

التمويل والتنمية

سبتمبر ٢٠١٣ - السعر ٨ دولارات

المياه والنفط

لمحة عن شخصية ستانلي فيشر

الدورات الاقتصادية الإقليمية

أثمن موارد الأرض
بين أيدينا

تحقيقات

أثمن موارد الأرض

٨ نعمة أكبر من اللازم؟

حتى يتسنى للبلدان توظيف ثرائها من الموارد الطبيعية في دفع النمو والحد من الفقر، يتعين عليها موازنة الإنفاق في الوقت الراهن بالاستثمار في المستقبل

١٢ كريس غيريغات وسوزان يانغ

قطرة في المحيط
إدارة المياه الناجحة يجب أن توازن بين الاحتياجات الإنمائية والاعتبارات الاقتصادية

١٦ على الحافة

ليس من الواضح كيف ستتأقلم أسواق النفط مع الأسعار المرتفعة
توماس هلبلينغ

١٩ استخراج إيرادات الموارد

بالنسبة للبلدان الغنية بالنفط والغاز والرواسب المعدنية، يمكن أن يكون رسم سياسات ضريبية وسياسات الإنفاق خادعا
فيليب دانيليل، وسانجيف غوبتا، وتود ماتينا، وأليكس سيفغورا-أوبيرغو

٢٣ الانتعاش المستعصي

الزيادة المتوقعة في النمو نتيجة لطفرات الموارد الطبيعية لم تحدث بعد
أندرو وارنر

٢٦ مخاطر هروب رأس المال

البلدان الغنية بالموارد الطبيعية تواجه مخاطر هروب رأس المال مع سعي الشركات متعددة الجنسيات إلى التهرب من الضرائب
رابح أرزقي وغريغوار روتا-غرازيوسي وليما سينيت

٢٩ حدود أوراسيا الجديدة

ثروة الموارد المعدنية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى تملك مفتاح نقل اقتصاداتها إلى مصاف اقتصادات الأسواق الصاعدة

٣٢ تأمل معي: معادن المستقبل

مارك هورتون وجوناثان دون
ثمة مستقبل آمن وأخضر ومليء بالابتكارات ينتظرنا، ولكنه لن يتحقق إلا بفضل الصخور المدفونة في أعماق الأرض
غلين غوتسليغ

وفي هذا العدد أيضا

٣٤ طريق وعرة

يتعين أن تحقق أمريكا اللاتينية مكاسب كبيرة ومستمرة في الإنتاجية من أجل الحفاظ على معدلات النمو القوية التي حققتها مؤخرا
سيباستيان سوسا وإيفريديكي تسونتا

٤٠ أقرب إلى الوطن

برغم كل ما يقال عن العولمة، يبدو أن الدورات الاقتصادية تحول لتصبح ذات طابع إقليمي متزايد
هيدكي هيراتا وإم إيهان كوسي وكريستوفر أوتوك



كل ما يلمع

في

منامي، أميل القدر المليء بطمي النهر يمينا ويساراً وأرى رقائق الذهب، مئات منها، تتلألأ وهي تظهر من الطين. تتراكم الرقائق في كومة، من صناعي. ينطلق جرس المنبّه فأنتفض مستيقظاً، وفي طرفه عين، تتبدد ثروتي.

وما يحزن في الأمر أن هذه النهاية المفاجئة لحلمي حقيقة واقعة ومألوفة للغاية في بعض الأماكن.

ففي كثير من البلدان، يؤدي اكتشاف مورد طبيعي نفيس، مثل النحاس أو النفط أو أي معدن نادر - إلى خلق آمال عريضة ولكنه لا يحقق المكاسب الاقتصادية المستمرة التي يتوقعها مواطنو هذه البلدان.

ولا شك أن أداء بعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية جيد، إلا أن بلداناً أخرى كثيرة تجد مشقة في تعظيم ثروتها. ففي نصف بلدان منطقة إفريقيا جنوب الصحراء تقريباً، على سبيل المثال، تمثل الموارد الطبيعية حصة مهمة من مجموع الصادرات. إلا أن عدداً كبيراً من هذه البلدان وجد صعوبة في تحويل ثرواته من الموارد إلى محركات للنمو تعمل لفائدة الأجيال القادمة.

ولماذا لا تكون وفرة الموارد الطبيعية النفيسة نقلة اقتصادية حاسمة ومرحلة، أي وسيلة أكيدة للحفاظ على النمو على المدى البعيد؟ تكمن الإجابة على هذا السؤال جزئياً في الطبيعة القابلة للنفاد لبعض الموارد الطبيعية - كأن يجف بئر النفط أو يتوقف المنجم عن العمل. وقد تقصى الاقتصاديون كثيراً من التفسيرات على مدى الأعوام، مثل دورات الانتعاش والكساد للسلع الأولية، وضعف المؤسسات، و«المرض الهولندي»، الذي يعني أن انتعاش قطاع الموارد يخفق النمو في الأجزاء الأخرى من الاقتصاد.

ويتناول هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية عالم إدارة الموارد الطبيعية وي طرح أفكاراً جديدة للحفاظ على إيرادات الموارد على المدى البعيد، لدعم النمو الاقتصادي المطرد.

ونبدأ عددنا الخاص بمقال عنوانه «نعمة أكبر من اللازم؟» لكريس غيريغات وسوزان يانغ، اللذين يبحثان في التحديات التي تواجهها البلدان الغنية بالموارد الطبيعية ويؤيدان استخدام أداة للاستثمار قابلة للاستمرار لمساعدة صانعي السياسات على تحسين تخصيص إيرادات الموارد. وفي مقال بعنوان «قطرة في المحيط»، يتناول بيتر غلايك من معهد المحيط الهادئ اقتصاديات المورد الطبيعي الذي لا نستطيع أن نعيش بدون الماء. ويتناول فيليب دانييل، وسانجيف غوبتا، وتود ماتينا، وأليكس سيغورا-أوبييروغو التحديات التي ينطوي عليها وضع سياسات ضريبية وسياسات للإنفاق في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية في مقال عنوانه «استخراج إيرادات الموارد»، وتغطي مقالات أخرى ظفرات الموارد الطبيعية، والوعد الذي تقدمه ثروة الموارد بتعزيز اقتصادات الحدود في آسيا الوسطى وهروب رأس المال المرتبط بقطاع الموارد الطبيعية. ويقدم لنا توماس هلبلينغ نظرة إلى مستقبل أسواق النفط.

وفي أجزاء أخرى من هذا العدد، يقدم براكاش لونغانني لمحة عن شخصية ستانلي فيشر، الذي تضعه إنجازاته في القطاع العام والقطاع الخاص والدوائر الأكاديمية في طليعة علم الاقتصاد الحديث. وتبحث مقالات أخرى في مسألة ما إذا كان يمكن الحفاظ على النمو في أمريكا اللاتينية، وأسباب هيمنة العوامل الإقليمية على العوامل العالمية في الدورات الاقتصادية، والطرق التي تؤثر بها تحويلات العاملين في الخارج على الاقتصادات. ونأمل أن تجدوا هذا العدد منجماً حقيقياً من الأفكار والتحليلات النفيسة.

جيفري هيدن

رئيس التحرير

٤٤ سؤال كبير عن الدول الصغيرة

هل بمقدورها التغلب على مواطن الضعف المتصلة بأحجامها والنمو بوتيرة أسرع وأكثر اتساقاً؟
سروت جاهان وكي وانغ

٤٨ ما وراء الأسرة المعيشية

التحويلات التي يرسلها المهاجرون إلى أسرهم في الوطن لها أيضاً تأثير كبير على الاقتصاد الكلي
رالف شامي وكونيل فولينكامب

٥٢ القوة عند الإقراض

الميزانيات العمومية القوية للبنوك تساعد على الحفاظ على الائتمان المقدم للاقتصاد أثناء الأزمات
تومر كابان وكاميليا مينوايو

أبواب ثابتة

٢ رسائل إلى المحرر

٣ باختصار

٤ شخصيات اقتصادية

أداء متميز

براكاش لونغانني يقدم لمحة عن شخصية ستانلي فيشر، الأكاديمي ونائب رئيس صندوق النقد الدولي ومحافظ البنك المركزي فوق العادة

٣٨ عودة إلى الأسس

ما المقصود بفجوة الناتج؟

ينظر الاقتصاديون إلى الفرق بين ما ينتجه الاقتصاد حالياً وما يمكن أن ينتجه
سروت جاهان وأحمد صابر محمود

٥٦ استعراض الكتب

حرب الخزائن: تحرير حقبة جديدة من الحرب المالية، خوان ساراتي
صعود بنك الصين الشعبي، ستيفن بيل وهوي فينج

الرسوم التوضيحية: p. 26, Seemeen Hashem/IMF; p. 40, Randy Lyhus.

الصور الفوتوغرافية: Cover, Woods Wheatcroft/Aurora Photos/Corbis; p. 2, Maya Alleruzo/AP/Corbis; p. 3, Ann Summa/Corbis; Philippe Lissac/Godong/Corbis; p. 4, Miriam Alster/epa/Corbis; p. 6, Baz Ratner/Reuters/Newscom; p. 8, Jenny Matthews/Alamy; p. 12, Ocean/Corbis; p. 15, Ocean/Corbis; pp. 16-17, Yva Momatiuk & John Eastcott/Minden Pictures/Corbis; p. 19, Weng Huan/ChinaFotoPress/Zuma Press; p. 22, iStockphoto.com; p. 23, Stringer/Mongolia/Reuters/Corbis; p. 29, AFP/Stringer/Getty Images; p. 32-33, iStockphoto.com, Alex Silver/IMF; p. 34, Werner Rudhart/dpa/Corbis; p. 44, Valérie Koch/Demotix/Corbis; p. 48, Shannon Stapleton/Reuters/Newscom; p. 52, Eric Audras/Altopress/Newscom; p. 54, Jason Stock Photography/Getty Images;

اقرأ على الموقع الإلكتروني www.imf.org/fandd



صفحة مجلة التمويل والتنمية على الفيسبوك
www.facebook.com/FinanceandDevelopment

الربيع العربي تسمية خاطئة

إلى المحرر:

المقالات الواردة في عدد مارس ٢٠١٣ من مجلة التمويل والتنمية حول مستقبل الشرق الأوسط تتسم بالشمول وعمق الأفكار. ولكن أياً كان المقصود بتعبير «الربيع العربي»، سواء كان موسماً لتفتح الأزهار والنمو أو وقتاً للقفز إلى أعلى أو إلى الأمام، فإن الحقائق تكذب العنوان — وهي تسمية خاطئة بشدة تخلط بين حالة الفوران الشعبي، التلقائية والعفوية، والحاجة إلى إحداث تغيير مجتمعي جذري وشامل. إن الأفكار التي سبقت في المقالات بشأن الإصلاحات الاقتصادية والسياسية وغيرها من الإصلاحات محكومٌ عليها ألا تفضي إلى شيء، ليس لقصور في المحاولات، وإنما لهبوطها على أرض جرداء مسمومة لا حياة فيها لمن تنادي. فبعد العيش على مدى قرون في ظل وهم غير مقبول بانقطاع الزمان، تحتاج بلدان المنطقة وشعوبها ألا وقبل كل شيء بعثاً، لا يختلف عن النهضة الأوروبية التي حدثت منذ قرون، والتي وُصفت في تعليق ورد مؤخراً في مجلة الإيكونوميست بأنها «اخترقت ظهر فكر القرون الوسطى المتصلب لتعيد اكتشاف العلوم القديمة ... وهي الحركة التي وضعت الإنسان، وليس لله، في مركز الكون»، وحتى يتسنى تغيير حالة الإنسان في المنطقة، ينبغي أن يقوم السياسيون وقادة الرأي بتوضيح علاقة شعوبهم ليس بالطبيعة فحسب وإنما بالسماء أيضاً.

مهدي الجوزان

من البنك الدولي سابقاً

التعارك على بريتون وودز

إلى المحرر:

منذ أن استعرض إيريك روكواي كتابي معركة بريتون وودز في عدد مارس من مجلة التمويل والتنمية، أرغمت على مواصلة نفسي بعبارات



تقديرية من صحيفة نيويورك تايمز («ينبغي أن يكون المعيار الذهبي على موضوعه») وصحيفة الفاينانشال تايمز («انتصار للتاريخ الاقتصادي والدبلوماسي») وصحيفة وول ستريت جورنال («تاريخ رائع»). وأقتصر هنا على تهمتين كبيرتين في مقاله.

فهو أولاً يكتب عن سردي لدور هاري ديكستر وايت في صياغة الإنذار الأمريكي لليابان في عام ١٩٤١ أن «رواية ٢٠٠٢» كتاب جيرولد شكتر وليونا شكتر التي يستخدمها ستيل لتأييد حجته تعتمد، في حد ذاتها، على وثائق أكد المؤرخان جون إيرل هاينز وهيرفي كليهر أنها زائفة». والشيء الوحيد الزائف هو اتهام روكواي. ذلك أن هاينز وكليهر قد قاما أنفسهما بنشر الرد التالي في ملحق تايمز لبتيراري سايلمنت (TLS) *Times Literary Supplement* في ٢٦ إبريل: «إن سردنا لا يقوض رواية ستيل بشأن خيانة وايت، كما يشير روكواي، ولا يعني ضمناً أنه قد خدع بوثائق زائفة. وفي الحقيقة، لا يذكر ستيل جيرولد شكتر وليونا شكتر إلا مرة واحدة في كل كتابه».

وثانياً، يعتقد روكواي، وهو ليس اقتصادياً، أنني لا أفهم معيار الذهب أو نظام بريتون وودز. ويمكن للقراء المهتمين أن يجدوا ردي الكامل، برسوم بيانية تمثيلية للعلاقات الاقتصادية التاريخية التي ينكرها روكواي، في الموقع الإلكتروني <http://on.cfr.org/steilresponse>. وأشير هنا فقط إلى أن طريقة الخطاب التي يلجأ إليها روكواي لتأسيس حجج على اقتباسات لا وجود لها تترك في النفس شيئاً. فهو ينقل عني على سبيل المثال، ليس مرة واحدة وإنما اثنتين، قولي إن نظام بريتون وودز ضمن حدوث «فناء اقتصادي». قارن ذلك بما كتبتة فعلياً في صفحة ٢٣٤: «كان ما جاء به وايت، حسب تفسير تريفين، مشروع فناء اقتصادي». وكما يقول أوسكار وايلد: أن تفعلها مرة فهذه تبدو لا مبالاة، ولكن أن تفعلها مرتين، فهذه تبدو خطة مدروسة.

بن ستيل

مجلس العلاقات الخارجية

Like what you're reading?



Then like us on Facebook!

www.facebook.com/financeanddevelopment

باختصار

الاستثمار متعدد الأطراف، وهو عضو في مجموعة بنك التنمية لبلدان الأمريكتين، وأعدته وحدة المعلومات التابعة لمجلة الإيكونوميست. ويعنى المؤشر بدراسة ٢٠ بلدا وتسجيل درجات لها في المجالات الخمسة الأكثر تأثرا على ريادة المرأة للمشاريع، وهي: مخاطر تشغيل الأعمال التجارية؛ وبيئة العمل في تنظيم المشاريع؛ وإمكانية النفاذ إلى التمويل؛ والقدرات والمهارات؛ والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك إتاحة برامج دعم الأسرة، مثل رعاية الطفل.

وقد حصلت شيلي على أعلى تصنيف بوجه عام على مستوى المنطقة لانخفاض المخاطر الاقتصادية الكلية فيها، ووجود مبادرات تتعلق بتنوع الموردين، والخدمات الاجتماعية المعروضة. وجاءت بيرو في الترتيب الثاني بفارق ضئيل، استنادا إلى امتلاكها شبكات قوية للعمل التجاري وبرامج دعم فني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة. وجاءت كولومبيا في الترتيب الثالث لامتلاكها لبرامج مطورة بشكل جيد لتدريب العاملين في المشاريع الصغيرة والمتوسطة وإتاحة التعليم الجامعي لعدد كبير من النساء.

بيئة مواتية للمرأة

توفر شيلي وبيرو وكولومبيا والمكسيك وأوروغواي أفضل بيئات لصاحبات المشاريع في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وفقا لمؤشر نطاق مشاريع العمل الحر النسائية، وهو مؤشر جديد أطلقه صندوق



صاحبة عمل في سان ميغيل دي أليندي، المكسيك.

خفض الحواجز التجارية

مع قيام الحكومات الإفريقية بخفض الحواجز التجارية فيما بينها، ينبغي أن تقوم أيضا بتنفيذ تدابير نشيطة لدعم قطاعاتها الخاصة، وإلا كانت استفادة الشركات الأجنبية من المكاسب الناتجة عن تبسيط النظام التجاري هذا أكبر من استفادة الشركات الإفريقية، طبقا لتقرير جديد صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ويشير تقرير التنمية الاقتصادية في إفريقيا لعام ٢٠١٣ إلى أن التجارة داخل مناطق إفريقيا واعدة للغاية إذا استطاعت الشركات الإفريقية توريد السلع.

وخلال السنوات الأخيرة، انخفضت حصة التجارة فيما بين البلدان الإفريقية في مجموع التجارة الإفريقية من ٢٢,٤٪ في عام ١٩٩٧ إلى ١١,٣٪ في عام ٢٠١١. وقد يكون هذا الرقم تقديرا أقل من الواقع، نظرا لانتشار التجارة غير الرسمية عبر الحدود في القارة الإفريقية، إلا أنه يبقى رغم ذلك منخفضا

مقارنة بأجزاء أخرى من العالم. وعلى سبيل المثال، بلغ متوسط حصة الصادرات داخل المناطق في مجموع الصادرات في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١ ما نسبته ١١٪ في إفريقيا مقابل ٥٠٪ في آسيا و ٧٠٪ في أوروبا.

ويرى التقرير إن إزالة الحواجز التجارية لن تحدث الأثر المرجو إلا إذا تم تكميل هذا الإجراء بجهود تبذلها الحكومات لزيادة تنوع السلع التي تنتجها اقتصاداتها وتحسين جودتها — وهي العملية التي يطلق عليها الاقتصاديون عبارة توسيع الطاقة الإنتاجية.



ورشة لتصنيع آلات الكورا في السنغال.

«الشريحة الوسطى الغائبة»

تعجز نظم الحماية الاجتماعية القائمة في عدد كبير من البلدان متوسطة الدخل سريعة النمو في منطقة آسيا والمحيط الهادئ عن دعم أعداد كبيرة من الفقراء وفئات السكان الضعيفة، مما يتركها عرضة للمخاطر والصعوبات غير المتوقعة مثل البطالة واعتلال الصحة والكوارث الطبيعية، وذلك وفقا لدراسة جديدة أعدتها بنك التنمية الآسيوي بعنوان مؤشر الحماية الاجتماعية: تقييم النتائج لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ.

وتبين الدراسة، التي تقوم بتحليل برامج حكومية توفر الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية والدعم لسوق العمل في ٣٥ بلدا في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وجود أنماط مختلفة للإنفاق عبر مجموعات الدخل والمناطق الفرعية المختلفة.

وتوجد لدى بضعة بلدان — اليابان وجمهورية كوريا ومنغوليا وأوزبكستان — مؤشرات للحماية الاجتماعية تتجاوز قيمة ٢٠,٢٠٠، وهو ما يعني أنها تستثمر بالفعل ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي لديها في برامج للحماية الاجتماعية. إلا أن الإنفاق في معظم البلدان متوسطة الدخل — بما في ذلك أرمينيا وبنغلاديش والهند وإندونيسيا وباكستان والفلبين وساموا — لا يزال أقل من ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي.

ويقول بارت إيديس، مدير إدارة التنمية الإقليمية والقبالة للاستثمار في بنك التنمية الآسيوي إنه «يتعين توسيع برامج الحماية الاجتماعية الحكومية من أجل تغطية «الشريحة الوسطى» غير المحمية».

مناسبات في عام ٢٠١٣

١٧-١٩ سبتمبر، ديلي، تيمور-ليشتي
مؤتمر تسخير ثروة الموارد الطبيعية

١٧-٣٠ سبتمبر، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية
الدورة الثامنة والستون للجمعية العامة للأمم المتحدة

٢٥-٢٧ سبتمبر، سوپوت، بولندا
المنتدى الأوروبي للأفكار الجديدة

١-٢ أكتوبر، كيل، ألمانيا
المنتدى الاقتصادي العالمي

١١-١٣ أكتوبر، واشنطن العاصمة
الاجتماعات السنوية للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي

١٨-١٩ أكتوبر، بنما سيتي، بنما
القمة الإيبيرية-الأمريكية

٧-٨ نوفمبر، واشنطن العاصمة
مؤتمر جاك بولاك السنوي الرابع عشر للبحوث في صندوق النقد الدولي

١٣-١٤ نوفمبر، أمستردام، هولندا
قمة التقاعد العالمية

أداء متميز

براكاش لونغاني

يقدم لمحة عن شخصية ستانلي فيشر، الأكاديمي ونائب رئيس صندوق النقد الدولي ومحافظ البنك المركزي فوق العادة



في

عام ٢٠١٢، أعطت مجلة *Global Finance* ستانلي فيشر، الذي كان آنذاك محافظاً للبنك المركزي الإسرائيلي درجة A لطريقة معالجته للاقتصاد خلال الأزمة المالية. وكانت تلك هي السنة الرابعة على التوالي التي يحصل فيها فيشر على درجة A. وهي درجة يعتز بها البروفيسور السابق — الذي درّس لكل من رئيس مجلس إدارة الاحتياطي الفيدرالي بن بيرنانكي ورئيس البنك المركزي الأوروبي ماريو دراغي — حيث يقول: تلك كانت بعض الاختبارات القاسية التي واجهناها في إسرائيل..»

وقد ترك فيشر منصبه كمحافظ للبنك المركزي في يونيو من هذا العام بعد أن قضى فيه ثمانية أعوام، ليسدل الستار على فصل ثالث غير عادي من مشواره المهني. وكان في الفصل الثاني يشغل منصب الرجل الثاني في صندوق النقد الدولي خلال الفترة العاصفة للأزمات المالية في الأسواق الصاعدة من عام ١٩٩٤ إلى عام ٢٠٠١. وقد جاء هذا الدور كصانع للسياسات بعد فصل افتتاحي مثير في السبعينات والثمانينات، رسخ فيشر أقدامه خلاله باعتباره اقتصاديا كليا بارزا، يعرف حدود المجال من خلال دراساته الأكاديمية وكتبه الجامعية. ويشهد بنجاح فيشر عمله في منصب كبير الاقتصاديين في البنك الدولي في الثمانينات وفي منصب نائب رئيس مجلس إدارة سيتيغروب في الألفينات — وهما منصبان سيعدان تنويجا لإنجازات كثير ممن هم في هذه المهنة — كاستراحات بين الفصول الرئيسية.

تمهيد

ترعرع فيشر في بلدة مازابوكا في شمال روديسيا، زامبيا الآن، حيث كانت أسرته تدير متجرًا عامًا. وكان البيت الذي تربى فيه يقع خلف

المتجر؛ ولم تكن به مياه جارية وكان يضاء بمصابيح الأعاصير. وعندما بلغ الثالثة عشر من عمره، انتقلت أسرته إلى جنوب روديسيا، زمبابوي الآن.

وأصبح فيشر نشطا في حركة شباب قومية يهودية وقام بأول زيارة إلى إسرائيل في عام ١٩٦٠ في برنامج للقادة الشباب. وبالنسبة لكل من فيشر ورودا كيت — التي كانت آنذاك صديقه، وفيما بعد زوجته وأما لأبنائهما الثلاثة — كانت هذه الرحلة بداية التزام مدى الحياة تجاه إسرائيل. وعندما عين محافظاً لبنك إسرائيل بعد عدة عقود من ذلك، تذكر كثيرون في إسرائيل الشخص الذي تربوا معه في الجنوب الإفريقي. وتقول جودي دويكينز، التي كانت في نفس برنامج الشباب في عام ١٩٦٠: «كنا نعلم دائما أنه ذكي، ولكن لا بد أنه كان أنكى كثيرا مما كنا نتصور.»

وبعد الالتحاق بفصل دراسي في الاقتصاد في المدرسة الثانوية ومقدمة لأعمال جون مينارد كينز، يضع فيشر أقدامه على طريق التخصص في علم الاقتصاد. ويقول إنه «تعلق باستخدام كينز للغة» وبمعرفة أنه في وقت الكساد الكبير «انهار العالم الذي نعرفه انهيارا شبه كامل» وتأتي أفكار كينز لتنفذه. وكانت كلية لندن للاقتصاد اختيارا طبيعيا للحصول على الدرجة الجامعية الأولى. ويقول في هذا السياق: «بالنسبة لنا، كانت إنجلترا هي مركز الكون.» ومن بين أساتذته في كلية لندن للاقتصاد، يتذكر فيشر أستاذا تنبأ في عام ١٩٦٣، على أساس دراسة للأنماط السابقة، بأن المملكة المتحدة ستواجه أزمة في ميزان المدفوعات في عام ١٩٦٤. ويقول: «ووقعت الأزمة في التاريخ المحدد، وكنت مبهورا للغاية.»

الدفاع عن توافق آراء واشنطن

لا غرابة في أن يكون شخصٌ مثل فيشر، تعود أصوله إلى لاتفيا- ليتوانيا وترعرع في الجنوب الأفريقي، دائم الاهتمام بقضايا التنمية الاقتصادية للبلدان. وقد أتاح له عمله في منصب كبير الاقتصاديين في البنك الدولي فرصة ترك بصماته على هذه القضايا. ويقول الاقتصادي برايان سنودون إن أعمال فيشر «تشدد على أهمية تهيئة بيئة اقتصادية كلية مستقرة ومؤسسات مالية سليمة لتحقيق أهداف النمو والتنمية الاقتصادية الأساسية طويلة الأجل». ويمضي قائلاً إن فيشر شدد أيضاً على أن «الحد من الفقر يكون أسرع وتيرة حينما يكون هناك نمو سريع، وأن الانفتاح أيضاً على الاقتصاد الدولي شرط ضروري، وإن لم يكن كافياً، للحفاظ على النمو».

وقد أصبح عدد كبير من السياسات التي دعا إليها فيشر معروفاً باسم «توافق آراء واشنطن». وعلى الرغم من الانتقادات التي تعرضت لها هذه السياسات، واسمها ذاته، على مر الأعوام، يقول فيشر إنه لا يزال «يثق في هذه المجموعة من السياسات» إلا أن الاسم الذي أعطي لها لم يكن موفقاً. ويقول في هذا الصدد: «لقد كان من الخطأ تسميتها «توافق آراء واشنطن» لأنها كانت في ذلك الوقت محل توافق آراء عالمي». ويقول إن أهمية الانفتاح على التجارة، وسلامة السياسات الاقتصادية الكلية، وتوجه السوق «قد ثبتت مراراً وتكراراً». وهو يدافع عن التوجه نحو فتح الأسواق الرأسمالية أمام رأس المال الأجنبي، قائلاً إن التجربة لم تبين أنها غير مرغوبة كغاية للأجل الطويل، وإنما بينت ضرورة توخي العناية في إدارة تحرير هذا الحساب الرأسمالي.

ويرتبط اسم فيشر أيضاً بالمشورة التي قدمت للبلدان في طور التحول الاقتصادي - اقتصادات الكتلة السوفيتية السابقة - بشأن وتيرة وطبيعة الإصلاحات التي ينبغي أن تضطلع بها. وقد تعرضت هذه المشورة أيضاً للانتقادات من كثيرين، ليس أقلهم جوزيف ستيفليتز، باعتبار أنها تضغط بقوة مفرطة وبسرعة مفرطة. وقد قال ستيفليتز إنه كان ينبغي للبلدان في طور التحول الاقتصادي أن تتبع مساراً أكثر تدرجاً، وتستفيد من «النجاح الهائل الذي حققته الصين، التي خلقت مسار التحول الخاص بها بدلاً من استخدام نموذج جاهز أو وصفة من المستشارين الغربيين». وهناك مدافعون عن المشورة المقدمة من فيشر وآخرين. فكين روغوف من جامعة هارفارد (كبير الاقتصاديين بصندوق النقد الدولي سابقاً) يؤيد الحاجة إلى السرعة، حيث يقول «إنه لم يكن مرجحاً أن تتطور المؤسسات السوقية في سياق مختبري وبدون أن تبدأ فعلياً عملية التحول بما فيها من فوضى إلى السوق». ويشير روغوف إلى أن البلدان في طور التحول الاقتصادي كانت قد جربت بالفعل «تطبيق إصلاحات محدودة على الطريقة الصينية» - مثلاً في عهد غورباتشوف في الاتحاد السوفيتي، وكادار في هنغاريا، وياروزيلسكي في بولندا - وكان فشل هذه المحاولات هو الذي «أدى إلى بذل جهود أسرع باتجاه اقتصاد السوق».

يدخل فيشر. ففي بحث أعدده في عام ١٩٧٧ - حيث استسلم في ذلك الوقت لإغراء العودة من جامعة شيكاغو إلى معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا - يجمع فيشر بين الافتراض القائل بأن لدى الأشخاص توقعات عقلانية وبين السمات الرئيسية للنماذج الكينيزية. ويضع فيشر افتراضاً واقعياً مؤداه أن الأجور تحدّد سلفاً من خلال عقد ضمني أو صريح بين رب العمل والعامل. ونتيجة لذلك تصبح الأجور - ومن ثم الأسعار، من خلال قناة الأجور - ملتصقة مؤقتاً. وما دام البنك المركزي يستطيع التصرف بتواتر أكبر من تواتر إعادة التفاوض بشأن

ويمضي فيشر لكلية الدراسات العليا في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا، يجذبه إليه وجود بول صامويلسون وروبرت سولو، الاقتصاديين الشهيرين، اللذين سيحصلان كلاهما على جائزة نوبل. وكان معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا آنذاك في طليعة وضع منهج دقيق رياضياً للاقتصاد الكلي. ويقول فيشر إن «تجربته في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا كانت تكوينية بحق»، حيث تتلمذ على يد أساتذة كبار برفقة «مجموعة رائعة من الدارسين الزملاء، من بينهم أفيناش ديكسيت (الذي كان يستطيع حل الكلمات المتقاطعة في جريدة [نيويورك] تايمز في حوالي ١٠ ثوان)»، وروبرت ميرتون، وجوزيف ستيفليتز، الذي أصبح فيما بعد ناقداً شرساً لفيلش (راجع الإطار).

وحصل فيشر على وظيفته الأولى في جامعة شيكاغو، التي كانت آنذاك الجامعة الأولى من حيث تطبيق علوم الاقتصاد على مشكلات السياسات. ويقول فيشر إنه قرر هذا الاختيار لأن جامعة شيكاغو «كانت أفضل مكان قدم لي عرضاً» ولأنه كان يشعر أنه تعلم قدراً كبيراً من الاقتصاد ولكن لم يكن يعرف «الكثير عن الاقتصاد». وقد أتاحت جامعة شيكاغو لفيلش «الجمع بين الأدوات التحليلية التي تعلمها في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا ومدى أهمية السياسات التي كان يجسدها ميلتون فريدمان [البروفيسور بجامعة شيكاغو]».

توحيد الجناحين

كان الجمع بين عالمي معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا وجامعة شيكاغو تدريباً جيداً للدور الذي كان ينتظر فيشر في السبعينات، وهو التوسط للوصول إلى سلام بين الجناحين المتصارعين للاقتصاديين الكليين التقليديين والاقتصاديين الكليين الكينيزيين.

وكان المذهب الكينيزي يؤيد وجود دور نشيط للسياسة النقدية - أي الإجراءات التي يتخذها البنك المركزي - لتمهيد التقلبات في الاقتصاد. فإذا كان معدل البطالة أعلى من مستواه على المدى البعيد، يمكن أن يقوم البنك المركزي برده بزيادة معدل نمو المعروض النقدي. وحسب النموذج الكينيزي، فإن قدرة البنك المركزي على خفض معدل البطالة يحدث لأن هناك افتراض بأنه يصعب تغيير الأسعار والأجور في الأجل القصير - أي تكون الأسعار والأجور، بلغة الاقتصاديين الكليين الفنية، «ملتصقة».

وكان الجناح التقليدي يعترض على أساس أنه إذا كان من الممكن خفض البطالة بطباعة مزيد من النقود ببساطة، فسيحصل الاقتصاد في هذه الحالة على ما يسميه فريدمان - وهو من كبار مؤيدي وجهات النظر التقليدية - «وجبة غداء مجانية». وتنبأ بأن المحاولات المتكررة من جانب البنك المركزي لخفض البطالة من شأنها أن تدفع الأسعار والأجور إلى بدء التصحيح بدلاً من أن تظل ملتصقة. وبمجرد أن يحدث ذلك، كما يقول فريدمان، يرتفع معدل التضخم وتعود البطالة إلى متوسطها طويل الأجل. وينتهي الأمر بالاقتصاد في نهاية المطاف بزيادة التضخم وعدم الاستفادة على المدى البعيد من انخفاض البطالة.

ومع وقوع أحداث في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الاقتصادات في السبعينات بدأت تعكس هذه التنبؤات - أي ثبوت أن انخفاض البطالة مسألة وقتية قصيرة وتزايد التضخم - بدأ توازن القوى يتحول باتجاه المدرسة التقليدية. وذهب الاقتصاديون التقليديون الآن إلى أبعد من ذلك وبدأوا يفترضون أن الأسعار والأجور، بدلاً من أن تكون ملتصقة، ستتعدل بسرعة تأقلاً مع أي محاولات يبذلها البنك المركزي للتأثير على معدل البطالة. وفي ظل ذلك الافتراض - المعروف باسم «التوقعات العقلانية» - يكون البنك المركزي غير فعال في تمهيد أي تقلبات تحدث في الاقتصاد، حتى في المدى القريب.



اتباع نصيحة فيشر وكان «مبهورا» باكتشاف نجاحها. فقد انخفض التضخم من ذروة ٤٥٠٪ إلى ٢٠٪ في غضون عام. ويقول بيريز: «لم يكن هناك أحد ليقدم لنا نصيحة أفضل.»

وسرعان ما أتاحت لفischer فرصة التعامل مع طائفة أوسع بكثير من قضايا السياسات باعتباره كبير الاقتصاديين في البنك الدولي في الفترة من عام ١٩٨٨ إلى ١٩٩٠. ثم عاد إلى معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا إلا أنه وجد أنه «من الصعب إعادة التواءم» مع الحياة الأكاديمية. وفي هذا السياق، يقول: «أذكر أنني كنت أذهب لحلقات دراسية نظرية وأحدث نفسي، وما الفرق بين أن يكون هذا الشخص على صواب أو خطأ؟» ويقول غريغ مانكيو من جامعة هارفارد — الرئيس السابق للمجلس الأمريكي للمستشارين الاقتصاديين وأحد تلاميذ فيشر الآخرين المشهورين — إنه كان «يرواده إحساس بأن [فيشر] قليل الصبر مع الأكاديميين.» ويقول فيشر أنه حتى تقلده منصب رئيس قسم الاقتصاد بمعهد ماساتشوستس للتكنولوجيا «لم يكن مصدر إلهام إلا جزئيا»، مشبها دوره بدور العميد حسب وصف ألفريد كان: دور العميد بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس كدور صنوبر الحريق بالنسبة للكلب.

