



ما هي

السياسة المالية العامة؟

مارك هورتون وأسماء الجنائني

Mark Horton and Asmaa El-Ganainy

الحكومة من السلع والخدمات والتأثير على الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص والصادرات الصافية بشكل غير مباشر من خلال إجراء تغييرات في الضرائب والتحويلات والإنفاق. والسياسة المالية التي تزيد من الطلب الكلي بصورة مباشرة عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي يطلق عليها في العادة سياسة توسعية أو «طليقة». وعلى العكس من ذلك، كثيرا ما تعتبر السياسة المالية انكماشية أو «مقيدة» إذا ما خفضت الطلب عن طريق تخفيض الإنفاق.

وإلى جانب توفير السلع والخدمات، فإن أهداف السياسة المالية تتباين. فعلى المدى القصير قد تركز الحكومات على تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. على سبيل المثال، تنشيط اقتصاد معتدل، أو محاربة تضخم في طريقه للارتفاع، أو المساعدة على تقليل أوجه الضعف الخارجية. وعلى المدى الأطول، يتمثل الهدف في تعزيز النمو المستدام أو تقليل أعداد الفقراء بأعمال على «جانب العرض» لتحسين البنية التحتية أو التعليم. وعلى الرغم من أن هذه الأهداف مشتركة على نطاق واسع بين البلدان، فإن أهميتها النسبية تختلف من بلد لآخر تبعا لظروف كل بلد. فعلى المدى القصير، قد تعكس الأولويات دورة الأعمال أو رد الفعل على كارثة طبيعية - وعلى المدى الأطول، قد تتمثل الدوافع في مستويات التنمية، أو دوافع ديمغرافية، أو الموارد الطبيعية. وقد تقود الرغبة في تقليل أعداد الفقراء، بلدا منخفض الدخل إلى زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية الأولية، بينما قد تستهدف إصلاحات المعاشات في اقتصاد متقدم تكاليف طويلة الأجل تلوح في الأفق متعلقة بسكان طفقوا يتقدمون السن. وفي بلد منتج للنفط، قد تهدف السياسة المالية إلى التخفيف من الإنفاق المسابر للتقلبات الدورية - وتهدئة كل من الانفجارات عندما ترتفع أسعار النفط والتخفيض المؤلم عندما تنخفض.

رد الفعل على الأزمة

كان للأزمة تأثير سلبي على الاقتصاد في كل أنحاء العالم، مع حدوث صعوبات في القطاع المالي وتضاؤل الثقة الذي ضرب الاستهلاك الخاص والاستثمار والتجارة الدولية (تذكر معادلة حساب الدخل القومي). وقد ردت الحكومات باستهداف تشجيع النشاط من خلال قناتين: عوامل تحقيق الاستقرار الأوتوماتيكية والحوافز المالية الحكومية - أي الإنفاق الاستنسابي أو تخفيضات في الضرائب الاستنسابية. وستصبح عوامل تحقيق الاستقرار ناعمة عندما تتغير مستويات إيرادات الضرائب والإنفاق ولا تعتمد على أعمال معينة بل تعمل في علاقة بدورة الأعمال. فعلى سبيل المثال، فإنه عندما يبطئ الناتج أو ينخفض، يتناقص مبلغ الضرائب الذي يتم تحصيله لأن أرباح الشركات ودخول دافعي الضرائب تنخفض. ومن المقدر أن تزيد أيضا مزايا البطالة والإنفاق الاجتماعي الآخر في أثناء مرحلة الكساد. وهذه التغيرات الدورية تجعل السياسة المالية توسعية أوتوماتيكيا في أثناء فترات الكساد وانكماشية في أثناء فترات الانتعاش.

