

الجارتان والمالية العامة

واجهت كل من كندا
والولايات المتحدة
عجزا متزايدا في
الموازنة وارتفاعا
في الدين العام،
لكنهما اختلفتا في
النتائج

جيرى جوناس، وجميلة
سنجق

Jiri Jonas and Cemile
Sancak

الدين العام تزايداً سريعاً في كثير من
الاقتصادات المتقدمة نتيجة لما حدث
أخيراً من هبوط اقتصادي عالمي شديد.
وصار على تلك البلدان الآن أن تضطلع بتصحيحات غير
مسبوقة في الإنفاق والضرائب (أي المالية العامة) لضمان
استمرار القدرة على تحمل الديون. وتقدم المحاولات
المبكرة للتصحيح المالي دروساً مهمة يستهدي بها صناع
السياسات في هذا الجهد. ونتأمل هنا الجهود المبذولة منذ
أكثر من عقد مضى في كندا والولايات المتحدة التي تقدم
دروساً لقضايا اليوم.

وقد واجه كلا البلدان عجزاً متنامياً في المالية العامة
وارتفاعاً في الدين العام خلال الثمانينات من القرن
الماضي، وقد ثبت أن المحاولات المبدئية لتصحيحهما
كانت غير كافية. ومع تصاعد العجز والدين خلال النصف
الأول من تسعينات القرن الماضي، استحدثت كلا البلدان
خططاً للتصحيح لاستعادة استمرار القدرة على تحمل الدين.
ففي كندا، اعتمدت خطة عام ١٩٩٥ التي طرحت في موازنتي
١٩٩٤ و١٩٩٥، بشدة على تدابير الإنفاق لتخفيض العجز
الاتحادي إلى ما لا يزيد على ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي

بحلول السنة المالية ١٩٩٧ (سنة الإنفاق التي بدأت في أول
إبريل ١٩٩٦ وانتهت في ٣١ مارس ١٩٩٧). وكانت الغاية
النهائية هي التوصل إلى ميزانية متوازنة. وفي الولايات
المتحدة، استخدم «قانون تسوية الميزانية الشامل» لعام
١٩٩٣ تخفيض الإنفاق وزيادة الضرائب على حد سواء
بهدف تخفيض العجز الاتحادي من ٥٪ من إجمالي الناتج
المحلي إلى ٢,٥٪ في عام ١٩٩٧.

وقد نجح كلا البلدان في تحسين توازن المالية العامة
وتحويل مسار نمو نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي.
وفي كندا، تحسن ميزان المالية العامة الكلي بنسبة ٥٪ من
إجمالي الناتج المحلي على مدى السنوات المالية من ١٩٩٥
إلى ١٩٩٧، وتحول إلى تحقيق فائض في السنة المالية
١٩٩٨، واستمر هذا الفائض حتى بداية الركود العالمي في
٢٠٠٧-٢٠٠٨. وفي الولايات المتحدة أيضاً، تحسن رصيد
المالية العامة الكلي باطراد بنسبة ٥٪ من إجمالي الناتج
المحلي خلال الأعوام من ١٩٩٣ إلى ١٩٩٨، حتى أنه حقق
فائضاً خلال الأعوام من ١٩٩٨-٢٠٠١. إلا أن الفائض في
الولايات المتحدة لم يدم طويلاً، وبحلول عام ٢٠٠٣ تجاوز
عجز الموازنة ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي.



فلماذا تفاوتت نتائج المالية العامة خلال العقد الأول من الألفية الثالثة رغم النجاح المبدئي في كلا البلدين؟ يتعلق جزء من تفسير هذا التفاوت بالاختلافات في منهج كبح العجز. فيرجع التحسن في الولايات المتحدة - في شق منه - إلى إصلاحات الإنفاق والضرائب، لكنه جاء أيضا نتيجة للنشاط الاقتصادي القوي، والنمو الكبير في المكاسب الرأسمالية الذي ولد إيرادات ضريبية لم يتسن الحفاظ عليها- لكنها أدت إلى تراخي يقظة البلاد حيال المالية العامة. وفي غضون ذلك، نفذت كندا إصلاحات هيكلية عميقة في سياسة الإنفاق والضرائب كان لها تأثير أطول مدى.