إليّ بالأزمات

كان عام ١٩٩٤ هو العام الذي بدأ فيه فيشر دوره في مجال صنع السياسات حين عين في منصب النائب الأول لمدير عام صندوق النقد الدولي، وهو المنصب الثاني في هذه المؤسسة. وعلى مدى السنوات السبع التالية، تعامل فيشر مع أزمات في المكسيك وروسيا وعدة بلدان آسيوية والبرازيل والأرجنتين وتركيا — ولا تزال بتلك القائمة بضعة بلدان أخرى.

وخلال الأزمة المكسيكية التي وقعت في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، كان فيشر مسرورا «بترك عجلة القيادة» لميشيل كامديسو، الذي كان المدير العام لصندوق النقد الدولي في الفترة من ١٩٨٧ إلى ٢٠٠٠. وظن فيشر أنه لم يكن قد حاز بعد على ثقة كامديسو الكاملة وأنه لم يكن يعرف بعد ما يكفي بشأن طريقة تسيير دفة الأمور في خضم أزمة مالية. ولكن في أوائل عام ١٩٩٥، بدا واضحا أن حل الأزمة يتطلب ضخ كمية كبيرة من المال وبسرعة شديدة، ٢٠ مليار دولار أمريكي من الخزانة الأمريكية و ٢٠ مليار دولار أمريكي من صندوق النقد الدولي. واعترض المجلس التنفيذي للصندوق على تقديم قرض بهذه الضخامة. ويقول فيشر إن ذلك «الاجتماع للمجلس التنفيذي كان هو الأكثر درامية الذي يرى فيه كامديسو يتحدى المجلس أن يفصله» للحصول على موافقة بالقرض.

وفي منتصف عام ١٩٩٧، ضربت أزمة مالية تايلند وانتشرت بسرعة إلى عدد كبير من البلدان الآسيوية، بما في ذلك إندونيسيا وكوريا وماليزيا والفلبين. وبحلول ذلك الوقت، كان فيشر قد نال ثقة كامديسو وكان على استعداد للعمل معه كقبطان مساعد في الإبحار خلال تلك الأزمات. ولكن تبين لاحقا أن مشورتهما الأولى كانت خاطئة. فقد أشار الصندوق على تايلند وغيرها من البلدان الآسيوية بتشديد سياسة المالية العامة رغم أن إشراف الحكومة لم يكن سبب الأزمة الجذري، بخلاف الوضع في إسرائيل في عام ١٩٨٥. ويقول فيشر الآن إن «تشديد سياسة المالية العامة كان خطأ. ولهذا السبب، سارع الصندوق إلى التراجع عن تلك السياسة [في تايلند] بنهاية عام ١٩٩٧ وفي كوريا في بداية عام ١٩٩٨. ولهذا السبب لا أظن أن الخطأ الأول على صعيد المالية العامة كان له تأثير كبير على ما حدث لاحقا.»

وتعرضت المشورة التي قدمها الصندوق للاقتضادات الآسيوية فيما يتعلق بالسياسة النقدية أيضا لانتقادات حادة، وخصوصا من ستيفليتز، الذي كان آنذاك كبير الاقتصاديين في البنك الدولي، والذي كان مؤيدا لخفض أسعار الفائدة لمساعدة الاقتصاد المحلي. إلا أن فيشر تمسك بموقفه وقال بثبات إن «انتقاد السياسة النقدية غير صائب.»

العقود، فإنه يمكن أن يكون له تأثير على البطالة في الأجل القريب، حسب النماذج الكينزية. ولكن ذلك ليس خيارا للأجل الطويل، لأن العقود ستراعى بمرور الوقت التضخم الذي تسبب فيه البنك المركزي. ومن ثم يتصرف الاقتصاد في الأجل الطويل وفقا للنماذج التقليدية. وكان بحث فيشر إيذانا بمذهب جديد هو الاقتصاد الكينزي الجديد، الذي أصبح يستمد دعمه من المعسكرين التقليدي والكينزي ويوفر تالفا تكون فيه للاقتصاد خصائص كينزية في الأجل القصير وخصائص تقليدية في الأجل الطويل. ويقول كريس إيرسيغ، مسؤول كبير في الاحتياطي الفيدرالي، وأحد خريجي جامعة شيكاغو ممن قدموا إسهامات مهمة في الاقتصاد الكينزي الجديد في التسعينات — إن البحث الذي أعده فيشر يعتبر الآن «نقطة تحول حاسمة» في تضيق نطاق «الحرب المدمرة» لكلا الجناحين.

من النظرية إلى السياسة

خلال الثمانينات، واصل فيشر المساهمة في الدراسات والبحوث الأكاديمية مع تحوله أيضا للعمل النشط في مجال السياسات. وكباحث أكاديمي، كان عمله الأشهر في صورة كتابين جامعيين — ألفهما بالاشتراك مع زملاء له من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا — اضطلعوا بدور أساسي في تخطيط عملية تغيير المشهد الاقتصادي الكلي. وكان أحد الكتابين موجه لطلاب الجامعة في مرحلة ما قبل التخرج، وشارك في كتابته رودي دورنبوش، والآخر لطلاب الدراسات العليا، وشارك في كتابته أوليفيه بلانشار، كبير الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي حاليا. ويقول بلانشار إن تأليف الكتاب مع فيشر «كان من أكثر المغامرات الفكرية إثارة في حياتي. فقد كان كل منا يشعر أن هناك علما جديدا للاقتصاد الكلي، يتأسس على جزء أكبر من الاقتصاد الجزئي، وملء بالعودة ... وفي حين لم تكن تفكر فيه ككتاب جامعي، فسرعان ما أصبح كتابا جامعيًا، ومن دواعي السرور أنه لا يزال يحقق مبيعات جيدة بصورة مذهلة اليوم.»

وقد جرب فيشر العمل لأول مرة في مجال صنع السياسات حين دعاه جورج شولتز، وزير الخارجية الأمريكي آنذاك، ومعه هيربرت شتاين، رئيس سابق للمجلس الأمريكي للمستشارين الاقتصاديين، إلى مساعدة حكومة إسرائيل على التعامل مع التضخم ثلاثي الرقم، وتضاؤل احتياطات النقد الأجنبي، وبطء النمو. وانتهى فيشر وشتاين إلى أنه يتعين على إسرائيل إعداد خطة حاسمة لخفض الإنفاق الحكومي الزائد الذي كان مصدر المشكلات الأخرى. وقال فيشر في خطاب إلى الكونغرس الأمريكي في إبريل ١٩٨٥ إنه بدون هذه الخطة، «يكون هناك احتمال قوي بأنه بعد سنتين من الآن، ستظل [إسرائيل] تنمو ببطء، وتظل تكافح التضخم المرتفع، وستظل أكثر اعتمادا من أي وقت مضى على معونة خارجية.» وأوصى فيشر وشتاين بتحديد أهداف كعلامات على الطريق لقياس تقدم إسرائيل صوب خفض عجز ميزانيتها وأن يكون تدفق المعونة الأمريكية إلى البلد مشروطا بتحقيقها لتلك الأهداف.

وأشار شيمعون بيريز، رئيس الوزراء الإسرائيلي آنذاك، فيما بعد إلى أنه لا يعرف كثيرا عن الاقتصاد بحيث يتجادل مع فيشر. إلا أنه

ويقول فيشر إن صندوق النقد الدولي «رأى أن تشديد أسعار الفائدة لفترة قصيرة ضروري لتثبيت العملة، على أن تخفض أسعار الفائدة بعد ذلك إلى مستويات عادية. وذلك هو ما حدث». ويشير فيشر أيضاً إلى أن عددا كبيرا من البلدان الآسيوية كانت لديه ديون مقومة بعملات أجنبية؛ وكان من شأن استمرار انخفاض قيم عملاتها، كنتيجة مرجحة لخفض أسعار الفائدة، أن يزيد أعباء تلك الديون.

وسرعان ما تعافت تايلند وكوريا من الأزمة، إلا أن إندونيسيا دخلت فترة طويلة من الاضطرابات الاقتصادية. ويلقي فيشر باللوم في ذلك على الديناميكيات السياسية وليس على خطأ المشورة الاقتصادية. ويقول في هذا الصدد: «لا أعتقد أنه كان من المفهوم، بالنسبة لنا [الصندوق] أو لغيرنا، أن نظاما يبدو مستقرا بهذه الدرجة ليس مستقرا. وأصبح من الواضح بعد فترة قصيرة أن الرئيس الإندونيسي السابق [سوهارتو] لم يكن يعترف بإنجاز أي شيء [بشأن الإصلاحات المتفق عليها]. وهكذا خرجت الأمور بشكل ما عن السيطرة.»

وقد أبدى كثيرون ملاحظات بشأن كيفية استمرار فيشر في وضع السيطرة على الرغم من الأزمات العاصفة من حوله. ويقول بلاشيار إنه «من النظرات التي اختلستها [لفيشر] في تلك الفترة، كان أكثر ما أذهلني هو استمراره كما عهدناه دائما في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا: هادئا، حريصا على الحقائق، تحليليا، يستخدم النظرية الاقتصادية الكلية حتى في أحلك اللحظات». ويضيف إلى ذلك هورست كولر، المدير العام الأسبق لصندوق النقد الدولي، أنه في منتصف الأزمة كان من الأمور المطمئنة «الاستماع إلى صوت ستان فيشر الرنان والهادئ والمتوازن والخالي من نبرات الانفعال. فذلك الصوت يمنعك من الذعر ويشجعك في حد ذاته على التفكير بطريقة متروية ومنتظمة.»

«البالغ الرشيد»

غادر فيشر صندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠١ عندما انتهت مدته كنائب لمدير عام الصندوق — كانت محاولته للفوز بالمنصب الأول في الصندوق قد فشلت — وبدأ عمله في سيتيغروب في العام التالي؛ تجذبه فكرة أنه «لم يعمل قط في القطاع الخاص». ويقول إنه استمتع بعمله في مجموعة سيتي؛ ويقول إن التحديات الذهنية والتحديات التنظيمية التي ينطوي عليها العمل في مؤسسة يعمل بها ٢٨٠ ألف شخص، لا تقل صعوبة عن التحديات التي واجهها في وظائف أخرى. إلا أن فرصة شغل منصب محافظ بنك إسرائيل جذبته ليعود إلى القطاع العام.

وكان الموقف الذي واجهه فيشر في عام ٢٠٠٥ أفضل بكثير من الموقف الذي واجهه في عام ١٩٨٥ حين قدم للمرة الأولى مشورة إلى الحكومة الإسرائيلية. فقد استمرت البيئة التي سادتها معدلات تضخم منخفضة وكان الاقتصاد في طريقه إلى التعافي من ركود. ولكن كانت هناك تحديات رغم ذلك. فكان على فيشر أن يحل نزاعا طويل الأمد يتعلق بالعمالة، أطرافه هم موظفو البنك المركزي وموظفو الخزنة. وكان عليه أيضا أن يحشد الإرادة السياسية لإحداث تعديلات في قانون البنك المركزي لإعطائه ولاية صريحة بتنفيذ «الاستهداف المرن للتضخم»، وهو نظام يقوم بمقتضاه البنك المركزي باستهداف استقرار الأسعار مع مراعاة الأهداف الأخرى؛ وفي حالة بنك إسرائيل كانت هذه الأهداف الأخرى هي أولا توظيف العمالة، وثانيا تحقيق النمو، وثالثا تحقيق الاستقرار المالي. ونص القانون أيضا على إنشاء لجنة للسياسات النقدية بحيث لا يعود محافظ البنك المركزي صانع القرار الوحيد. ويقول فيشر: «تلك كانت المشورة التي كنا نقدمها للبنوك المركزية حين كنت في صندوق النقد الدولي، ومن ثم فلا أنسب من أن أخذها أنا نفسي.»

ثم وقعت الأزمة العالمية. وفي ٦ أكتوبر ٢٠٠٨، قام فيشر بخفض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية. قبل يوم واحد من قيام الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي وبنك إنجلترا والبنك المركزي الأوروبي باتخاذ إجراء مماثل. وخلال الأزمة، ظل فيشر مستبقا للأحداث، يدخل التغييرات اللازمة للسياسات — مثل إطلاق برنامج للتخفيف الكمي بشراء سندات طويلة الأجل — قبل أن تتوقعها الأسواق. ووجدت شبكة بلومبرغ نيوز أنه من بين محافظي البنوك المركزية للبلدان التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كانت إجراءات السياسة التي اتخذها فيشر خلال الأزمة مبعث دهشة للأسواق بصورة أكبر من الإجراءات التي اتخذها أي محافظ آخر.

خلال الأزمة، ظل فيشر مستبقا للأحداث.

وكان على فيشر أيضا أن يتخذ إجراءات قوية وسريعة للحفاظ على تنافسية الصادرات الإسرائيلية. ومع إحكام الأزمة حصارها على الولايات المتحدة أولا ثم عدد كبير من بلدان أوروبا، بدأ رأس المال الأجنبي يتدفق إلى إسرائيل باعتبارها ملاذا آمنا نسبيا. ونتيجة لذلك، ارتفع سعر الشيكل بمقدار ٢٠٪ مقابل الدولار، وهي مشكلة لبلد تمثل الصادرات فيه ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وبعد أن بدأ فيشر شراء عملات أجنبية بقيمة ١٠٠ مليون دولار أمريكي يوميا في عام ٢٠٠٨، بدأ الشيكل في الانخفاض، وظلت الصادرات الإسرائيلية متماسكة. ويرجع الكاتب والاقتصادي المرموق ديفيد وورش الفضل إلى فيشر في «توجيه الاقتصاد الإسرائيلي دون أن يصاب بخدش تقريبا خلال أسوأ أزمة [يشهدها العالم] منذ الكساد الكبير.»

ولا غرابة إذن أن يؤدي إعلان فيشر في يناير ٢٠١٣ تركه منصبه في ٣٠ يونيو إلى كثير من لطم الصدور في الصحافة الإسرائيلية ودوائر السياسات. وتقول صحيفة هآرييتس إن تركه منصبه يعادل رحيل «بطل عملاق» يسمى «البالغ الرشيد» خدم إسرائيل، على نحو يدعو إلى الإكبار، لا في منصب محافظ للبنك المركزي فحسب، وإنما أيضا، في بعض الأوقات، كوزير خارجية غير رسمي للاقتصاد الإسرائيلي: ففيشر هو الذي قام بتهنئة المستثمرين الأجانب وطمأنتهم بأن الاقتصاد في أيد أمينة». ويقول فيشر إنه شعر بالتأثر الشديد بردود الفعل: «لا أستطيع أن أخبرك مدى الشعور بالرضا — والتأثر — بالنسبة لرودا ولي حين يستوقفنا شخص ونحن نمشي على شاطئ البحر ويشكرنا على خدمتنا لإسرائيل.»

مرة أخرى، مرة أخرى

أثار إعلان فيشر أنه بصدد ترك منصبه كثيرا من التكهّنات بشأن خطوته القادمة. وتقول صحيفة هآرييتس إنه يتربص منصب وزير خارجية إسرائيل أو حتى رئيستها. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، كان هناك حديث بأنه سيخلف تلميذه بن برنانكي رئيسا للاحتياطي الفيدرالي. وفي الأوساط الأكاديمية، هناك أمل بأن يعيد فيشر هيكله كتب الاقتصاد الكلي الجامعية ليدمج فيها الدروس المستخلصة من تجربة الركود الكبير.

وقد ظل فيشر صامتا، مكتفيا بالقول بأنه «ليس مستعدا لمغادرة خشبة المسرح. إننا نشعر دائما بأننا أصغر سنا من سننا الحقيقي: وعندما أركض، أدرك أنني أعدو بصورة أبطأ مما كنت معتادا عليه، ولكنني لا أشعر أنني فقدت سرعتي في أمور أخرى.» ■

براكاش لونغاني مستشار في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

حتى يتسنى للبلدان توظيف ثرائها من الموارد الطبيعية في دفع النمو والحد من الفقر، يتعين عليها موازنة الإنفاق في الوقت الراهن بالاستثمار في المستقبل.

نعمة أكبر من اللازم؟

عمال يفرغون حمولة فحم في هالونغ باي، فيتنام.

كريس غيريغات وسوزان يانغ

اكتشفت أوغندا ٣,٥ مليارات برميل نפט في السنوات القليلة الماضية. وأكدت موزامبيق مؤخرا وجود مقادير هائلة من احتياطات الفحم الغاز الطبيعي، مع توقع اكتشاف موارد أخرى في المستقبل القريب. فهل ستكون هذه البلدان قادرة على جني المنافع من ثروة الموارد الطبيعية المكتشفة فيها حديثا؟ أم أنها ستقع فريسة لنفس السياسات المخففة التي ابتليت بها بلدان نامية أخرى غنية بالموارد في مرات لا تحصى؟ وتؤكد حالات الإخفاق تلك على حقيقة لا شك فيها، وهي أنه ما لم تتوافر أطر جيدة للسياسات، وخصوصا في مجالي فرض الضرائب والإنفاق، فمن الممكن بسهولة للبلدان الغنية بالموارد أن تبعد ثرواتها الطبيعية. ويتمتع عدد كبير من البلدان النامية بموارد طبيعية قابلة للنفاد، كالنفط والغاز والموارد المعدنية والأحجار الكريمة، والتي من الممكن إذا تم إدارتها بطريقة سليمة أن تساعد على الحد من الفقر والحفاظ على النمو. وفي بعض البلدان، مثل نيجيريا، يظل استخراج النفط مصدرا للنشاط الاقتصادي وإيرادات المالية العامة لعدة أجيال، بينما توجد بلدان أخرى، غنية

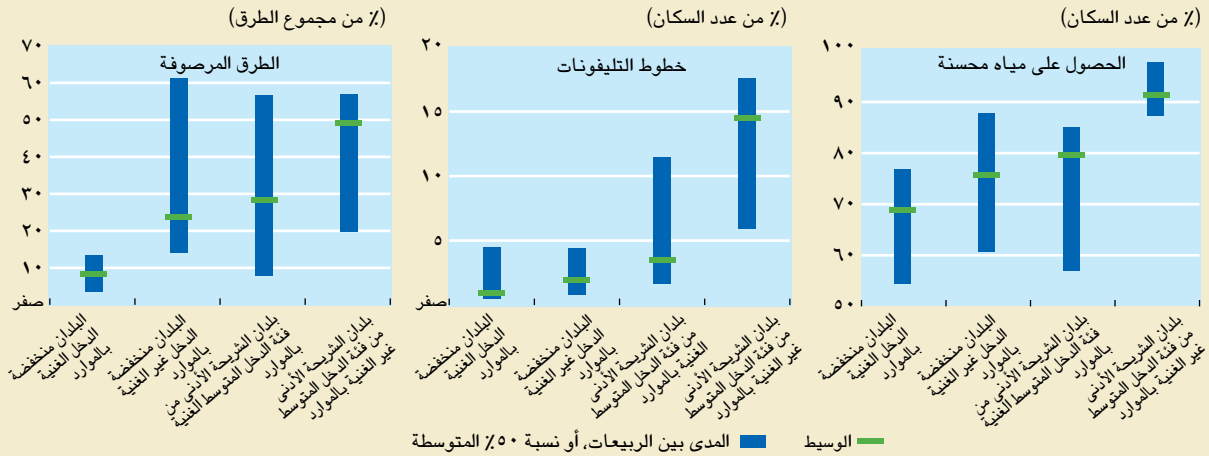
يستند هذا المقال إلى تقرير المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢ عن قضايا السياسات بعنوان «أطر السياسة الاقتصادية الكلية للبلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية»، أعده فريق من خبراء الصندوق برئاسة دانيشوار غورا وكاثارين باتيللو، وإلى مقال في «نشرة الصندوق الاقتصادية»، بعنوان «الاستثمار العام في البلدان النامية الغنية بالموارد» أعده أندرو بيرغ وآخرون.

بالنفط والغاز، مثل تيمور - ليشتي، جديدة نسبيا في هذا المجال. وهناك أيضا بلدان اكتشفت مؤخرا وجود موارد لديها، مثل أوغندا، أو ستشهد قريبا زيادة في استخراج موارد مثل ركائز الحديد، مثل غينيا وليبيريا. وفي بعض البلدان، سيتراجع الاستخراج بصورة كبيرة في غضون عقدين مع نفاذ الموارد، بينما يمكن أن تستمر المعدلات الحالية في بلدان أخرى لأجيال كثيرة. وتمثل الموارد الطبيعية عنصرا حاسما في حصائل الصادرات والإيرادات الحكومية لدى كثير من البلدان. فهي على سبيل المثال، تمثل حصة مهمة من مجموع الصادرات في نحو نصف بلدان إفريقيا جنوب الصحراء (IMF, 2012a). ولكن على الرغم من وفرة الموارد في هذه البلدان، يظل أداء النمو الاقتصادي فيها مختلطا. وقد طرحت آراء متنوعة لتفسير الأداء المخيب للآمال في بعض البلدان التي توجد لديها وفرة في الثروات الطبيعية. ويذهب أحد هذه الآراء إلى أن قطاع الموارد الطبيعية يخنق قطاعات الصادرات الأخرى برفع الأسعار والإضرار بالقدرة التنافسية (فيما يعرف باسم أثر المرض الهولندي؛ انظر مقال:

الرسم البياني ١

دعم أقل

غالبًا ما تكون لدى البلدان الغنية بالموارد بنية تحتية أضعف من البنية التحتية للبلدان غير الغنية بالموارد.

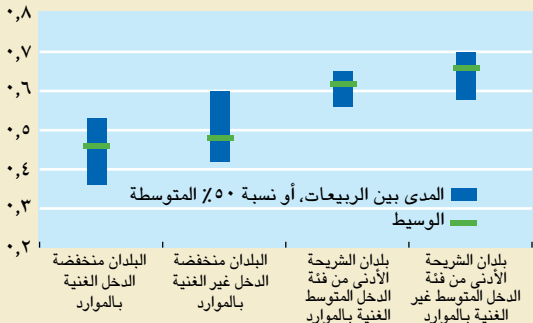


المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق. ملحوظة: آخر بيانات متاحة منذ عام ٢٠٠٠.

الرسم البياني ٢

لاميزة للثراء

تسجل البلدان الغنية بالموارد أداء أضعف على مؤشر التنمية البشرية من أداء البلدان غير الغنية بالموارد. (مؤشر التنمية البشرية، النطاق من صفر إلى ١، المدى الوسيط والربيعي)



المصادر: البنك الدولي؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وتقديرات خبراء الصندوق. ملحوظة: آخر بيانات متاحة منذ عام ٢٠٠٠.

غير أن معدل النمو في البلدان المصدرة للموارد الطبيعية في العالم النامي قد لحق مؤخرًا بمعدله في نظرائها من البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية، مما دل على الطفرة التي شهدتها أسعار السلع الأولية، والاكتشافات الجديدة، وتحسن السياسات الاقتصادية (راجع الرسم البياني ٣).

الإنفاق أم الادخار؟

يمكن للمناهج الجديدة لإدارة الموارد — استخدام الإيرادات لزيادة المدخرات والاستثمارات المحلية، وتجنب حدوث دورات انتعاش وكساد بتمهيد الإنفاق من الإيرادات المتقلبة — أن تساعد البلدان على تجنب أخطاء السياسات التي كانت تقع في الماضي. وتعطي التحسينات الأخيرة في الإدارة الاقتصادية الكلية، إلى جانب التفكير التحليلي الجديد الذي يضع في الاعتبار الظروف المحددة للبلدان النامية، بارقة

«المرض الهولندي: إدارة الثروات بغير حكمة»، في تصنيف أعمدة «عودة إلى الأسس» في مجلة التمويل والتنمية — www.imf.org basics). ويذهب رأي آخر إلى أن تعرض الاقتصاد لتقلب الأسعار يزيد من صعوبات صنع السياسة الاقتصادية. إلا أن هناك رأياً آخر مؤداه أن النقود التي تأتي بسهولة من قطاع الموارد الطبيعية تنشئ تحديات في مجال الحكمة ويمكن أن تسهم في ضعف المؤسسات، ومخاطر نشوب صراعات، وتهيئة مناخ استثماري معاكس.

وينبغي أن تكون الغاية الجوهرية للاقتصادات الغنية بالموارد هو تحويل مواردها الطبيعية القابلة للنفاد إلى أصول — رأس مال بشري ومحلي وخاص، وأصول مالية أجنبية — تولد دخلاً في المستقبل وتدعم التنمية المستمرة. إلا أن السجل مختلط. فعدة من هذه البلدان تفتقر إلى البنية التحتية الأساسية كالطرق وخطوط السكك الحديدية والموانئ والكهرباء نتيجة لعدم كفاية وكفاءة الإنفاق الاستثماري (راجع الرسم البياني ١). وقد قام عدد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية بادخار جزء ضئيل نسبياً من الدخل المتأتي من مواردها الطبيعية، وبعد تعديل أوضاعها لبيان نضوب هذه الموارد، يمكن فعلياً أن تجد أن صافي معدلات الادخار لديها سالبة. وكنتيجة جزئية لانخفاض المدخرات والاستثمار والنمو، يواجه عدد كبير من البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية حالات من الفقر المتوطن. وبالفعل، يكون أداؤها في كثير من الحالات أضعف من أداء البلدان النامية غير الغنية بالموارد الطبيعية عند تقييمها باستخدام مؤشرات معيارية للفقر وغيرها من المؤشرات الاجتماعية (راجع الرسم البياني ٢).

وإضافة إلى ذلك، يجب على البلدان التي تصدر الموارد الطبيعية، ولا سيما النفط، أن تتعامل مع قدر لا يستهان به من التقلب في أسعار الصادرات. ويمكن تجنب انتقال هذه التقلبات إلى الاقتصاد المحلي بوضع أطر جيدة للمالية العامة (مثل قاعدة المالية العامة المعمول بها في شيلي)، وأدوات التحوط، وتطوير الأسواق المالية المحلية بشكل جيد، وإتاحة النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية. وفي غياب هذه الأوضاع، غالباً ما تتأرجح سياسة المالية العامة مع أسعار السلع الأولية. ويترتب على ذلك أن الإيرادات الحكومية كانت في المتوسط أكثر تقلباً بنسبة ٦٠٪ في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، وكان التقلب في الإنفاق أكبر حتى من هذه النسبة.

ولكن قد لا يكون من الحكمة أن تقوم هذه البلدان بتعزيز الإنفاق المحلي بوتيرة سريعة لأن القيام بذلك يمكن أن يؤدي إلى زعزعة الاستقرار الاقتصادي الكلي. ويمكن أن تؤدي الزيادة في الطلب المحلي نتيجة لارتفاع الاستهلاك والإنفاق الاستثماري إلى خلق اختناقات قصيرة الأجل في العرض يمكن بدورها أن تدفع الأسعار المحلية إلى أعلى، مع تضرر القدرة التنافسية الكلية نتيجة للضغوط التضخمية.

ويمكن أن يؤدي تعزيز الإنفاق الاستثماري أيضا إلى زيادة حدة الاختناقات على مستوى الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تؤدي أوجه القصور في اختيار المشاريع وتنفيذها وإعداد ميزانياتها إلى الحد من كفاءة الإنفاق الاستثماري وإهدار الموارد. ولذلك، قد يكون من المستحسن اتباع منهج أكثر تدرجا في زيادة الإنفاق، مع التركيز

أمل في أن إيرادات الموارد الطبيعية يمكن أن تكون قوة دافعة للحد من الفقر وتحقيق النمو.

أما القرار بشأن مقدار ما ينبغي استهلاكه من تدفق إيرادات الموارد لديها، ومقدار ما ينبغي ادخاره واستثماره (وأين)، فإنه يضع البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية أمام مفاضلات صعبة.

فبالنسبة للاقتصادات المتقدمة الغنية بالموارد الطبيعية، قد يكون من الأمثل لها ادخار أو استثمار إيرادات الموارد في أصول مالية في الخارج ثم استهلاك جزء ثابت من ثروة الموارد في كل فترة، يكون مساويا للعائد الضمني (الدخل الدائم) على مجموع ثروتها من الموارد. ويعرف هذا المنهج بمنهج «الدخل الدائم».

وكان هذا المنهج يوصف أحيانا للبلدان النامية، رغم أن متطلباتها الاستثمارية الكبيرة وعدم قدرتها على النفاذ إلى الأسواق الرأسمالية

ربما يرغب صانعو السياسات الحذرون في كبح الإنفاق بعض الشيء لبناء صندوق للسيولة في أوقات الرخاء يمكن اللجوء إليه في أوقات الشدة

بصفة أولية على استثمار الموارد للقضاء على الاختناقات القائمة - وهي عملية تسمى أحيانا «الاستثمار في الاستثمار» - ومن الأمثلة على ذلك التوسع في مراكز التعليم لتدريب المعلمين والممرضات/ المرضين أو تعيين موظفي خدمة مدنية لديهم الخبرة الفنية اللازمة لاختيار وإدارة مشاريع استثمارية معقدة في البنية التحتية. وفي حين لا يزال العمل جاريا في هذا الاستثمار، فمن الممكن توجيه تدفقات الموارد مؤقتا إلى الأصول المالية الخارجية، حتى وإن كانت العائدات منخفضة نسبيا.

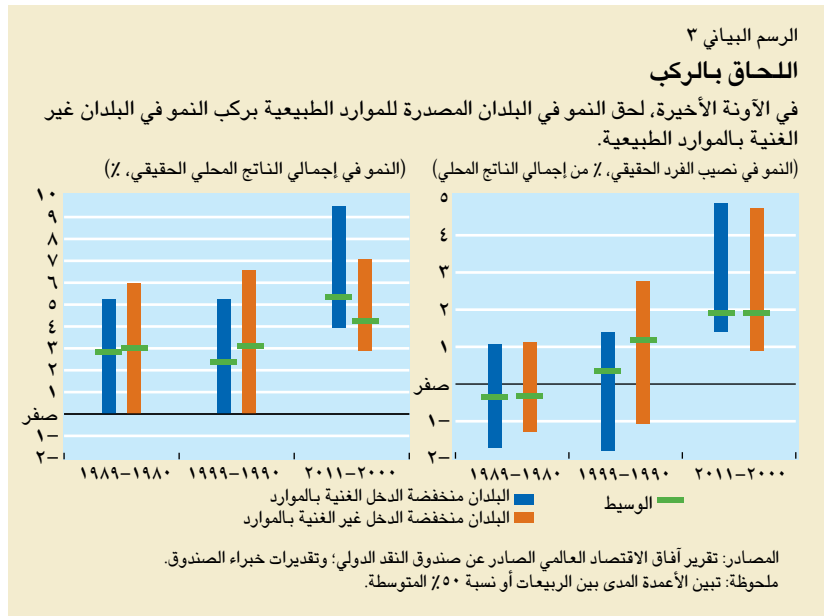
وتواجه البلدان الغنية بالموارد الطبيعية أيضا تحديا هو إدارة اقتصادها عندما تكون تدفقات الموارد شديدة التقلب. ونظرا لأن تقلبات أسعار السلع الأولية يمكن أن تكون كبيرة وتدوم طويلا، يكون من الصعب التنبؤ بالأسعار وتقرير ما إذا كان تحمل تغييرات الأسعار يكون بتمهيد الإنفاق أو بتعديل خطط الإنفاق. وفي البلدان التي لا تتوافر فيها بسهولة أدوات سوقية مثل أدوات التحوط للسلع الأولية أو تكون تكلفتها مرتفعة جدا، ربما يرغب صانعو

الدولية للحصول على قروض يجعله مناسباً بدرجة أقل لهم. وبالنسبة لتلك البلدان، تدعو الحاجة إلى اتباع منهج تحليلي جديد لإدارة إيرادات الموارد الطبيعية.

فمن ناحية، تدعو احتياجات التنمية الملحة لدى هذه البلدان، والتي تجعل من الصعب عليها التغلب على الفقر المتوطن، إلى إنفاق المزيد في البداية، بما في ذلك على الاحتياجات الفورية مثل لوازم المدارس والمستشفيات، وشبكات الملايا، وحملات التحصين. ومن ناحية أخرى، فحتى يتسنى لهذه البلدان كفاءة تحقيق نمو مستمر، يتعين عليها ادخار واستثمار جزء كبير من إيراداتها من الموارد. وتوجد لدى البلدان الفقيرة أيضا احتياجات استثمارية كبيرة غير ملبأة، ومع شح رأس المال تأتي عائدات محتملة مرتفعة إلى الاستثمار المحلي. ورغم أنه قد يكون من الأمثل زيادة الإنفاق الجاري بدرجة ما لتخفيف حدة الاحتياجات الملحة لمواجهة الفقر، يقول الخبراء إن البلدان الفقيرة ينبغي أن تدخر الجزء الأعظم من مواردها وتستثمره في الاقتصاد المحلي (Collier and others, 2010).

السياسات الحذرون في كبح الإنفاق بعض الشيء لبناء صندوق للسيولة في أوقات الرخاء يمكن اللجوء إليه في أوقات الشدة، عند نقص التدفقات الداخلة من الإيرادات. ويكون الحجم الأمثل لشبكة الأمان هذه أكبر في البلدان التي لن تنضب مواردها لفترة طويلة (إنه يرجح أن تستهلك هذه البلدان قدرا أكبر من إيرادات الموارد لديها)، حيث يكون تقلب الإيرادات أكبر وأكثر استمرارا، وحيث يكون الجمهور أقل قبولا لتقلبات الاستهلاك. ومع ذلك، قد يكون من المستحيل (أو على الأقل مكلف بصورة مفرطة، عند موازنتها باحتياجات التنمية) بعزل الإنفاق بصورة تامة عن تقلبات الأسعار. وفي الواقع العملي، يتعين على صانعي السياسات صنع قرار يستند إلى درجة مقبولة من عدم اليقين (راجع مقال «استخراج إيرادات الموارد»، في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

وقد وضع صندوق النقد الدولي مجموعة أدوات للتحليل العملي للسياسات يضع في الاعتبار الخصائص المحددة للبلدان النامية



فتح صندوق الأدوات

في دراسة تجريبية، استخدم خبراء الصندوق أداة الاستثمار القابلة للاستثمار لتصميم استراتيجية تهدف إلى سد فجوة البنية التحتية في أنغولا باستثمار ثروتها الوفيرة المتولدة عن النفط (Richmond, Yackovlev, and Yang, 2013). واستخدم الخبراء توقعين بشأن أسعار النفط لمقارنة النتائج الاقتصادية الكلية لسياسة حياض النفقات، وهي ممارسة أنغولا قبل عام ٢٠٠٩، بنتائج سياسة زيادة التدرج في الاستثمار. وبينت النتائج أنه عندما تكون أسعار النفط أقل تقريبا، يمكن أن يكون أداء إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، في ظل سياسة حياض النفقات، أفضل من أداء إجمالي الناتج المحلي في ظل سياسة زيادة التدرج في توسيع نطاق الاستثمار في الأجلين القصير والمتوسط. ولكن إذا تعرض الاقتصاد لصدمة سالبة كبيرة في أسعار النفط - مشابهة للصدمة التي وقعت في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ - فيمكن أن يترتب على ذلك اضطراب خطير في وتيرة الاستثمار العام ونمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ظل سياسة حياض النفقات. ويعطي التدرج في توسيع نطاق الاستثمار للاقتصادات ذات القدرات الاستيعابية المحدودة الوقت لتحسين تلك القدرات. وفي الوقت نفسه، يمكن بناء صندوق تثبيت لمنع الحاجة إلى إجراء خفض كبير في الاستثمار عندما تقع صدمات سالبة كبيرة في أسعار النفط. ورغم أن منافع النمو تكون أكثر وضوحا عند زيادة الاستثمار بوتيرة أسرع، فإن التقلب التاريخي في أسعار السلع الأولية يعني أن هناك ضرورة لتوفير احتياطي وقائي من المالية العامة لتجنب دورات الانتعاش والكساد التي كثيرا ما تشاهد في البلدان النامية الغنية بالموارد وللحفاظ على اضطراب النمو واستمراره في الاقتصادات غير الغنية بالموارد الطبيعية.