السياسة المالية العامة هي استخدام الإنفاق الحكومي والضرائب للتأثير على الاقتصاد. وتستخدم الحكومات السياسة المالية العامة عادة لتعزيز النمو القوي والمستدام وتقليل أعداد الفقراء. وقد اكتسب دور أهداف السياسة المالية أهمية كبيرة في الأزمة الحالية حيث تدخلت الحكومات لدعم الأنظمة المالية وإعطاء دفعة البداية للنمو والتقليل من تأثير الأزمة على الجماعات المعرضة للمعاناة. وقد ذكر قادة مجموعة العشرين لبلدان الأسواق الصناعية والناشئة في بلاغهم الصادر عقب اجتماعهم للقمّة في لندن في أبريل أنهم يجرون «توسعا ماليا منسقا لم يسبق له مثيل». فما الذي يعنونه بالتوسع المالي؟ وبشكل أعم، كيف يمكن لأدوات مالية أن توفر دعما للاقتصاد العالمي؟

تاريخياً تراوحت أهمية السياسة المالية كأداة للسياسة بين التعاطم والتضاؤل. فقبل عام ١٩٣٠، ساد نهج التدخل الحكومي المحدود، أو حرية النشاط الاقتصادي. ومع انهيار سوق الأوراق المالية والكساد العظيم، ضغط صناع السياسة من أجل أن تقوم الحكومات بدور استباقي بدرجة أكبر. وفي فترة أحدث، قلت البلدان مرة أخرى من حجم ووظيفة الحكومات مع تولى الأسواق دورا أكبر في تخصيص السلع والخدمات. والآن وقد أصبحت الأزمة المالية في ذروتها، أصبحت السياسة المالية الأكثر نشاطا أمرا مستحسنا مرة أخرى.

كيف تعمل السياسة المالية العامة؟

عندما تتوافر لصناع السياسة في سعيهم التأثير على الاقتصاد، أداتان رئيسيتان تحت تصرفهم - السياسة النقدية والسياسة المالية. وتستهدف البنوك المركزية النشاط بشكل غير مباشر بالتأثير على عرض النقود من خلال تصحيح أسعار الفائدة، واشتراطات الاحتياطي المصرفي، وبيع سندات الحكومة والصرف الأجنبي؛ وتؤثر الحكومات على الاقتصاد بتغيير مستوى الضرائب وأنواعها، ومدى وتكوين الإنفاق، ودرجة وشكل الاقتراض. وتؤثر الحكومات بشكل مباشر وغير مباشر على طريقة استخدام الموارد في الاقتصاد. وتساعد المعادلة الأساسية لحساب الدخل القومي على بيان كيف يحدث ذلك: الناتج المحلي الإجمالي = الاستهلاك الخاص + الاستثمار الخاص + مشتريات الحكومة من السلع والخدمات + الصادرات الصافية + I + G + NX.

فعلى الجانب الأيمن يوجد الناتج المحلي الإجمالي (GD) - أي قيمة كل السلع والخدمات النهائية التي ينتجها الاقتصاد (انظر «عودة للأساسيات» عدد كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ من مجلة التمويل والتنمية). وعلى الجانب الأيسر هناك مصادر الإنفاق أو الطلب الكلي - الاستهلاك الخاص، والاستثمار الخاص، ومشتريات الحكومة من السلع والخدمات، والصادرات مطروحا منها الواردات (الصادرات الصافية) وتوضح هذه المعادلة أن الحكومات تؤثر على النشاط الاقتصادي (الناتج المحلي الإجمالي)، بالتحكم بشكل مباشر في مشتريات

