساسية — وبقدرة محدودة على الاقتراض. وتكمن مشكلة هذه الآلية في أن إيرادات المالية العامة غالبا ما تكون مسايرة للاتجاهات الدورية، مع سياسة إنفاق تمولها الإيرادات الجارية وائتمان محدود يؤدي فقط إلى تفاقم — وليس تخفيف آثار — الدورة الاقتصادية. ويولد هذا الأمر آثارا اقتصادية كلية سلبية تؤدي إلى تقلب المتغيرات الرئيسية مثل سعر الصرف والتضخم وأسعار الفائدة، مع ما له من تداعيات على الاستثمار والنمو الاقتصادي والوظائف، كما يجلب مخاطر على استدامة التمويل اللازم على المدى البعيد لسياسات أطول أمدا مثل الصحة العامة والتعليم والإسكان ومعاشات التقاعد.

وتزداد هذه المشكلة في بلدان مثل شيلي، كثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية، حيث تشكل صادراتها من السلع الأولية عادة ما يزيد على ٦٠٪ — وفي بعض الحالات ما يزيد على ٩٠٪ — من مجموع الصادرات. وفي مثل هذه الحالات، لا تعتمد إيرادات المالية العامة على إجمالي الناتج المحلي وحسب وإنما تتوقف كذلك على أسعار السلع التي ينتجها البلد المعني ويصدرها. ويتعين إعطاء أهمية أكبر في هذه الاقتصادات لتأسيس إطار مؤسسي يُسترشد به في اتخاذ قرارات سياسة المالية العامة.

وينبغي أن يتألف هذا الإطار من ثلاثة عناصر على أقل تقدير: قاعدة مالية ذات منظور متوسط إلى طويل الأجل، وصناديق ثروة سيادية، ومؤسسة مستقلة تركز عليها المالية العامة كمجلس مالي استشاري.

وإذا نظرنا إلى ما هو أبعد من التمويل المستدام للسياسات الاجتماعية، فمن شأن وضع إطار مؤسسي أن يسمح بتوجيه سياسة المالية العامة على المدى الأطول، وإلا فإنها ستطبق ضمن أفق زمني يتماشى مع فترات ولاية الحكومة. وبالتالي فإن وضع إطار ملائم للمالية العامة يلقي الضوء على وجود قيد على الميزانية عبر الفترات الزمنية يدعو بدوره إلى التفكير في آفاق زمنية طويلة للغاية. وهذه مسألة حيوية في التصدي لصدمة مثل جائحة كوفيد-١٩، في كلتا الحالتين، عندما يتعين استخدام الموارد وحينما يكون القيام بعملية ضبط لأوضاع المالية العامة ضروريا لضمان استدامة الموارد العامة على المدى الطويل.

ومتى انتهت الجائحة، ستكون الحكومات محملة بمزيد من الدين، وستكون الصناديق السيادية أصغر، وستكون عمليات تصحيح أوضاع المالية العامة ضرورية في كثير من الحالات لضمان استدامة حسابات المالية العامة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون تعزيز المؤسسات التي تركز عليها المالية العامة من أولويات السياسة الاقتصادية للمساعدة على ضمان تنفيذ العملية بطريقة منظمة وتتسم بالشفافية، وفق المعايير الفنية، وبأقل تأثير اجتماعي ممكن. **FD**

فيلبي لارين باسكونيان أستاذ اقتصاد في جامعة كاتوليكا دي شيلي وباحث في مركز أمريكا اللاتينية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية (CLAPES UC)، وزير مالية أسبق في شيلي.

المراجع:

Deb, Pragnan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, Nour Tawk, and Naithan Yang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19." IMF Working Paper 2021/262, International Monetary Fund, Washington, DC.

Larain, Felipe, Luca Antonio Ricci, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.

بتحليل إطار المالية العامة في شيلي وتجارب دولية أخرى وتوصل إلى أن هناك اعتمادا متزايدا لقواعد المالية العامة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. وأكدت هذه النتائج أهمية الانضباط المالي نظرا لما تواجهه الحكومات من قيد على الميزانية عبر الفترات الزمنية، وأن قواعد المالية العامة تعزز ذلك الانضباط. ويشير التقرير إلى أن قواعد المالية العامة من المحتمل أن تشكل أدوات تتسم بالكفاءة من شأنها أن تسهم في استدامة المالية العامة والملاءة والأداء الاقتصادي. ويبين التقرير كذلك وجود أدلة تجريبية متزايدة على أن قواعد المالية العامة غالبا ما تحسّن أداء المالية العامة. ومع هذا، ففعالية قواعد المالية العامة يمكن أن تتأثر بمدى تعقدها أو عدم الامتثال لها — وهو ما شاهدناه في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية — وبالتالي يوصي المؤلفون بالمرونة والبساطة والشفافية وبضرورة تحقيق هدف مالي.

ويجب أن تكون قواعد المالية العامة مرنة حتى تتمكن الحكومات من التعامل مع الصدمات غير المتوقعة، ولكن ينبغي وضع حدود واضحة يُنص عليها من خلال شرط للانسحاب. ويتضمن هذا الشرط في الوضع الأمثل تعريفا كليا لعدم التمكن من تحقيق أهداف المالية العامة كما يتضمن وصفا للآليات والمواعيد النهائية للعودة إلى مسار مالي مستدام.

