

مشاة يمرون بجوار سيارة ليموزين في منطقة تايمز سكوير بمدينة نيويورك، الولايات المتحدة.

بالرغم من أن الاقتصادات المتقدمة تحتاج إلى التقشف المالي على المدى المتوسط، فإن تطبيق الكوابح بشدة وتسرع يمكن أن يضر بالدخول وإمكانات توظيف العمالة

لورانس بول، ودانييل لي، وبراكاش لونغاني Laurence Ball, Daniel Leigh, and Prakash Loungani

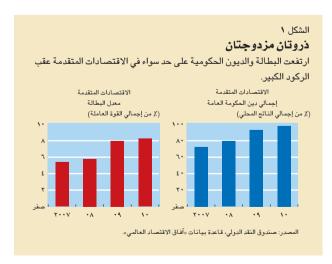
أعلن ديفيد كاميرون رئيس الوزراء البريطاني خطط حكومته لتخفيض العجز أوائل هذا العام قال: «إن من يحاجون بأن التصدي للعجز لدينا والنهوض بالنمو أمران متعارضان مخطئون نوعا ما. فأنت لا تستطيع أن ترجئ الأمر الأول للنهوض بالثاني» (Cameron, 2011).

والتحدي الذي يواجه المملكة المتحدة وعدد كبير من الاقتصادات المتقدمة الأخرى هو كيفية تخفيض الديون إلى مستويات آمنة في وجه تعاف ضعيف. فهل سيؤدي تخفيض العجز إلى نمو أقوى وتوفير فرص العمل في الأجل القصير؟ تقدم البحوث التي أجراها صندوق النقد الدولي مؤخرا إجابة على هذا السؤال. وتبين الأدلة المستمدة من البيانات التي توافرت عبر الأعوام الثلاثين الماضية أن ضبط أوضاع المالية العامة يقلل الدخول في الأجل القصير، مما يعرض العاملين بأجر لضرر أشد مما يتحمله الآخرون؛ وكذلك يرفع معدلات البطالة، خاصة البطالة طويلة الأجل.

وبالنسبة للاقتصادات المتقدمة، هناك حاجة واضحة إلى استعادة استمرارية أوضاع المالية العامة من خلال اتباع خطط للتقشف المالي تحظى بالمصداقية. وفي الوقت نفسه، فإننا نعرف أن تطبيق الكوابح بشدة وتسرع يمكن أن يضر بالتعافي ويجعل إمكانات توظيف العمالة تسوء. ومن ثم، يتعين موازنة المنافع الأطول أجلا المحتملة للتقشف المالي مقابل التأثيرات المعاكسة قصيرة ومتوسطة الأجل على النمو والوظائف.

التحديان المزدوجان

أدى الركود الكبير في الفترة ٢٠٠٧- ٢٠٠٩ إلى الزيادة الأشد بروزا في البطالة التي شهدتها البلدان المتقدمة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. فقد بلغ متوسط البطالة ٥٪ عام ٢٠٠٩ لكنه تصاعد إلى ٨٪ بحلول عام ٢٠٠٩ وظل مرتفعا منذ ذلك الحين (راجع الشكل ١، اللوحة اليسرى).





وتصل البطالة في كثير من البلدان، مثل آيرلندا والبرتغال إلى مستوى الرقمين؛ وفي الولايات المتحدة، ظلت البطالة تربو على ٩٪ وبقى توفير فرص العمل تقريبا في حالة توقف بعد سنتين من الإعلان رسميا عن انتهاء الركود.

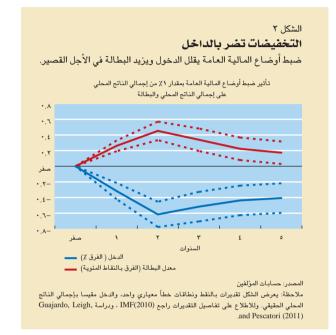
كذلك كان الركود الكبير من عوامل زيادة الدين العام، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى انهيار إيرادات الضرائب مع تهاوي الدخول. وكانت العوامل الأخرى التي أسهمت في تراكم الديون تتمثل في تكاليف إنقاذ البنوك والشركات ودفعة التنشيط المالى التي قدمتها بلدان كثيرة لدحر حالة الركود. فقد زادت الديون العامة في الاقتصادات المتقدمة من ٧٠٪ من إجمالي الناتج المحلى عام ٢٠٠٧ إلى نحو ١٠٠٪ من إجمالي الناتج المحلى - وهو أعلى مستوى في ٥٠ عاما (راجع الشكل ١، اللوحة اليمني). وبالنظر إلى المستقبل، فإن شيخوخة السكان يمكن أن تثير مشاكل أخطر حتى من ذلك بالنسبة للموارد العامة (راجع عدد يونيو ٢٠١١ من مجلة التمويل والتنمية).