وترتبط عوامل تحقيق الاستقرار الأوتوماتيكية بحجم الحكومة وتميل لأن تكون أكبر في الاقتصادات المتقدمة. وحيثما تكن عوامل تحقيق الاستقرار تكن هناك حاجة أقل للحوافز - تخفيض الضرائب، والدعم أو برامج الأشغال العامة - طالما أن كلا النهجين يساعدان على تخفيف آثار هبوط النشاط الاقتصادي. وفي الواقع، فإنه في ظل الأزمة الحالية، اتجهت البلدان التي لديها عوامل أكبر لتحقيق الاستقرار إلى اللجوء بدرجة أقل إلى التدابير الاستثنائية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه على الرغم من أن التدابير الاستثنائية يمكن تصميمها لتناسب مع احتياجات تحقيق الاستقرار فإن عوامل تحقيق الاستقرار الأوتوماتيكية لا تسرى عليها تأخيرات التنفيذ (على سبيل المثال، تصميم مشروعات طرق جديدة والموافقة عليها وتنفيذها)، ويتم سحب تأثيراتها أوتوماتيكيا عندما تتحسن الظروف. أما الحوافز فقد تكون صعبة في التصميم والتنفيذ بفاعلية وكذلك يصعب إبطال مفعولها عندما تتحسن الظروف. إلا أنه في العديد من البلدان منخفضة الدخل والأسواق الناشئة، فإن القيود المؤسسية وضيق وعاء الضرائب يفيان أن عوامل تحقيق الاستقرار ضعيفة نسبيا. وحتى في البلدان التي لديها أكبر عوامل لتحقيق الاستقرار، قد تكون هناك حاجة ملحة للتعويض عن فقدان النشاط الاقتصادي وأسباب قهرية لتوجيه رد فعل الحكومة على الأزمة نحو أولئك المحتاجين بصورة مباشرة.

ويتوقف رد الفعل المضبوط في النهاية على المساحة المالية المتاحة للحكومة للقيام بمبادرات جديدة للإنفاق أو إجراء تخفيضات الضرائب - أي فرصة الحصول على تمويل إضافي بتكلفة معقولة أو قدرتها على إعادة تحديد أولويات نفقاتها القائمة. ولم يكن بعض الحكومات في وضع يسمح له بالرد بحوافز، لأن دائنيها المحتملين يعتقدون أن مزيدا من الإنفاق والاقتراض سيشكلان ضغطا أكثر من اللازم على التضخم، واحتياطات العملة الأجنبية، أو سعر الصرف - أو بحجب العديد من الموارد من القطاع الخاص المحلي (معروف أيضا بالمزاحمة) مما يؤخر استعادة العافية. وبالنسبة لحكومات أخرى، استدعى فرص مزيد من قيود التمويل الصارمة إجراء تخفيضات في الإنفاق لتراجع الإيرادات (عوامل تحقيق الاستقرار تعمل). وفي البلدان التي لديها تضخم كبير أو عجز كبير في الحساب الجاري الخارجي، لا يرجع أن يكون المنشط المالي فعالا بل حتى مرغوبا فيه.

ضبط دقيق لرد الفعل

لحجم الحوافز وتوقيتها وتكوينها أهمية كبيرة. ويهدف صناع السياسة بشكل عام إلى أن يضبطوا حجم التدابير الحافزة لتتفق مع تقديراتهم لحجم الفجوة في الناتج - الفرق بين الناتج المتوقع وما يمكن أن يكون عليه حجم الناتج لو كان الاقتصاد يعمل بكل قدرته. كما يتطلب الأمر وجود مقياس لفاعلية الحافز - أو بشكل أدق ترجمته إلى ناتج (معروف أيضا بالمضايقات). وتميل المضايقات إلى أن تكون أكبر إذا كان التسرب أقل (على سبيل المثال، ادخار جزء صغير فقط من الحافز أو إنفاقه على الواردات)، وظروف نقدية ملائمة (أسعار الفائدة لا ترتفع كنتيجة للتوسع المالي)، واعتبار أن وضع البلد المالي بعد الحافز مستداما. والمضايقات يمكن أن تكون صغيرة أو حتى سلبية إذا ما أثار التوسع قلقا حول الاستدامة مستقبلا، وفي تلك الحالة من المحتمل أن يقاوم القطاع الخاص تدخل الحكومة بزيادة المدخرات أو حتى نقل الأموال للخارج، بدلا من استثمارها أو استهلاكها. وتميل المضايقات أيضا إلى أن تكون أعلى بالنسبة لتدابير الإنفاق عنها بالنسبة لتخفيضات الضرائب أو التحويلات وللبلدان الأكبر (في كلتا الحالتين بسبب التسرب الأقل). أما بالنسبة للتوقيت، ففي كثير من الأحيان،

يستغرق تنفيذ تدابير الإنفاق بعض الوقت، وبمجرد أن تتم قد لا تصبح مطلوبة. إلا أنه إذا كان من المتوقع أن يطول هبوط النشاط الاقتصادي (كما في الأزمة الحالية)، فإن المخاوف حول التأخير قد تكون أقل إلحاحا. ولكل هذه الأسباب، يجب أن تكون التدابير الحافزة في وقتها المناسب وحيدة التوجيه ومؤقتة - أي يتم الرجوع عنها بسرعة بمجرد تحسن الظروف.