اختلالات المالية العامة تستحث العمل

قبل أن يشرع البلدان في جهودهما من أجل التصحيح في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، كانت ظروفهما الاقتصادية وظروف ميزانيتيهما متماثلة. وكانت أرصدهما الأولية (قبل أخذ مدفوعات الفائدة في الحسبان) متطابقة تقريبا (راجع الشكل ١، اللوحة العليا)، إلا أنه إذا أضيفت مدفوعات الفائدة، فسيكون رصيد المالية العامة الكلي لكندا أسوأ (راجع الشكل ١، اللوحة السفلى). وكانت نسب الدين تزداد بسرعة في كلا البلدين (راجع الشكل ٢)، وكانت معدلات النمو الاقتصادي متماثلة خلال فترتي التصحيح المتداخلتين (راجع الشكل ٣). وقد كان لعوامل الدورة الاقتصادية مثل الركود العالمي وارتفاع أسعار الفائدة دور في زيادة نسب الدين مثلما فعلت العوامل الهيكلية كربط العديد من برامج الإنفاق بمؤشر التضخم في كندا. وازداد ارتفاع نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي بسبب السياسات الحافزة الرامية إلى تعزيز النمو الاقتصادي، بما في ذلك تخفيض الضرائب وزيادة الإنفاق.

ورأى البلدان في تزايد الدين العام تهديدا للرخاء الاقتصادي، وإن كان لأسباب مختلفة نوعا ما. فقد أكدت الحكومة الكندية الانعكاسات السلبية لارتفاع مدفوعات الفائدة على النمو، وأهمية الإنصاف بين الأجيال (أي ألا تدفع الأجيال القادمة من المواطنين فاتورة المواطنين الحاليين)، وضرورة الحفاظ على القدرة على الإنفاق على البرامج العامة القيمة مثل الرعاية الصحية، وتوفير الضمانات لكبار السن، دون تعريض استمرارية أوضاع المالية العامة على المدى الطويل للخطر. وقد أكدت حكومة الولايات المتحدة التأثير السلبي لارتفاع أسعار الفائدة على الاستثمار الخاص، ومن خلال تلك القناة، على النمو الاقتصادي.

كذلك تباينت خطط التصحيح في البلدين. ففي كندا، اضطلعت خطة عام ١٩٩٥ بتخفيض كبير في الإنفاق، وبتنفيذ تدابير هيكلية عميقة بناء على مراجعة شاملة للإنفاق، وإصلاح برنامج التأمين ضد البطالة، ومراجعات كبرى لنظام تحويلات الإيرادات الاتحادية إلى المقاطعات، وإصلاح معاشات التقاعد. وقد اختارت السلطات تصحيح الموارد المالية العامة من خلال تخفيض الإنفاق بصورة أساسية، لأن عبء الضرائب كان أعلى بالفعل منه في الولايات المتحدة، الشريك التجاري الرئيسي لكندا. وقد تضمن قانون تسوية الميزانية الشامل لعام ١٩٩٣ في الولايات المتحدة ضوابط على الإنفاق وتدابير لزيادة إيرادات الضرائب.

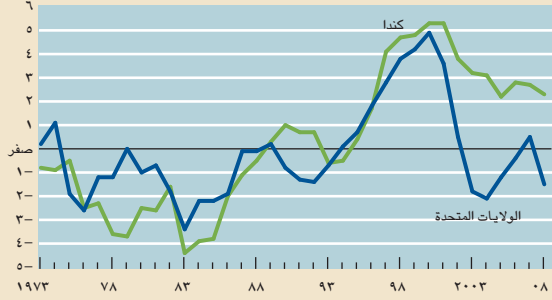
النجاح المبدئي

تبين في كلا البلدين أن تخفيض العجز كان أكبر مما كان متوقعا، ولكن ذلك بدوره، يسهم في تفسير التطورات المتناقضة خلال العقد التالي لأسباب مختلفة.