هل سيُلحق ضررا؟

يعتمد كثير من الحكومات سياسات لتقليل الديون والعجز الحكومي (ضبط أوضاع المالية العامة) أو يعتزم ذلك من خلال توليفة من تخفيض الإنفاق وزيادة الضرائب بصورة كبيرة. فما هي الآثار قصيرة الأجل المحتملة لهذه الخطط؟

نظرا لأن هذه الخطط كانت شائعة تماما، يقدم لنا التاريخ إرشادات جيدة. فعبر الثلاثين عاما المنصرمة، كانت هناك ١٧٣ نوبة اعتمد فيها ١٧ اقتصادا متقدما تدابير خاصة بالموازنة ترمى إلى التقشف المالي. (وهذه البلدان هي: إسبانيا وأستراليا وألمانيا وآيرلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا والدانمرك والسويد وفرنسا وفنلندا وكندا والمملكة المتحدة والنمسا وهولندا والولايات المتحدة واليابان). وبلغ متوسط حجم ضبط أوضاع المالية العامة نحو ١٪ من إجمالي الناتج المحلى سنويا.

ومن أجل التوصل إلى تقديرات لآثار ضبط أوضاع المالية العامة، تعتمد بحوث صندوق النقد الدولي على حسابات وسجلات تاريخية لإجراءات السياسة-زيادة الضرائب وخفض الإنفاق- التي كان دافعها هو الرغبة في تقليل العجز، وهي مقياس لإجراءات السياسة أكثر دقة من تلك المقاييس المستخدمة في الدراسات السابقة، التي اعتمدت عادة على التغير المشاهد في عجز الميزانية معدلا حسب الدورة الاقتصادية (راجع الإطار).



قياس ضبط أوضاع المالية العامة

يركز مقياس ضبط أوضاع المالية العامة المستخدم في هذا المقال على إجراءات السياسة - زيادة الضرائب أو تخفيض الإنفاق - التي تتخذها الحكومات بقصد تقليل عجز الميزانية. قد يبدو هذا هو الأمر الطبيعي لكنه ليس هو الطريقة التي استُخدمت في قياس ضبط أوضاع المالية العامة في الدراسات السابقة (مثل دراسة Giavazzi and Pagno, 1990، ودراسة

ويُقاس ضبط أوضياع المالية العامة في الدراسات السابقة بنتائج الميزانية الناجحة. وتحديدا، يستخدم الرصيد الأولى المعدل لاستبعاد العوامل الدورية - الرصيد الأولى المعدل حسب الآثار التقديرية لتقلبات الدورة الاقتصادية - كمقياس للتقشف المالي. والتصحيح لاستبعاد العوامل الدورية مطلوب؛ لأن إيرادات الضرائب والإنفاق الحكومي يتحركان بصورة آلية مع الدورة الاقتصادية. والمأمول بعد إجراء هذا التصحيح الدورى، هو أن التغيرات التى تطرأ على المتغيرات المالية ستعكس قرارات صناع السياسة بتغيير معدلات الضرائب ومستويات الإنفاق. ومن ثم، فإن ارتفاع الرصيد الأولى المعدل لاستبعاد العوامل الدورية لابد أن يعكس من حيث المبدأ قرارا سياسيا متعمدا لتقليل العجز.