وترصد هذه الأداة المسائل الاقتصادية الكلية الأساسية التي تواجهها البلدان النامية الغنية بالموارد بموازنة عدة عوامل يمكن أن تقوض منافع النمو المتحققة من الاستثمار العام. فهي أولا تفترض أن دولارا واحدا من الإنفاق الاستثماري يمكن أن يترجم إلى أقل كثيرا من دولار واحد من رأس المال المستخدم إذا افتقرت عملية الاستثمار إلى الكفاءة. وثانيا، إذا زاد الإنفاق الاستثماري بوتيرة مفرطة في سرعتها، فستكون العملية أقل كفاءة نتيجة «لقيود الطاقة الاستيعابية» التي تتسبب فيها اختناقات العرض، ومحدودية القدرات الإدارية، وضعف المؤسسات. وثالثا، فبالنظر إلى أن تقلب التدفقات من دخل الموارد يمكن أن يؤدي إلى إرجاء الإنفاق الاستثماري، الذي يمكن أن يتسبب في الإضرار بمتطلبات الصيانة والتشغيل المتكررة، فمن الممكن أن تنخفض قيمة رأس المال العام المستخدم بوتيرة أسرع فيدوم بالتالي لفترة أقصر.

وقد طبقت أداة الاستثمار القابلة للاستثمار هذه في عدة بلدان، بما في ذلك أنغولا وأذربيجان وكازاخستان وموزامبيق وتركمانستان. ورغم أن الأداة تهدف إلى رصد السمات التي يختص بها البلد دون غيره، فإن النتائج يمكن أن توفر معلومات يسترشد بها في مناقشات السياسة العامة بشأن الاستقرار الاقتصادي الكلي مع قيام البلدان باستثمار إيرادات متقلبة من الموارد (راجع الإطار للاطلاع على مثال أنغولا). والغرض من الأداة هو مساعدة البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية على تجنب المزالق التي ينطوي عليها استثمار موارد الإيرادات، والهروب في نهاية المطاف من «لعنة الموارد الطبيعية» التي أصابت كثيرا من البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية.

ومع قيام بلدان مثل أوغندا وموزامبيق بتطوير اكتشافاتها الجديدة، فإنه يمكنها التعلم من التحديات التي تواجهها بلدان أخرى في إدارة الإيرادات المتقلبة المتولدة عن وفرة الموارد الطبيعية. ويمكن لصانعي السياسات حفز النمو ومكافحة الفقر بزيادة الإنفاق الاستثماري ما داموا على وعي بقدرة الاقتصاد على استيعاب ذلك الاستثمار. ويمكن أن يؤدي الحرص في الإنفاق، مع ادخار جزء من الإيرادات غير المتوقعة من الموارد، إلى تجنب حدوث خفض حاد في الإنفاق وانعدام الاستقرار في المستقبل. ■

كريس غيريغات نائب رئيس قسم في إدارة المالية بصندوق النقد الدولي، وسوزان يانغ اقتصادية أولى في إدارة البحوث بالصندوق.

المراجع:

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2013, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries," IMF Economic Review, Vol. 61, No. 1, pp. 92-129.

Collier, Paul, Frederick (Rick) van der Ploeg, A. Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, "Managing Resource Revenues in Developing Economies," IMF Staff Papers, Vol. 57, No. 1, pp. 84-118.

International Monetary Fund (IMF), 2012a, Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Sustaining Growth amid Global Uncertainty (Washington).

—, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (Washington).

Richmond, Christine, Irene Yackovlev, and Shu-Chun Yang, 2013, "Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola," IMF Working Paper 13/147 (Washington: International Monetary Fund).

الغنية بالموارد الطبيعية (IMF, 2012b). وتضع هذه الأدوات في الاعتبار استخدام قواعد المالية العامة التي تساعد على تهديد تقلب الإيرادات وتقييم استمرارية أوضاع المالية العامة في الأجل الطويل، وتأثير تدفقات الموارد الطبيعية على ميزان المدفوعات للبلد المعني، وانعكاسات سيناريوهات توسيع نطاق الاستثمار-الإدخار على الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تتضمن هذه الانعكاسات آثار الاستثمار العام المعزز للنمو والإيراد، وحركات سعر الصرف الحقيقي - وخصوصا الارتفاع الحقيقي في قيمة العملة (أو المرض الهولندي) المرتبط بإنفاق أو استثمار الإيرادات غير المتوقعة من الموارد الطبيعية محليا - والآثار على المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية الأخرى، مثل الاستهلاك الخاص، والاستثمار، وناتج القطاع التجاري.

أداة الاستثمار القابلة للاستثمار

إحدى الأدوات التي تهدف إلى مساعدة صانعي السياسات على تحديد مقدار ومدى سرعة توسيع نطاق الاستثمار العام هي «أداة الاستثمار القابلة للاستثمار» المقترحة في دراسة (Berg and others 2013). وتأخذ هذه الأداة في الاعتبار الصلة بين الاستثمار والنمو وتستند إلى افتراضات مثل معدل العائد على رأس المال العام. وبتحليل سيناريوهات السياسة البديلة للاستثمار العام المخطط - باستخدام توقعات متفائلة ومتشائمة بشأن إيرادات الموارد المتوقعة - يمكن لصانعي السياسات اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن كيفية تخصيص تلك الموارد بين الإدخار الخارجي والاستثمار المحلي. ونظرا لأن تحقيق مكاسب إنمائية تدوم طويلا هو إحدى الغايات المحورية لسياسة استثمار إيرادات الموارد، فيمكن أن تساعد الأداة أيضا على تقييم ما إذا كان الاستثمار العام المخطط قابلا للاستمرار في الأجل الطويل أو ما إذا كان سيتطلب قدرا مفرطا من الإنفاق للحفاظ على رأس المال المبني بإيرادات الموارد.

قطرة في المحيط

إدارة المياه الناجحة يجب أن توازن بين الاحتياجات الإنمائية والاعتبارات الاقتصادية



السياسات الإنمائية السابقة تركز على التجارة والزراعة والطاقة والنقل والاستراتيجيات الصناعية، دون إيلاء اهتمام يذكر لمسألة المياه. وفي الحالات النادرة التي كان يتم فيها دمج المياه في مناهج التنمية، لم يكن ذلك الدمج يحدث في العادة إلا في سياق إنشاء بنية تحتية كبيرة أو لتلبية احتياجات ملحة مطلوبة لتوفير مياه آمنة وخدمات صرف صحي أساسية.

وقد بدأ الآن ذلك التركيز في التغير، ولكن ببطء فحسب. ففي أوساط الأكاديميين، يوجد إقرار متزايد بأن تحديات المياه ترتبط بصورة وثيقة بالتحديات الأخرى المتعلقة بالموارد والتنمية الاقتصادية. ولكن لا تزال هناك حالة كبيرة من عدم اليقين بشأن أفضل السبل لتنفيذ سياسات إنمائية عملية تتجاوز الحدود المؤسسية والسياسية والجغرافية المتعارف عليها.

وترتبط المياه بكل ما نحرص عليه تقريبا: الصحة البشرية والبيئية، والإنتاج الصناعي والزراعي، والتجارة الدولية، وتغير المناخ، وكل من السياستين المحلية والدولية. وإلى أن نقوم بإدارة المياه بطريقة متكاملة، تظل أماننا مخاطرة الاستمرار في تفويت فرص اتباع استراتيجيات إنمائية أكثر فعالية وكفاءة. ويتضمن بعض هذه الفرص تكنولوجيا جديدة، وأشكالا مختلفة من الإدارة المؤسسية، أو إعادة التفكير في الأدوات الاقتصادية التي نستخدمها في قطاع المياه، بما في ذلك التسعير والدعم والأسواق وآليات التمويل.

أزمة مياه

تتخذ التحديات في مجال المياه اليوم أشكالا كثيرة. ففي بعض أجزاء العالم، تظل المشكلة هي عدم كفاية الحصول على مياه مأمونة وصرف صحي، وهي بؤرة التركيز الأساسية للجهود في مجال المياه في أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية الثالثة. وفي مناطق أخرى، يوجد تنافس متزايد على موارد مياه محدودة بين المستخدمين الزراعيين والصناعيين والمحليين والبيئيين. وقد أدى عدم التوافق بين الحدود السياسية وحدود مستجمعات المياه لفترات طويلة إلى تعقيد الإدارة الفعالة لنظم المياه، وفي أجزاء كثيرة من العالم، تشهد هذه التحديات السياسية حاليا تدهورا لا تحسنا، مما يزيد من مخاطر نشوب صراعات. وأخيرا، تؤثر تغيرات المناخ بصورة متزايدة على إتاحة المياه وجودتها والطلب عليها بصورة تفوق استعدادات معظم القائمين على إدارة المياه، وتوجد حاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتحديد المخاطر والفرص المتعلقة بالمناخ (راجع الخريطة).

بيتر غلايك

شرعت إثيوبيا في منتصف عام ٢٠١٣ في بناء سد النهضة العظيم على النيل الأزرق بعيد مصبه إلى السودان ومصر. ويمثل هذا السد الضخم، من وجوه كثيرة، رمزا لتحديات المياه التي يواجهها مليارات الأشخاص حول العالم، وما يرتبط بهذه التحديات من معانٍ وتفسيرات وانعكاسات كثيرة.

فبالنسبة للإثيوبيين، يمثل هذا السد أول محاولة كبيرة للسيطرة على مياه النيل واستخدامها لتحقيق التنمية الاقتصادية في صورة توليد طاقة مائية وربما الإنتاج الزراعي. وبالنسبة للمصريين، يمثل تدخلا محتملا مع نظم واستراتيجيات المياه الخاصة بهم بسبب مخاطر انخفاض تدفقات مياه النيل — الذي يعتبر شريان حياتهم — في المستقبل أو خضوعها للسيطرة السياسية لحكومات ومؤسسات خارج حدودهم. وبالنسبة لبعض المعنيين بسياسات المياه، يمثل السد دليلا ملموسا على أن الجهود الرامية إلى وضع نظام مشترك وشامل لإدارة حوض نهر النيل بالكامل قد فشلت. وبالنسبة لآخرين، يمثل ذلك رمز منهج القرن العشرين لإدارة المياه، أي تأسيس بنية تحتية مركزية واسعة النطاق دون فهم أو معالجة التكاليف البيئية والاجتماعية والسياسية الحقيقية لذلك ودون النظر في خيارات أكثر شمولًا وتكاملا لتحقيق التنمية الاقتصادية. وفي الواقع يمثل المشروع بدرجة ما كل ما تقدم.

وطوال العقود القليلة الأخيرة في القرن العشرين، كان للمياه العذبة دور صغير ولكن متنامٍ في الاستراتيجيات الشاملة الرامية إلى الحد من الفقر وتعزيز التنمية الاقتصادية في مختلف بلدان العالم. وكانت

يعني أيضا السعي لإيجاد مصادر مبتكرة للإمداد، مثل تجميع مياه الأمطار، وتحتلية المياه، وإعادة استخدام المياه المستعملة، وغير ذلك من مصادر إمداد المياه.

التعاون بدلا من التنافر

هناك تاريخ طويل من الصراعات على موارد المياه العذبة، يعود إلى ٤٥٠٠ عام في بلاد ما بين النهرين قديما. ويمثل تاريخ الصراع على المياه الذي أعده معهد المحيط الهادئ قائمة شاملة بالصراعات على المياه، بما في ذلك طبيعة النزاعات على المياه، وأماكنها، وأطرافها، والاستراتيجيات اللازمة للحد منها. وتحل معظم الصراعات المحتملة على المياه سلمياً، من خلال مفاوضات واتفاقيات تعاونية. والمهمة التي يتعين الاضطلاع بها هي إتاحة عدد أكبر من الأدوات الدولية لتشجيع التعاون في مجال المياه، ولكن أيضا معالجة الصلات المتنامية بين عدم كفاية أو نجاح الاستراتيجيات الإنمائية ومخاطر نشوب صراعات إقليمية ودون وطنية ومحلية على المياه. ويمكن أن يساعد المجتمع الدولي على الحد من مخاطر نشوب صراعات على المياه مثل الصراعات على الأنهار الدولية المشتركة وذلك بتشجيع المفاوضات والاتفاقيات بين الأطراف التي تتقاسم حوض مياه والمساعدة على توفير البيانات والدعم العلمي لإدارة المياه. إلا أن الصراع الحالي بشأن سد النهضة العظيم على النيل يسلط

الضوء على صعوبة التوصل إلى اتفاقيات شاملة بشأن أحواض الأنهار المشتركة عند عدم اتفاق أصحاب المصالح المتنافسة. ولكن الأصعب من ذلك، وضع أدوات وآليات مفيدة لحل كل من النزاعات دون الوطنية المتزايدة، التي يعود جذور كثير منها إلى التنافس العرقي والاقتصادي والاجتماعي، وعدم الاتفاق على طريقة تخصيص موارد مياه شحيحة على مستخدمين مختلفين.

ويأتي على رأس مشكلات المياه هذه ذات الطابع التقليدي الأكبر، تهديد جديد معقد يواجهه القائمون على تخطيط وإدارة المياه في القرن الحادي والعشرين، وهو التأثير المتزايد لتغيرات المناخ على موارد ونظم المياه. فمع تسارع وتيرة التغيرات المناخية، ستتبدل معدلات التبخر، والطلب على المياه، وأنماط سقوط الأمطار، وظروف سقوط الثلوج وذوبانها، والأنهار الجليدية، وتواتر العواصف وشدتها، ومستوى البحر. وفي حين وضع القائمون على إدارة المياه أدوات لمعالجة التغير الطبيعي للمناخ، فإن بعض التهديدات الجديدة ستكون إما مختلفة في صميم طبيعتها أو تخرج عن نطاق الحدود التي نقوم حالياً بتخطيطها وتصميمها وبنائها. ومن ثم، يمكن أن يثبت أن الاستراتيجيات الراهنة لمعالجة آثار الفيضانات والجفاف، في حالة بعض المناطق أو نظم المياه، غير مساوية لمهمة إدارة الحدود الجديدة التي تفرضها التغيرات المناخية. ويمثل التأقلم مع تغير المناخ ضرورة مطلقة في إدارة المياه وينبغي أن يبدأ الآن. وفي إطار ذلك العمل، يجب أن تكون الجهود الجديدة الرامية إلى فهم تغيرات المناخ الحتمية، ثم التأقلم معها، جزءاً من أي استراتيجية طويلة الأجل لتحسين سياساتنا ومناهجنا الإنمائية.

اقتصاديات الحق في المياه

ثمة مناهج كثيرة لإدارة موارد المياه، بما في ذلك تشييد وتشغيل بنية تحتية واسعة النطاق في صورة سدود وقنوات مياه ومحطات مركزية لمعالجة المياه وتوزيعها؛ وفرض تنظيمات ومعايير لمتابعة جودة

ومع اقترابنا من عام ٢٠١٥ وهو التاريخ المستهدف لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، يكون الوقت مناسباً لإعادة تقييم التقدم المحرز والأولويات. ففي قطاع المياه، توجد بالفعل عدة أوجه قصور ظاهرة. وعلى المستوى الأساسي جداً، تظل هناك فجوات غير مقبولة في معارفنا بسبب حالات عدم الاتساق وحالات عدم اليقين في قياس وتقييم مدى توافر خدمات المياه الأساسية. وسيكون أمراً رائعاً أن نعرف على وجه الدقة مقدار ونوعية المياه المتاحة فعلياً والتي يستخدمها كل شخص في العالم، إلا أن هذه البيانات غير متوافرة.

وعلى الجانب الإيجابي، تفيد تقارير الوكالات الدولية بأنه قد تم إحراز تقدم كبير في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة فيما يتعلق بالحصول على مياه مأمونة، وإن كان لا يزال هناك مئات الملايين من الأشخاص لا يحصلون على هذه المياه بالقدر الكافي. وفي المقابل، أقر حتى المراقبون المتفائلون بعدم إحراز تقدم بوجه عام في بلوغ النسب المستهدفة في الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة فيما يتعلق بالحصول على خدمات كافية في الصرف الصحي، وبعدم تلبية الاحتياجات فيما يتعلق بالمياه المأمونة على مستوى المناطق، وخصوصاً في أجزاء من إفريقيا وآسيا. ويتعين بذل جهود جديدة وموسعة لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية إلى خدمات المياه الجهرية، بصورة قطعية، للقضاء على انتشار الأمراض والوفيات المتصلة بالمياه والتي يمكن منعها.

ونظراً للدور الحيوي الذي تضطلع به المياه في خدمة كل من الاحتياجات البشرية والبيئية، يوجد تنافس متزايد بين هذه القطاعات على موارد المياه التي تتناقص باستمرار. فالأنهار الكبرى، مثل كولورادو والنيل والأصفر والغانغ، تُستخدم بإفراط أو تعاني من تلوث شديد بصورة متزايدة. ويتم استخراج موارد المياه الجوفية في الهند وشمال إفريقيا والمناطق الوسطى في الولايات المتحدة وأجزاء من الصين والشرق الأوسط بوتيرة أسرع من الوتيرة التي تعيد الطبيعة ملأها بها. وتشير بعض التقديرات، إلى أن ٣٠ إلى ٤٠٪ من الإنتاج الزراعي يعتمد على موارد مياه غير قابلة للاستمرار. وتُعد دراسات أعدت مؤخراً لتحديد وتقييم أهم القيود المتعلقة بالمياه بالنسبة لنظم المياه المتجددة وغير المتجددة والبيئية بتسليط الضوء على ضرورة تحسين إدارة المياه (Gleick and Palaniappan, 2010).

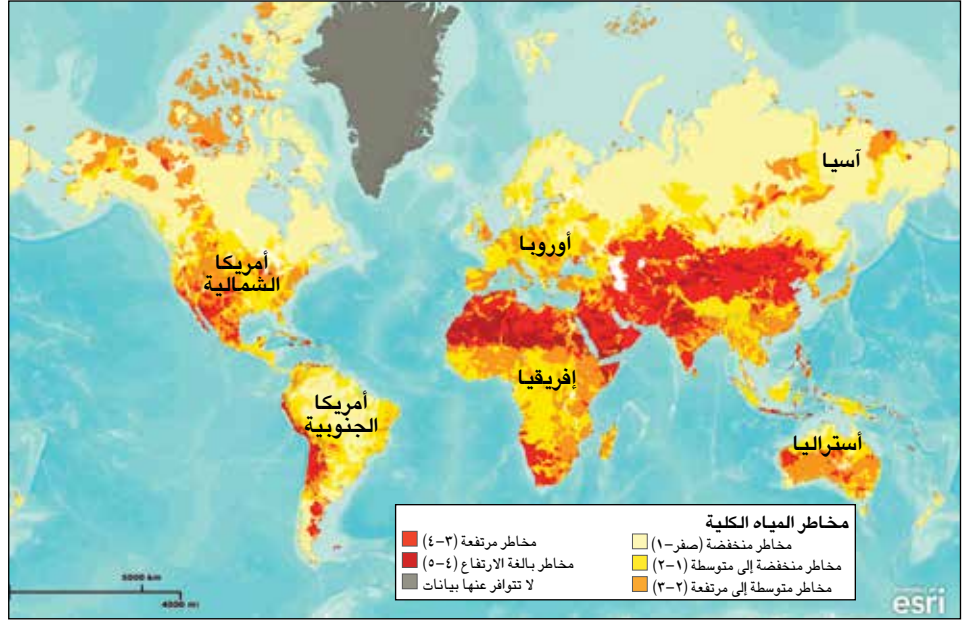
استراتيجيات متكاملة

تمثل المياه ضرورة لا غنى عنها لتلبية الاحتياجات الغذائية لسكان العالم الآخذين في النمو. ويؤول ٧٠٪ من المياه التي يستخدمها البشر إلى الزراعة. إلا أن للمياه أهمية حيوية أيضاً للوظائف البيئية الأساسية التي تدعم الإنسان، بما في ذلك إنتاج مصائد الأسماك؛ والمعالجة الطبيعية لجودة المياه؛ وسلامة الأنهار والبحيرات والأحراش. ويجب الاستعاضة عن سياسات المياه السائدة في القرن العشرين التي تعطي أولوية لقطاع على آخر، أو تهمل احتياجات النظم البيئية باستراتيجيات أكثر تكاملاً تعظم الاستخدام الإنتاجي للمياه مع الحد بقدر الإمكان من الآثار السلبية المترتبة على ذلك الاستخدام. ويتطلب هذا النهج الجديد في جملة أمور وضع وإنفاذ حدود إلزامية دنيا للمياه لدعم سلامة النظم البيئية، وتحسين كفاءة استخدام المياه وإنتاجيته، وتوسيع نظم معالجة المياه وإعادة استخدامها، ووضع نظم متكاملة لإدارة المياه السطحية والجوفية بدلا من مواصلة التعامل مع مصادر المياه هذه باعتبارها مصادر غير مترابطة ومستقلة. وهو

وفي حالة مستخدمي المياه الكبار، يمثل التسعير السليم جزءاً لا يتجزأ من منهج شامل لإدارة المياه بنجاح. وبالنسبة لمعظم الاستخدامات، غالباً ما تكون المياه مسعرة بأقل كثيراً من قيمتها. وفي سلة مرافق الخدمات التي يشتريها المستهلك العادي، بما في ذلك الطاقة والاتصالات/التليفونات والإنترنت والنقل، كان سعر المياه حتى الآن هو الأرخص عادة. وحتى في الحالات التي تقوم فيها مرافق المياه المتطورة بتوفير خدمات توصيل المياه وخدمات الصرف، نادراً ما يتم تحميل المستهلكين التكلفة الاقتصادية الكاملة لتلك الخدمات، بما في ذلك العوامل الخارجية البيئية — أي التكلفة على البيئة التي يتحملها آخرون — المتصلة بالحصول على المياه أو تصريف المياه المستعملة. ويؤدي عدم تسعير المياه بصورة سليمة إلى انعدام كفاءة الاستخدام، والإفراط في الاستهلاك، وتدهور البيئة، وعدم كفاية الاستثمار للحفاظ على الخدمات وتوسيعها، وتوفير الدعم غير المناسب لبعض المستخدمين على حساب آخرين.

ويقول آخرون أيضاً إن رفع أسعار المياه يقترن بمخاطرة الإضرار بصورة غير مناسبة ولا منصفة بالفقراء، الذين يستخدمون في الغالب أقل كميات لتلبية الاحتياجات الأساسية فقط. وهي مخاطرة حقيقية. ويوفر الحق في المياه باعتباره أحد حقوق الإنسان حماية خاصة لمقادير المياه المتواضعة اللازمة للاحتياجات الأساسية الدنيا مثل الشرب والطهي والصرف الصحي والتنظيف؛ ويجب ألا يحرم الفقراء من الخدمات الأساسية بسبب عدم قدرتهم على الدفع. وعلاوة على ذلك، أشارت الدراسات، واحدة تلو الأخرى، أن أكثر الناس فقراً يكونون غالباً على استعداد للدفع مقابل الحصول على خدمات لا ثقة للمياه أو غالباً ما يدفعون بالفعل، بصورة مباشرة وغير مباشرة، رسوماً أعلى من تلك التي تدفعها الشرائح الأغنى في المجتمع؛ ذلك أنهم مرغمون على شراء المياه من بائعي القطاع الخاص، ودفع مبالغ زائدة مقابل الطاقة اللازمة لغلي المياه أو معالجتها، وقضاء ساعات في عمل يقصم الظهر (يقوم به أطفال أو نساء) في جمع مياه مشكوك غالباً في نوعيتها من مصادر بعيدة، أو يمرضون نتيجة تعرضهم لمياه غير مأمونة وملوثة. وهذه «التكاليف» الحقيقية نادراً ما تحتسب ضمن العوامل في الاستراتيجيات أو المناقشات التقليدية المعنية بالتسعير.

ولذلك فإن التسعير السليم للمياه يتطلب مراعاة مجموعة معقدة من المتطلبات كعوامل لضمان تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية، واحترام حق الإنسان في المياه، وتغطية تكاليف البنية التحتية السليمة وتكاليف التشغيل والصيانة لخدمات المياه، وإرسال الإشارات السليمة للأسواق والمستهلكين. وينبغي أن تقوم هيئات المياه والمنظمات الحكومية الدولية والمرافق الخدمية بالتوسع في الدراسات التي أجريت مؤخراً عن التصميم المبتكر لأسعار المرافق الخدمية الذي يشجع الاستخدام الكفء للمياه مع الاستمرار في دعم ملاءة المرفق واستراتيجيات التمويل واعتبارات العدالة، وأن تقوم بنشر هذه الدراسات على نطاق أوسع (Donnelly and Christian-Smith, 2013).



المصدر: World Resources Institute/Aqueduct, <http://aqueduct.wri.org/atlas>

المياه أو تصميم أجهزة لاستخدام المياه؛ ووضع استراتيجيات تثقيفية لتشجيع السياسات والسلوكيات الجديدة المتعلقة بالمياه؛ واستخدام الأدوات المتنوعة للاقتصاديات والأسواق.

ولا خلاف على الدور الذي تسهم به الاقتصاديات الذكية لمعالجة مشكلات المياه، إلا أن الاقتصاديات وحدها لا تقدم إلا جزءاً من الإجابة. ويستخدم مزيج معقد من الاستراتيجيات في مختلف بلدان العالم، ولكل دوره. وكما أنه لا توجد أزمة مياه واحدة، لا يوجد أيضاً حل واحد. ويمثل ذلك مشكلة للممولين ودعاة التنمية وشركات التكنولوجيا وشركات رأس المال المخاطر والمناحين المحتملين أو المستثمرين الساعين إلى إيجاد حلول سريعة يمكن توسيع نطاقها وتدر عائداً كبيراً.

تحديد سعر

ربما تكون الأداة الاقتصادية الأكثر فائدة — والأكثر استعصاء على الفهم — لإدارة المياه هي السعر. وبالنسبة لجميع الموارد الطبيعية (أو فعلياً أي سلعة أو خدمة)، يكون وضع سعر مناسب عنصراً أساسياً في كفاءة تخصيص واستخدام الموارد، وتحقيق العدالة، وحماية البيئة، والابتكار. ولكن في حالة المياه، ثبت أن التسعير مسألة شديدة التعقيد وجدلية بوجه خاص. ويكمن جزء من المشكلة في التصور المتناقض بأن المياه سلعة اقتصادية وفي نفس الوقت أحد حقوق الإنسان. وفعلياً، أعلنت الأمم المتحدة في فترة متأخرة من عام ٢٠١٠، وبعد عقود من المناقشات والتحليل والجدل، أن الحصول على مياه مأمونة وكافية وعلى صرف صحي حق من حقوق الإنسان الرسمية (الأمم المتحدة). ومع ذلك، أقر نفس ذلك النقاش والجدل بأنه يمكن استخدام التسعير والأسواق والمناهج الاقتصادية الأخرى للمساعدة على إعمال الحق في المياه وتوفير خدمات تتصل بالمياه قابلة للاستمرار.

ولا يلزم أن يكون هناك تناقض بين وجهتي النظر هاتين، على الأقل بالنسبة لمقدار المياه القليل نسبياً اللازم لتلبية الاحتياجات الأساسية ولأن هناك استراتيجيات ناجحة لتوفير المياه والصرف الصحي لفئات السكان الأشد فقراً. ففي بعض المناطق، على سبيل المثال، يمكن توفير خدمات المياه الأساسية بأسعار زهيدة للغاية، أو حتى مجاناً، لتحقيق الأهداف الاجتماعية.

أسواق للمياه

توجد أسواق عالمية ضخمة لجميع أنواع السلع والخدمات، ونتيجة لذلك، حاول بعض الاقتصاديين الإقناع بأن إنشاء سوق للمياه يمكن



شلال تيس إيسات في النيل الأزرق، بالقرب من بحيرة تانا، إثيوبيا.

ومثلما يتضح في حوض نهر النيل، يظل الضغط والطلب على تلك البنية التحتية كبيرين. ولكن يجب إقامة هذه المشاريع الكبيرة استناداً إلى معايير بيئية واجتماعية وثقافية ومجتمعية أعلى تضع حداً للخلاص السكانية وتحمي مصائد الأسماك وتدفع المياه من مصباتها، وتحترم المبادئ الدولية لتقاسم المياه. ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه المبادئ والمعايير ستطبق بصورة كافية.

ويتعين علينا أيضاً وضع منهج «هادئ المسار» يستخدم مصادر المياه غير التقليدية مثل المياه المستعملة المعالجة، ويركز على تلبية الطلب على المياه من خلال تحسين كفاءة وإنتاجية استخدام المياه، ويطبق مناهج اقتصادية مبتكرة مثل التسعير الذكي والأسواق المناسبة للمياه والمياه الافتراضية، ويتضمن تحسين المؤسسات التي تعمل على وضع نظم إقليمية متكامل لإدارة وتخطيط المياه (Gleick, 2003). والأهم من هذا وذاك، أن الاستماع إلى طائفة من الأصوات والشواغل، وقبول فكرة أن التحديات القائمة في مجالات المياه والطاقة والغذاء والمناخ هي قضايا متكاملة، يمكن أن يتيحا أخيراً التوصل إلى حلول لمشكلات المياه العالمية التي نواجهها. ■

بيتر غلايك هو رئيس معهد المحيط الهادئ في أوكلاند، كاليفورنيا، وهو محرر سلسلة المياه في العالم، وعضو في الأكاديمية الوطنية للعلوم في الولايات المتحدة الأمريكية.

المراجع:

Allan, J.A, 1998, "Virtual Water: A Strategic Resource Global Solutions to Regional Deficits," *Groundwater*, Vol. 36, No. 4 (July), pp. 545-46.

Donnelly, Kristina, and Juliet Christian-Smith, 2013, "An Overview of 'the New Normal' and Water Rate Basics" (Oakland, California: Pacific Institute).

Gleick, Peter H., 2003, "Global Freshwater Resources: Soft-Path Solutions for the 21st Century," *Science*, Vol. 302, No. 5650 (November 28), pp. 1524-28.

———, 2010, *Bottled and Sold: The Story Behind Our Obsession with Bottled Water* (Washington: Island Press).

———, and Meena Palaniappan, 2010, "Peak Water: Conceptual and Practical Limits to Freshwater Withdrawal and Use," *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, Vol. 107, No. 25, pp. 11155-62.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *International Decade for Action "Water for Life" 2005-2015, Human Right to Water and Sanitation, "Human Right to Water."*

أيضاً أن يكون منطقياً. وهناك اهتمام متزايد بقدره وقيود تلك السوق فيما يتعلق بحل مشكلات المياه، لا سيما ندرة المياه على المستوى المحلي أو بصفة مؤقتة. إلا أن أسواق المياه — باستثناء «المياه الافتراضية» التي نعرض لها بالنقاش أدناه — ستظل دائماً محدودة ومحلية ومثيرة للجدل إلى أقصى حد.

ورغم أن المياه من عدة وجوه هي موردنا الطبيعي الأهم، والذي لا يقدر بثمن، والبالغ الحيوية للبقاء على قيد الحياة، فإنه ليس ذا قيمة كبيرة في اقتصاد السوق. ويتمثل أكبر حاجز أمام إنشاء أسواق شاملة وواسعة النطاق للمياه في انخفاض تكلفتها، حتى عند تسعيرها بصورة مناسبة وكاملة، مقارنة بارتفاع تكاليف نقلها من مكان إلى آخر. ونظراً لأن المياه ثقيلة للغاية (التر الواحد يزن كيلوغراماً)، يكون نقلها مرتفع التكلفة إلا إذا تم بتسخير الجاذبية الأرضية. وليس من قبيل المصادفة أن تكون أولى عمليات نقل المياه على نطاق واسع من أحد مستجمعات المياه إلى آخر أو من إحدى المناطق إلى أخرى كلها نظماً تستند إلى الجاذبية الأرضية، مثل نظم الري القديمة المستخدمة في ممالك ما بين النهرين وادي الإندوس وقنوات المياه الأكثر تطوراً في روما القديمة.

وتفكر المقترحات المقدمة من أصحاب المشاريع من القطاع الخاص لتسويق المياه ونقلها من مناطق غنية بالمياه إلى مناطق شحيحة في المياه إلى الواقعية بدرجة كبيرة لسبب بسيط هو تكاليف الطاقة المترتبة على ذلك. فما لم يكن صافي متطلبات الطاقة لأي نظام مائي صفراً أو منخفضاً لأنه يعتمد على الجاذبية الأرضية، فسرعان ما تصبح المياه غير اقتصادية مقارنة بتكاليف النظم المتطورة لتحلية المياه التي توفر مياهاً موثوقة ومرتفعة الجودة. وعلى الرغم من ارتفاع تكاليف تحلية المياه، فإنها أكثر تنافسية من نقل المياه عبر مسافات طويلة. وعندما تضاف إلى هذا المزيج معارضة السكان المحليين لنقل المياه إلى مستخدمين في أماكن بعيدة، مثلما هي حال مقترحات نقل المياه في كندا وغيرها من البلدان، والمشكلات القانونية التي تثيرها القوانين والسياسات المعنية بحقوق المياه للسكان المحليين، فإنه لا يربح أبداً إنشاء أسواق واسعة النطاق للمياه — عدا المياه المعبأة في زجاجات المطروحة للبيع التجاري، والتي لها انعكاساتها الاقتصادية والبيئية والسياسية الخاصة (Gleick, 2010).