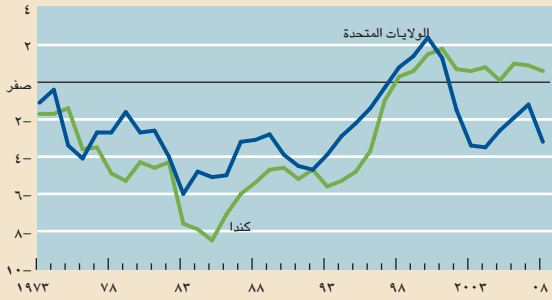
الشكل ١

متزمتان تقريبا

خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٠، شهدت الولايات المتحدة وكندا تطورات مالية مماثلة. وقد انتهج الرصيد الأولي لدى كل منهما، كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (أي قبل مدفوعات الفوائد) مسارا مقاربا للآخر... (الرصيد الأولي، % من إجمالي الناتج المحلي)



... إلا أنه إذا أضيفت مدفوعات الفائدة، فسيكون أداء كندا أسوأ. (الرصيد الكلي، % من إجمالي الناتج المحلي)

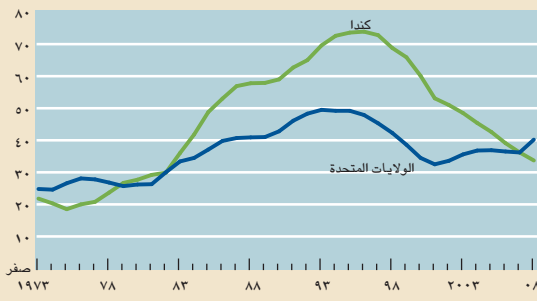


المصادر: وزارة المالية في كندا، ومكتب الموازنة التابع للكونغرس الأمريكي.

الشكل ٢

الاقتراض بوفرة

نما الدين الحكومي في كل من كندا والولايات المتحدة، كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، بسرعة من أوائل الثمانينات وحتى منتصف التسعينيات من القرن الماضي، عندما بدأت تترسخ الجهود الحكومية لتخفيض العجزات، وحدثت طفرة في الإيرادات في الولايات المتحدة. (الدين العام، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: وزارة المالية في كندا، ومكتب الموازنة التابع للكونغرس الأمريكي.

سياسات سوق العمل، وتمويل النظام، مما ساعد على تحسين الحوافز على العمل، وتقليل التكلفة الباهظة لنظام تأمينيات البطالة:

- مراجعات كبرى لنظام التحويلات إلى المقاطعات أدت إلى زيادة فعالية التكاليف والمرونة، بالإضافة إلى حفز المقاطعات على الحد من إنفاقها الاجتماعي الإضافي؛

- إصلاحات خطة التقاعد الكندية على مستوى الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات مما عزز القدرة على الاستمرار في تحمل الدين في الأجل الطويل.

وقد استمرت هذه الإصلاحات العميقة بفضل الدعم الشعبي القوي، الذي ساعدت الحكومة في بنائه من خلال استراتيجية تواصل مكثفة، تشمل المؤتمرات الوطنية والإقليمية التي نظمها وزير المالية على المستوى الفيدرالي، ومناقشات عامة موضوعية عبر البلاد. وقد تزايد الوعي لدى الكنديين بانعكاسات ارتفاع مستويات الدين على النمو والإنصاف بين الأجيال وكذلك الطرق التي أدت بها أعباء خدمة الدين - التي استهلكت ٣٥٪ من الإيرادات الحكومية في أوائل التسعينات من القرن الماضي - إلى انحراف مسار الموارد عن الإنفاق الأكثر إنتاجية.