بيد أنه يتضح من الناحية التطبيقية أن نتائج الموازنة مقياس غير كامل لنوايا السياسة. وتتمثل إحدى المشكلات في أن التصحيح لاستبعاد العوامل الدورية يعانى من أخطاء القياس، وهو يعجز بصفة خاصة عن استبعاد التقلبات في إيرادات الضرائب الحكومية المرتبطة بتحركات أسعار الأصول وأسعار السلع الأولية من البيانات المالية، مما يسفر عن تغيرات في الرصيد

الأولى المعدل لاستبعاد العوامل الدورية والتى لا ترتبط بالضرورة بتغيرات فعلية في السياسة. على سبيل المثال، ففي حالة آيرلندا عام ٢٠٠٩، أدى انهيار أسعار الأوراق المالية والمساكن إلى حدوث انخفاض حاد في الرصيد الأولى المعدل دوريا على الرغم من زيادة الضرائب وتخفيض الإنفاق بما يتجاوز ٥, ٤٪ من إجمالي الناتج المحلى.

وهناك مشكلة أخرى هي أن هذا المنهج المعياري يغفل الدوافع الكامنة وراء الإجراءات المالية. ومن ثم، فهو يضم سنوات عمدت فيها الحكومات إلى تشديد السياسة لكبح الطلب المحلي المفرط. فعلى سبيل المثال، حدث ازدهار في أسعار الأصول ونمو سريع في فنلندا عام ٢٠٠٠، وقررت الحكومة خفض الإنفاق لتقليل خطر فورة النشاط الاقتصادي. وإذا جاء التشديد المالي استجابة لضغوط الطلب المحلى، فإنه لا يصلح لتقدير آثار السياسة المالية قصيرة الأجل على النشاط الاقتصادي، حتى وإن اقترن بزيادة حادة في الرصيد الأولي

ويتضح أن هذه المشكلات المتعلقة بالرصيد الأولى المعدل دوريا تؤدى إلى تحيز التحليل نحو التقليل من شأن الآثار الانكماشية والمبالغة في الآثار التوسعية. وتنشأ نزعة إلى اختيار الفترات المقترنة بنتائج نمو مواتية ولكن لا يتم فيها اتخاذ أي تدابير فعلية للتقشف. وتنشأ أيضا نزعة لإغفال حالات التقشف المالي المقترنة بنتائج النمو غير المواتية. وترتب على استخدام مقياس مفضل استنادا إلى إجراءات السياسات التوصل إلى نتيجة واضحة مفادها أن ضبط أوضاع المالية العامة يكون باعثا على الانكماش، كما هو موضح في

وباستخدام هذا المقياس الأفضل، تصبح الأدلة المستمدة من الماضى واضحة: وتفيد بأن ضبط أوضاع المالية عادة ما يؤثر تأثيرا قصير الأجل يتمثل في تخفيض الدخول وزيادة البطالة، ذلك أن ضبط الأوضاع المالية بمقدار ١٪ من إجمالي الناتج المحلى يقلل الدخول المعدلة حسب التضخم بنحو ٦,٠٪ ويزيد معدل البطالة بنحو ٥,٥ نقطة مئوية (راجع الشكل ٢) خلال عامين، مع استرداد بعض العافية بعد ذلك. وينخفض كذلك إنفاق الأسر المعيشية والشركات، مع توافر عدد قليل من الأدلة على تحول الطلب من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

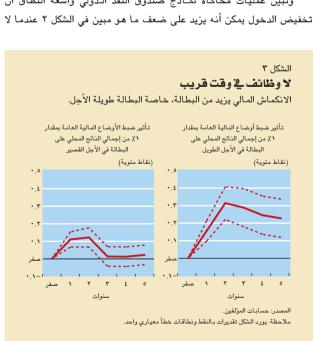
وبلغة أهل الاقتصاد، فإن ضبط أوضاع المالية العامة باعث على الانكماش. وهذا الاستنتاج مناقض للمقولات السابقة في الدراسات الاقتصادية التي تؤكد أن خفض عجز الميزانية يمكن أن يحفز النمو في الأجل القصير.

ألا توجد مسكنات للألم؟

ويزداد انخفاض الدخول المترتب على ضبط أوضاع المالية العامة إذا لم تخفف البنوك، أو لم تستطع أن تخفف، بعض الآلام من خلال تقديم دفعة تنشيطية من السياسة النقدية. ويرجع ذلك إلى أن الانخفاض في أسعار الفائدة المقترن بتقديم دفعة تنشيطية نقدية يدعم الاستثمار والاستهلاك، ومن ثم فالانخفاض المصاحب في قيمة العملة يعزز الصادرات الصافية. وكانت كل من آيرلندا عام ١٩٨٧ وفنلندا وإيطاليا عام ١٩٩٢ أمثلة على البلدان التي اضطلعت بضبط أوضاع المالية العامة، بينما التخفيضات الكبيرة في قيمة عملاتها ساعدت على تعزيز الصادرات الصافية.