والاستثناء الوحيد هو كميات المياه الضخمة المستخدمة لإنتاج سلع أولية سوقية، مثل المنتجات الغذائية التي تنقل حول العالم. وفي السنوات الأخيرة، أصبحت هذه المياه تسمى المياه الافتراضية (Allan, 1998). وإذا جرى تسعير المياه بصورة سليمة في نقطة نشوئها، وهو ما يعني احتساب التكاليف البيئية والاجتماعية الكاملة المترتبة على الحصول على المياه واستخدامها من ضمن العوامل، فيمكن في هذه الحالة أن تكون التجارة العالمية في السلع والخدمات وسيلة مناسبة وقابلة للاستمرار للتجارة في المياه بطريقة غير مباشرة. وحتى اليوم، يفترق نحو ٢٠ بلداً إلى الموارد الطبيعية الكافية من المياه العذبة لزراعة جميع الأغذية التي يستهلكها. ولذلك فإن الغذاء الذي يزرع في مناطق العالم الأغنى بالمياه وينقل إلى المناطق الشحيحة في المياه هو شكل من أشكال التجارة في المياه. وتمثل هذه الأدوات الاقتصادية المبتكرة عناصر مهمة لأي مستقبل قابل للاستمرار للمياه.

المضي بأقصى سرعة

أفادت المناهج التقليدية للعثور على المياه وتطويرها وإيصالها واستخدامها كثيراً من الأشخاص على مدى القرنين الماضيين. ولكن توجد ضرورة لوضع استراتيجيات جديدة لتلبية ما تبقى من احتياجات للمياه وخدماتها ومعالجة قضايا معقدة جديدة، مثل آثار تغيرات المناخ والصراعات المتصلة بالموارد.

ولا يزال من الضروري إنشاء بنية تحتية تقليدية جديدة في أجزاء كثيرة من العالم، بما في ذلك نظم واسعة النطاق للتخزين والمعالجة والتوزيع.

على الحافة

توماس هلبينغ

ليس من الواضح
كيف ستأقلم
أسواق النفط مع
الأسعار المرتفعة

قطاع الطاقة الكهربائية، حيث جرى إحلال أنواع الوقود الأعلى تكلفة، والمنتجة باستخدام النفط الخام، ببدائل أرخص، مثل الفحم. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلا، انخفض استهلاك المرافق الخدمية لزيت الوقود المتبقي بمقدار الثلثين بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٨٣ - بما مثل ١٥٪ من التراجع العالمي في استهلاك النفط. وأدى أيضا ارتفاع الأسعار، المدفوع بدرجة كبيرة بسياسات الأوبك في ذلك الوقت، إلى خفض في الاستهلاك عظمته حالات الركود التي وقعت في عدد كبير من الاقتصادات

تراجع الاستهلاك في أوائل الثمانينات لم يحدث إلا في الاقتصادات المتقدمة.

المتقدمة في الفترة ١٩٨٠-١٩٨٢. وعلى سبيل المثال، تراجع استهلاك الوقود البترولي في قطاع النقل في الولايات المتحدة بنسبة ١٥٪ بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٨٣. ودل انخفاض نمو الاتجاه العام في استهلاك النفط بعد عام ١٩٨٣ بدرجة كبيرة على زيادة الكفاءة، وخصوصا في سيارات الركوب. ونظرا لزيادة كفاءة الوقود في السيارات الجديدة، كان جزء كبير من ذلك التحسن دائما.

إلا أن تراجع الاستهلاك في أوائل الثمانينات لم يحدث إلا في الاقتصادات المتقدمة. وظل الاستهلاك ينمو بوتيرة سريعة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. ونجد في الوقت الراهن أن اقتصادات الأسواق الصاعدة هي الاقتصادات الأكثر استهلاكًا للنفط، ولا يبدو، في المستقبل القريب على الأقل، أن لديها نوع الانقطاع الهيكلي في أنماط استهلاكها من النفط الذي كان موجودا في الاقتصادات المتقدمة في أوائل الثمانينات. ونظرا لأن اقتصادات الأسواق الصاعدة تستخدم عموما قدرا أكبر من النفط حسب وحدة الناتج من الاقتصادات المتقدمة، فقد أدى نموها السريع منذ أوائل التسعينات إلى تعجيل وتيرة استهلاكها من النفط. ولا تزال الاقتصادات المتقدمة تستخدم قدرا أقل من النفط منذ عام ٢٠٠٦. ونتيجة

زادت أسعار النفط المعدلة لبيان التضخم بنحو ثلاثة أضعاف على مدى العقد الماضي. إلا أن ارتفاع الأسعار غالبا ما يضع نهاية للطفرات في أسواق السلع الأولية. وذلك ما حدث في سوق النفط في أوائل الثمانينات. فهل يمكن أن نشهد قريبا نهاية الطفرة الحالية؟ على مستوى سطحي، تذكرنا الحالة الراهنة بأوائل الثمانينات، حين كان تحول الأوضاع السوقية نذيرا بانهييار أسعار النفط في عام ١٩٨٦ (Adelman, 1996). ومثلما حدث في أوائل الثمانينات، حدث تباطؤ ملحوظ في النمو الاقتصادي العالمي اليوم (بعد حدوث ارتدادة إيجابية قوية بعد الأزمة في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠)، مع هيمنة مخاطر التطورات المعاكسة فيما يتعلق بالنمو العالمي. وتظهر هذه الصورة بوجه عام في ضعف نمو الاستهلاك النفطي في نفس الوقت الذي تتوسع فيه الإمدادات النفطية الجديدة في أمريكا الشمالية بوتيرة سريعة (راجع مقال «نحو الصعود» في عدد مارس ٢٠١٣ من مجلة التمويل والتنمية). وظهرت أيضا إمدادات جديدة في أوائل الثمانينات - من بلدان لم تكن أعضاء في منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك). إلا أن الأمر غير الواضح هو ما إذا كانت أوجه الشبه بين السوق النفطية العالمية اليوم وأوائل الثمانينات حقيقية أم سطحية فقط.

حكاية قديمة

عندما تروى حكاية أوائل الثمانينات من جانب الطلب نجد أنها بسيطة. فعقب تضاعف أسعار النفط بعد قيام الثورة الإيرانية في عام ١٩٧٩، تراجع الاستهلاك العالمي من النفط حتى عام ١٩٨٣ (راجع الرسم البياني ١). وأخذ بعد ذلك ينمو ببطء، ولكن ليس بالمعدلات العالية المسجلة في الستينات والسبعينات. ولم يعد الاستهلاك العالمي من النفط إلى الذروة التي بلغها في عام ١٩٧٩ إلا في عام ١٩٨٧: وفي ذلك الإطار الزمني البالغ ثمانية أعوام، ارتفع إجمالي الناتج المحلي الحقيقي العالمي بمقدار ٢٦٪.

وتفسر عدة عوامل هبوط الاستهلاك العالمي من النفط وتحوله لاحقا في فترة من الأسعار المرتفعة، وهذه العوامل هي: الإحلال، وحدث ركود عالمي، وزيادة الكفاءة. وقد حدث الإحلال - بصفة رئيسية في

خطوط أنابيب النفط في ألاسكا بين برودو و بورت أوف فالدين، ومنحدر شمال ألاسكا.

مشتركة لكل من أوائل الثمانينات والسنوات القليلة الماضية (راجع الرسم البياني ٢).

إلا أن السياق مختلف الآن. ففي أوائل الثمانينات، أدت الزيادات السريعة في إنتاج البلدان غير الأعضاء في منظمة أوبك، استجابة

لذلك، ارتفعت حصة اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية في استهلاك النفط العالمي بسرعة - إلى نحو ٥٧٪ من السوائل البترولية العالمية في عام ٢٠١٢، مقارنة بنسبة ٤٤٪ في أوائل التسعينات. وحتى في الاقتصادات المتقدمة، لم يكن تراجع استهلاك النفط بنفس الحدة التي كان عليها في أوائل الثمانينات.

وهناك فروق مهمة بين أوائل الثمانينات واليوم، تقلل من احتمالات حدوث تغيرات هائلة في الاستهلاك. فإمكانية إحلال النفط بمصادر أخرى للطاقة تبدو أكثر محدودة. ففي قطاع الطاقة منذ ٣٠ عاما، كان تغيير مصدر الوقود يسيرا لأن التكنولوجيات القائمة كانت قادرة على التعامل مع أنواع مختلفة من الوقود دون انعكاسات كثيرة على التكاليف. أما اليوم، فقد قلت أهمية المرافق الخدمية كمستخدم لأنواع الوقود القائمة على النفط الخام، مقارنة بوضعها منذ ٣٠ عاما - عدا في بلدان الشرق الأوسط المصدرة للنفط، حيث يعوق عمليات الإحلال عدم توافر الغاز الطبيعي المحلي ولا تمثل أنواع الوقود الأخرى عموما خيارا قابلا للتنفيذ. وفي قطاع النقل العالمي، الذي يمثل أكثر من نصف استهلاك النفط الخام، لا تزال تكنولوجيا الإحلال محدودة، وتوجد عوائق أمام تنفيذ عملية إحلال واسعة النطاق نتيجة ارتفاع تكاليف معظم البدائل بدرجة كبيرة. وعلى وجه الخصوص، لا تزال أسعار السيارات التي تعمل بالكهرباء أعلى كثيرا من أسعار السيارات التي تعمل بمحركات الاحتراق الداخلي. ومع ذلك، فإن تصغير أحجام المحركات وتحسين التكنولوجيا يحدثان بعض الأثر. وقد بدأ متوسط كفاءة الوقود للسيارات الجديدة يزداد مرة أخرى، وإن كان انعكاس ذلك في كفاءة الوقود في مخزون السيارات الكلي سيستغرق عدة سنوات.

وقد أدى دعم الوقود أيضا إلى الحد من آثار انتقال زيادات أسعار النفط إلى المستخدمين النهائيين في بعض الاقتصادات - والحد من تأثير تلك الزيادات على الطلب. وتشير حسابات أعدها خبراء صندوق النقد الدولي مؤخرا أن دعم الوقود في عام ٢٠١١ وصل إلى نحو ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي. وفي حين تعد هذه النسبة صغيرة من منظور عالمي - أقل من ١٠٪ من قيمة الاستهلاك العالمي من النفط - فإن الدعم في بعض البلدان يمثل جزءا كبيرا من الاستهلاك المحلي. وعلاوة على ذلك، غالبا ما تكون نظم الدعم مصممة بحيث تعزل المستهلكين عن الزيادات الحادة في أسعار النفط، مما يحد من دوافع الإحلال التي ينبغي أن تقدمها تلك الأحداث.

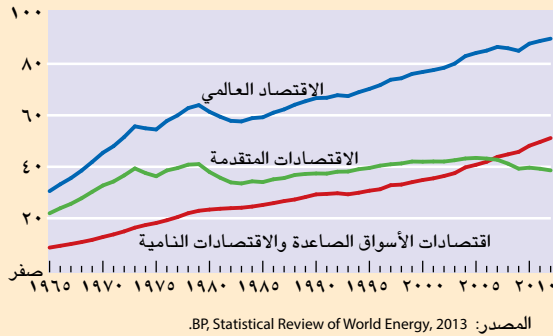
ثبات الطلب

يرجع إذن على المدى القصير ألا يحدث تراجع كبير في الطلب العالمي على النفط إلا إذا ساءت الأوضاع الاقتصادية العالمية بدرجة كبيرة. ولكن على المدى الأبعد، يمكن أن تختلف الأمور نظرا لوجود إمكانية للإحلال ولمواصله زيادة الكفاءة في قطاع النقل. وفي بعض البلدان، يمكن أن يصبح الغاز الطبيعي مصدرا بديلا للطاقة نتيجة لخص سعره نسبيا. ويمكن تحسين البطاريات إلى الحد الذي يجعل المركبات التي تعمل بالكهرباء أكثر جاذبية. ويرجع أن تستمر زيادة كفاءة الوقود لمحركات الاحتراق الداخلي، مدفوعة بالتشريعات التي صدرت مؤخرا أو قيد الصدور في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي فرض ضرائب الكربون على المستخدمين النهائيين لأنواع الوقود الأحفوري إلى زيادة جاذبية استخدام مصادر أخرى للطاقة كبديل. ولكن مقارنة بأوائل الثمانينات، يرجح أن تكون التغيرات في استهلاك النفط أكثر تدرجا.

وعلى جانب العرض، فتوجد أيضا أوجه شبه واختلاف مهمة بين الوضع الحالي والوضع في أوائل الثمانينات. فتوسع الإمدادات في البلدان المنتجة للنفط غير الأعضاء في منظمة أوبك سمة

الرسم البياني ١ حرق النفط

أدى ارتفاع أسعار النفط في أواخر السبعينيات إلى الحد من الاستهلاك في الاقتصادات المتقدمة، إلا أن استخدام النفط ظل ينمو في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. (الاستهلاك، بملايين براميل النفط يوميا)

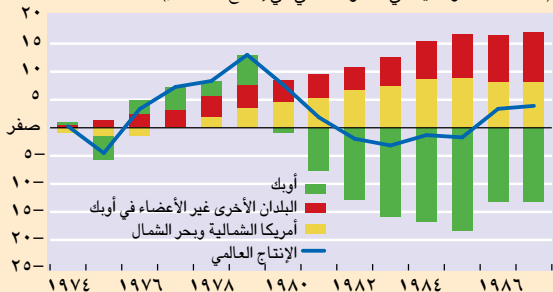


المصدر: BP, Statistical Review of World Energy, 2013

الرسم البياني ٢

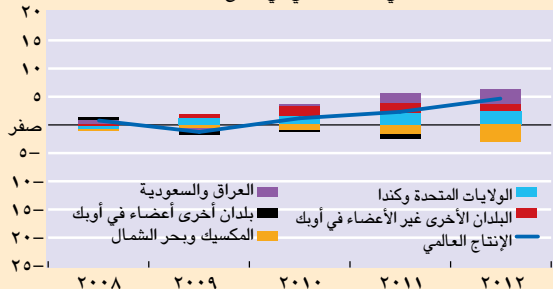
إضافة ناتج النفط

قامت بلدان أوبك المنتجة للنفط بخفض الإنتاج بصورة كبيرة للحفاظ على مستويات الأسعار في الثمانينات مع قيام البلدان غير الأعضاء في أوبك بالتوسع في إنتاجها. (المساهمة التراكمية في النمو العالمي في إنتاج النفط، ٪)



إلا أن زيادات الإنتاج من الاستثمارات الأخيرة كانت طفيفة منذ بلوغ الأسعار ذروتها في عام ٢٠٠٨.

(المساهمة التراكمية في النمو العالمي في إنتاج النفط، ٪)



المصدر: BP, Statistical Review of World Energy, 2013

ملاحظة: أوبك = منظمة البلدان المصدرة للنفط.

لارتفاع الأسعار، إلى الإضرار بالقوة التسعيرية لمنظمة أوبك عندما بدأ استهلاك النفط يهبط. ولم يكن نقص القدرة على الإنتاج مسألة آنذاك. وفي الواقع، أدى تراجع مبيعات أوبك إلى حدوث وفرة في القدرات الاحتياطية في البلدان الأعضاء. واليوم، أصبح السؤال الحاسم على جانب العرض هو ما إذا كان التوسع الأخير في إنتاج البلدان غير الأعضاء في أوبك سيكفي لتخفيف حدة القيود على العرض التي نشأت في طفرة النفط الحالية. وقد أصبحت هذه القيود واضحة عندما ركد

ينطوي تطوير الموارد الجديدة على صعوبات أكبر من التي كان ينطوي عليها منذ ثلاثة عقود.

الإنتاج العالمي من النفط الخام خلال الطفرة التي شهدها الاقتصاد العالمي في منتصف الألفينات.

ويرتبط عدد كبير من المشكلات على جانب العرض بالعدد المتزايد لحقول البترول الكبيرة الآخذة في النضوج التي شهدت تراجعاً في الإنتاج. وفي حين يمثل النضج جزءاً من دورة الحياة العادية لحقول النفط، فالجديد هنا هو أنه بدأ يؤثر على البلدان الرئيسية المنتجة للنفط، بدءاً بحقول النفط في بحر الشمال والمكسيك. وأصبحت الضغوط الناجمة عن ذلك على إنتاج البلدان غير الأعضاء في أوبك واضحة في أوائل الألفينات، حين زاد الطلب على النفط من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية وتراجعت قدرة أوبك على زيادة الإنتاج نتيجة لتراجع الطاقة الاحتياطية.

وحتى يستنى تحقيق نمو جديد في الإنتاج العالمي الكلي من النفط، فمن الضروري زيادة الإنتاج من المخازن المكتشفة حديثاً، والمخازن المعروفة ولكن لم يتم تطويرها بعد، وكذلك من خلال زيادة الاسترداد من المخازن الحالية (IEA, 2008). وفي حين تشكك المتشائمون من إمكانية تجديد النمو، تشير التجربة الأخيرة إلى غير ذلك. فقد أدى ارتفاع أسعار النفط إلى حفز أنشطة الاستكشاف واكتشاف حقول نفطية جديدة، كانت كبيرة في بعض الأحيان؛ وزيادة تطوير كل من الحقول المكتشفة حديثاً والحقول المعروفة؛ وزيادة الاستثمار في تعزيز الاسترداد. ويمكن أن تؤدي المشاريع الاستثمارية الجاري بحثها في قطاع النفط، من حيث المبدأ، إلى معادلة وتجاوز التراجع المتوقع من الحقول العاملة حالياً.

زيادة الإنتاج محدودة

على الرغم من ذلك، كانت الزيادة التي شهدها الإنتاج العالمي من النفط منذ بلوغ أسعار النفط ذروتها في عام ٢٠٠٨ ضئيلة مقارنة بما حدث عندما قامت البلدان المنتجة للنفط غير الأعضاء في أوبك بزيادة الإنتاج في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات. وباستثناء الزيادات من البلدان المنتجة للنفط الأعضاء في أوبك، مثل المملكة العربية السعودية، فإن أبرز إنتاج جديد في السنوات الأخيرة جاء من تطوير الزيت الصخري أو النفط الصخري الخفيف في الولايات المتحدة وكندا - مما أصاب الأسواق بالدهشة لأن التطوير لم يستغرق سوى سنوات قليلة. وفي البلدان الأخرى، كان ظهور قدرات جديدة عملية أبطأ. ويدل ذلك جزئياً على الوقت المستغرق لتطوير حقل جديد، الذي يمكن أن يصل إلى ١٠ أعوام أو أكثر - حسب مدى تعقيد المشروع وقرب الحقل من البحر أو وجود شبكات خطوط أنابيب. أما الموارد الجديدة المكتشفة في حقول النفط في أعماق البحار (مثل البرازيل) وفي القطب الشمالي

فإن التحديات الفنية التي ينطوي عليها تطويرها هائلة. وكان تطوير النفط الصخري الخفيف سهلاً نسبياً بالمقارنة.

ومن العوامل الأخرى وراء إعاقة التطوير حدوث زيادة حادة في تكاليف الاستثمار والاختناقات غير المتوقعة في الشركات التي تقدم خدمات الاستثمار النفطي، مثل حفر الآبار، وفي الصناعات الأخرى التي تقوم بتوريد الأجزاء، مثل منصات الحفر. ونتيجة لذلك، ارتفعت نسبة القيمة السوقية للاحتياطيات الإضافية إلى تكاليف الحصول عليها بقدر أقل مما كانت ستشير إليه أسعار النفط وحدها، مما يشير إلى ضعف نسبي في حوافز الاستثمار. وأدى الركود العالمي الأخير إلى حالة من الارتياح، ولكن تظل تكاليف الاستثمار مرتفعة وتظل بعض الاختناقات في خدمات الاستثمار النفطي قائمة.

وأدت القيود المفروضة على الزيادات في قدرات الاستثمار النفطي أيضاً إلى كبح الزيادات في هذه القدرات. ففي عدد كبير من المناطق التي تتوافر لها فرص مواتية للاستكشاف والتطوير، تفرض قيود على المستثمرين الأجانب أو يستبعدون من المشاركة في قطاع النفط المحلي. وقد أدت هذه «النعرة القومية في الموارد» إلى إعاقة الاستثمار النفطي. وقامت بعض شركات النفط الوطنية بزيادة الإنفاق الرأسمالي استجابة لارتفاع الأسعار، بينما لم تقم الشركات الأخرى بذلك بسبب التدخل السياسي. وتوجد أهمية خاصة لهذه القيود إذا كان تطوير المصادر النفطية الجديدة يتطلب الدراية الفنية والخبرات الأجنبية. ويعني وضع حواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في أغلب الأحيان أن الاستثمار النفطي المطلوب لن يتحقق.

وفي بعض المناطق، أدت المخاوف الأمنية إلى إعاقة عمليات الاستكشاف والتطوير، وهو أحد الأسباب التي جعلت زيادات الإنتاج في العراق مثلاً تقصر عن التوقعات.

ومع ذلك، تشير تجربة السنوات القليلة الماضية إلى أن الإفراط في التشاؤم فيما يتعلق بالعرض لا يبدو مبرراً أيضاً. فقد أدى ارتفاع الأسعار إلى دفع الاستثمارات والجهود الجديدة لزيادة الإنتاج من المصادر الموجودة. ومع بلوغ سعر برميل النفط حالياً ١٠٠ دولار أو أعلى، تظل حوافز الاستثمار النفطي موجودة بشكل أساسي - فمشاريع النفط الجديدة تشترط ألا يقل سعر البرميل عن ٦٠ دولاراً، بأسعار الدولار الثابتة لعام ٢٠١٣، حتى تحقق الربحية. وبالرغم من ذلك، كما سلف نقاشه، ينطوي تطوير الموارد الجديدة على صعوبات أكبر من التي كان ينطوي عليها منذ ثلاثة عقود.

وإزاء هذه الخلفية، لن تنمو قدرات الإنتاج الصافية الكلية إلا بالتدريج. وتشير تنبؤات الوكالة الدولية للطاقة إلى حدوث زيادات طفيفة في صافي القدرات الجديدة على مدى السنوات الخمس القادمة. ونظراً لأن زيادات القدرات هي العوامل المحركة الرئيسية لنمو العرض، يرجح أن تكون زيادات العرض طفيفة بنفس القدر.

ورغم أن الأثر التراكمي لتغيرات كل من العرض والطلب يمكن أن يكون كبيراً بمرور الوقت، فإن حدوث تغير ضخم في أوضاع السوق النفطية وأسعار النفط في المدى القريب سيعزى بالتأكيد إلى حدوث تغيرات هائلة في النشاط الاقتصادي العالمي أو التطورات الجيوسياسية. ■

توماس هلبلينج رئيس قسم في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

- Adelman, Morris, 1996, Genie Out of the Bottle: World Oil since 1970 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
International Energy Agency (IEA), 2008, World Energy Outlook 2008 (Paris).



استخراج إيرادات الموارد

عمال في منجم للأتربة النادرة في باوتو، الصين.

فيليب دانيليل، وسانجيف غوبتا، وتود ماتينا، وأليكس سيغورا-أوبييرو

بالنسبة للبلدان الغنية بالنفط والغاز والرواسب المعدنية، يمكن أن يكون صياغة سياسات ضريبية وسياسات الإنفاق خادعا

وتؤثر هذه القضايا على تصميم سياسات مناسبة للمالية العامة، بما في ذلك ضمان سلامة صنع القرارات بحيث تكون أي زيادة في الإنفاق العام إنتاجية.

أفق الموارد

قبل أن تتخذ سلطات البلد قرارات بشأن سياسات المالية العامة، ينبغي لها أن تقدر عدد السنوات التي يمكن أن يتوقع خلالها أن تدر الموارد إيرادات، إلا أن حساب أفق الموارد لهذه الصناعات الاستخراجية يمكن أن يكون صعبا، نظرا لإمكانية حدوث اكتشافات جديدة وتغيرات تكنولوجية يمكن أن تؤثر على القيمة السوقية للموارد الطبيعية بجعل استخراجها عملا أيسر أو بزيادة الجزء الذي يمكن استرداده.

إلا أن إعداد تقدير معقول لمسألة ما إذا كان من المرجح أن تدوم الموارد لفترة طويلة (مثلا لأكثر من ٣٠ إلى ٣٥ عاما) أمر مهم لأن قابلية نفاذ المورد يمكن أن تسهم بدور أساسي في تحديد سياسة المالية العامة. وفي حين تمثل الاستمرارية شاغلا مهما لجميع البلدان، فإن ضبط أوضاع سياسة

ربما يكون وجود موارد طبيعية بكميات وفيرة في أي بلد نام مفيدا له، إلا أن وفرة الموارد يمكن أن تجعل من الصعب على صانعي السياسات وضع وتنفيذ سياسات للإنفاق والضرائب.

ويتعين على السلطات في هذه الاقتصادات الغنية بالموارد أن تعالج عدة قضايا، مثل:

- قابلية نفاذ الموارد غير المتجددة — بما في ذلك النفط والغاز والمعادن — وبالتالي أيضا قابلية نفاذ الصادرات التي تعتمد عليها البلدان.
- عدم إمكانية التنبؤ بأسعار السلع الأولية التي تصدرها هذه البلدان، مما يؤدي إلى تقلب جزء كبير من إيراداتها في الغالب، وهو ما يمكن أن يتسبب في تقلب الإنفاق الحكومي.

- افتقار البلدان في الغالب إلى أطر سياسات قوية بما يكفي لدعم تنفيذ سياسات سليمة للضرائب والإنفاق (أي سياسات المالية العامة). وربما تكون لدى البلدان قدرات محدودة على إعداد تنبؤات طويلة الأجل بالإيرادات وتنفيذ مشاريع استثمارية عامة عالية الجودة.

صعوبة في استيعابه. وللسيطرة على تقلب الإنفاق بدرجة أكبر، يمكن تكميل إطار التمهيد بقاعدة تضع قيودا إضافية على نمو الإنفاق من عام إلى عام تال (راجع الرسم البياني ٢). ويبين الخط الأخضر مسار إنفاق خاصية تمهيدية أكبر بمجرد إضافة هذه القاعدة التكميلية.

وفي الواقع العملي، تختلف صيغ تمهيد الأسعار. فننغوليا، على سبيل المثال، تستخدم متوسطا متحركا لأسعار المعادن مداه ١٦ عاما (أسعار الاثني عشر عاما الماضية والأسعار المتوقعة للعام الحالي والأعوام الثلاثة القادمة). وتولي الصيغة ثقلا كبيرا للأسعار السابقة، مما يوفر الاستقرار في التنبؤ بالإيرادات مع السماح بدمج تدريجي لتوقعات الأسعار الاستشرافية. وتعتمد المكسيك قاعدة تمهيدية تستند إلى متوسط أسعار النفط على مدى عشر سنوات سابقة (وزن ترجيحي نسبته ٢٥٪)، وأسعار العقود المستقبلية للنفط على المدى القصير (وزن ترجيحي نسبته ٥٠٪ مضروبا في عامل «حذر»)، وأسعار العقود المستقبلية للنفط على المدى المتوسط (وزن ترجيحي نسبته ٢٥٪). وتستجيب هذه المواصفة بدرجة أكبر للتغيرات في الاتجاهات العامة للأسعار المتوقعة، إلا أن التنبؤات بالإيرادات التي تنتجها تكون ممهدة بدرجة أقل. ويخفف عامل الحذر ميزان المالية العامة الهيكلي، مما يجعل القاعدة أكثر تحفظا، وتحد من مستوى الإنفاق.

وفي البلدان التي تكون فيها آفاق الموارد أقصر وانعدام اليقين بشأن أحجام الإنتاج أكبر، يمكن اتباع منهج بديل للسيطرة على تقلب أسعار الموارد، وهو تحديد نمط النفقات الحكومية على أساس رقم مستهدف لميزان المالية العامة يستبعد إيرادات الموارد. ويستند مستوى ميزان المالية العامة غير المرتبط بالموارد إلى قدرة الاقتصاد على استيعاب إيرادات الموارد دون التسبب في حدوث تضخم وعجز كبير في الحساب الجاري. ويوفر هذا المنهج صلة مباشرة باستمرارية أوضاع المالية العامة عن طريق تحديد هدف لميزان المالية العامة غير المرتبط بالموارد عند مستوى يمكن الحفاظ عليه بعد نفاذ إيرادات الموارد. ونظرا لأن هذا الميزان يتقارب بصورة تدريجية مع الميزان الكلي مع تراجع إيرادات الموارد، فإن معايرة سياسة المالية العامة

المالية العامة بحيث تكون ملائمة لبيئة تخلو من الموارد لا يمثل شأغلا فوريا، بنفس القدر، للبلدان ذات آفاق الموارد الطويلة. ويرجح أن يكون التحدي الرئيسي لهذه البلدان هو كيفية إدارة تقلب الإيرادات مع تقلب سعر المورد. وتلك هي الحال مثلا بالنسبة للمملكة العربية السعودية وروسيا، باعتبارهما بلدين لهما آفاق موارد طويلة للغاية، نظرا لضخامة الاحتياطات النفطية لديهما. وفي المقابل، نجد أن البلدان التي تكون آفاق الموارد فيها أقصر نتيجة لتوافر الاحتياطات النفطية فيها على نطاق أضيق — مثل الكاميرون واليمن — ينبغي أن تركز على كيفية الحفاظ على النفقات الحكومية بمجرد انقطاع إيرادات الموارد.

ولذلك تكون إدارة تقلب أسعار الموارد أهم أهداف سياسة المالية العامة في البلدان التي توجد لديها آفاق طويلة للموارد وتعتمد بدرجة كبيرة على الإيرادات المتأتية من تلك الموارد. ولضمان أن تعكس سياسات الإنفاق والضرائب متوسط الإيرادات على المدى البعيد، يمكن أن تعتمد السلطات قواعد للتعامل مع تقلبات أسعار الموارد من عام إلى آخر. وهذا التمهيد في تقدير الإيرادات الهيكلية (أو العادية) التي يمكن توقعها في العام المتوسط يتيح للسلطات تحديد المقدار اللازم من إيرادات الموارد التي يمكن أن تنفقه بأمان من خلال الميزانية السنوية. وتستخدم تقديرات إيرادات الموارد الهيكلية صيغة لتمهيد الأسعار مع تنبؤات بالإنتاج وتستند إلى الأسعار السابقة والحالية والمتوقعة. ويبين الرسم البياني ١ كيف تؤدي التنوعات المختلفة للقاعدة (مثل عدد السنوات المعطى للأسعار السابقة والحالية والمتوقعة لحساب الإيرادات الهيكلية) إلى إعداد توقعات مختلفة لنمو الإنفاق الأولي وتراكم الأصول المالية.

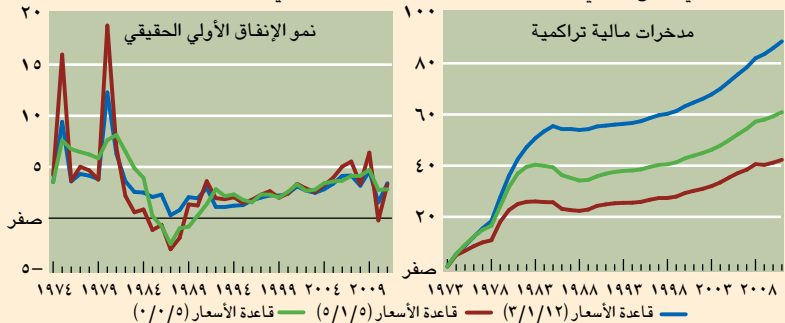
وبدلا من اختيار صيغة أسعار معينة على المفاضلة التي يقوم بها البلد بين تمهيد النفقات من ناحية وتعديل الأوضاع من ناحية أخرى للتواءم مع تغيرات الاتجاهات السعريّة العامة. وتتقوى الميزانيات التي تعتمد على صيغ الأسعار بأفق استرجاعي قصير تغيرات الأسعار بصورة أفضل، إلا أن الصيغ يمكن أن تسفر عن زيادة تقلب الإنفاق الذي يمكن أن يسهم في تشديد غير مرغوب في سياسة المالية العامة عندما تكون أسعار السلع الأولية ضعيفة. وفي المقابل، تكون للميزانيات التي تعتمد على قواعد أسعار بصيغ استرجاعية طويلة مسارات للإنفاق ذات خاصية تمهيدية أكبر ولكن يمكن أن تؤدي بانتظام إلى تعديل سعري أقل أو أكبر من مستوى الإيرادات الفعلية إذا تغيرت الاتجاهات العامة للأسعار.

ولكن حتى في ظل قواعد التمهيد، ربما تظل الإيرادات الهيكلية تقفز بصورة حادة عقب حدوث تغيرات كبيرة ومفاجئة في أسعار الموارد. وعلى سبيل المثال، كان من الممكن أن تؤدي الارتفاعات الحادة في أسعار النفط في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٩ إلى زيادة الإيرادات النفطية الهيكلية بأكثر من ١٥٪ إذا استخدمت قاعدة لتمهيد الأسعار تتضمن أسعارا استشرافية (مثل القاعدة المبينة باللون الأحمر في الرسم البياني ١). ويمكن أن يؤدي ذلك إلى حدوث زيادة كبيرة مقابلة في النفقات الحكومية على الرغم من وجود قاعدة تمهيد الأسعار، وهو ما يمكن أن يجد الاقتصاد

الرسم البياني ١
تمهيد الإنفاق

حتى يتسنى للبلدان الغنية بالموارد تجنب دورة انتعاش وكساد في الإنفاق الحكومي، يمكنها اعتماد قواعد للتعامل مع التقلبات في أسعار السلع الأولية من عام إلى آخر. ويتيح الإنفاق المبني على ذلك التمهيد أيضا للحكومات الأذخر

(٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد) (التغير ٪ سنوي)



المصدر: حسابات خبراء الصندوق.

ملحوظة: يحاكي الرسم البياني مسارات الإنفاق التي كان من الممكن أن تولدها قواعد مختلفة تعد على أساس الأسعار على مدى السنوات الخمس وتلاثين الماضية باستخدام الأسعار الفعلية وتقديرات الأسعار المستقبلية. وتشير الأرقام الواردة بين قوسين، بالترتيب، إلى عدد السنوات المستخدمة في الحسابات، في الماضي والحاضر والمستقبل. وعلى سبيل المثال، تستخدم قاعدة الأسعار ١٠/٠/٥ أسعار السنوات الخمس الماضية فقط لحساب إيرادات الموارد الممهدة؛ وتستخدم قاعدة ٣/١/١٢ أسعار الاثني عشر عاما الماضية، والسعر في السنة الحالية، وتنبؤات الأسعار للسنوات الثلاث القادمة. والإنفاق الأولي الحقيقي هو الإنفاق الخالي من أسعار الفائدة المعدل ليبيان التضخم.

الميزانيات الحكومية لدى نفاذ الموارد الطبيعية وتراجع الإيرادات الهيكلية تدريجياً. وأحد الخيارات لضمان تحقيق الاستمرارية هو ادخار إيرادات الموارد والاقتصار على إنفاق العائد الذي تولده تلك المدخرات -

بهذه الطريقة تؤدي إلى تجنب ضرورة حدوث انقطاعات مفاجئة في النفقات الحكومية أو زيادات ضريبية بعد نضوب الموارد الطبيعية. ويتماثل تصميم سياسة المالية العامة في ظل هذه الأوضاع مع ما

تعتمد فعالية الاستثمار العام على عوامل مؤسسية، مثل القدرة على اختيار المشاريع وتنفيذها وتقييمها

وهو منهج يعرف باسم منهج الربع السنوي. ففي النرويج على سبيل المثال، تتلقى الميزانية الحكومية كل عام نحو ٤٪ من قيمة الإيرادات النفطية المدخرة. وقد استفادت النرويج كثيراً من تطبيق هذا المنهج، ولكنه ليس بالضرورة المنهج الأمثل للبلدان النامية ذات الاحتياجات الإنمائية الكبيرة.