علاوة على ذلك، تبنت الحكومة فرضيات حذرة بشأن الاقتصاد الكلي والمالية العامة، مما ساعد على تحقيق محصلة إجمالية أفضل مما كان متوقعا وبصورة دائمة، الأمر الذي زاد الثقة العامة في خطة عام ١٩٩٥. وقد أُدرج احتياطي طوارئ (بنسبة ٠.٤٪ من إجمالي الناتج المحلي) ضمن التقديرات المحتملة للعجز لتغطية مخاطر الأحداث التي لا يمكن التنبؤ بها وأخطاء التنبؤ. وكان يمكن استخدام هذا الاحتياطي لموازنة الإنفاق، لكن لم يكن يتسنى استخدامه في تمويل مبادرات جديدة. وفي نهاية الأمر، لم تكن هناك حاجة للاحتياطي، واستُخدم في سداد الدين.

تباعد مسارات المالية العامة

بدأ مركزا المالية العامة لكلا البلدين في التباعد في أوائل الألفية الثالثة. فقد تدهور مركز المالية العامة للولايات المتحدة، وتجاوز العجز ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٠٣. وعلى النقيض من ذلك، ظل رصيد كندا العام يحقق فائضا حتى نشوب الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، وتعتبر نسبة صافي

ففي الولايات المتحدة، توقع مكتب الموازنة التابع للكونغرس (١٩٩٣) أن يؤدي قانون تسوية الميزانية الشامل لعام ١٩٩٣ إلى تخفيض العجز بمقدار النصف ليصل إلى ٢.٧٪ بحلول عام ١٩٩٧، وتوقع أن يزيد العجز بعد ذلك مرة أخرى. بيد أن العجز الفعلي قارب الصفر في عام ١٩٩٧، وتحول رصيد الميزانية إلى تسجيل فائض تجاوز ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٠٠. وتكشف هذه المقارنة بين الخطط والنتائج الكثير من مصادر النجاح المبدئي، وأجله المحدود. وكان تخفيض العجز الذي كان أكبر بكثير من المتوقع مدفوعا بارتفاع الإيرادات، خاصة إيرادات ضريبة الدخل الشخصي (راجع الشكل ٤)، ومدفوعا بقدر أقل بالإنفاق الإلزامي الذي كان أقل من المتوقع (ويتمثل أساسا في برامج الرعاية الصحية، والمساعدات الطبية، والضمان الاجتماعي). وتمسك الكونغرس بما وضعه من حدود قصوى لبند الإنفاق الاختياري.

وترجع زيادة الإيرادات إلى حد كبير إلى الطبيعة التصاعدية للنظام الضريبي الاتحادي في الولايات المتحدة. وقد أدى الارتفاع السريع في الدخل الحقيقية خلال التسعينات من القرن الماضي إلى دخول مزيد من دافعي الضرائب في شرائح ضريبية أعلى. وعندما ساء توزيع الدخل، ذهب حصة متزايدة من الدخل إلى الأفراد ذوي الدخل المرتفع الذين كانوا يدفعون معدلات أعلى من الضريبة. إضافة إلى ذلك تمخض انتعاش سوق الأسهم عن زيادة المكاسب الرأسمالية، الأمر الذي أدى إلى زيادة إيرادات الضريبة على دخل الأفراد.

أما في كندا، فقد جرى تخفيض العجز الكلي في المالية العامة بنسبة ٤.٧٪ من إجمالي الناتج المحلي على مدى ثلاث سنوات، متجاوزا بذلك هدف الخطة. وهبط الإنفاق بأكثر مما كان متوقعا، وهو ما يرجع في شق منه إلى أن تكاليف الفائدة كانت أدنى مما كان متوقعا. كذلك تجاوزت الإيرادات الهدف المحدد، لكن إسهامها الكلي في تخفيض العجز كان أقل من إسهام الإنفاق. واستمر مركز المالية العامة في التحسن بعد الأعوام الثلاثة المستهدفة، وتحول الرصيد العام إلى تحقيق فائض خلال الفترة من ١٩٩٧ إلى ١٩٩٨.