ولسوء الحظ، فإن مسكنات الآلام هذه ليست في المتناول في ظل المناخ الراهن. فلا يمكن للبنوك المركزية في كثير من الاقتصادات أن تقدم سوى دفعة تنشيطية نقدية محدودة نظرا لأن أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية قريبة من الصفر (راجع مقال «سلوك غير تقليدي» في هذا العدد من التمويل والتنمية). وإضافة لذلك، فإذا أخذ كثير من البلدان بالتقشف المالي في نفس الوقت، فمن المرجح أن يغدو الانخفاض في الدخول أكبر في كل بلد، نظرا لأنه ليس في استطاعة البلدان كافة أن تقلل قيمة عملتها وتزيد صادراتها الصافية

وتبين عمليات محاكاة نماذج صندوق النقد الدولى واسعة النطاق أن



تستطيع البنوك المركزية أن تخفض أسعار الفائدة وعندما تضطلع بلدان كثيرة بتقشف مالى في الوقت نفسه. وهكذا، فإن عمليات المحاكاة هذه تبين أن ضبط أوضاع المالية العامة من المرجح أن يكون انكماشيا بدرجة أكبر حاليا (أي زيادة تخفيض الدخل في الأجل القصير) مما حدث في النوبات الماضية.

كذلك تبين الأدلة التاريخية أن ضبط أوضاع المالية العامة المستند إلى تخفيض الإنفاق أقل إيلاما من الضبط القائم على فرض زيادات في الضرائب. ويرجع هذا الأمر، إلى حد كبير، إلى أن البنوك المركزية تخفض أسعار الفائدة بدرجة أكبر بعد تخفيض الإنفاق. ومرة أخرى، فليس هذا هو السبيل الذي تستطيع بلدان كثيرة الاعتماد عليه حاليا.

وقد يبدو أن ضبط أوضاع المالية العامة أقل إيلاما عندما تكون الأسواق أكثر انشغالا بخطر توقف الحكومات عن سداد ديونها، الأمر الذي يمكن أن يمثل انعكاسا لما يسمى تأثير الثقة: أي أن البلد الذي يتصدى للوضع المالي يمكنه أن يمنح الثقة إلى الأسواق المالية والمستهلكين والشركات، مما يجعلها تنفق أكثر. لكن بحوث صندوق النقد الدولي قد توصلت إلى أنه حتى في هذه الحالات، فإن الآثار باعثة على الانكماش في المتوسط، مع عدم توافر أي أدلة على حدوث أي طفرة في الاستهلاك والاستثمار.

ألم طويل الأجل

يودى الانكماش المالي إلى ارتفاع معدلات البطالة قصيرة الأجل والبطالة طويلة الأجل، كما هو مبين في الشكل ٣، لكن التأثير أكبر بكثير في حالة البطالة طويلة الأجل، ويُقصد بها فترات البطالة التي تدوم أكثر من ستة أشهر. وإضافة لذلك، ففي خلال ثلاث سنوات ينتهي الارتفاع في البطالة قصيرة الأجل الناجمة عن ضبط أوضاع المالية العامة، لكن البطالة طويلة الأجل تظل مرتفعة حتى بعد مرور خمس سنوات.

وهكذا، فإن ضبط أوضاع المالية العامة يزيد آلام من يرجح أن يعانوا أشد المعاناة - وهم العاطلين عن العمل لآجال طويلة، وذلك مبعث قلق خاص حاليا؛ حيث إن نسبة العاطلين لآجال طويلة قد زادت في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال الركود الكبير. وحتى في البلدان التي لم تشهد زيادة - مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان - كانت نسبتهم بالغة الارتفاع بالفعل حتى قبل الركود.

ويقترن فقدان الوظيفة بخسارة مستمرة في الدخل، وبآثار معاكسة على الصحة، وانخفاض الأداء الأكاديمي وإمكانات الحصول على دخل بالنسبة لأبناء العمال النازحين (راجع تحقيق «مأساة البطالة» في عدد ديسمبر ٢٠١٠ من مجلة التمويل والتنمية). وتتفاقم هذه الآثار المعاكسة كلما طال أمد بقاء المرء عاطلا عن العمل.