وأحد البدائل لمنهج الربع السنوي هو استخدام الثروة النفطية لشراء أصول مادية وتحسين خدمات الرعاية الصحية والتعليم للمواطنين (أي بلغة الاقتصاد الاستثمار في رأس المال البشري). ففي البلدان التي تواجه احتياجات ضخمة في البنية التحتية ورأس المال البشري، يرجح أن يكون معدل عائد النفقات الحكومية الإنتاجية أعلى بكثير من معدل العائد على الأصول المالية. وفي حالة البنية التحتية، على سبيل المثال، تزيد الحكومة الاستثمار العام لمدة تتراوح مثلاً من ١٠ أعوام إلى ١٥ عاماً بالسحب من مدخراتها المالية. وإذا استخدمت الحكومة إيرادات الموارد للمشاريع الاستثمارية العامة عالية الجودة، يرجح أن يزيد النمو الاقتصادي، فيؤدي بالتالي إلى زيادة الإيرادات غير المرتبطة بالموارد. وبطبيعة الحال، تتطلب هذه النتيجة الفعالية في الإنفاق الحكومي. فإذا كان هناك قصور في توجيه الإنفاق، فإن حالة البلد وأجياله القادمة ستزداد سوءاً. ويؤكد ذلك على أهمية الحوار العام المستفيض بشأن اختيار المشاريع العامة وكيف ستؤثر على النمو والإيرادات غير المرتبطة بالموارد.

وتعتمد فعالية الاستثمار العام على عوامل مؤسسية، مثل القدرة على اختيار المشاريع وتنفيذها وتقييمها. ولذلك، توجد ضرورة لا غنى عنها لتوافر نظم قوية لإدارة المالية العامة، بما في ذلك القدرة على إعداد تنبؤات معقولة بإيرادات الموارد؛ والقدرة على إعداد ميزانيات متوسطة الأجل، وتوافر إدارة جيدة للنقدية والخصوم؛ والشفافية في جمع إيرادات الموارد الطبيعية واستخدامها من خلال نظم مناسبة للمحاسبة وإعداد التقارير وتدقيق الحسابات. وثمة حاجة أيضاً إلى مؤشرات لتتبع استخدام ثروات الموارد. وهناك مؤشران محتملان هما حصة الاستثمار العام في مجموع الإنفاق، ونسبة الزيادة في الاستثمار العام إلى الزيادة في إيرادات الموارد.

وينبغي أن تكون شفافية المالية العامة والحوكمة الجيدة من خلال مؤسسات قوية للمالية العامة أولوية في البلدان النامية الغنية بالموارد. ويعني توسيع نطاق الإنفاق الحكومي

يجب أن يخطط له بلد يعتمد على المعونة الخارجية عندما يتوقع تناقص المعونة في الأجل المتوسط إلى الطويل.

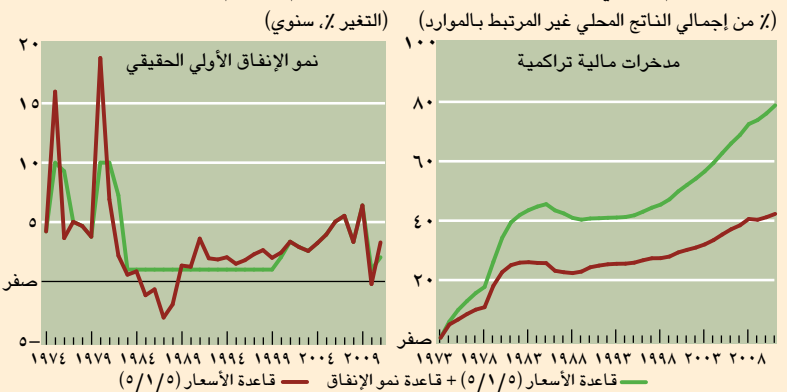
وعندما تكون إيرادات الموارد أعلى من الأرقام المدرجة في الميزانية، تدخر الزيادة بدلاً من أن تنفق. وبالمثل، يمكن أن تلجأ الحكومة إلى السحب من أصولها المالية عندما تكون الإيرادات المدرجة في الميزانية أقل من الإيرادات المتوقعة. وتستند أطر السياسات العامة في النرويج وتيمور-ليشتي وبابوا غينيا الجديدة بوجه عام إلى هذا المنهج. وبهذه الطريقة، يمكن أن تتجنب الحكومات تقلبات الانتعاش والكساد في الإنفاق المدفوعة بتقلبات أسعار السلع الأولية العالمية.

ضمان ملاءة الحكومة

في حين تمثل قضايا الاستمرارية شواغل مهمة لجميع البلدان، فإن نفاذ الموارد يكون شاغلاً أقل في البلدان التي يكون أفقر الموارد فيها طويلاً، نظراً لأن حكوماتها ليست في مواجهة فورية مع مسألة ما إذا كان يمكن الحفاظ على الإنفاق الحكومي. وكما أشرنا آنفاً، غالباً ما تمثل إيرادات الموارد الهيكلية في هذه البلدان حصة كبيرة ودائمة من الإيرادات الحكومية الكلية. وفي المقابل، يتعين بصورة حاسمة على البلدان التي تكون أفاق مواردها قصيرة نسبياً تقدير أوجه تأثير

الرسم البياني ٢
التمهيد الحذر

في بعض الأحيان تريد البلدان إنفاق إيرادات الموارد الطبيعية بحفظ أكبر مما تمليه قاعدة أسعار وحدها، فتقوم بالتالي بإضافة قيود على نمو الإنفاق من عام إلى عام تال.



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: يحاكي الرسم البياني مسارات الإنفاق انطلاقاً من قاعدة الأسعار ٥/١/٥ التي تعتمد على الأسعار السائدة في السنوات الخمس الماضية، والسنة الحالية، والسنوات الخمس القادمة، في حساب إيرادات الموارد الممهدة. ويمكن تضمين الإنفاق السنوي بدرجة أكبر بوضع حد على نمو الإنفاق أياً كانت النتيجة التي تسفر عنها قاعدة الأسعار. وفي هذا المثال، يخضع الإنفاق لحد أقصى قدره ١٠٪ مع وجود حد أدنى نسبته ١٪ في نمو النفقات الأولية الحقيقية. والإنفاق الأولي الحقيقي هو الإنفاق الحالي من أسعار الفائدة المعدل لبيان التضخم. ويمكن أن يختار صانعو السياسات حداً أقصى أقل إذا كانوا يريدون أن تنمو النفقات الحقيقية بأقل من ١٠٪.

بالضرورة اتخاذ قرار بشأن استخدام ثروة الموارد لدى البلد وتخصيصها. وحتى يتسنى للبلدان تحقيق شفافية المالية العامة، من المهم أن تتبع الممارسات الجيدة، بما في ذلك تحديد أدوار ومسؤوليات الكيانات الحكومية المختلفة، وإنشاء عملية مفتوحة للميزانية، وتوفير معلومات يتاح للجمهور الاطلاع عليها، وتوفير ضمانات بموضوعية البيانات.

سياسات الإيرادات

تمثل الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية أهمية لتمويل النفقات الإنتاجية على البنية التحتية والإنفاق الاجتماعي. إلا أن إيرادات الموارد غالباً ما تكون مخيبة للأمل في الواقع العملي لافتقار السياسات المرافقة لها المعنى بالإيرادات والمالية العامة للفعالية من حيث تصميمها وتنفيذها. وتشير الاكتشافات التي شهدتها مؤخرًا عدد كبير من البلدان النامية، مثل غانا وسيراليون، إلى وجود أوجه إلتحاح جديدة لتصميم سياسات المالية العامة المذكورة.

ويجب أن تعظم السياسات إيرادات الموارد دون خلق مثيرات للإنتاج. وعلاوة على ذلك، ففي حين توجد أهمية للأهداف المتعلقة بالإيرادات، فإنه من الضروري أيضاً النظر في عوامل أخرى - مثل إيجاد فرص عمل في الأنشطة ذات الصلة وإحداث آثار بيئية واجتماعية للصناعات.

ومع ذلك، يظل الإيراد هو النفع الرئيسي الذي يعود على البلد الغني بالموارد الطبيعية، ونظراً لأن المستثمرين يستطيعون تحقيق عائدات تتجاوز بكثير ما يقتضيه بقاؤهم في العمل (ما يسمى الريع الاقتصادي)، تكون هذه الصناعات جذابة بوجه خاص بوصفها مصدراً للإيرادات المحتملة. ويعني ذلك أن الحكومات يمكنها استخراج حصة كبيرة من الريع الاقتصادي، ويظل المستثمرون يحققون مكاسب جيدة.

وتتيح نظم المالية العامة للحكومات في مختلف بلدان العالم، في المتوسط، ما يقرب من نصف الريع المتولد عن التعدين، وثلثيه أو أكثر من البترول - ربما لأن البترول يولد عادة ريعاً أعلى. ويمكن أن تكون الإيرادات الفعلية المحصلة أقل إذا كانت هناك ثغرات أو أوجه لعدم الكفاءة في التحصيل. ويمكن أن تكون سياسات المالية العامة التي تجمع إيرادات أقل من هذه المتوسطات القياسية سبباً للشواغل.



عينة من الحديد الخام.

وتتباين الأدوات الضريبية التي تستخدمها الحكومات لاستخراج ريع الموارد، بما في ذلك العطاءات والإتاوات التنافسية وضرائب الريع الصريحة ومشاركة الدولة من خلال شركات الموارد الوطنية. وتشمل الاعتبارات الأساسية التي ينبغي مراعاتها في مزيج هذه الأدوات الضريبية التوقيت المرغوب لحصائل الضرائب؛ ومدى رغبة الحكومة في أخذ نصيب أكبر من ريع الموارد مع زيادة الأسعار، وهو ما يزيد من تقلب الإيرادات؛ والقدرة على تطبيق الضرائب وكفالة الامتثال. وتختلف ظروف البلدان، إلا أن السياسات التي تجمع بين فرض إتاوات وفرض ضريبة صريحة على الأرباح الزائدة (إلى جانب ضريبة دخل الشركات القياسية) لها جاذبية لعدد كبير من البلدان النامية. ويضمن هذا المزيج بدء تدفق جزء من الإيرادات (مثل الإيراد المتأتي من الإتاوات) مع بداية الإنتاج وارتفاع الإيراد الحكومي مع زيادة الأرباح الزائدة مع ارتفاع أسعار السلع الأولية أو انخفاض التكاليف.

وهناك بلدان كثيرة أحدثت، أو تحدث حالياً، تغييرات كبرى في تصميم منهج المالية العامة لديها بشأن الصناعات الاستخراجية، مما يضمن ثبات تدفق الإيرادات المتأتية من الإتاوات بما يتفق مع استمرار الاستثمار وكذلك استهداف الأرباح الزائدة. ومن الأمثلة على ذلك غينيا وليبيريا وسيراليون في صناعاتها التعدينية.

صناديق الموارد

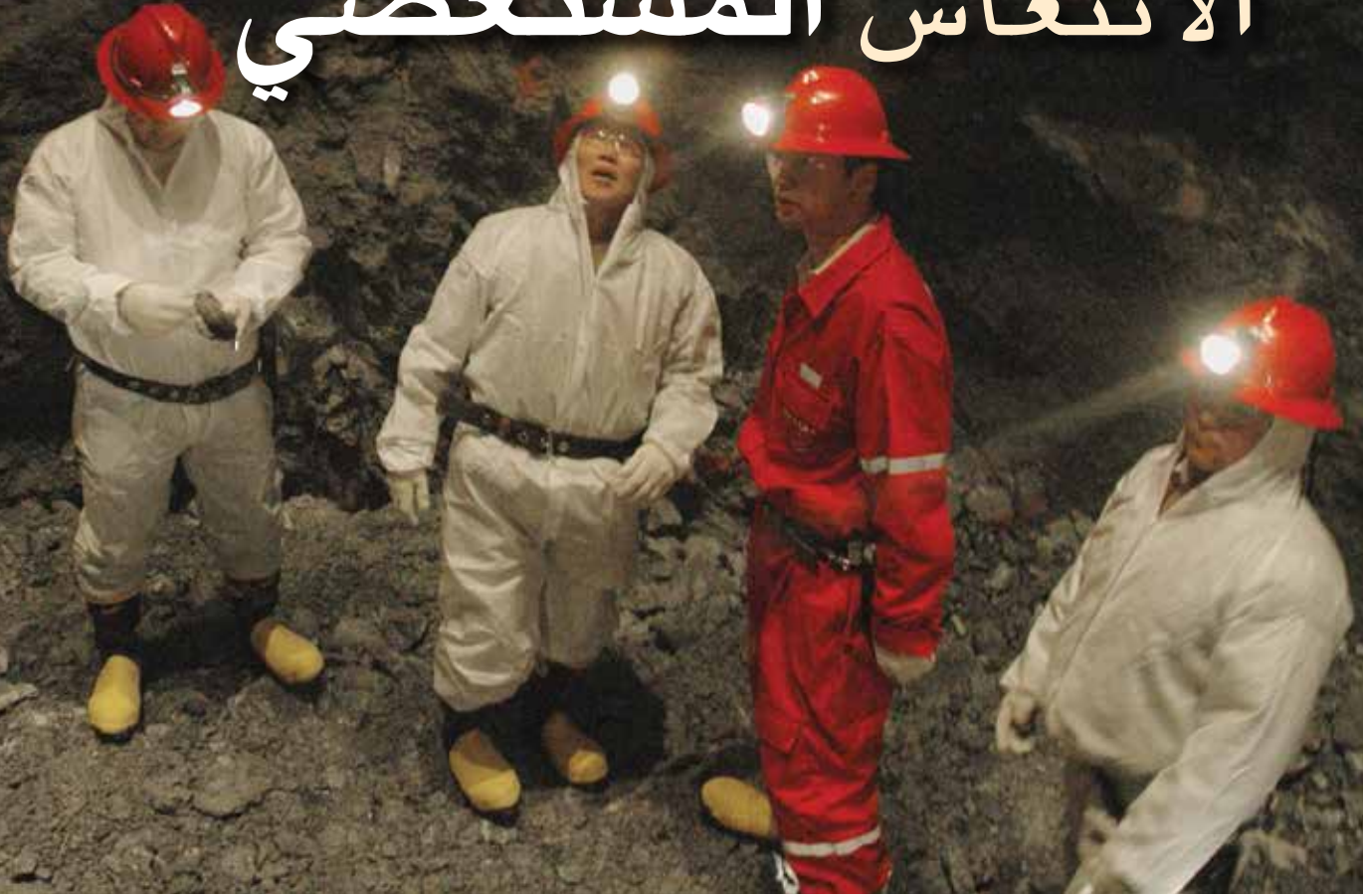
كما ورد في مناقشتنا، عندما تكون إيرادات الموارد أعلى من الأرقام المدرجة في الميزانية، ينبغي ادخارها. ويمكن ادخارها في صناديق للموارد - التي تسمى صناديق الثروة السيادية، وصناديق التثبيت، وصناديق الأجيال القادمة. ولكن ينبغي أن تكون صناديق الموارد مكملة لسياسة المالية العامة؛ وينبغي أن يأتي التمويل المقدم منها من فوائض فعلية في المالية العامة وليس من الاقتراض. وينبغي أن تكون مدمجة في عملية الميزانية الأوسع لتمكين الحكومات من ضمان فعالية تخصيص الموارد عند تحديد أولويات الإنفاق. ونتيجة لذلك، ينبغي ألا تكون لصناديق الموارد سلطة إنفاق مستقلة. وفي حين يمكن أن تكون لصناديق الموارد ولايات مختلفة - مثل تثبيت النفقات الحكومية أو توفير أداة للادخار بين الأجيال، فإنه ينبغي للبلدان التي توجد مواطن ضعف في قدراتها المؤسسية أن تقتصر على صندوق واحد للموارد.

ويؤثر أفق المورد وتقلب أسعار الموارد الطبيعية على تصميم أطر المالية العامة في البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية. وينبغي أن تكون الأطر مرنة بما يكفي لتطويعها لملاءمة القدرات المؤسسية والتفضيلات المختلفة للبلدان الغنية بالموارد. وتستطيع هذه البلدان، باستخدام الإطار المرن المبين أعلاه، التوسع في الإنفاق العام الممول من الإيرادات المرتفعة المتأتية من الموارد الطبيعية وتيسير استخدام إيرادات الموارد الطبيعية بفعالية وشفافية دون تعريض الاستقرار الاقتصادي الكلي والاستمرارية للخطر. ■

فيليب دانييل مستشار، وسانجيف غوبتا نائب مدير، وتود ماتينا وأليكس سيغورا-أوبييروغو نواب رئيس قسم، وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة.

يستند هذا المقال إلى تقريرين مرفوعين إلى المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي صدر في عام ٢٠١٢ عن قضايا السياسات بعنوان «أطر السياسة الاقتصادية الكلية للبلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية» و«نظم المالية العامة للصناعات الاستخراجية: التصميم والتنفيذ».

الانتعاش المستعصي



عمال في مجمع أويو تولغوي لتعدين النحاس-الذهب في خانبوغد رسوم، منغوليا.

أندرو وارنر

شهد

العقد الماضي زيادة حادة في الأسعار العالمية للنفط الخام ومنتجات الهيدروكربون والمعادن. فقد ارتفعت أسعار المعادن بنسبة ٦٦٪ والنفط الخام بنسبة ١٥٩٪. واكتشفت مستودعات رئيسية للموارد الطبيعية في عدد من البلدان النامية، حيث اكتشف الذهب في بوركينافاسو، والبترو في سواحل غانا، والنحاس والذهب والفحم في منغوليا. ويتوقع كثيرون أن يتحقق النمو تبعاً. وإذا كانت المؤسسات في هذه البلدان سليمة وتم استثمار الموارد محلياً في البنية التحتية والصحة والتعليم، يكون الافتراض أن النمو سيتحقق.

إلا أن لعنة الموارد الطبيعية القديمة - مفارقة أن البلدان والمناطق التي توجد فيها وفرة من الموارد الطبيعية غالباً ما تحقق معدلات نمو اقتصادي أقل وتكون نتائجها الإنمائية أسوأ من البلدان والمناطق التي توجد فيها مقادير أقل من الموارد الطبيعية - تلقي بظلالها على هذا التفاؤل. وقد كانت التوقعات مرتفعة أيضاً في السبعينات، ومع ذلك حققت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية نمواً أقل بكثير من بلدان أخرى خلال السبعينات والثمانينات.

الزيادة المتوقعة في النمو نتيجة لطفرات الموارد الطبيعية لم تحدث بعد

ومهما تكن جاذبية رؤية الانتعاش الذي تقوده الموارد الطبيعية، فإنه يثبت للأسف أن هذه الرؤية عسيرة على التحقيق. ويكمن مفتاح فهم الاتجاهات العامة الأطول أجلاً في النظر إلى الاقتصاد خارج قطاع الموارد الطبيعية. وعلى الرغم من إيجابية معدلات النمو بوجه عام، فإن معدلات النمو الأساسية غير المتصلة بالموارد الطبيعية أقل بكثير. وبالرغم من ذلك، فإن التشاؤم ليس هو الاستنتاج الصحيح. ومن المؤكد أن بعض المشكلات المرتبطة بوفرة الموارد لها جذور في القوى الاقتصادية الأساسية التي لا تسيطر عليها البلدان إلا بصورة محدودة. إلا أن هناك أموراً كثيرة تخضع بالتأكيد لسيطرة هذه البلدان، وعلى رأسها القرارات المتعلقة بالاستثمار العام. وبالنظر إلى استمرار ضعف أداء الاستثمار العام وانعدام كفاءته في كل من الاقتصادات الغنية بالموارد الطبيعية والاقتصادات الفقيرة فيها، فإنه يرجح أن يكون هناك مجال للتحسين وفرصة للتصدي لأي قوى ظلامية أخرى ترتبط بثروات الموارد الطبيعية الكبيرة. إلا أن القيام بذلك يقتضي من الحكومات إحداث تغيير جوهري في طريقة صنع هذه القرارات.

اللجنة لا تزال مستمرة

ثمة جدل ساخن حول ما إذا كانت لجنة الموارد الطبيعية لا تزال قائمة. ويرى البعض أن هذه اللجنة قد انتهت، مشيرين إلى سرعة نمو الاقتصادات الغنية بالمعادن، مثل غانا التي حققت في عام ٢٠١٢ معدل نمو قدره ٧,١٪ ومنغوليا ١٢,٣٪ وبوركينا فاسو ٦,٤٪ والإمارات العربية المتحدة ٤,٤٪.

إلا أن هذه النسب مشوهة نتيجة لطفرة قطاع الموارد. والقياس الأفضل لما إذا كان الاقتصاد يبني قدراته على النمو بعد انتهاء الطفرة هو النشاط الحادث في بقية قطاعات الاقتصاد.

وعلى مدى السنوات الخمس الماضية، كان نصيب الفرد من النمو الحقيقي في منغوليا في القطاع غير المتصل بالموارد صفراً بالأساس، عند مستوى ٠,٢٣٪ سنوياً. أما غانا فإن أداءها أفضل، عند ٤,٢٪؛ إلا أن الإمارات العربية المتحدة شهدت معدلات سالبة (-٣,٤٪) بينما شهدت بوركينا فاسو معدلات سالبة أو نمواً ضعيفاً (١,٩٪).

ولا تمثل ظاهرة بطء النمو المذكورة في الجزء غير المتصل بالموارد في الاقتصاد، حتى أثناء فترات الطفرات، خروجاً عن العادة. ففي البحث الذي اضطلعت به، درست فترات الطفرات في ٢٠ اقتصاداً غير الاقتصادات المذكورة أعلاه وخلصت إلى أن ٣ اقتصادات فقط من إجمالي ٢٠ اقتصاداً - أنغولا وغينيا الاستوائية وموزامبيق - حققت معدلات نمو موجبة كبيرة. ومن الاقتصادات المتبقية، حقق ١٣ اقتصاداً نمواً سالباً في الجزء غير المتصل بالموارد من الاقتصاد.

وتتحدى هذه النتائج النماذج الاقتصادية شائعة الاستخدام التي تفترض أن البلدان ستنمو تلقائياً متى زاد الاستثمار الرأسمالي العام. ومن المؤكد أن الاستثمار الرأسمالي العام زاد في الاقتصادات التي تشهد طفرات، إلا أن بيانات نمو إجمالي الناتج المحلي تشير إلى عائدات سالبة. فعلى الرغم من ضخامة الإيرادات المتأتية من الموارد وحجم الاستثمار المحلي الكبير خارج قطاع الموارد الطبيعية، لا يزال النمو مخيباً للأمل في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

وسيقول البعض إننا بحاجة إلى مرور مزيد من الوقت، إلا أن سجل البلدان التي شهدت طفرات منذ سنوات كثيرة لا يقل إحباطاً. فبعد طفرات كبيرة غير متوقعة في إيرادات النفط أو الغاز في السبعينات في الجزائر وغابون والكويت وليبيا والمملكة العربية السعودية، لم يكن النمو في القطاع غير المتصل بالموارد مثيراً للإعجاب (راجع الجدول).

بطء النمو

على الرغم من الطفرات التي شهدتها قطاع الموارد الطبيعية، لم يتحقق سوى نمو ضئيل خارج هذا القطاع.

متوسط النمو السنوي في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في بقية الاقتصاد (١٩٧٠-٢٠١١٪)	الإنتاج المعدني أو الهيدروكربوني (الإيرادات المقدرة ٪ من الاقتصاد في عام ١٩٧٠)	
٣,٤-	٧٣	ليبيا
٠,٨-	٧٠	الكويت
١,٠	٥٩	غابون
٠,٠	٤٦	السعودية
٠,٧	٢٠	الجزائر
٢,٦	١٢	شيلي
٣,٧	٧	إندونيسيا
٢,٠	٦	النرويج
٥,٣	٤	بوتسوانا

المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات أفاق الاقتصاد العالمي؛ وقاعدة بيانات تجارة السلع الأساسية؛ وحسابات المؤلف. ملحوظة: يقدر الإنتاج المعدني أو الهيدروكربوني في عام ١٩٧٠ باستخدام إيرادات الصادرات، وهو متغير بديل للقيمة المضافة. ويقدر النمو في بقية الاقتصاد بطرح هذه القيمة من مجموع إجمالي الناتج المحلي.

وغالباً ما تذكر شيلي وإندونيسيا والنرويج وبوتسوانا كأمثلة تدحض فكرة أن كثافة الموارد تضر بالنمو. إلا أن شيلي وإندونيسيا والنرويج ليست في نفس قارب الاقتصادات الغنية بالموارد المعدنية في الشرق الأوسط وإفريقيا. وقد تقلبت حصص شيلي والنرويج في حدود ١٠٪، ورغم أن حصة إندونيسيا من الموارد بلغت مؤقتاً ٢٠٪ في الثمانينات، فقد ظلت بعيدة عن حصص المملكة العربية السعودية (٦٨٪ في عام ١٩٧٦) وقطر (٦٢٪) وليبيا (٧١٪ في عام ٢٠٠٦).

أما بوتسوانا فإنها حالة خاصة. فحتى منتصف التسعينات، لم يكن النمو خارج قطاع الموارد المعدنية سريعاً بوجه خاص. وكان إنتاج الماس قد زاد بدرجة كبيرة إلى حد أن الزيادة البالغة ٧٠٪ التي حققتها بوتسوانا في إجمالي الناتج المحلي في الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٦ كان فضلها يعود إلى زيادة إجمالي الناتج المحلي المتولد عن الماس فقط. ومنذ عام ١٩٩٦، استمر الاقتصاد ينمو بسرعة، حتى أصبح واحداً من البلدان القلائل الغنية بالموارد المعدنية التي تبدي نمواً سريعاً بعد حدوث طفرة في الموارد الطبيعية.

والتفسيران الرئيسيان لبطء نمو الاقتصادات شديدة الاعتماد على الموارد الطبيعية هما ضعف المؤسسات و«المرض الهولندي» - الآثار الضارة للزيادات الكبيرة في دخل البلد (راجع مقال «المرض الهولندي: إدارة الثروات بغير حكمة»، في تصنيف أعمدة «عودة إلى الأسس» في مجلة التمويل والتنمية - www.imf.org/basics). ولكن لا يفيد أي من التفسيرين بشكل خاص في اقتراح حلول.

وإحدى مشكلات التفسير الأول هي فرط اتساع مفهوم المؤسسات. فعبارة «ضعف المؤسسات» يمكن أن تعني أي شيء، بدءاً بعدم كفاية وضوح القوانين أو إنفاذها وانتهاء بتراخي الإدارة وضعف الضمانات الوقائية لمنع الفساد أو ضعف السياسات الاقتصادية. ومن ثم تكون مشورة السياسات عامة بدرجة مفرطة. ورغم أن كثيرين ممن يذكرون ضعف المؤسسات يقصدون عدم كفاية الضمانات الوقائية لمنع الفساد، فإن الاستيلاء مباشرة على ثروة الموارد الطبيعية لا يمكن أن يفسر وحده النمو السالب في النشاط الاقتصادي المشاهد في بعض الاقتصادات شديدة الاعتماد على الموارد.

أما المرض الهولندي - وهو تفسير ثانٍ تدعمه شواهد كثيرة لبطء نمو الاقتصادات شديدة الاعتماد على الموارد - فيحدث عندما تؤدي طفرات الموارد إلى زيادة الطلب على نحو يرفع الأسعار ويضر بنمو الشركات التي تستخدم تلك المنتجات كمدخلات للتصدير. ولا يزيد عدد الاقتصادات شديدة الاعتماد على الموارد التي تمكنت من تنمية صادراتها غير المتصلة بالموارد على بضعة اقتصادات؛ ولا يزيد عدد البلدان النامية التي نمت بسرعة دون تحقيق نمو كبير في الصادرات خارج قطاع الموارد الطبيعية على بضعة بلدان. ورغم أن البلدان تستطيع تخفيف حدة الزيادة في الطلب التي هي أصل المرض الهولندي - مثلاً بإنفاق إيرادات الموارد على سلع أجنبية - فإنه من غير المرجح أن تفلت منه تماماً. ويرجح أن يستمر المرض الهولندي يصيب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية.

وبخلاف تخفيف حدة آثار المرض الهولندي من خلال ضبط الإنفاق، يطرح غالباً خياران على مستوى السياسات لمواجهة لجنة الموارد وتعزيز النمو، أحدهما هو الاستثمار في أصول خارجية والآخر الاستثمار في السلع الرأسمالية العامة في الاقتصاد المحلي.

ويتوقف تحديد أي الخيارين بصورة حاسمة على العائد الحقيقي على الاستثمار العام المحلي، فكما ارتفع العائد على رأس المال العام من حيث النمو الاقتصادي المحلي، زادت جاذبية هذا الخيار مقارنة بالاستثمار الخارجي. ولكن لا يمكن تقدير ذلك على أساس التفكير بالتمني والافتراضات غير المدروسة. وفي أحيان كثيرة، يزعم القائلون

بهذا الرأي ببساطة أن العائد على الاستثمار العام لابد أن يكون مرتفعاً لأن الاحتياجات كبيرة في البلدان النامية. غير أن الأدلة على ذلك مختلطة بصورة تبعث على الدهشة.

وقد جُرب استخدام الاستثمار العام لتعزيز النمو عدة مرات دون تحقيق نجاح كبير. فقد نفذ عدد من البلدان حملات استثمار عام كبيرة في السبعينات. وعلى سبيل المثال، ارتفع الاستثمار العام في الفلبين من

جُرب استخدام الاستثمار العام لتعزيز النمو عدة مرات دون تحقيق نجاح كبير.

١,٦٪ من إجمالي الناتج المحلي إلى ٧,٢٪ بين عامي ١٩٧٢ و ١٩٨٢، وفي المكسيك ارتفع الاستثمار العام من ٤,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي إلى ١٠٪ بين عامي ١٩٧١ و ١٩٨٠. وقامت كل البلدان التي شهدت طفرة في الموارد الطبيعية تقريباً بزيادة الاستثمار الرأسمالي العام. ومن الأمثلة البارزة على ذلك المملكة العربية السعودية التي قامت بتوسيع طاقة الموانئ البحرية وتوليد الكهرباء ورصف الطرق السريعة وبناء مطارات دولية جديدة كبرى.

وأياً كانت الإنجازات الأخرى التي حققتها الاستثمارات - في المملكة العربية السعودية، مثلاً، تحسنت مؤشرات الصحة والتعليم بصورة ملحوظة - فقد أخفقت في تعزيز النمو الاقتصادي على المدى البعيد. فنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي خارج قطاع الهيدروكربونات في المملكة العربية السعودية لم ينم بسرعة. وفي المكسيك والفلبين، تلت حملات الاستثمار العام التي نفذها البلدان في السبعينات فترات من هبوط النشاط الاقتصادي في الثمانينات.

ويرى البعض أن استثمارات الدولة في البنية التحتية عجل وتيرة التنمية في الاقتصادات سريعة النمو مثل كوريا ومقاطعة تايوان الصينية. ولكن في كل من هاتين الحاليتين، لم تكن حملات الاستثمار العام تقود عملية النمو وإنما بدأت بمجرد أن كان النمو قيد الحدوث بالفعل. ففي كوريا، أعلن الرئيس بارك شونغ-هي برنامجاً رئيسياً للطرق السريعة في عام ١٩٦٧، بعد أن كان البلد قد بدأ ينمو بسرعة في أوائل الستينات. وفي مقاطعة تايوان الصينية، بدأت حملة «مشاريع التشييد العشرة الكبرى» في عام ١٩٧٣، بعد أكثر من عقد من قيام ذلك الاقتصاد بتحقيق نمو سريع للمرة الأولى.

طريق النجاح

بوجه عام، يصعب العثور على أدلة قاطعة على أن حملات الاستثمار العام ستسفر عن مردود إيجابي. وهناك أمثلة كثيرة لبلدان تمتعت بطفرة للموارد الطبيعية وشرعت في تنفيذ حملات للاستثمار العام ولكن لم تحقق سوى نجاح ضئيل على المدى البعيد. وهناك أيضاً أمثلة لحملات للاستثمار العام لم تمولها طفرة الموارد كان تأثيرها محدوداً. ومن الواضح أن الأمر واحد من اثنين: إما أن عائدات الاستثمار الموجبة غير موجودة، رغم الادعاءات بعكس ذلك، أو أن الحكومات لا تقوم بتحديد الاستثمارات ذات الكفاءة أو تنفيذ سياسات فعالة.

فما هي الأسباب الكامنة وراء ضعف الاستثمارات العامة والأسس التي تستند إليها خيارات السياسات في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية؟ يعكس السرد الوصفي لحملات الاستثمار العام في المكسيك وبوليفيا والفلبين الوارد في دراسات (1990) Buffie و (1990) Morales and Sachs و (1990) Dohner and Intal بلا شك تجارب بلدان أخرى كثيرة.

وتذكر دراسة (1990) Morales and Sachs أن عملية صنع القرارات الاقتصادية افتقرت إلى العقلانية بصورة شبيهة تامة أثناء حملة الاستثمارات العامة في بوليفيا. وتشير الدراسة إلى أن شيوع حالة عامة من التفاؤل المفرط في الافتراضات والتقديرية بشأن المنافع، وعدم جدية تحليل التكاليف والمنافع، وشيوع استخدام أهداف غير اقتصادية مثل المكانة أو الأمن القومي لتبرير الاستثمارات. وكانت الحكومة البوليفية متجزئة، ويعمل كل فصيل فيها على حماية استثماره المفضل، مع عدم وجود هيئة مركزية لمقارنة الاستثمارات البديلة واختيار الأكثر فعالية منها.

ويتضح من هذا السرد موضع نشوء الأخطار التي تتهدد السياسات الجيدة. فعندما توجد على المائدة نقود كثيرة، تكون سياسة الاستثمار الحكومي معرضة بشكل خاص لخطر اصطيادها من قبل جماعات المصالح. والجماعات صاحبة النفوذ - شركات التشييد، والخبراء الاستشاريون، وتقريباً أي أصحاب مصالح تجارية مرتبطة بالاستثمارات - هي الجماعات التي تستفيد من مجرد تنفيذ الاستثمارات بغض النظر عن قيمتها الاجتماعية. ويمارس أصحاب المصالح السياسية والإقليمية ضغوطاً مكثفة لتبرير استثماراتهم المفضلة. وتظهر ثقافة دعوية تشوه التحليل الموضوعي والعملية العقلانية لصنع القرار.

ورغم أن زيادة الأدلة تفيد دائماً، فإن الحالات التي ورد ذكرها تلمح إلى الطريقة التي يمكن من خلالها أن تقوم الحكومات فعلاً بتحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالقطاع العام، فالحكومات يمكنها على سبيل المثال التركيز بصورة محددة على عملية صنع القرارات بشأن الاستثمارات العامة، بإنشاء هيكل قادرة على مقاومة الأثر التشويهي للمصالح المكتسبة، وتحليل البدائل بعقلانية، وقياس النتائج بمنهجيات صارمة، وتعديل السياسات إذا لزم الأمر. فمن شأن ذلك توفير تركيز مطلوب بشدة للدعوة العامة إلى تحسين المؤسسات في البلدان الغنية بالموارد.