وقد كانت المحصلة الناجحة في كندا ترجع إلى عملية كبرى لإعادة هيكلة دور الحكومة الفيدرالية، وتركزت التدابير الهيكلية العميقة حول أربع ركائز:

- مراجعة شاملة للإنفاق ساعدت على إعادة تركيز دور الحكومة عن طريق فحص الصلاحيات المنوطة بالحكومة الفيدرالية ككل، وبكل وزارة على حدة؛
- إصلاح في سوق العمل أدى إلى إصلاح شامل لنظام المزايا إلى جانب



الدين إلى إجمالي الناتج المحلي في كندا الآن هي الأقل بين بلدان مجموعة السبعة (كندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة).

وبالنظر فيما مضى، يتضح أن ما شهدته الولايات المتحدة من تحسن في المالية العامة في أواخر تسعينات القرن العشرين وأوائل الألفية الثالثة قام على أساس أقل صلابه، لأنه كان مدفوعاً - في شق منه - بعوامل مؤقتة تتعلق بطفرة سوق الأسهم، والمكاسب الرأسمالية المحققة، إلى جانب قوة النشاط الاقتصادي المدعومة بالتوسع السريع في الائتمان. وفي أوائل الألفية الثالثة، ثار جدل بين صناعات السياسات حول ما يمكن عمله إزاء فوائض المالية العامة، وأعربوا عن قلقهم بشأن انعكاسات تلاشي الدين العام. ولم يتوقع أحد أن يصل كل من العجز في المالية العامة والدين كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي إلى أعلى مستوياتهما بعد الحرب بحلول نهاية العقد. وبدت آفاق المالية العامة وقتئذٍ مواتية، الأمر الذي يسر تخفيف انضباط المالية العامة.

احتمالات استمرار تصحيح المالية العامة المبني على إصلاحات هيكلية أكبر مقارنة بالتحسينات المبنية على عوامل مؤقتة.

بيد أن فوائض المالية العامة في الولايات المتحدة لم تستمر، ودين الحكومة الفيدرالية لم يتلاش. فقد أسهم تزايد الإنفاق، وكذلك انخفاض الإيرادات بصفة خاصة في عودة العجز إلى الظهور، وفي تدهور نسبة الدين. ومرة أخرى صار انخفاض إيرادات الضريبة على الدخل الفردي هو القوة المحركة الغالبة، إذ كان يمثل ثلاثة أرباع انخفاض الإيرادات. أما فيما يتعلق بالإنفاق في كل الفئات تقريباً، مقيساً كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، فقد زاد خلال الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٣.

وعلى النقيض من ذلك، استمر ما أنجزته كندا من مكاسب من التصحيح والتي حققتها خطة عام ١٩٩٥ خلال الأعوام اللاحقة لأنها جاءت نتيجة لإصلاحات هيكلية جوهرية. فقد أدت خطة ١٩٩٥ إلى زيادة الفائض الأولي إلى أكثر من ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية ١٩٩٧. ومع استمرار ثبات نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي في مسار هبوطي، قررت الحكومة تثبيت مسار الإنفاق بحرص وتنفيذ تخفيضات ضريبية، مع الاستمرار في استخدام فرضيات حذرة على صعيد الاقتصاد الكلي والمالية العامة. ونتيجة لذلك، بدأت الإيرادات تنخفض، وبدأت وتيرة تخفيض الإنفاق في التباطؤ تدريجياً اعتباراً من السنة المالية ١٩٩٨. واستمرت الفوائض الأولية طوال أحد عشر عاماً متوالية. وفي غضون أقل من عقد واحد انخفض صافي الدين الاتحادي بنسبة ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

الإصلاحات الهيكلية هي الأهم

ما هي الدروس المستفادة من تجربتي الولايات المتحدة وكندا في مجال تصحيح المالية العامة؟

يتمثل الدرس الرئيسي في أن احتمالات استمرار تصحيح المالية العامة المبني على إصلاحات هيكلية أكبر، مقارنة بالتحسينات المبنية على عوامل مؤقتة، ففي خلال التسعينات من القرن العشرين خفضت كل من كندا والولايات المتحدة العجز المالي لديهما بصورة كبيرة وبأكثر مما كان متوقفاً - بل حققنا فوائض في الموازنة. ورغم ذلك، فقد عكست هذه التحسينات المتشابهة عناصر مختلفة تكمن تحتها. ففي الولايات المتحدة، كان التحسن - إلى حد كبير - مدفوعاً