وإضافة لذلك، تقلل فترات البطالة الطويلة من احتمالات إعادة التوظيف. على سبيل المثال، فإن فرصة إعادة توظيف شخص ظل عاطلا عن العمل لأكثر من ستة أشهر في الولايات المتحدة خلال الشهر التالي تبلغ واحدا من عشر فرص، مقابل واحد من ثلاث فرص بالنسبة للشخص الذي يبقى عاطلا لمدة تقل عن شهر. وهكذا، فإن الزيادة في البطالة طويلة الأجل تنطوي على خطر ترسخ البطالة باعتبارها مشكلة هيكلية نظرا لفقدان العمال للمهارة وانفصالهم عن قوة العمل- وهي ظاهرة يشار إليها باسم «التخلفية» (دراسة Blanchard and .(Summers, 1986

وتهدد البطالة طويلة الأجل التلاحم الاجتماعي. وقد توصل مسح للآراء أجري في ٦٩ بلدا في مختلف أنحاء العالم إلى أن تجربة البطالة تؤدي إلى تبني آراء أكثر سلبية عن فعالية الديمقراطية، وتزيد الرغبة في وجود قائد مارق. وقد تبين أن الآثار أشد بروزا بالنسبة للعاطلين لأجل طويل.

هل هو عدم المساواة؟

تتمثل الطريقة التقليدية لتقسيم الكعكة الاقتصادية في توزيع الأجور والأرباح والريع. ويرجع ذلك إلى أزمنة كانت فيها أدوار العمال، والرأسماليين، وأصحاب الأراضي متمايزة تماما. وعلى الرغم من أن هذا التمايز قد تاكل نوعا ما بمرور الوقت، فإن الفصل بين الأجور وأشكال الدخل الأخرى يمثل نقطة البدء لوصف كيفية تقسيم الدخل بين مين ستريت، ووول ستريت.

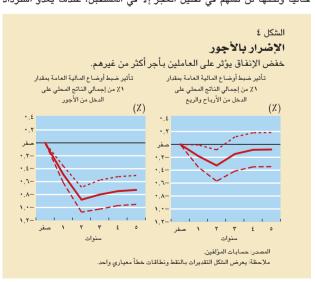
فكيف يؤثر ضبط أوضاع المالية العامة على توزيع الدخل بين العاملين بأجر وغيرهم؟ تبين البحوث أن تحمل الألم لا يتم بالتساوي: نظرا لأن ضبط أوضاع المالية العامة يقلل الشريحة التي تذهب للعاملين بأجر من الكعكة. فمقابل كل ضبط مالي قدره ١٪ من إجمالي الناتج المحلي، ينكمش الدخل من الأجور المعدلة حسب التضخم بمقدار ٩,٠٪، في حين لا تنخفض معدلات الأرباح والريع المعدلة حسب التضخم إلا بمقدار ٣,٠٪. كذلك، ففي حين يستمر الانخفاض في الدخل من الأجور بمرور الوقت، فإن الانخفاض في الأرباح والريع لا يستمر إلا لفترة قصيرة (راجع الشكل ٤).

ومع ذلك، فإن أسباب انخفاض الأجور بقدر أكبر من انخفاض الأرباح والربيع لم تخضع بعد لدراسة كثير من خبراء الاقتصاد. ويدعو بعض خطط التقشف المالي إلى تخفيض الأجور في القطاع العام، مما يوفر قناة مباشرة لهذا التأثير. لكن يمكن أن تكون هناك قنوات غير مباشرة أيضا، مثلا لأن ضبط أوضاع المالية العامة يرفع معدل البطالة، خاصة نسبة العاطلين لأجل طويل إلى إجمالي العاطلين. (راجع تحقيق «العاطلون في أوروبا» في هذا العدد من التمويل والتنمية للاطلاع على أدلة على أن البطالة تزيد عدم المساواة في الدخل).