وبمجرد ظهور صورة دقيقة عن النطاق المتاح لتعزيز النمو من خلال الاستثمارات العامة المحلية، ستكون حكومات البلدان الغنية بالموارد الطبيعية قادرة على اختيار البدائل الأفضل من بين خيارات السياسة، بما في ذلك الاستثمارات في صناديق الثروة السيادية، والاستثمارات الاجتماعية المعززة للرعاية، وتوزيع أرباح الموارد الطبيعية على السكان. ■

أندرو وارنر باحث مقيم في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقتي عمل قيد الصدور عن الصندوق من إعداد المؤلف، بعنواني: «النمو الاقتصادي خلال طفرة الموارد الطبيعية» و «الاستثمار العام كمحرك للنمو»

المراجع:

Buffie, Edward F., 1990, "Economic Policy and Foreign Debt in Mexico," in Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), pp. 393–547.

Dohner, Robert S., and Ponciano Intal, Jr., 1990, "The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines," in Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. 3: Country Studies—Indonesia, Korea, Philippines, Turkey (Washington: National Bureau of Economic Research).

Morales, Juan Antonio, and Jeffrey D. Sachs, 1990, "Bolivia's Economic Crisis," in Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), pp. 157–268.

مخاطر هروب رأس المال

رابح أرزقي وغريغوار روتا-غرازيوسي وليما سينبيت

البلدان الغنية
بالموارد الطبيعية
تواجه مخاطر
هروب رأس المال
مع سعي الشركات
متعددة الجنسيات
إلى التهرب من
الضرائب

على الاقتصاد (دراسة Frankel, 2012). وأحد هذه التفسيرات هو فساد النخب السياسية ونخب الإدارة العامة. ونظرا لأن الإيرادات المشتقة من الموارد الطبيعية تتدفق في حالات كثيرة بصورة مباشرة من خلال خزائن الحكومة، فربما تكون هذه النخب قادرة على استغلال ضعف نظام الضوابط والتوازنات لاختلاس تلك الثروات لأنفسها وتوجيهها إلى الخارج. ويمكن أن يتخذ هروب رأس المال، المعرف هنا بصورة عامة باعتباره تدفق النقود أو الأوراق المالية إلى خارج بلد ما، أشكالاً عدة. ولسبب وجيه، لقي أحد هذه الأشكال اهتماما كبيرا في الدوائر الأكاديمية ودوائر صنع السياسة: وهو التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة. وحسب تقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية، وهي منظمة للبحوث والدعوة تعمل على تقييد تلك التدفقات، بلغت هذه التدفقات الخارجة من البلدان النامية ٥,٩ تريليون دولار بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٠. ومقارنة بذلك، بلغت الأموال التي قام المانحون الرئيسيون على مدى نفس الفترة بصرفها كمساعدة إنمائية رسمية ٦٧٧ مليار دولار. وعلى مدى العقد الماضي، تشير عملية إرساء الديمقراطية في البلدان النامية وما تلاها من زيادة في الشفافية والمساءلة إلى أن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة يمكن أن تكون في حالة تراجع. ولكن في حين يمكن أن تفرض الحكومات مزيدا من القيود، فإن عولمة التجارة والمالية قد زادت الشركات متعددة الجنسيات قوة على قوتها، تاركة بعض النقاد يقولون إن هذه الشركات تستطيع النفاذ بكل حرية إلى رأس المال والعمالة والموارد الطبيعية على

جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي تعتبر على نطاق واسع واحدة من أغنى بلدان العالم بالرواسب المعدنية، تتصدر أيضا بانتظام عددا من قوائم بأفقر بلدان العالم. ففي كل عام، يخسر هذا البلد مليارات الدولارات من إيرادات الضرائب مع قيام الأثرياء من الأفراد والشركات متعددة الجنسيات باستغلال ضعف التشريعات الضريبية وضعف إنفاذها لتوجيه الأرباح إلى الخارج، بما في ذلك إلى المراكز المالية الأجنبية. وتحدث حالة مشابهة بصورة متكررة في كثير من بلدان إفريقيا وأجزاء أخرى من العالم.

وتشكل الموارد الطبيعية فعليا فرصة سانحة لتحقيق التنمية الاقتصادية. فمن حيث المبدأ، يمكن أن تساعد الإيرادات المشتقة من استغلالها على تخفيف القيود الملزمة التي غالبا ما تواجهها حكومات البلدان النامية في مساعيها لتحويل اقتصاداتها وتعزيز النمو وخلق فرص عمل. إلا أن تجارب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية (وخصوصا البلدان الغنية بالهيدروكربون والموارد المعدنية) تشير إلى أن ثروة الموارد الطبيعية ليست نعمة في جميع الأحوال. بل يمكن في الواقع أن تكون نقمة. فعلى مدى العقود القليلة الماضية، كان النمو الاقتصادي في البلدان الغنية بالموارد أقل في المتوسط منه في البلدان الفقيرة بالموارد (دراسة Frankel, 2012).

نعمة أم نقمة؟

توجد عدة تفسيرات للأسباب التي يمكن لأجلها أن تكون لاستغلال الموارد الطبيعية آثار سلبية



حساب مواطني البلدان. وعلى عكس التدفقات المالية غير المشروعة التي تحت عليها النخب السياسية، فإن هروب رأس المال بالشكل الذي أتت به الشركات متعددة الجنسيات التي تتلاعب بالأسعار وتستغل الثغرات في القوانين الضريبية قد حظي باهتمام أقل. ولكن قد تكون لذلك الأخير آثار بعيدة الأثر على البلدان النامية، لا سيما البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي تتركز ثروتها في قطاع واحد.

واستجابة للانتقادات المتزايدة، قامت الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة التابعة لمجموعة العشرين بوضع مسألتي التهرب من الضرائب ونقل الأرباح عموماً على رأس بنود جدول أعمالها. وفي يوليو ٢٠١٣، اعتمدت المجموعة خطة عمل للسيطرة على تهرب الشركات متعددة الجنسيات من الضرائب، تستند إلى توصيات وردت في تقرير صادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) (2013). ويشترك صندوق النقد الدولي في الوقت الراهن في جهد رئيسي لمراقبة الانعكاسات الاقتصادية الكلية المترتبة على انتشار الآثار عبر البلدان من تصميمات وممارسات الضرائب الوطنية (دراسة 2013، IMF).

ناقلون ومحولون

نظراً لأن الشركات متعددة الجنسيات تعمل في بلدان مختلفة وأحياناً في قارات مختلفة، فإنها تستطيع بسهولة أن تختار ما يناسبها من بين التنظيمات والقوانين الضريبية المختلفة عبر البلدان للتهرب من دفع الضرائب في كل من البلدان التي تستخرج منها الثروات والبلدان التي توجد مقارها فيها. وعلى وجه التحديد، تمارس بعض الشركات متعددة الجنسيات ما يعرف باسم «تسعير التحويلات» أو «نقل الأرباح»، الذي يتضمن عزو صافي أرباح أو خسائر الشركة قبل الضريبة إلى مناطق اختصاص معتمة تكون فيها الضرائب منخفضة، تسمى ملاذات ضريبية. وتستخدم هذه الملاذات الضريبية كمحال إقامة أكثر من مليوني شركة وآلاف البنوك. وتشير تقديرات بعض المحللين إلى أن الثروة في تلك الملاذات الضريبية تبلغ نحو ٢٠ تريليون دولار (The Economist, 2013)، وإن كان من الصعب التيقن من ذلك نظراً للسرية التي تكتنف الملاذات الضريبية.

ويمكن للشركات متعددة الجنسيات أن تنقل أرباحها بسبل شتى. وإحدى الطرق المستخدمة على نطاق واسع هي طريقة «رأس المال المحدود» وهو ما يعني أن الشركة تختار أن تكون مديونيتها أكبر من مديونية الكيانات المستقلة المماثلة. فعلياً، تموّل (أو ترسمّل) الشركات غالباً من خلال مزيج من الاقتراض (الدين) وإصدار الأسهم (حقوق المساهمين). وتؤدي الطريقة التي تهيكّل بها الشركة رأسمالها غالباً إلى خفض كبير في مبالغ الأرباح التي تبلغها للأغراض الضريبية، لأن القواعد الضريبية تسمح في أغلب الحالات بخصم ضريبي عن الفوائد المدفوعة، ولكن ليس على أرباح حقوق المساهمين (الأرباح الموزعة). وتزايد حدة تحيز الدين هذا للشركات متعددة الجنسيات، التي تستطيع هيكلتها ترتيبات تمويلها بحيث تقوم الكيانات المنتسبة لها في البلدان التي تفرض معدلات ضريبية مرتفعة بدفع الفائدة التي يسري عليها الخصم الضريبي إلى الكيانات المنتسبة لها في البلدان التي تفرض معدلات ضريبية منخفضة، أو الملاذات الضريبية، فتقلل بالتالي أعباءها الضريبية العالمية إلى أدنى حد ممكن.

موضوع المخاطرة

يمثل قطاع الموارد حلبة النشاط الرئيسي في كثير من البلدان النامية. ولذلك ينبغي أن تحاول الحكومات جمع أكبر قدر ممكن من الإيرادات من الأرباح الغزيرة المتولدة في هذا القطاع مع الحفاظ في الوقت نفسه على جاذبيتها للاستثمار (راجع مقال «استخراج إيرادات الموارد» في

هذا العدد). إلا أن تحقيق التوازن السليم لتوليد أكبر قدر من الأرباح الاقتصادية غالباً ما يكون محفوفاً بالأخطار لأسباب ليس أقلها أن استغلال الموارد الطبيعية، لا سيما المعادن والنفط والغاز، يتطلب قدراً كبيراً من الدراية الفنية، التي لا تحرص الشركات متعددة الجنسيات على إتاحتها.

ويمثل التهرب الضريبي، بسبل تشمل نقل الأرباح الذي تقوم به الشركات متعددة الجنسيات، مشكلة خطيرة لكثير من البلدان النامية. لا سيما الغنية بالموارد الطبيعية. وعلى سبيل المثال، تقدر حكومة زامبيا أنها تخسر ملياري دولار سنوياً - ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي - بسبب التهرب الضريبي للشركات التي تقوم بتشغيل مناجم النحاس داخل البلد. فنقل الأرباح يؤدي إلى تناقص الوعاء الضريبي في البلدان التي تعمل فيها الشركات متعددة الجنسيات وكذلك في البلدان التي توجد فيها مقار هذه الشركات.

ومن الجوانب المهمة التي تنطوي عليها عملية نقل الأرباح خسارة التداعيات الإيجابية التي يمكن أن تنتقل إلى البلد نتيجة لاستغلال موارده الطبيعية، بما في ذلك من خلال تطوير النظام المالي المحلي. ومن شأن منع هروب رأس المال الناشئ عن الشركات متعددة الجنسيات العاملة في قطاع الموارد أن يساعد على تطوير النظام المالي المحلي، وخصوصاً أسواق الأسهم مع ما يصاحبه من منافع في مجال تقاسم المخاطر وتوفير السيولة. ومن شأن ذلك بدوره أن يساعد في تمويل القطاع غير المتصل بالموارد وتطويره بما يتيح لهذه البلدان تنويع اقتصاداتها وتجنب تحقيق نمو اقتصادي لا تدعمه إلا الموارد الطبيعية غير المتجددة.

ويقدم التطور التاريخي لسوق الأسهم في جنوب إفريقيا صورة توضيحية للمنافع التي يمكن أن تتحقق من اكتشافات الموارد الطبيعية. ففي عام ١٨٨٦، أعقب اكتشاف الذهب إنشاء بورصة جوهانسبرغ بعد وقت وجيز. وقد ساعدت هذه البورصة على جمع الأموال لصناعة التعدين والقطاع المالي التي كانت تشهد طفرة آنذاك. واليوم يتجاوز رأسمال بورصة جوهانسبرغ ٨٠٠ مليار دولار أمريكي ويبلغ عدد الشركات المقيدة بها ٤١١ شركة تنتمي غالبيتها العظمى للقطاع غير المتصل بالموارد.

استجابة السياسات

من الأمور المشروعة للبلدان النامية التي تتوفر لديها موارد طبيعية أن تلزم الكيانات المنتسبة للشركات متعددة الجنسيات المشاركة في استغلال مواردها بدفع مبلغ ضريبي عادل وتجنب التلاعب بهيكلتها الرأسمالي للأغراض الضريبية. ولمنع هذه الممارسات، وضعت عدة بلدان قاعدة تسمى قاعدة رأس المال المحدود، تحدد بالأساس نسبة الدين إلى أسهم الملكية «كملاذ ضريبي» تضع حداً لمقدار الفائدة القابلة للخصم الضريبي للأغراض الضريبية. وتهدف هذه النسبة إلى مواجهة نقل الأرباح عبر الحدود من خلال الدين الزائد وتهدف بالتالي إلى حماية الوعاء الضريبي للبلد المعني. وقد بدأ تطبيق هذه القاعدة للمرة الأولى في عام ١٩٧٢ في كندا وهي مطبقة الآن في نحو ٦٠ بلداً. وتطبق هذه القاعدة غالباً في البلدان التي توجد لديها قطاعات كبيرة للموارد الطبيعية تعمل بها شركات متعددة الجنسيات وبدأ تطبيقها مؤخراً في بلدان نامية غنية بالموارد الطبيعية في إفريقيا، منها سيراليون وأوغندا وزامبيا.

لكن المفاضلات موجودة. ورغم أن القاعدة تهدف إلى منع التهرب الضريبي المفرط، فربما يكون الأثر السلبي المحتمل على الاستثمار الأجنبي المباشر هو الثمن الذي قد يتعين على البلدان دفعه لتجنب

تناقص وعائها الضريبي ومساعدة نظامها المالي المحلي على التطور. ويؤثر تطبيق القاعدة على تمويل عمليات الشركات بزيادة تكاليفها، لأنه يحد من المنافع الضريبية الناتجة عن خصم الفائدة المدفوعة على الأموال المقترضة. وإضافة إلى ذلك، ففي غياب نظام مالي محلي يعمل بصورة جيدة، تكون التكلفة المحلية لرأس المال المساهم التي تتحملها

نقل الأرباح يؤدي إلى تناقص الوعاء الضريبي في البلدان التي تعمل فيها الشركات متعددة الجنسيات.

الشركة المعنية أعلى. وفي هذا الصدد، ربما تؤدي قاعدة رأس المال المحدود، بدرجة ما، إلى ردع الاستثمار الأجنبي المباشر. إلا أنه يرجح أن تقوم هذه الشركات متعددة الجنسيات بتوليد أموال من الداخل من الأرباح المحلية، ويمكنها توجيهها إلى الاستثمار بتكلفة أقل من رأس المال بدلا من نقل الأرباح إلى الشركات المنتسبة الأجنبية.

خط رفيع

يمكن أيضا أن يساعد إثبات ما إذا كانت قاعدة رأس المال المحدود تشجع زيادة التمويل بأسهم الملكية في قطاع الموارد على تحديد ما إذا كانت هذه القاعدة تحسن أسعار أصول الموارد الطبيعية للبلدان (وبالتالي تساعد في تطوير سوق أسهم محلية). ومن الأمور المثيرة للاهتمام بنفس القدر مسألة ما إذا كانت حساسية الدين الخارجي للبلدان المضيفة لمعدل ضريبة الموارد تتغير نتيجة وجود تلك القاعدة. وللحصول على بعض الإجابات، أجرينا تحليلا للأحداث باستخدام تغيرات في توقيت وحجم اكتشافات النفط والغاز والمعادن لدى مجموعة قُطرية مقارنة تضمنت أكثر من مائة بلد خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠١٢. ويقوم إطارنا التجريبي بتحديد أثر العوامل التي لا تتغير بمرور الوقت، بما في ذلك جودة المؤسسات، التي تضطلع بدور مهم في تطوير (أو عدم تطوير) سوق للأسهم.

وتشير النتائج إلى أنه عقب حدوث اكتشاف للموارد، تتناقص رسملة سوق الأسهم. وتتسق هذه النتيجة مع ما ورد في دراسة Beck (2011)، التي وجدت أدلة على أن البلدان الغنية بالموارد الطبيعية غالبا ما تكون لديها نظم مالية أقل تطورا. إلا أن نتائجنا تشير إلى أن وجود قاعدة لرأس المال المحدود تتيح للبلدان تبديل الأثر السلبي لاكتشافات الموارد على رسملة سوق الأسهم. ويكون ذلك الأثر كبيرا من حيث تأثيره على الاقتصاد. وتصدق النتائج التي توصلنا إليها على اكتشافات المعادن والنفط والغاز، رغم أن التوقيت يتغير حسب نوع الاكتشاف. فبعد حدوث اكتشاف كبير، تتزايد رسملة سوق الأسهم بنسبة تصل إلى ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في ظل قاعدة لرأس المال المحدود، وتتناقص حساسية الدين الخارجي للبلدان لمعدل ضريبة قطاع الموارد. ويحدث ذلك لأن الدعم الضريبي المقدم للشركات التي تدفع فوائد على ديونها الخارجية يكون أقل في ظل هذه القاعدة.

تغيرات في الطريق

تمثل قاعدة رأس المال المحدود استجابة أحادية لواحدة من الممارسات الرئيسية في سلوك استغلال التشريعات لدفع أقل قدر ممكن من الضرائب الذي تنتهجه الشركات متعددة الجنسيات بعنفوان، وربما يكون هو الخيار الذي تتوفر له أكبر مقومات نجاح في الوقت الحالي. فهو لا يقتصر على

حماية الوعاء الضريبي للبلدان الغنية بالموارد، وإنما يساعد أيضا على ربط التطور المالي لهذه البلدان باستغلال مواردها الطبيعية. ومع ذلك فقد طرحت بدائل أخرى. واستنادا إلى التجربة الأمريكية، طرح جوزيف ستيجليتز، الحائز على جائزة نوبل، مؤخرا اقتراحا يدعو إلى فرض ضرائب على الأرباح العالمية للمجموعات متعددة الجنسيات وإعادة توزيع جزء من حصائل الضرائب تلك على البلد الذي نشأت فيه القيمة. وإذا ما أخذ بهذا الاقتراح، فإنه سيكون مشابها للتقارب مع نظام فرض الضريبة من المنبع، الذي يقوم عدد كبير من الشركات متعددة الجنسيات بحشد ضغوط كثيفة ضده. وفي حين يتسم اقتراح ستيجليتز بالجابزية من الناحية المفاهيمية، فقد يكون غير عملي بالنظر إلى محدودية مستوى الإفصاح الذي تلزم به الآن هذه الشركات. ناهيك عن صعوبة التنسيق بين جميع الأطراف الفاعلة، بما في ذلك الملاذات الضريبية.

وقد ساهمت عدة مبادرات وضعت مؤخرا في زيادة مستوى إفصاح الشركات متعددة الجنسيات العاملة في قطاع الموارد الطبيعية. ولا شك أن زيادة الإفصاح خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح. فهي ستساعد على إخضاع المجموعات متعددة الجنسيات لعدد أكبر من المساءلة أمام السلطات الضريبية في البلدان التي تعمل بها وأمام الجمهور على نطاق أوسع. إلا أن زيادة الشفافية لا تعدو أن تكون خطوة أولى صوب حماية الوعاء الضريبي ولا تردع التهرب الضريبي من خلال طرق استغلال التشريعات لدفع أقل قدر ممكن من الضرائب مثل طريقة رأس المال المحدود.

وبوجه عام، فإن الشاغل بشأن هروب رأس المال الكبير من البلدان النامية، لا سيما البلدان الغنية بالموارد، ينبغي أن يتجاوز بكثير حدود التدفقات المالية غير المشروعة وأن ينظر في سلوك الشركات الذي يبدو مشروعا في ظاهره وفي قدرتها المتنامية على نقل الأرباح وتقليص الوعاء الضريبي. ولذلك ينبغي وضع آليات فعالة، مثل قاعدة لرأس المال المحدود، لردع خروج تدفقات كبيرة في إطار مخططات التهرب الضريبي. ■

رابح أرزقي اقتصادي أول في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي، وغريغوار روتا-غرانيزوسي اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة في الصندوق، وليما سينبنت المدير التنفيذي لاتحاد البحوث الاقتصادية الإفريقية (في إجازة من جامعة ميريلاند كأستاذ كرسي في قسم ويليام أي ماير).

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل صادرة عن صندوق النقد الدولي، قيد الصدور، من إعداد المؤلفين، بعنوان «التدفقات الرأسمالية الخارجة غير العادية، والموارد الطبيعية، والتطوير المالي»

المراجع:

Beck, Thorsten, 2011, "Finance and Oil: Is There a Resource Curse?" in Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources, ed. by Rabah Arezki, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy (Washington: International Monetary Fund).

The Economist, 2013, "The Missing \$20 Trillion," Feb 16.

Frankel, Jeffrey, 2012, "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions," in Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF), 2013, "Issues in International Taxation and the Role of the IMF," IMF Policy Paper (Washington, June 28).

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (Paris). www.oecd.org/ctp/BEPS/ENG.pdf

حدود أوراسيا الجديدة

مارك هورتون وجوناثان دون

منذ ٢٠ عاما، عقب انهيار الاتحاد السوفياتي ووسط قتال عنيف على منطقة ناغورنو-كاراباخ المتنازع عليها، واجهت جمهورية أذربيجان ظروفًا صعبة. فقد واجهت أزمة سياسية أدت إلى رحيل مفاجئ لرئيس البلد في منتصف عام ١٩٩٣. وتراجع الناتج إلى حد الترنح بنسبة بلغت ٢٣٪ في عام ١٩٩٣، و ٢٠٪ في عام ١٩٩٤ و ١٣٪ في عام ١٩٩٥. وارتفع التضخم إلى حدود صارخة، حيث بلغ ١٣٥٠٪ في عام ١٩٩٣، و ١٨٠٠٪ في عام ١٩٩٤، و ٥٠٠٪ في عام ١٩٩٥. لكن هناك نقطة مضيئة: أدخلت صادرات النفط ٢٠٠ مليون دولار إلى أذربيجان في عام ١٩٩٤.

بحلول عام ٢٠٠٣، كانت الحالة في إذربيجان قد تحسنت بصورة كبيرة. وشهد النمو ارتدادة إيجابية حيث بلغ متوسطه السنوي ٧,٥٪ خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٣. وزاد نصيب الفرد من الدخل بخمسة أضعاف، وبلغ معدل التضخم السنوي ٣,٥٪ أو أقل بعد عام ١٩٩٧. وفي عام ٢٠٠٣، بلغت صادرات النفط لأذربيجان ٢,٢٥ مليار دولار أمريكي.

وفي الوقت الحالي، تبلغ المعدلات الكلية في أذربيجان مستويات أفضل. فقد بلغ متوسط النمو ١٣,٥٪ خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢. وزاد نصيب الفرد من الدخل من ٩٠٠ دولار أمريكي في عام ٢٠٠٣ إلى ٨٠٠٠ دولار أمريكي هذا العام. وتبلغ احتياطيات البنك المركزي ١٤ مليار دولار أمريكي - ما يعادل ٨ أشهر من الواردات - وتوفر أصول صندوق نفط الدولة، سوفاز، حصة إضافية قدرها ٣٢ مليار دولار أمريكي. ونفذت شركة النفط التابعة للدولة، سوكار، عمليات استحواذ كبيرة في منطقة البحر الأسود وأوروبا في مجالات بيع الوقود بالتجزئة والبتروكيماويات والوسائط الإعلامية. وتبلغ صادرات أذربيجان من النفط حاليا ٣٠ مليار دولار أمريكي سنويا.

وأذربيجان هي واحدة من البلدان الثمانية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى، المنطقة المتاخمة للصين وروسيا وتركيا وإيران وأفغانستان. وإذا دمجت بلدان هذه المنطقة في بلد واحد، فستكون مساحة اليابسة فيه سابع أكبر مساحة على مستوى العالم، أكبر بأربعة أضعاف من مساحة فرنسا وألمانيا مجتمعين. ويكون إجمالي الناتج المحلي المجمع للبلدان الثمانية - ما يقرب من نصف تريليون دولار سنويا - سببا لتصنيف المنطقة ضمن قائمة أعلى ٢٥ منطقة على مستوى العالم من حيث إجمالي الناتج المحلي.

دور الموارد الطبيعية

تتمتع بلدان القوقاز وآسيا الوسطى بوفرة كبيرة من الموارد الطبيعية. وتأتي أذربيجان وكازاخستان ضمن أكبر ٢٥ بلدا مصدرا للنفط على الصعيد العالمي، وتدخل إلى جانب تركمانستان وأوزبكستان في قائمة أكبر ٢٥ بلدا مصدرا للغاز. أما البلدان الأخرى في المنطقة - أرمينيا وجورجيا وجمهورية قيرغيزستان وطاجيكستان - فلا تنتج نفطا ولا غازا، وإنما تستفيد من نقل هاتين السلعتين وصادرات السلع الأولية الأخرى عبر أراضيها.

ومثلما حدث في أذربيجان، أسهمت زيادة إيرادات النفط والغاز في زيادة الازدهار بصورة كبيرة في كازاخستان وتركمانستان، مع بلوغ نصيب الفرد من الدخل ١٢٠٠٠ دولار أمريكي في كازاخستان و ٦٠٠٠ دولار أمريكي في تركمانستان. ويمثل هذان الرقمان زيادة مقدارها عشرة أضعاف ما كان الوضع عليه منذ ١٥ عاما. ومثل أذربيجان، قامت كازاخستان وتركمانستان ببناء مدخرات كبيرة مع زيادة مستويات الدخل. فبلغ إجمالي احتياطيات بنك كازاخستان الوطني نحو ٣٠ مليار دولار أمريكي في نهاية عام ٢٠١٢ - ما يعادل ٥,٥ أشهر من الواردات - بينما كانت أصول الصندوق الوطني للبلد في حدود ٦٠ مليار دولار أمريكي. ويمثل ذلك كله مجتمعا أكثر من ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وسجلت تركمانستان فوائض كلية كبيرة في المالية العامة في معظم السنوات، مما أتاح لها مراكمة احتياطيات كبيرة بصورة مماثلة في البنك المركزي وفي المالية العامة.

ثروة الموارد
المعدنية في منطقة
القوقاز وآسيا
الوسطى تملك مفتاح
نقل اقتصاداتها إلى
مصاف اقتصادات
الأسواق الصاعدة

برج بيتيريك في أستانا،
كازاخستان

وما الذي يفسر النجاح الذي حققته البلدان المصدرة للنفط والغاز في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؟ من المؤكد أن أسعار النفط والغاز المواتية على مدى العقد الماضي قد اضطلعت بدور. لكن شركات النفط والغاز الغربية والروسية والصينية قد أدخلت الخبرات ورأس المال إلى أذربيجان وكازاخستان وتركمانستان، وشاركت بدور نشط في تطوير قطاعها الهيدروكربونية. وقد عملت هذه البلدان الثلاثة أيضاً مع بلدان أخرى في المنطقة على إنشاء طرق جديدة لنقل صادرات النفط والغاز.

الثروة تلد ثروة

إضافة إلى هذه العوامل، قامت أذربيجان وكازاخستان وتركمانستان عموماً باتتبع ممارسات جيدة في إدارة إيراداتها من الموارد الطبيعية. فالبلدان الثلاثة تتبع قواعد للمالية العامة (أي قيود رسمية أو غير رسمية على سياسة المالية العامة من خلال حدود رقمية على أرقام الميزانية) وأنشأت صناديق ادخار للمساعدة على عزل اقتصاداتها المحلية من تقلب إيرادات النفط والغاز. وتتراكم في هذه الصناديق مخدرات كبيرة عندما تكون أسعار وصادرات النفط والغاز مرتفعة، وتساعد الصناديق على ضمان تهديد إنفاق الإيرادات المتأتية من السلع الأولية واستقراره نسبياً عند تراجع أسعار النفط والغاز أو عند وقوع صدمات أخرى (راجع مقال «استخراج إيرادات الموارد» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). ولتخفيف حدة تأثير الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، على سبيل المثال، تم اللجوء إلى هذه الصناديق.

وفي كازاخستان، يتلقى صندوق الادخار ٩٠٪ من ضرائب الدخل والإتاوات والحصص المستمدة من اتفاقات تقاسم الإنتاج مباشرة من قطاع النفط. ويدار صندوق الادخار في الخارج ويتولى إدارته بنك كازاخستان الوطني نيابة عن حكومة كازاخستان، مع وضع حد أقصى للنفقات السنوية مقداره ٨ مليارات دولار أمريكي (نحو ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي)، تمر كلها عبر الميزانية. وتخضع مؤشرات المالية العامة الأخرى لمتطلبات أو قواعد تشريعية. وتشمل هذه المتطلبات والقواعد حداً أدنى لرصيد صندوق الادخار (٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي للسنة الجارية) ولصافي عجز الميزانية لتحويلاته، وكذلك قاعدة تنص على عدم تجاوز مدفوعات الفائدة على الدين الحكومي لمكاسب الصندوق من الفائدة.

وتتبع أذربيجان قاعدة مخصصة لادخار ما يقرب من نصف إيراداتها النفطية في الخارج في صندوق نفط الدولة. وفي عام ٢٠٠٥، أصبحت أذربيجان وصندوق ادخارها أول بلد في العالم يصدر تقريراً في إطار المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية، وهي معيار عالمي يشجع شفافية الإيراد والمساءلة في قطاع الاستخراج. وتتوجد عمليات صندوق ادخار أذربيجان بصورة كاملة مع ميزانية الدولة، وهو إجراء أساسي لضمان التنسيق الكامل لسياسة المالية العامة. (في بعض البلدان، لا يتواءم إنفاق الإيرادات النفطية مع نفقات الميزانية، مما يحول دون سيطرة وزير المالية على سياسات المالية العامة إلا في نطاق محدود). وتعلن على الجمهور مراجعات منتظمة لحساب عمليات صندوق الادخار تنفذها شركات دولية كبرى لتدقيق الحسابات.

عشرون عاماً من التحول

إلى جانب تحسين إدارة الموارد، حققت المنطقة إنجازات أخرى منذ استقلالها. ويتوافق هذا العام مع مرور ٢٠ عاماً على قيام بلدان القوقاز وآسيا الوسطى بطرح عملاتها الوطنية الخاصة بها، وأكثر من عقدين من التحول من الاقتصاد الموجه السوفييتي. فبعد مرور فترة أولى من الخلطة والاضطرابات الحادة، بلغ متوسط النمو السنوي في المنطقة ٧٪ منذ عام ١٩٩٦، بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى في العالم تقريباً. ونمت البلدان المصدرة للنفط والغاز بمعدل سنوي قارب متوسطه ٨٪، مقارنة بنسبة ٦,٥٪ سنوياً في البلدان الأربعة الأخرى في المنطقة.

وفي جميع البلدان الثمانية، انخفض التضخم بصورة حادة وظل أقل أو أعلى قليلاً من ١٠٪. وتم تخفيض عجز المالية العامة ومستويات الدين بصورة كبيرة في العقد السابق على الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨-٢٠٠٩، فيما يعزى إلى إيرادات الموارد الطبيعية ولكن كذلك إلى تحسن مؤسسات المالية العامة، وخصوصاً نظم إدارة الإنفاق العام ومراقبته. وزادت مستويات الدخل بصورة كبيرة وانخفض مستوى الفقر.

إلا أنه توجد أيضاً ثغرات في سجلات أداء هذه البلدان وتحديات رئيسية في المرحلة القادمة.

فمع تطور قطاع الهيدروكربون، تزايد الاعتماد على صادرات النفط والغاز على مدى العقد الماضي. ويعزى إلى الهيدروكربون حالياً ٤٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في أذربيجان وأكثر من ٩٠٪ من مجموع صادراتها، صعوباً من مستوى ٦٠٪ منذ ١٥ عاماً. وتشكل صادرات النفط والغاز أيضاً أكثر من ٩٠٪ من صادرات تركمانستان. وتتسم كازاخستان بقدر أكبر من التنوع، حيث يمثل النفط والغاز ١٠٪ في إجمالي الناتج المحلي وتمثل الصادرات ٦٠٪ منه. وقد أدى الاعتماد على صادرات النفط والغاز إلى زيادة التعرض لمخاطر التقلبات في أسعار النفط العالمية، حيث كانت معدلات النمو والتضخم في المنطقة من أكثر المعدلات تقلباً في العالم. وقد ساعدت صناديق الادخار في الحد من هذا التقلب، ولكن ليس بصورة تامة. وساعد النمو السريع الذي تحقق على مدى الخمسة عشر سنة الماضية أيضاً على زيادة الدخل ككل، إلا أنه لم يسفر عن زيادات كبيرة في توظيف العمالة أو خفض تفاوتات الدخل. وتعكس هذه الظاهرة طبيعة قطاعي النفط والغاز - المحركين الرئيسيين للنمو المرتفع - من حيث شدة كثافة استخدام رأس المال وعدم احتياج أعداد كبيرة من العمالة. وأدت صعوبة بيانات العمل التجاري بوجه عام إلى فرض قيود على الاستثمار واستحداث فرص العمل في القطاعات غير النفطية. وعلاوة على ذلك، لم تترجم إيرادات النفط المرتفعة إلى مؤشرات أفضل للصحة والتعليم، مع استمرار الإنفاق العام في هذين المجالين منخفضاً نسبياً، وتأخر نتائجهما عن النتائج التي حققتها بلدان أخرى تتشابه في مستويات نصيب الفرد من الدخل. وإضافة إلى ذلك، لم يتم التصدي بشكل كامل لثغرات كبيرة في البنية التحتية (مثل الطرق والمياه والاتصالات).

قضايا إدارة الإيرادات

في حين اتبعت البلدان المصدرة للنفط والغاز في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى ممارسات جيدة في إدارة إيراداتها من الموارد الطبيعية، فلا تزال هناك أيضاً أوجه قصور.

ويبلغ عجز المالية العامة غير النفطي، باستبعاد الإيرادات المتصلة بالهيدروكربونات، مستويات عالية إلى حد ما في أذربيجان، بتجاوزه ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي. ويشكل ذلك مصدراً للقلق، نظراً لقصر المدة المتوقعة نسبياً لإنتاج النفط والغاز على نطاق واسع في البلد قبل أن يبدأ الناتج في التراجع. ويعني ذلك أنه سيتعين على أذربيجان إيجاد مصادر للإيراد لا تكون متصلة بالنفط أو الغاز أو خفض الإنفاق - أو كلا الأمرين. ويبلغ عجز المالية العامة غير النفطي أيضاً مستوى مرتفعاً في تركمانستان، إلا أن احتياطات البلد أكبر بكثير من احتياطات أذربيجان، مما يوفر لها هامش أمان أكبر.