بما تحقق من مكاسب الإيرادات التي لم تكن مبنية على إصلاحات ضريبية، وإنما كانت مرتبطة بطفرة أسعار الأصول التي تبين أنها مؤقتة، وبالتحولات في توزيع الدخل التي ما كانت لتدوم إلى الأبد. وبالفعل فإن الإيرادات، التي تزايدت إلى أكثر مما كان متوقفاً في ظل خطة التصحيح المالي المبدئية، لم يتسن اعتبارها علامة إنذار على أن العجز الأدنى مما كان متوقفاً قد لا يدوم. وعلى النقيض من ذلك، كان التصحيح في كندا مبنياً أساساً على إصلاحات هيكلية. واستمر انضباط الإنفاق طويلاً والذي استُخدم من خلال إعادة هيكلة دور الحكومة وتدابير الإنفاق الهيكلية.

ويتمثل الدرس الثاني في أن تحسن رصيد المالية العامة بوسعه أن يخفف الضغوط من أجل السعي لتحقيق انضباط المالية العامة، حتى ولو كان مبنياً على عوامل مؤقتة. فقد بدأ تجاهل حدود الإنفاق التي كانت قد استحدثت في أوائل التسعينات من القرن العشرين بمجرد أن تحول العجز في الولايات المتحدة إلى فائض، وتم التخلي عنها رسمياً في عام ٢٠٠٢. وفي ذات الوقت، أسهم الاحتمال باستمرار فوائض المالية العامة في اتخاذ قرار بتخفيض الضرائب في أوائل الألفية الثالثة لإعادة الأموال إلى دافعي الضرائب.

وبالنظر إلى حجم الاختلالات في المالية العامة والضغوط على المالية العامة المتوقعة مستقبلاً، والمتصلة بتقدم السكان في السن، سوف يتعين على كثير من الاقتصادات المتقدمة المحافظة على انضباط المالية العامة على مدى عدة سنوات، وربما عدة عقود. فكيف يمكن لصناعات السياسات ضمان استمرار انضباط المالية العامة حتى عندما تعود أوقات الرخاء إلى الاقتصاد العالمي؟ وقد تفيد في هذا الصدد خطط تصحيح المالية العامة المرنة في الأجل المتوسط، ومؤسسات المالية العامة، و/ أو قواعد المالية العامة. وعلى أي حال، فكما ثبت من التزام كندا بتحقيق فوائض في المالية العامة طوال العقد الأول من الألفية الثالثة، فإن الالتزام السياسي بالإدارة السليمة للمالية العامة هو الأمر المهم في نهاية المطاف. ويعتمد ذلك بدوره على الفهم الواضح لتحديات المالية العامة والدعم الواسع لتصحيح المالية العامة من جانب الجمهور. والحقيقة أن استمرارية تصحيح أوضاع المالية العامة في كندا تعكس صلاحيات عامة قوية، كما أن استراتيجية التواصل الحكومية، بشأن ارتفاع مستويات الدين وانعكاساته على النمو والإنصاف بين الأجيال، ساعدت على زيادة الوعي العام بالحاجة إلى تصحيح أوضاع المالية العامة ودعم الإصلاحات الهيكلية. ■

جيرري جوناس وجميلة سنجق، وهما خبيران اقتصاديان رئيسيان في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

هذا المقال يعتمد على التالي:

“United States: The Quest for Fiscal Discipline,” by Jiri Jonas and “Canada: A Success Story,” by Cemile Sancak , Lucy Qian Liu, and Taisuke Nakata.

وكلاهما وارد في كتاب: *Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, edited by Paolo Mauro and published in 2011 by John Wiley & Sons (Hoboken, New Jersey).

المراجع:

Congressional Budget Office, 1993, An Analysis of the President's February Budgetary Proposals (Washington, March).

Department of Finance Canada, 2009, Fiscal Reference Tables (Ottawa).