الخلاصة

تبين البحوث المطروحة في هذا التحقيق أهمية وضع توقعات واقعية عن العواقب قصيرة الأجل لضبط الأوضاع المالية: فالمرجح أن يقلل الدخول— ويلحق ضررا بالعاملين بأجر أكثر من غيرهم— ويزيد البطالة، خاصة البطالة طويلة الأجل. وينبغي موازنة هذه التكاليف مقابل المنافع المحتملة في الأجل الطويل التي يمكن أن يحققها ضبط أوضاع المالية العامة— مثل تخفيض أسعار الفائدة وتخفيف عبء مدفوعات الفائدة، بما يسمح بتقليل الضرائب التشويهية (وهي تلك التي تحبط السلوك المرغوب).

وبالتالي، ستتحقق فائدة ذات طبيعة خاصة من التدابير المالية المعتمدة حاليا ولكنها لن تسهم في تقليل العجز إلا في المستقبل، عندما يغدو استرداد



العافية أقـوى. وتشمل الأمثلة على ذلك ربط سن التقاعد القانونية بالعمر الافتراضي وتحسين كفاءة برامج الاستحقاقات. وعلى النقيض من ذلك، فإن التعجيل بضبط أوضاع المالية العامة بلا داع يثير مخاطر إطالة أمد التعافي من البطالة في كثير من الاقتصادات المتقدمة. ومن ثم فإن البلدان التي يُتاح لها مجال للقيام بذلك ينبغي أن تختار وتيرة أبطأ للتقشف المالي تقترن بسياسات لدعم النمو (Lagarde, 2011). وفي بلدان مثل الولايات المتحدة، حيث لا يزال ارتفاع البطالة عند مستوى تاريخي وحيث تبلغ البطالة طويلة الأجل مستويات منذرة بالخطر، يقتضي الأمر اتباع سياسات أكثر فعالية لحفز توفير الوظائف وزيادة ثقة المستهلك، بما في ذلك اتخاذ تدابير مثل دعم الرهن العقاري لأصحاب المساكن المتعثرين.

وينبغي أن توضح خطط ضبط أوضاع المالية العامة بجلاء كيف ستتصدى السياسات للصدمات، مثل زيادة بطء النمو عن الوتيرة المتوخاة في الخطة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تنص الخطط على إعفاء إعانات البطالة من التخفيض في حالة حدوث نمو أبطأ مما تفترضه الخطة. ويحكي لنا التاريخ أن الخطط المالية تنجح عندما تسمح «ببعض المرونة في حين تحافظ على أهداف ضبط أوضاع المالية العامة متوسطة الأجل على نحو يحظى بالمصداقية» (IMF, 2011 ،

لورانس بول، أستاذ علم الاقتصاد في جامعة جونز هوبكنز. ودانييل لي خبير اقتصادي، وبراكاش لونغاني مستشار، وكلاهما من إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي. ويستند هذا المقال إلى بحوث أجراها أحد المؤلفين بالاشتراك مع جيمي غواهاردو، وأندريا بيسكاتوري.

المراجع:

Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna, 2010, "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending," in Tax Policy and the Economy, Vol. 24, ed. by Jeffrey R. Brown (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Blanchard, Olivier J., and Lawrence H. Summers, 1986, "Hysteresis and the European Unemployment Problem," NBER Macroeconomics Annual 1986, Vol. 1 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press), pp. 15–90. Cameron, David, 2011, "Full Transcript: Speech to World Economic Forum Annual Meeting 2011," New Statesman, January 28.

Giavazzi, Francesco, and Marco Pagano, 1990, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries," in NBER Macroeconomics Annual, Vol. 5, ed. by Olivier Jean Blanchard and Stanley Fischer (Cambridge, Massachusetts: MIT Press), pp. 75–122.

Guajardo, Jaime, Daniel Leigh, and Andrea Pescatori, 2011, "Expansionary Austerity: New International Evidence," IMF Working Paper 11/158 (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF), 2010, "Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation," World Economic Outlook (Washington: October).

——, 2011, "What Failed and What Worked in Past Attempts at Fiscal Adjustment," Appendix 4 in Fiscal Monitor (Washington: April). Lagarde, Christine, 2011, "Don't Let Fiscal Brakes Stall Global Recovery," The Financial Times, August 15.

Mauro, Paolo, ed., 2011, Chipping Away at the Public Debt: Sources of Failure and Keys to Adjustment in Public Debt (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.).