وعلاوة على ذلك، ففي حين لم تقم أذربيجان وتركمانستان بصورة كبيرة بتعزيز مؤشريهما الاجتماعية أو سد ثغرات البنية التحتية، أسهمت مستويات الإنفاق المحلي في زيادة أسعار الصرف الحقيقي، مما وضع ضغوطاً على قطاعات التصدير الأخرى. وارتفعت الأجور بوتيرة أسرع من الإنتاجية.

وقد أثارت المشاورات التي أجراها صندوق النقد الدولي مؤخراً مع أذربيجان وتركمانستان مخاوف بشأن مستويات الإنفاق

البلدان المصدرة للهيدروكربون، ليس فقط في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى وإنما على الصعيد العالمي، ولا توجد سوى بضع تجارب أو صيغ ناجحة لاتباعها. وتتمثل نقطة البداية في استيضاح التحديات التي ينبغي أن تتصدى لها البلدان المصدرة للطاقة والأخطاء التي ينبغي أن تتجنبها.

وعلى أقل تقدير، يتعين أن تتصدى الحكومات لمسائل كفاءة استخدام الموارد والإنفاق والشفافية التي تتقرر بها خيارات الإنفاق. وفي حين تتقيد بعض بلدان المنطقة بمعايير دولية مثل المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية، فإن كفاءة الإنفاق العام وشفافيته لا ترقى إلى مستوى المعايير الدولية. ويستدل على ذلك من محدودية التقدم الذي أحرزته البلدان في معالجة ثغرات البنية التحتية على الرغم من ارتفاع الإنفاق الاستثماري. وينبغي أيضا دعم الإنفاق العام من خلال آليات أقوى لتقييم الكفاءة وضمان فعالية التنفيذ والحد من الفساد.

ولضمان قوة النمو وتنوعه وشموله وقدرته على الصمود يتعين اتخاذ إجراءات في مجالات أخرى من مجالات السياسة. فمن الضروري تحسين إتاحة التمويل للقطاعات غير المتصلة بالموارد، بما في ذلك المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفي قطاع المالية العامة، تتضمن الإجراءات الحد من الأنشطة التي تفتقر إلى الكفاءة (مثل تقديم دعم الطاقة) وتقريب الممارسات في مجالي الإدارة المالية العامة وإدارة الإيرادات من أفضل الممارسات الدولية. وفي المجال النقدي والمالي، ينبغي أن تستهدف الإجراءات الحد من التدخل الحكومي والملكية، وتعزيز استقلالية البنك المركزي واتصالاته، وزيادة مرونة سعر الصرف. ويتعين على نطاق شامل بذل جهود للحد من الحواجز الإدارية والفساد الذي يخلق المنافسة ويؤدي إلى انعدام كفاءة استخدام الموارد العامة.

إلا أن تجربة العقد الماضي تسلط الضوء على أن إعداد قائمة بالتدابير المطلوب تنفيذها أسهل بكثير من تنفيذ التدابير. فالعقبات - والمخاطر - القائمة أمام تحقيق رؤية تحول الاقتصادات إلى اقتصادات الأسواق الصاعدة الديناميكية على مدى العقد القادم ليست قليلة.

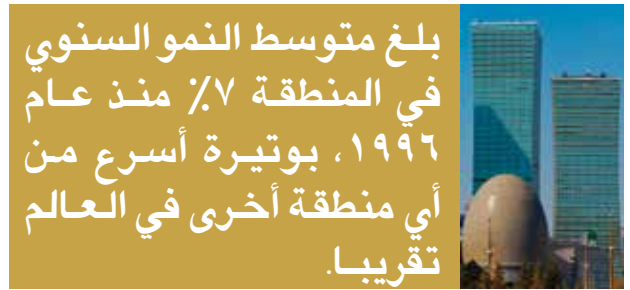
فهي تتضمن إمكانية التعرض خارجيا لمخاطر حركات أسعار السلع الأولية، وضعف التكامل الإقليمي، والتحديات الجيوسياسية، مثل التوتر بين بلدان المنطقة وانسحاب القوى الغربية من أفغانستان القريبة في عام ٢٠١٤. وأخيرا توجد قضايا محلية خطيرة، مثل أصحاب المصالح الشخصية، وضعف المؤسسات، ومحدودية القنوات السياسية للصوت والمساءلة والجدل على مستوى السياسات.

والمردود المحتمل كبير ويتضمن انطلاق بلدان القوقاز وآسيا الوسطى إلى ما وراء نجاحها في الموارد الطبيعية إلى النجاح في زيادة تنوع الاقتصاد. فعندئذ فقط تستطيع هذه البلدان الاستفادة بصورة كاملة من موارد رأس المال البشري الكبيرة وموقعها الاستراتيجي على تقاطع الطرق بين أوروبا وآسيا والشرق الأوسط. ■

مارك هورتون مساعد مدير وجوناثان دن نائب رئيس قسم، وكلاهما في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي.

الاستثماري وضرورة تحسين تخطيط النفقات العامة وتقييمها وكفاءتها. ففي كازاخستان، تنفذ نفقات كبيرة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات غير المدرجة في الميزانية، وخصوصا الشركة القابضة للاستثمارات الحكومية العملاقة سامروك كازينا. ويثير ذلك تساؤلات بشأن تنسيق سياسة المالية العامة مع الميزانية، وكذلك بشأن الشفافية والخصوم الاحتمالية الممكنة. وأخيرا، فإن شفافية الصناديق المرتبطة بقطاعي النفط والغاز في تركمانستان، بل فعليا شفافية الاقتصاد التركمانستاني بصورة أعم، محدودة بدرجة ما.

وقد كانت بعض العوامل التي ساهمت في نجاح تطوير الموارد الطبيعية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى أقل وضوحا بكثير في قطاعات أخرى. فالاستثمار الأجنبي المباشر ومشاركة الشركات العالمية الكبرى كانا محدودين خارج قطاع الموارد (باستثناء



قطاع الاتصالات). ويشكل الاستثمار الأجنبي أهمية لدفع التنوع الاقتصادي وتوظيف التكنولوجيا وممارسات الإدارة والتمويل بدون ديون في قطاعات خارج نطاق الموارد الطبيعية، ولكن توجد حاجة إلى تعزيز بيئات العمل التجاري في المنطقة لجذب الاستثمار الأجنبي وحفز الاستثمار المحلي.

وإضافة إلى ذلك، فرغم أن صادرات النفط والغاز قد اعتمدت على استثمارات كبيرة في خطوط الأنابيب العابرة للحدود، فإن التعاون الإقليمي كان أقل وضوحا في القطاعات الأخرى. فعلى مدى العقد الماضي، تراجعت التجارة بين معظم بلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى وبلدان المنطقة الأخرى كحصة من مجموع التجارة، ولا توجد سوى بضع دلائل على الاستثمار عبر الحدود داخل المنطقة. ويعزى انخفاض مستويات التعاون الإقليمي جزئيا إلى افتقار المعايير الحدودية والتحويلات في المناطق المتنازع عليها إلى الكفاءة في كثير من المحاور، رغم أنه يجري حاليا تحسين وصيانة الطرق الرئيسية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى. وشهدت البنية التحتية الإقليمية لتجارة الكهرباء تدهورا أيضا، وأصبحت نظم إدارة المياه أقل كفاءة. وتسلط هذه المشكلات الضوء على ضرورة تحسين إدارة الإنفاق العام، وزيادة كفاءة الإنفاق، والتصدي للفساد.

المرحلة القادمة

في حين كان أداء المنطقة جيدا بشكل عام على مدى العشرين عاما الماضية، فإن هناك ضرورة إلى إحراز مزيد من التقدم للحفاظ على النمو القوي وزيادة تنوعه وشموله وقدرته على الصمود أمام الصدمات. ومن الرؤى الطموحة ولكن واقعية أن بلدان المنطقة تستطيع استخدام مواردها الطبيعية كي تصبح اقتصادات أسواق صاعدة ديناميكية على مدى العقد القادم.

وتشير البيانات القطرية المقارنة إلى أن التنوع يرتبط بقوة بالتحسن المستمر في مستويات المعيشة، وينبغي أن تهدف البلدان الغنية بالطاقة في المنطقة إلى استخدام ثروتها من الموارد لتنوع اقتصاداتها. ولا خلاف على أن التنوع يمثل تحديا رئيسيا أمام

يستند هذا المقال إلى مؤتمر عقد في مايو ٢٠١٣ في جمهورية قيرغيزستان حول الدروس المستفادة من التحول في مرحلة ما بعد الاتحاد السوفيتي وتحديات المستقبل (راجع الموقع الإلكتروني www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/).

معادن المستقبل

ثمة مستقبل آمن وأخضر ومليء بالابتكارات ينتظرنا، ولكنه لن يتحقق إلا بفضل الصخور المدفونة في أعماق الأرض.

جديدة من الطاقة، وأفواه أكثر بحاجة إلى الإطعام، وابتكارات مثيرة في التكنولوجيا - كلها جزء من المستقبل، وكلها ستعتمد على المعادن التي نستخرجها من باطن الأرض. وبعض هذه المعادن مشهور باستخداماته الأكثر شيوعاً - في حين توجد معادن أخرى لا تحظى بنفس هذه الشهرة الواسعة.

أشكال

أنظف وأقل إضراراً بالبيئة

الفضة

تطهير المياه المستخدمة في المستشفيات ونظم المياه في المجتمعات المحلية والمساح، لتحل محل الكلورين كعنصر الترشيح المختار. وتشير البحوث الجارية إلى أن الفضة يمكن أن تكون وسيلة للتصدي لمسألة مياه الشرب النقية على نطاق العالم.

الفضة معروفة باستخدامها في العملات المعدنية والحلي، لكنها ستكون مهمة في المستقبل لأن هناك حاجة إليها أيضاً لتسخير الطاقة الشمسية. فالفضة هي المكون الرئيسي في اللوحات الشمسية المستخدمة لالتقاط أشعة الشمس وتحويلها إلى طاقة. إلا أن الأمر لا ينتهي بها عند هذا الحد. فقد بدأ الآن إضافة أيونات الفضة إلى نظم



٩٠٪

نسبة خلايا السيليكون البلورية الفولطاضوئية (الخلية الشمسية الأكثر استخداماً) التي تستخدم معجون الفضة



١٠٠ مليون أونصة

كمية الفضة المتوقع استخدامها لأغراض الطاقة الشمسية في عام ٢٠١٥



٥٠٪

يستخدم نحو نصف النحاس الذي يجري تعدينه لتصنيع أسلاك كهربائية وموصلات كابلات

الكهربائي لمزارع توربينات الرياح. ونظراً لتواتر صواعق البرق، توجد ضرورة إلى نظام التأسيس لتوجيه البرق إلى الأرض للحيولة دون إضراره بالتوربينات. وفي جميع السنوات السابقة على عام ٢٠١١، استخدم ٧١٤ كيلوطن من النحاس في نظم طاقة الرياح - وفي عام ٢٠١١ وحده، استخدم ١٢٠ كيلوطن، مع توقع وجود احتياجات إلى كميات أكبر منه في السنوات القادمة.

النحاس أحد المعادن الأخرى المشهورة باستخدامها في العملات المعدنية هو النحاس، إلا أن خواصه تجعله مفيداً للغاية كموصل جيد للحرارة والكهرباء، ولذلك ظل لسنوات كثيرة المركب المفضل في صناعة معظم أسلاك الكهرباء. والنحاس معدن بالغ الأهمية لنظام التأسيس



الأمن الغذائي

البوتاس

البوتاس هو الاسم الشائع لأملاح البوتاسيوم القابلة للذوبان في الماء والتي تتكون بصورة طبيعية، وأكثرها شيوعاً كلوريد البوتاسيوم.

ويستخدم البوتاس في كثير من البلدان كسماد لزراعة الأرز والقمح وقصب السكر والذرة وفول الصويا وأنواع مختلفة من الفواكه والخضروات. ففي الهند، على سبيل المثال، تحتوي ٧٠٪ من الأراضي الزراعية على بوتاسيوم بتركيزات منخفضة إلى متوسطة، ويجب إضافة البوتاس إلى التربة حتى تنتج المحاصيل غذاء يكفي لإطعام الأعداد المتزايدة من السكان.

ومع توقع بلوغ سكان العالم ٩,٥ مليارات نسمة بحلول عام ٢٠٥٠، سيتناقص نصيب الفرد من الأرض الزراعية، وسيحتاج زراعة عدد أكبر من المحاصيل على مساحات أقل من الأرض - وفي الوقت نفسه إطعام عدد أكبر من الأشخاص.

أين يوجد؟
ينتج البوتاس في ١٢ بلداً فقط، وتعد منطقة ساسكاتشوان في كندا أكبر منطقة منتجة للبوتاس حيث تنتج نحو ربع الإنتاج العالمي.



المصدر: دراسة Mineral Commodity Summaries 2013، برنامج الموارد المعدنية للمسح الجيولوجي للولايات المتحدة.

الابتكار التكنولوجي

الأتربة النادرة

الأتربة النادرة هي مجموعة من ١٧ فلزا متصلة، يجري حالياً تعديلها بصفة غالبية في الصين.

والأتربة النادرة مطلوبة لكل شيء بدءاً بأجهزة التلفزيون والهواتف الذكية وانتهاءً بمولدات الطاقة لتوربينات الرياح. وهي تمتلك خواصاً كيميائية فريدة تسمح لها بالتمزج مع عناصر أخرى لتكوين نتائج لا يمكن لأي عنصر على حدة تكوينها بنفسه.

واللانثانوم هو ثاني أوفر عنصر من الأتربة النادرة، وتحمل كل سيارة هجين من طراز بريوس على الطريق ١٠ أرطال من هذا العنصر في بطاريتها المكونة من النيكل واللانثانوم. وهناك عنصر آخر من الأتربة النادرة، هو اليوروبيوم، وهو الذي جاء للمرة الأولى باللون الأحمر إلى أجهزة التلفزيون الملون في ستينات القرن العشرين، ويبدو الآن أنه المكون الغائب عن الإضاءة البيضاء (LED) لإنارة المنازل والمكاتب بضوء لا يختلف عن ضوء الشمس الطبيعي - وبكفاءة طاقة أكبر من كفاءة طاقة الإضاءة بالمصابيح الوهاجة والمصابيح الفلورسنت.

يرجع أن تتناقص حصة الصين من إنتاج الأتربة النادرة في السنوات القادمة، مع حفز الاستثمار في هذا القطاع نتيجة ارتفاع الأسعار واستخدام تكنولوجيات جديدة للمساعدة على تنظيف عملية التعدين.

كبرى البلدان المنتجة للأتربة النادرة



المصدر: دراسة Mineral Commodity Summaries 2013، برنامج الموارد المعدنية للمسح الجيولوجي للولايات المتحدة.

ملاحظة: يمكن ألا يصل مجموع النسب المئوية إلى ١٠٠ نظراً للتقريب.

يتعين أن تحقق أمريكا اللاتينية مكاسب كبيرة ومستمرة في الإنتاجية من أجل الحفاظ على معدلات النمو القوية التي حققتها مؤخرا

طريق وعرة

شاحنة نقل تنقل قصب السكر بالقرب من ساو باولو، البرازيل.

سيباستيان سوسا وإيفريديكي تسونتا

استمتعت

بلدان أمريكا الجنوبية، التي أبدت اعتمادا متزايدا على السلع الأولية وقاعدة تصدير تتركز بدرجة عالية في السلع الرئيسية - نمت في المتوسط بمعدل ٤,٥٪ سنويا منذ عام ٢٠٠٣. إلا أن بقية المنطقة - المكسيك، وأمريكا الوسطى، ومنطقة الكاريبي - كانت أقل نشاطا بكثير، إذ اقتصر نموها على نحو ٢,٥٪ سنويا.

وقد استفادت أمريكا الجنوبية من حدوث تحسن غير مسبوق في معدلات التبادل التجاري لديها بسبب طفرة السلع الأولية التي شهدتها في العقد السابق. وعلاوة على ذلك، استفادت الاقتصادات المتكاملة ماليا في هذه المجموعة - البرازيل وشيلي وكولومبيا وبيرو وأوروغواي - التي لها روابط وثيقة بالأسواق المالية الدولية من الأوضاع المالية الخارجية المواتية. وشهدت هذه البلدان في السنوات الأخيرة دخول تدفقات رأسمالية كبيرة تسعى إلى تحقيق عائد أعلى مع قيام السياسات النقدية في الاقتصادات المتقدمة بإغراق الأسواق المالية العالمية بكميات كبيرة من السيولة.

إلا أن البلدان الأقرب إلى الشمال ارتبطت بصلات أقوى بالاقتصادات المتقدمة مما أدى إلى تضررها بشدة من الأزمة المالية العالمية وما تلاها من أداء باهت في الولايات المتحدة الأمريكية ومنطقة اليورو. وتشمل هذه الصلات الروابط التجارية الوثيقة، في كل من السلع والخدمات (وبالدرجة الأولى المتعلقة بالسياحة)، والاعتماد الكبير على تحويلات العاملين الواردة من الاقتصادات المتقدمة. وعلاوة على ذلك، يتضمن هذا الجزء من المنطقة في معظمه بلدانا مستوردة صافية للسلع الأولية؛ وأدت الزيادة الحادة في أسعار السلع الأولية إلى تفاقم مشكلاتها.

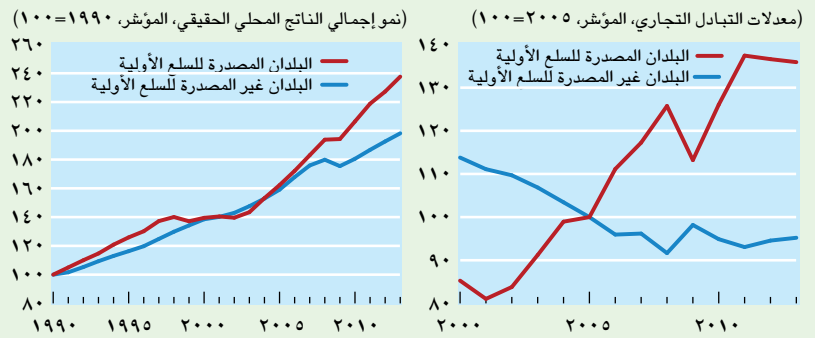
هدوء النمو

على الرغم مما تقدم، تشير البيانات الأخيرة إلى أن النمو في المنطقة ككل أخذ في الهدوء،

أمريكا اللاتينية بنمو قوي في إجمالي الناتج المحلي في العقد الماضي. فقد نمت المنطقة بمعدل ٤٪ سنويا، أي ضعف المعدل الذي سجلته في الثمانينات والتسعينات. واقترن هذا النمو القوي بتراجع مستويات انعدام المساواة والفقر والدين العام. وكان التحسن الذي شهدته مستويات المعيشة في المنطقة غير مسبوق - ففي العقد الماضي، زاد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بأكثر من ٣٠٪، بوتيرة قاربت سرعتها ضعف سرعة وتيرته في العقود السابقة. غير أن هذا النمو القوي يجب فروقا مهمة داخل المنطقة (راجع الرسم البياني ١). فالبلدان المصدرة الصافية للسلع الأولية - أي

الرسم البياني ١
فروق إقليمية

كان النمو الاقتصادي أقوى بكثير في البلدان المصدرة للسلع الأولية في أمريكا الجنوبية على مدى العقد الماضي منه في بقية بلدان أمريكا اللاتينية، فيما يعزى أساسا إلى زيادة أسعار السلع الأولية نتيجة لحدوث تحسن كبير في معدلات التبادل التجاري.



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، الصادر عن صندوق النقد الدولي، عدد إبريل ٢٠١٣؛ وحسابات خبراء الصندوق. ملاحظة: البلدان المصدرة للسلع الأولية هي بوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا وإكوادور وباراغواي وبيرو وأوروغواي وفنزويلا. والبلدان غير المصدرة للسلع الأولية هي كوستاريكا والسلفادور وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا. وتمثل معدلات التبادل التجاري قيمة الصادرات نسبة إلى الواردات - وبالأساس القوة الشرائية للصادرات.

ولفهم الفروق في نمو الإنتاجية، يتعين النظر إلى ما وراء الإنتاجية في قطاع الصناعات التحويلية، الذي غالباً ما تركز عليه معظم الدراسات المعنية بهذا الموضوع. وفي الواقع، فإن ما يميز إنتاجية العمالة في أمريكا الجنوبية عنها في بقية أمريكا اللاتينية في العقد الماضي هو أداء قطاع الخدمات (Sosa and Tsounta، قيد الإصدار).

ففي الماضي، أدى تراجع إنتاجية العمالة في قطاع الخدمات إلى الهبوط بجميع بلدان أمريكا اللاتينية. إلا أن إنتاجية قطاع الخدمات كانت في العام الماضي آخذة في الصعود في أمريكا الجنوبية، حيث نمت بوتيرة أسرع بثلاثة أضعاف من وتيرتها في بقية المنطقة. وتتمثل العوامل المهمة وراء الأداء الأفضل في أمريكا الجنوبية في تراجع القطاع غير الرسمي - وخصوصاً في مجال الخدمات، مما يدل جزئياً على سهولة العثور على فرص عمل في القطاع الرسمي خلال فترة الطفرة - وعلى التحسينات التي أدخلت على السياسات والمؤسسات.

تحديات الحفاظ على النمو

برغم ما تقدم، يشير تحليلنا إلى أن التباطؤ الأخير في أداء نمو البلدان المصدرة للسلع الأولية يمكن أن يكون أكبر من ومضة عارضة، وهو ما يعني أن الحفاظ على معدلات النمو المرتفعة في هذه البلدان سيكون صعباً. وبشكل عام، تنخفض التقديرات بشأن معدلات النمو المحتمل للفترة ٢٠١٣-٢٠١٧ عن تقديرات معدلات السنوات الأخيرة (راجع الرسم البياني ٤). وفي حين نمت هذه الاقتصادات بمعدل ٤,٥٪ سنوياً في المتوسط خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢، تقدر دراسة (Sosa, Tsounta, and Kim (2013) أن متوسط معدل نمو إجمالي الناتج المحلي المحتمل في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٧ سيكون أقرب إلى ٣,٧٥٪. وتبدو آفاق النمو مخيبة للأمال بشكل خاص في الاقتصاد الأكبر في المنطقة، البرازيل، حيث يتوقع أن تكون معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي في حدود ٣٪ على مدى السنوات القليلة القادمة. ويعزز هذا التباطؤ المتوقع المخاوف المتزايدة بشأن تباطؤ وتيرة النشاط الاقتصادي في المنطقة - وخصوصاً بسبب انتقال التداعيات المحتملة إلى الاقتصادات المجاورة الأصغر (Adler and Sosa, 2012). وتسهم عدة عوامل في تباطؤ النشاط الاقتصادي المنتظر. فأولاً، يتوقع أن يكون نمو رأس المال المادي معتدلاً، مع بدء ارتفاع أسعار الفائدة العالمية المنخفضة التي يسرت دخول تدفقات رأسمالية كبيرة إلى المنطقة واستقرار أسعار السلع الأولية. وإضافة إلى ذلك، سيرجع أن تكون مساهمة العمالة محدودة في السنوات القادمة نتيجة قيود طبيعية مثل شيخوخة السكان. ولن يرجح أيضاً أن ينمو توظيف العمالة بمعدلات قوية في المستقبل نتيجة لانخفاض معدلات البطالة إلى مستويات غير مسبوق، تقل كثيراً في الغالب عن المعدلات التي يعتبر أنه يمكن مواصلة تحملها على المدى البعيد (المعروفة باسم المعدل الطبيعي).

وبعبارة أخرى، مع زوال تأثير العوامل الخارجية المواتية على النمو وظهور قيود جديدة في جانب العرض، لا يرجح الحفاظ على النمو القوي الذي شهدته البلدان المصدرة للسلع الأولية في أمريكا الجنوبية خلال السنوات العشر الماضية إلا إذا طرأ تحسن كبير على أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وفعلياً، وبالرغم من التحسن الذي طرأ مؤخراً، يظل أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ضعيفاً في هذه الاقتصادات، مقارنة بأداء آسيا الصاعدة. وفي الواقع، يعزى معظم النمو المتفوق في آسيا الصاعدة إلى الفرق في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج.

ومن بين البلدان غير المصدرة للسلع الأولية، يبدو أن أداء النمو المخيب للأمال متسقاً مع قدراتها

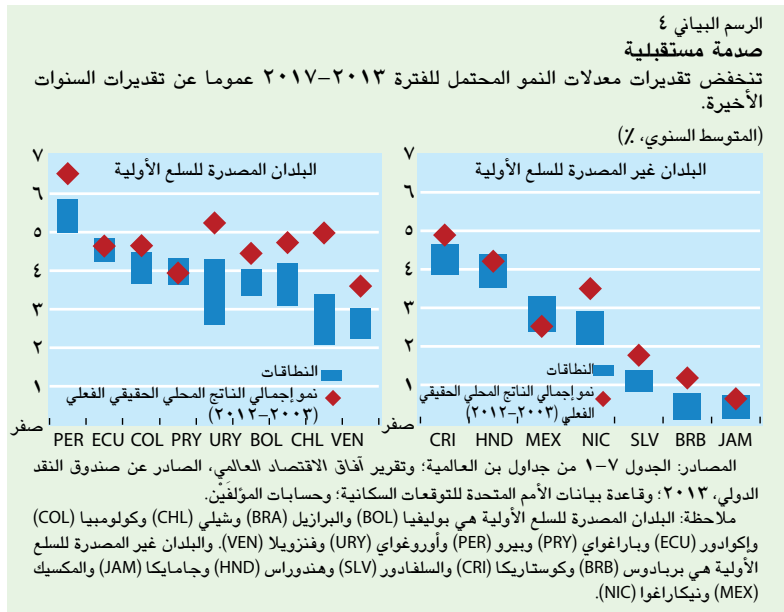
إلا أن التحسينات في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج تعكس أيضاً بعض العوامل الهيكلية (أي الدائمة) مثل ابتعاد النشاط الاقتصادي عن القطاع غير الرسمي الأقل كفاءة. وعلى سبيل المثال، يعمل معظم العاملون بمرتبات في بيرو حالياً في القطاع غير الرسمي، وفقاً لقاعدة البيانات الاجتماعية والاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي - فيما يمثل تراجعاً كبيراً مقارنة بالسنوات الأولى من القرن عندما كانت ثلاثة أرباع مجموع العمالة غير رسمية.

البلدان قاصرة الأداء

في حين كان نمو البلدان غير المصدرة للسلع الأولية مشابهاً لنمو البلدان المصدرة للسلع الأولية في العقود السابقة، فقد كان أداء البلدان غير المصدرة للسلع الأولية قاصراً في العقد الأخير. ويعزى هذا التباين إلى عدة أسباب.

فأولاً، كان تراكم رأس المال في البلدان المصدرة للسلع الأولية أعلى. ويعزى ذلك جزئياً إلى ارتفاع مستوى الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الرئيسي (الزراعة والتعدين بالدرجة الأولى)، المرتبط بطفرة أسعار السلع الأولية. إلا أنه يدل أيضاً على يسر أوضاع التمويل العالمية. وباستثناء المكسيك، لم تتمكن البلدان غير المصدرة للسلع الأولية من الاستفادة الكاملة من هذه العوامل الخارجية المواتية بسبب محدودية روابطها بالأسواق المالية الدولية.

وثانياً، وهو الأهم، يعكس الأداء الأسوأ تأخر الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في المكسيك وأمريكا الوسطى والكاريبي. وفي الواقع، وباستثناء كوستاريكا - وهو بلد توجد فيه مؤسسات قوية نسبياً وواحد من أوائل بلدان المنطقة التي بدأت تنفيذ إصلاحات اقتصادية - كان أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في هذه الاقتصادات مخيباً للأمال على مدى الثلاثين عاماً الماضية. وغالباً ما يذكر حجم القطاع غير الرسمي وكثرة أعداد الشركات الصغيرة ووجود حواجز تعترض التنافس - مثلاً في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية - كأسباب لضعف أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في المكسيك (Busso, Fazio, and Levy, 2012). وفي معظم بلدان أمريكا الوسطى وفي منطقة الكاريبي، يسهم في ضعف الأداء أيضاً غياب أسواق مالية محلية مطورة بشكل جيد ووجود حواجز أمام المنافسة في قطاعي الزراعة والكهرباء (Swiston and Barrot, 2011).



الإنتاجية. ويقدر نمو إجمالي الناتج المحلي المحتمل في هذه البلدان بمعدل سنوي يقارب ٢,٢٥٪ في المتوسط للفترة ٢٠١٣-٢٠١٧. وستتبعين بذل جهود كبيرة لتحرير إمكانات النمو في المنطقة، ولاسيما السياسات التي تعزز نمو الاستثمار والإنتاجية. والخبر السار للبلدان غير المصدرة للسلع الأولية هو أنه لا يرجح أن تتضرر بشدة من الآثار الذاتية لسيولة الخارجية وارتفاع أسعار السلع

يمكن أن تسهم تعبئة مزيد من المدخرات المحلية على سبيل المثال في زيادة الاستثمار في البنية التحتية

الأولية، نظرا لمحدودية تكاملها المالي (مع استثناء ملحوظ هو المكسيك) ولأنها في الغالب بلدان مستوردة صافية للسلع الرئيسية. ومن الأخبار السارة أيضا أن هذه الاقتصادات تواجه في الوقت الحالي على الأقل قيودا أخف من حيث شيخوخة السكان، وأن أمامها مجالات كبيرة لتحسين مستويات الإنتاجية، بسبل تشمل تحويل الموارد إلى القطاع الرسمي الأكثر إنتاجية. إلا أن آفاق النمو الفاتر المتوقعة في الولايات المتحدة الأمريكية ومنطقة اليورو - وهما الاقتصادان اللذان ترتبط بهما البلدان غير المصدرة للسلع الأولية بصورة وثيقة - ستظل تؤثر على إمكانات نموها.

إنقاذ الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج؟

يمكن أن تحسن بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي إمكانات نموها بزيادة المدخرات المحلية - وبالتالي مستويات الاستثمار، التي تظل منخفضة بالمعايير الدولية. فمعدلات الادخار المحلي في أمريكا اللاتينية أقل من ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بأكثر من ٤٠٪ في آسيا الصاعدة. ويمكن أن تسهم تعبئة مزيد من المدخرات المحلية على سبيل المثال في زيادة الاستثمار في البنية التحتية - مثل الطرق والكباري والموانئ الجوية. وقد أعاق عدم كفاية البنية التحتية النمو في المنطقة. ولن يقتصر تحسين البنية التحتية على المساعدة في زيادة مساهمة رأس المال في النمو، وإنما سيعزز أيضا الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ويمكن أيضا أن يؤدي تحسين جودة القوة العاملة (المسماة أيضا رأس المال البشري) إلى زيادة إمكانات النمو في المنطقة. وفي الواقع، يوجد متسع كبير لتحسين جودة التعليم، مع قصور أداء المنطقة بوجه عام في هذا المجال استنادا إلى اختبارات دولية موحدة.

إلا أن تحسين أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج سيكون محوريا للحفاظ على النمو في المنطقة. ورغم أن تحسين البنية التحتية ورأس المال البشري من شأنه أن يساعد على زيادة الإنتاجية، فإنه لن يكون كافيا في حد ذاته. وعلى الرغم من التحسينات التي أدخلت مؤخرا في البلدان المصدرة للسلع الأولية في أمريكا اللاتينية، فقد ثبت أن رفع الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج يمثل تحديا. إلا أن زيادة نمو الإنتاجية ضرورة حاسمة للمنطقة كلها ومن شأنها أن تزيد الحوافز لتكثيف الاستثمار في رأس المال البشري والمادي.

ولا يقتصر تحقيق نمو أسرع في الإنتاجية على مجرد تعزيز الابتكار والتطوير التكنولوجي. فهناك أسباب كثيرة لانخفاض الإنتاجية. وغالبا ما يكون هذا الانخفاض ناتجا غير مقصود لتشوهات السوق (مثل أوجه جمود سوق العمل التي تعيق التعيين أو النظم الضريبية التي تدفع إلى قرارات غير مدروسة) ورداءة السياسات (مثلا عدم كفاية التنظيم والرقابة للقطاع المالي أو عدم

قابلية استمرار سياسات المالية العامة). وتؤدي هذه التشوهات إلى إضعاف حوافز الابتكار، وتثبيط المنافسة، والحويلة دون تخصيص الموارد بكفاءة من الشركات الأقل إنتاجية إلى الشركات الأكثر كفاءة. ومن ثم، فإن تصميم جدول أعمال للسياسات لتحرير الإنتاجية مهمة عسيرة وتنطوي على تدابير خاصة لكل قطر.

وينبغي أن تنظر السلطات في سياسات كالتالي:

- تعزيز مناخ العمل، بالقيام على سبيل المثال بتبسيط النظام الضريبي؛
- تحسين إنفاذ العقود والاطلاع على المعلومات الائتمانية؛
- تعزيز القواعد التنظيمية المعنية بالدخول والخروج لتيسير إعادة تخصيص الموارد إلى القطاعات الجديدة والمرتفعة الإنتاجية؛
- تحسين البنية التحتية.

وفي أمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي، توجد أيضا حاجة إلى بذل جهود لمعالجة مسألة ارتفاع مستويات الدين وضعف القدرة التنافسية، وهي عوامل أخرى وراء فتور أداء النمو بها. وستكون الطريق وعرة أمام اقتصادات أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي. ومع تبدد التنشيط المستمد من البيئة الخارجية الاستثنائية وبدء ظهور بعض الاختناقات في مجال العرض (المرتبطة بقيود طبيعية على العمالة)، لا يرجح أن يكون زخم النمو في المنطقة قابلا للاستمرار إلا إذا حدث تحسن كبير في أداء الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ولذلك، يظل تعزيز الإنتاجية من الأولويات الأساسية للمنطقة ككل: ففي حالة البلدان المصدرة للسلع الأولية، لمنع العودة إلى معدلات نمو أقل من المعدلات التي حققتها في العقد الماضي؛ وفي حالة البلدان غير المصدرة للسلع الأولية، للتغلب على انخفاض إمكانات النمو إلى مستويات غير مسبوقة. وربما تؤدي هذه الصعوبات فعليا إلى خلق فرص لتحسين السياسات وتنفيذ إصلاحات هيكلية يمكن أن تؤدي إلى فترات جديدة من الانتعاش وزيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحسن المستويات المعيشية. ■

سيباستيان سوسا اقتصادي أول في إدارة نصف الكرة الغربي في صندوق النقد الدولي، وإيفريدكي تسونتا اقتصادي أول في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة في الصندوق.

المراجع:

Adler, Gustavo, and Sebastián Sosa, 2012, "Intra-Regional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic after All?" IMF Working Paper 12/145 (Washington: International Monetary Fund).

Barro, Robert, and Jong-Wha Lee, 2010, "A New Data Set of Educational Attainment," NBER Working Paper 15902 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Busso, Matías, María Victoria Fazio, and Santiago Levy, 2012, "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico," IDB Working Paper 341 (Washington: Inter-American Development Bank).