وبالمثل، يمكن تعزيز مدى استجابة ونطاق عوامل تحقيق الاستقرار، على سبيل المثال، بنظام للضرائب تصاعدي بدرجة أكبر - أي فرض ضرائب على الأسر ذات الدخل العالي أعلى من الضرائب التي تفرض على الأسر الأقل دخلا. ويمكن أيضا ربط مدفوعات التحويلات بشكل واضح بالظروف الاقتصادية (على سبيل المثال، معدلات البطالة أو محركات أخرى لسوق العمل). وفي بعض البلدان، تهدف القواعد المالية للحد من نمو الإنفاق في أثناء فترات الازدهار عندما يكون نمو العائدات عالية - خاصة من الموارد الطبيعية. وفي أماكن أخرى، تساعد المراجعة الرسمية وآليات برامج انتهاء الصلاحية («الغروب») على ضمان ألا تعيش المبادرات الجديدة بعد انتهاء الفرص الأولى منها. وأخيرا، تساعد الأطر متوسطة الأجل شاملة التغطية وتقييم الإيرادات والنفقات والأصول والالتزامات والمخاطر على تحسين صنع السياسة على مدى دورة الأعمال.

عجوزات كبيرة وديون عامة متزايدة

ارتفعت معدلات العجوزات المالية والديون العامة بشكل حاد في العديد من البلدان مع رد الفعل المالي للأزمة. وقد زاد دعم وضمن القطاعات المالية والصناعية من المهموم. ويستطيع العديد من البلدان أن تتحمل عجوزات مالية متوسطة لفترات ممتدة، عندما تقتنع الأسواق المالية والمحلية والدولية والشركاء الدوليين والثنائيين بقدرتها على سد التزاماتها حاليا ومستقبلا. إلا أن العجوزات التي تنمو بدرجة أكبر مما يلزم وتستمر لفترات أطول مما يجب تقوض الثقة. ويدعو صندوق النقد الدولي، لإدراكه لهذه المخاطر في الأزمة الحالية، والحكومات لوضع استراتيجية للسياسة المالية، لها أربع شعب للمساعدة على ضمان الملاءة المالية: فالحوافز يجب ألا يكون لها تأثيرات دائمة على العجوزات: والأطر متوسطة الأجل يجب أن تشمل الالتزام بإجراء التصحيح المالي بمجرد تحسن الظروف؛ ويجب تحديد الإصلاحات الهيكلية وتنفيذها لتعزيز النمو؛ ويتعين على البلدان التي تواجه ضغوطا ديمغرافية متوسطة الأجل وطويلة الأجل أن تلزم بصورة حازمة باستراتيجيات واضحة للرعاية الصحية وإصلاح المعاشات. ■

مارك هورتون رئيس قسم وأسماء الجنايني تعمل خبيرة اقتصادية في دائرة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي.

اقتراحات للقراءة الأخرى:

Daniel, James, Jeffrey Davis, Manal Fouad, and Caroline Van Rijckeghem, 2006, "Fiscal Adjustment for Stability and Growth," IMF Pamphlet 55 (Washington: International Monetary Fund).

Heller, Peter S., 2005, "Understanding Fiscal Space," IMF Policy Discussion Paper 054/ (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2008, "Fiscal Policy as a Countercyclical Tool," World Economic Outlook, Chapter 5 (Washington, October).

International Monetary Fund, 2009, "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis" (Washington); available at www.imf.org/external/np/pp/eng/2009030609.pdf

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli, 2008, "Fiscal Policy for the Crisis," IMF Staff Position Note 0801/ (Washington: International Monetary Fund).