Sosa, Sebastián, and Evridiki Tsounta, forthcoming, "Labor Productivity and Potential Growth in Latin America: A Post-Crisis Assessment," IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).

—, and Hye S. Kim, 2013, "Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?" IMF Working Paper 13/109 (Washington: International Monetary Fund).

Swiston, Andrew, and Luis-Diego Barrot, 2011, "The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America," IMF Working Paper 11/248 (Washington: International Monetary Fund).

ما المقصود بفجوة الناتج؟



ينظر الاقتصاديون إلى الفرق بين ما ينتجه الاقتصاد حالياً وما يمكن أن ينتجه

سروت جاهان وأحمد صابر محمود

خلال

فترات هبوط النشاط الاقتصادي، يتراجع ناتج الاقتصاد من السلع والخدمات. وعندما تكون الأمور على ما يرام، في المقابل، يزيد ذلك الناتج، الذي يقاس عادة باعتباره إجمالي الناتج المحلي (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما هو إجمالي الناتج المحلي؟» في مجلة التمويل والتنمية، عدد ديسمبر ٢٠٠٨).

وأحد الأشياء التي تشغل الاقتصاديين وصانعي السياسات بشأن حالات الصعود والهبوط هذه (التي تسمى عموماً الدورة الاقتصادية) هو مدى اقتراب الناتج الحالي من الناتج المحتمل طويل الأجل للاقتصاد. أي أن اهتمامهم لا يقتصر على ما إذا كان إجمالي الناتج المحلي في حالة صعود أو هبوط، وإنما أيضاً بما إذا كان أعلى أو أقل من إمكاناته.

وفجوة الناتج هي قياس اقتصادي للفرق بين الناتج الفعلي لاقتصاد ما وناتجه المحتمل. والناتج المحتمل هو الحد الأقصى للسلع والخدمات التي يمكن لاقتصاد ما إنتاجها عندما يكون في أوج كفاءته - أي عندما يكون بكامل طاقته. وفي الغالب يشار إلى الناتج المحتمل بأنه الطاقة الإنتاجية للاقتصاد.

ومثلما يمكن للناتج المحلي أن يزيد أو ينقص، يمكن أيضاً لفجوة الناتج أن تضي في اتجاهين: الاتجاه الموجب والاتجاه السالب. وكلاهما ليسا مثاليين. وتحدث فجوة الناتج الموجبة عندما يكون الناتج الفعلي أعلى من ناتج الاقتصاد بكامل طاقته. ويحدث ذلك عندما يكون الطلب مرتفعاً للغاية، ولمواجهة ذلك الطلب، تعمل المصانع والعاملون بطاقة أعلى من كفايتها لديها. وتحدث فجوة الناتج السالبة عندما يقل الناتج الفعلي عما يمكن أن ينتجه الاقتصاد المعني بكامل طاقته. وتعني فجوة الناتج السالبة أن هناك طاقة فائضة، أو تراخياً، في الاقتصاد نتيجة لضعف الطلب.

ويشير حدوث فجوة في الناتج إلى أن الاقتصاد يعمل بمعدل غير كفاء - أي أنه إما يفرط في استخدام موارده أو لا يستخدمها بالقدر الكافي.

التضخم والبطالة

غالباً ما يستخدم صانعو السياسات الناتج المحتمل لقياس التضخم الذي يعرف غالباً بأنه مستوى الناتج المتسق مع عدم وجود ضغوط لرفع الأسعار أو خفضها. وفي هذا السياق، تكون فجوة الناتج مؤشراً موجزاً لعناصر العرض والطلب النسبية في النشاط الاقتصادي. وعلى هذا النحو، تقيس فجوة الناتج درجة الضغوط التضخمية في الاقتصاد وتمثل حلقة وصل مهمة بين الجانب الحقيقي من الاقتصاد - الذي ينتج السلع والخدمات - والتضخم. ومع تساوي جميع الاعتبارات الأخرى، إذا كانت فجوة الناتج موجبة بمضي

الوقت، بحيث يكون الناتج الفعلي أكبر من الناتج المحتمل، تبدأ الأسعار في الصعود استجابة لضغوط الطلب في الأسواق الرئيسية. وبالمثل، إذا انخفض الناتج الفعلي عن الناتج المحتمل بمضي الوقت، تبدأ الأسعار في الهبوط لتعكس ضعف الطلب.

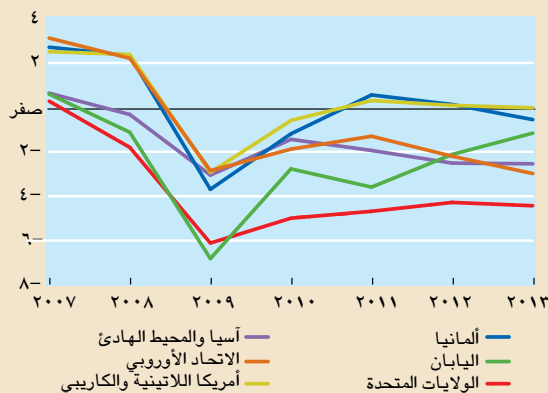
وفجوة البطالة هي مفهوم يرتبط بصورة وثيقة بفجوة الناتج. وكلا المفهومين محوريان في وضع السياسات النقدية وسياسات المالية العامة. ومعدل البطالة غير المتسارع هو معدل البطالة المتسق مع معدل ثابت للتضخم (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما الذي يشكل البطالة؟» في عدد سبتمبر ٢٠١٠ من مجلة التمويل والتنمية). وترتبط انحرافات معدل البطالة عن معدل البطالة غير المتسارع بانحرافات الناتج عن مستواه المحتمل. ومن الناحية النظرية، إذا استطاع صانعو السياسات جعل معدل البطالة الفعلي مساوياً لمعدل البطالة غير المتسارع، فسينتج الاقتصاد سلعه وخدماته بأقصى مستوى ناتج دون الضغط على الموارد؛ أي، بعبارة أخرى، لن تكون هناك فجوة للناتج ولا ضغوط تضخمية.

ويمكن أن يكون لفجوة الناتج دور محوري في صنع السياسة. فبالنسبة لعدد كبير من البنوك المركزية، بما في ذلك بنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، يمثل الحفاظ على التوظيف الكامل إحدى

الإمكانات المهددة

تسبب الركود الحاد في تحول معظم الاقتصادات من فجوة موجبة للناتج، تتجاوز الإمكانات في الأجل الطويل، إلى فجوة سالبة للناتج يكون فيها إجمالي الناتج المحلي دون إمكاناته.

(فجوة الناتج، % من إجمالي الناتج المحلي المحتمل)



المصدر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، إبريل ٢٠١٣.

غايات السياسة. فالتوظيف الكامل يتناظر مع فجوة صفرية في الناتج. وتسعى جميع البنوك المركزية تقريبا إلى إبقاء التضخم تحت السيطرة، وتكون فجوة الناتج أحد العوامل الرئيسية المحددة للضغوط التضخمية.

ولأن فجوة الناتج تقيس الحالات التي يمكن أن يصاب فيها الاقتصاد بنشاط محموم أو يكون أدائه قاصرا، تكون لها انعكاسات فورية على السياسة النقدية (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما هي السياسة النقدية؟» في عدد سبتمبر ٢٠٠٩ من مجلة التمويل والتنمية).

وعندما يشهد أحد الاقتصادات فترة ركود، ينخفض ناتجه الاقتصادي الفعلي غالبا دون مستواه المحتمل، مما ينشئ فجوة سالبة في الناتج. ونتيجة لذلك الانخفاض في الأداء عن المستوى المحتمل، يمكن أن يعتمد البنك المركزي لذلك الاقتصاد سياسة نقدية تهدف إلى تنشيط النمو الاقتصادي - بخفض أسعار الفائدة مثلا لإعطاء دفعة للطلب ومنع انخفاض التضخم عن معدل التضخم الذي يستهدفه البنك المركزي.

وفي حالات الانتعاش، يرتفع الناتج فوق مستواه المحتمل، مما يسفر عن فجوة موجبة. وفي هذه الحالة، يوصف الاقتصاد غالبا بأنه في حالة «فورة»، مما يخلق ضغوطا باتجاه زيادة التضخم وربما يدفع البنك المركزي إلى «تبريد» الاقتصاد برفع أسعار الفائدة. ويمكن أيضا أن تستخدم الحكومات سياسة المالية العامة لإغلاق فجوة الناتج (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما هي سياسة المالية العامة؟» في عدد يونيو ٢٠٠٩ من مجلة التمويل والتنمية). وعلى سبيل المثال يمكن استخدام سياسة للمالية العامة تكون توسعية - أي ترفع الطلب المجمالي بزيادة الإنفاق الحكومي أو خفض الضرائب - لإغلاق فجوة سالبة في الناتج. وفي المقابل، عندما تكون فجوة الناتج موجبة، تعتمد سياسة للمالية العامة تكون انكماشية أو «تشديدية» لخفض الطلب ومكافحة التضخم من خلال خفض الإنفاق و/أو رفع الضرائب.

وقد أشار بعض صانعي السياسات مؤخرا إلى أنه مع تزايد تكامل الاقتصاد العالمي، يمكن أن تؤثر فجوة الناتج العالمية في التضخم المحلي. وبعبارة أخرى، مع تساوي جميع الاعتبارات الأخرى، يمكن أن يؤدي انتعاش الاقتصاد العالمي إلى زيادة احتمال حدوث ضغوط تضخمية في بلد ما. وعلى سبيل المثال، يؤدي ارتفاع الطلب العالمي على أجهزة الكمبيوتر إلى رفع السعر الذي يمكن أن يفرضه المنتجون الأمريكيون على عملائهم الأجانب. ولكن نظرا لأن جميع منتجي أجهزة الكمبيوتر يواجهون سوقا عالمية أقوى، يمكن أن يفرض المنتجون الأمريكيون سعرا أعلى على ناتجهم في بلدهم أيضا. ويعرف ذلك بعبارة «فرض فجوة الناتج العالمية» ويدعو البنوك المركزية إلى زيادة الاهتمام بالتطورات في إمكانات النمو لبقية العالم، وليس فقط الطاقة المحلية للعمالة ورأس المال.

إلا أنه لا توجد حتى الآن أدلة حاسمة تعضد مفهوم أن حدوث فجوة في الناتج العالمي يؤثر على الأسعار المحلية. ومع ذلك، يمكن أن تظل هناك أهمية متزايدة لفجوة الناتج العالمية إذا استمرت اقتصادات العالم في التكامل.

صعوبة القياس

إن قياس فجوة الناتج ليس بالعمل السهل. فعلى عكس الناتج الفعلي، لا يمكن رصد مستوى الناتج المحتمل، وبالتالي فجوة الناتج، بصورة مباشرة. ويمكن فقط تقدير الناتج المحتمل وفجوة الناتج.

وتستخدم منهجيات شتى لتقدير الناتج المحتمل، ولكنها تفترض جميعا أنه يمكن تقسيم الناتج إلى اتجاه عام وعنصر دوري. ويفسر الاتجاه العام بأنه قياس للناتج المحتمل للاقتصاد وتفسر الدورة بأنها قياس لفجوة الناتج. ومن ثم تكون الحيلة المتبعة لتقدير الناتج المحتمل هي تقدير الاتجاهات العامة - أي حذف التغيرات الدورية.

وإحدى الطرق الشائعة لقياس الناتج المحتمل هي تطبيق الأساليب الإحصائية التي تفرق بين حالات الصعود والهبوط قصيرة الأجل والاتجاه العام طويل الأجل. ويمثل مرشح هودريك-بريسكوت أسلوبا شائعا لفصل الأجل القصير عن الأجل الطويل. وتستخدم طرق أخرى لتقدير دالة الإنتاج، وهي معادلة رياضية تحسب الناتج على أساس مدخلات الاقتصاد، كالعالة ورأس المال. وتقدر الاتجاهات العامة بحذف التغيرات الدورية في المدخلات.

في حالات الانتعاش، يرتفع الناتج فوق مستواه المحتمل، مما يسفر عن فجوة موجبة.

وستكون لأي تقدير للناتج المحتمل أوجه قصوره. فالتقديرات تستند إلى علاقة إحصائية أو أكثر، وبالتالي تتضمن عنصرا من العشوائية. وعلاوة على ذلك، يكون تقدير الاتجاه العام في سلسلة بيانات عملا صعبا بوجه خاص بالقرب من نهاية العينة. ويعني ذلك بالطبع أن التقدير يكون أقل يقينا بالنسبة للفترة الأكثر إثارة للاهتمام، أي الماضي الحديث.

وللالتفاف حول هذه المسائل، يستخدم بعض الاقتصاديين مسوحا للمنتجين للاستدلال على مدى الزيادة المفترضة في الطلب أو العرض في الاقتصاد. إلا أن للمسوح عيوبها أيضا لأن الشركات يمكن أن تفسر الأسئلة بصورة مختلفة، ولا يوجد ضمان بأن الإجابات ستكون مؤشرا على ضغوط الطلب. وعلاوة على ذلك، تكون لمعظم المسوح قاعدة إجابات محدودة.

وأيا كانت الطريقة المستخدمة، فإن تقدير فجوة الناتج يخضع لخطر كبير من عدم اليقين لأن العلاقات الأساسية في الاقتصاد - أي هيكله - غالبا ما تتغير. وعلى سبيل المثال، عندما يصعد الاقتصاد بعد ركود عميق، ربما تكون الطاقة الفائضة أقل بكثير من المتوقع نتيجة لتغيرات من قبيل ما يلي:

- العاملون العاطلون عن العمل الذي يتركون سوق العمل ويصبحون غير نشطين اقتصاديا؛
- الشركات التي تغلق، تاركة مناطق وأقاليم في حالات كساد؛
- البنوك التي تخسر أموالا في الركود وتصبح شديدة الصرامة في إقراضها.

الاحتباس من الفجوة

نتيجة للصعوبات التي ينطوي عليها تقدير الناتج المحتمل وفجوة الناتج، يحتاج صانعو السياسات إلى عدة مؤشرات اقتصادية أخرى للحصول على قراءة دقيقة للضغوط الكلية المتعلقة بطاقة الاقتصاد. وتتضمن تلك المؤشرات توظيف العمالة، واستخدام القدرات، ونقص العمالة، ومتوسط ساعات العمل ومتوسط الكسب في الساعة، ونمو النقود والائتمان، والتضخم مقارنة بالتوقعات.

ويمكن أن تساعد هذه المقاييس البديلة لطاقة الاقتصاد صانعي السياسات على تحسين طرق قياس فجوة الناتج. وعلى الرغم من صعوبة تقدير فجوة الناتج، فقد ظل صانعو السياسات، وسيظلون، يسترشدون بهذه الفجوة. ■

سرور جاهان اقتصادي في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة بصندوق النقد الدولي، وأحمد صابر محمود مدير معاون في برنامج الاقتصاد التطبيقي بجامعة جونز هوبكينز.

أقرب إلى الوطن



هيديكي هيراتا وإم إيهان كوسي وكريستوفر أوتروك

الدورات الاقتصادية معا في آن واحد على نطاق العالم. ولكن من ناحية أخرى، إذا كانت آثار الصلات الإقليمية أقوى من آثار الصلات العالمية والصدمات الإقليمية، وكان تأثير الصدمات التي تقع على مستوى المناطق - أي الأحداث غير المتوقعة التي تؤثر على منطقة بأسرها - على النشاط الاقتصادي أكبر من تأثير الصدمات العالمية، فإنه يتوقع أن تكون الدورات الاقتصادية إقليمية بصورة متزايدة.

وتعجز النظرية الاقتصادية عن توفير توجيهات قطعية بشأن تأثير تزايد التجارة والصلات المالية الدولية على درجة التوافق الزمني بين الدورات العالمية والإقليمية. ونتيجة لذلك، نلجأ إلى منهج تجريبي جديد يملك إمكانات تقديم منظور شامل عن أهمية الدورات الاقتصادية العالمية والإقليمية (Hirata, Kose, and Otrok, على قيد الإصدار).

وقمنا على وجه التحديد باستخدام منهجية أعدت حديثا لدراسة الأدوار التي يسهم بها العاملان العالمي والإقليمي في دفع الدورات الاقتصادية الوطنية. وانتهينا إلى استنتاج مدهش مؤداه أن العوامل الإقليمية، وليس العالمية، تضطلع بدور متزايد الأهمية في تفسير الدورات الاقتصادية الوطنية.

دراسة الدورات الإقليمية

أتاحت لنا هذه المنهجية دراسة التقلبات في ثلاثة متغيرات اقتصادية كلية رئيسية لكل بلد؛ وهي الناتج، والاستهلاك، والاستثمار. وثمة ضرورة حاسمة لعزل تقلبات الدورات الاقتصادية التي تعزى إلى العوامل الإقليمية (على سبيل المثال، الحركات الدورية الإقليمية الشائعة الناشئة عن الصلات التجارية والمالية الإقليمية، والصدمات الإقليمية، والسياسات المنفذة على صعيد إقليمي) عن التقلبات الناشئة عن عوامل عالمية (وهي حركات دورية عالمية النطاق تعزى إلى الصلات العالمية أو الصدمات التي تقع على نطاق عالمي).

قامت قوى العولمة والأقلمة الجامحة على مدى ربع القرن الأخير بإعادة تشكيل المشهد الاقتصادي العالمي. وفي حين لا تزال تدفقات التجارة الدولية تنمو بمعدل أسرع بكثير من الناتج العالمي، فإن تدفقات التجارة داخل مناطق البلدان لا تزال تسهم بدور أكثر بروزا في التجارة العالمية. وأصبحت الصلات الاقتصادية داخل المناطق أيضا أقوى بكثير مع انتشار اتفاقات التجارة الإقليمية. وعلاوة على ذلك، في حين بلغ حجم التدفقات المالية العالمية مستويات غير مسبوقة منذ منتصف الثمانينات، على نحو توارت معه الزيادة التي شهدتها التجارة العالمية على مدى نفس الفترة، ظلت التدفقات المالية داخل المناطق تتزايد على مدى الخمس عشرة سنة الماضية، لا سيما في أوروبا وآسيا.

ويبدو أن هذه التطورات قد أثرت على تطور الدورات الاقتصادية العالمية والإقليمية بطرق غير متوقعة. فعلى سبيل المثال، على الرغم من وجود صلات عالمية قوية في المجالين التجاري والمالي، تباين أداء النمو بصورة كبيرة بين المناطق المختلفة منذ الأزمة المالية في الفترة 2008-2009 (Kose and Prasad, 2010). وأبدت بعض المناطق - مثل آسيا، وأمريكا اللاتينية، والشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وإفريقيا جنوب الصحراء - صمودا مدهشا خلال أسوأ فترات الأزمة المالية وسرعان ما عادت إلى النمو، بينما شهدت مناطق أخرى - بالدرجة الأولى أمريكا الشمالية وأوروبا - انكماشات عميقة ومطولة أتبعته بحالات تعاف واهنة أوركود مزدوج.

وقد أثار هذا السلوك مسألة ما إذا كانت العوامل الإقليمية قد ازدادت أهمية كقوى دافعة للدورات الاقتصادية في حقبة من العولمة. فمن ناحية، يتوقع أن تترجم عولمة التجارة والمالية إلى صلات أقوى بين الدورات الاقتصادية الوطنية وتؤدي في نهاية المطاف إلى حالة تتحرك فيها

برغم كل ما يقال
عن العولمة،

يبدو أن الدورات
الاقتصادية تتحول
لتصبح ذات طابع
إقليمي متزايد

أين توجد

شملت الدراسة ١٠٦ بلدان قسمت إلى سبع مناطق على النحو التالي:

المناطق	البلدان
أمريكا الشمالية (٣)	كندا والمكسيك والولايات المتحدة
أوروبا (١٩)	النمسا وبلجيكا والدانمرك وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وأيسلندا وأيرلندا وإيطاليا ولكسمبرغ وهولندا والنرويج والبرتغال وإسبانيا والسويد وسويسرا وتركيا والمملكة المتحدة
أوقيانوسيا (٢)	أستراليا ونيوزيلندا.
أمريكا اللاتينية والكاريبي (٢٢)	الأرجنتين وبربادوس وبوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا وكوستاريكا والجمهورية الدومينيكية وإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وغيانا وهايتي وهندوراس وجامايكا ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وترينيداد وتوباغو وأوروغواي وفنزويلا
آسيا (١٥)	بنغلاديش والصين وكوريا ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة والهند واندونيسيا واليابان وماليزيا ونيبال وباكستان والفلبين وسنغافورة وسري لانكا ومقاطعة تايوان التابعة للصين وتايلند
إفريقيا جنوب الصحراء (٣٧)	بنن وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي والكاميرون والرأس الأخضر وتشاد وجزر القمر وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية الكونغو وكوت ديفوار وغينيا الاستوائية وإثيوبيا وغابون وغامبيا وغانا وغينيا وغينيا-بيساو وكينيا وليسوتو ومدغشقر وملاوي ومالي وموريتانيا وموريشيوس وموزامبيق والنيجر ونيجيريا ورواندا والسنتغال وسيشيل وجنوب إفريقيا وتنزانيا وتوغو وأوغندا وزامبيا وزمبابوي
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٨)	الجزائر ومصر وإيران وإسرائيل والأردن والمغرب وسوريا وتونس.

ملاحظة: العدد بين القوسين يشير إلى عدد بلدان المنطقة.

وتفسر العوامل المشتركة – العامل العالمي والعوامل الإقليمية الخاصة بالمنطقة لكل بلد – حصة كبيرة من تقلبات الدورات الاقتصادية (راجع الرسم البياني ١). وفي المتوسط، تفسر هذه العوامل في مجموعها نحو ٢٥٪ من تقلبات الناتج. ويفسر العامل العالمي في المتوسط ١٠٪ من التنوع في نمو الناتج في جميع بلدان العينة، بينما يسهم العامل الإقليمي في المتوسط بدور أهم قليلا من العامل العالمي. ويفسر العاملان العالمي والإقليمي أيضا نحو ١٥٪ من تقلب معدلات نمو الاستهلاك والاستثمار.

ولدراسة الطريقة التي تطورت بها الدورات العالمية والإقليمية، قمنا بتقسيم عينتنا إلى فترتين، هما ١٩٦٠-١٩٨٤ و ١٩٨٥-٢٠١٠. وتوجد بشكل عام أعداد متساوية للملاحظات في كل من الفترتين، ولكن كانت هناك زيادة كبيرة في التدفقات التجارية والمالية العالمية في الفترة الثانية. وإضافة إلى ذلك، أصبحت الصلات الإقليمية أقوى كثيرا خلال الفترة الثانية – بدليل الزيادة السريعة في عدد اتفاقات التجارة الإقليمية (من ٥ اتفاقات في عام ١٩٨٥ إلى أكثر من ٢٠٠ اتفاق في عام ٢٠١٠). وتترازم أيضا بداية الفترة الثانية مع حدوث تراجع هيكلي في تقلب الدورات الاقتصادية في كل من الاقتصادات المتقدمة والنامية (المسماة حقبة الاعتدال الكبير) التي استمرت حتى وقوع الأزمة المالية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

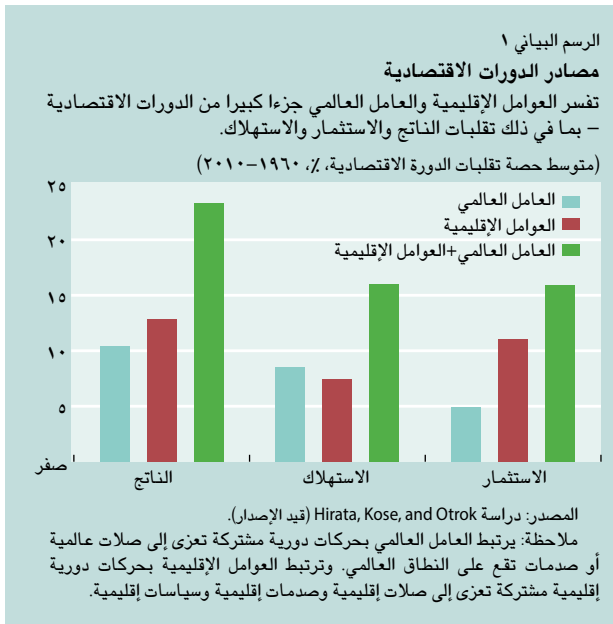
وقد تراجع متوسط إسهام العامل العالمي في تقلبات الناتج بصورة كبيرة في الفترة الثانية – من ١٣٪ إلى ٩٪ لجميع بلدان العينة. وكان هذا النمط قائما أيضا بالنسبة لتقلبات الاستهلاك، بينما زادت أهمية دور العامل العالمي في تفسير تقلبات الاستثمار زيادة طفيفة (راجع الرسم البياني ٢، اللوحة العليا). وكانت هذه الأنماط قائمة أيضا بل أقوى في الواقع في معظم الحالات عندما قمنا بتقييم مساهمات العوامل المختلفة في تفسير الدورات الاقتصادية في المناطق المختلفة (راجع الرسم البياني ٢، اللوحة السفلى). وبدا أن العامل العالمي يسهم بدور أصغر في تفسير الدورات الاقتصادية في الفترة الثانية في خمس مناطق من إجمالي المناطق السبع. وعلى نقيض العامل العالمي، أسهم العامل الإقليمي في المتوسط بدور متزايد الأهمية بمرور الوقت في تفسير الدورات الاقتصادية

وتقسم منهجيتنا العوامل التي تدفع الدورات الاقتصادية الوطنية إلى عوامل عالمية وإقليمية وقطرية مخصصة. ويمثل العامل العالمي التقلبات التي تشترك فيها جميع البلدان وجميع المتغيرات الثلاثة في كل بلد. ويرصد العامل الإقليمي التقلبات التي تشترك فيها منطقة معينة من البلدان. ويمثل العامل القطري المخصص التقلبات التي تشترك فيها جميع المتغيرات الثلاثة في بلد معين.

وقمنا بتطبيق هذه المنهجية على مجموعة بيانات تحتوي ١٠٦ بلدا وتغطي الفترة ١٩٦٠-٢٠١٠. وقسمنا عينة البلدان إلى سبع مناطق (راجع الجدول): أمريكا الشمالية، وأوروبا، وأوقيانوسيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، والشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وإفريقيا جنوب الصحراء. ويفيد تقسيم البلدان إلى مجموعات حسب المنطقة بشكل خاص في تحديد العوامل الإقليمية. لأن البلدان القريبة جغرافيا من بعضها البعض تتراحم فيما بينها غالبا بصلات اقتصادية أقوى، فيرجح من ثم أن تتأثر بأنواع متشابهة من الصدمات (الخاصة بمنطقة بعينها). وقد أتاح لنا الطول النسبي للفترة الزمنية التي تغطيها البيانات أن ننظر في فترات فرعية متميزة ونحلل التغيرات في الدورات الاقتصادية التي حدثت خلال حقبة العولمة الأخيرة (١٩٨٥-٢٠١٠) مقارنة بالفترة الأسبق.

مصادر الدورات الاقتصادية

قمنا أولا بتقصي الأهمية النسبية للعوامل المختلفة وراء تقلبات الدورات الاقتصادية على مدى الفترة ١٩٦٠-٢٠١٠. وبدلا من أن نبين النتائج بصورة منفصلة لكل بلد، عرضنا متوسطات كل منطقة، أو قمنا في الحالات التي تناولنا فيها متغيرا محددًا بعرض المتوسط على نطاق جميع البلدان بالنسبة لذلك المتغير.



ورغم أن الأزمة المالية الأخيرة كانت أيضا صدمة عالمية كبيرة، فإن تأثيرها الكامل على مساهمة العامل العالمي لم يتحقق على الأرجح بالكامل إلى الآن - فليس لدينا سوى ثلاث سنوات من المشاهدات المرتبطة بالأزمة. ولكن عندما قمنا بتמיד العينة إلى عام ٢٠١٥ باستخدام قيم التنبؤات للمتغيرات الاقتصادية الكلية الثلاثة، انتهينا إلى استنتاجات مشابهة عضدت نتائجا الأساسية. وتحققنا أيضا من حساسية النتائج التي خلصنا إليها بالنظر في عينة انتهت في عام ٢٠٠٧. وكانت تلك النتائج متسقة أيضا مع نتائجا الأساسية.

وثانيا، كانت هناك في المتوسط زيادة في أهمية العوامل الإقليمية في تفسير الدورات الاقتصادية في الفترة الأخيرة. وهذه نتيجة جذابة على مستوى الحدس نظرا لأن الصلات الإقليمية أصبحت أهم بكثير في المناطق التي تشهد منذ منتصف الثمانينات زيادة كبيرة في التدفقات التجارية والمالية بين بلدانها، وهي أمريكا الشمالية وأوروبا وأوقيانوسيا وآسيا.

وقد اتخذت هذه المناطق خطوات كبيرة لتعزيز الصلات الاقتصادية داخل المناطق خلال الفترة الثانية. وعلى سبيل المثال، نمت الصلات التجارية والمالية داخل المناطق بصورة كبيرة على مدى ربع القرن الماضي في أمريكا الشمالية، حيث بدأت عملية التكامل الاقتصادي في منتصف الثمانينات وبلغت ذروتها بالتصديق على اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا) في عام ١٩٩٤. وخلال

(راجع الرسم البياني ٣، اللوحة العليا). وعلى سبيل المثال، مثل العامل الإقليمي في الفترة الأولى نحو ١١٪ من تلقبات الناتج وارتفع ليمثل نحو ١٩٪ خلال الفترة الثانية. وكانت هذه النتيجة أشد وضوحا في أمريكا الشمالية، وأوروبا، وأوقيانوسيا، وآسيا (راجع الرسم البياني ٣، اللوحة السفلى). وعلى وجه الخصوص، مثل العامل

المستوى الذي حدثت فيه الدورات الاقتصادية في وقت واحد تحول من المستوى العالمي إلى المستوى الإقليمي.

الإقليمي في الفترة الثانية ما يقرب من ثلث تلقبات الناتج في أمريكا الشمالية وآسيا، و ٤٠٪ في أوروبا، و ٢٠٪ في أوقيانوسيا. وأسهم العامل الإقليمي أيضا بدور أهم في الفترة الثانية في حالة منطقتي إفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أن زيادة التلقبات التي تعزى إلى العامل الإقليمي أصغر بكثير.

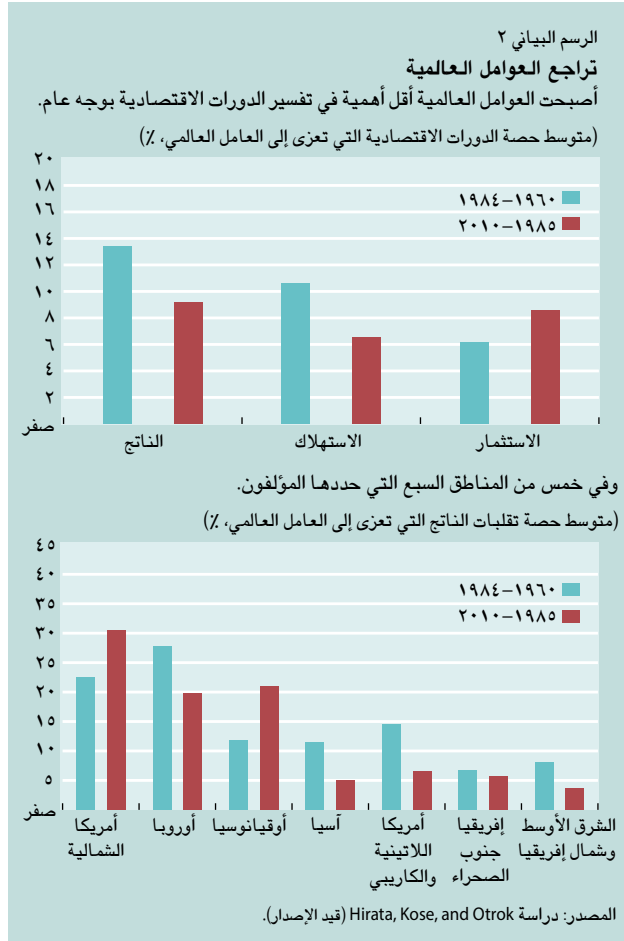
وهل أصبح العاملان العالمي والإقليمي معا أكثر أهمية؟ أحد المقاييس المفيدة لمدى تزامن الدورات الاقتصادية في بلدان العالم هو المساهمات الكلية لمجموع العاملين العالمي والإقليمي في الدورات الاقتصادية. ولم تزد الأهمية الكلية لهذين العاملين المشتركين في تفسير تغير الناتج إلا بصورة طفيفة. ولكن حتى هذا التغير الطفيف كان نتيجة لحدوث زيادة كبيرة في الأهمية النسبية للعامل الإقليمي. وتعني هذه النتائج ضمنا أن المستوى الذي حدثت فيه الدورات الاقتصادية في وقت واحد تحول من المستوى العالمي إلى المستوى الإقليمي.

وأجرينا طائفة واسعة من التجارب للتحقق من حساسية نتائجا. فتوصلنا أولا إلى نتائج متشابهة للغاية فيما يتعلق بالدورات الاقتصادية في الاستهلاك والاستثمار. وثانيا، قمنا بتحليل حساسية نتائجا للتأكد من أنها لم تكن مدفوعة بفتترات الأزمات (مثل الأزمة المالية الآسيوية في عام ١٩٩٧ أو الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩) التي يمكن أن تعظم مؤقتا الأدوار التي تضطلع بها أنواع العوامل المختلفة. وقمنا أيضا بتجريب نقاط انقطاع بديلة لفترةتي العينة. وإضافة إلى ذلك تحققنا من فرادى النتائج القطرية لضمان أن المتوسطات التي عرضناها بينت أيضا مصادر تغير الدورات الاقتصادية على المستوى القطري.

تطور الدورات

لتفسير النتائج، نظرنا إلى التغيرات في الأدوار التي اضطلع بها كل من العاملين العالمي والإقليمي.

فأولا، كان هناك في المتوسط تراجع في أهمية العامل العالمي. ويدعم هذا التغير التفسير القائل بأن التزامن القوي للدورات الاقتصادية المشاهدة خلال السبعينات وأوائل الثمانينات كان يعزى إلى اضطرابين مشتركين كبيرين - صدمات أسعار النفط - وأثار الاضطرابات المرتبطة في الاقتصادات المتقدمة الكبرى، وخصوصا موقف السياسة النقدية الذي استهدف خفض التضخم في أوائل الثمانينات.



والتجارية. وقد أدى ذلك إلى تيسير حدوث زيادة في درجة التشابه القطاعي عبر البلدان داخل المناطق، مما أسهم بشكل أكبر في تقارب الدورات الاقتصادية.

ويمكن أن تحدث الدورات الاقتصادية الإقليمية نتيجة وقوع صدمات مترابطة - مثل الصدمات المرتبطة بتنفيذ سياسات متشابهة، أو تداعي آثار انتشارية عبر الحدود لصدمات تنشأ في أحد الاقتصادات الكبيرة. ومن السهل أن نرى مدى تأثير هذه الأنواع من الصدمات والآثار الانتشارية في بعض المناطق التي شهدت دورات إقليمية أشد وضوحا. وعلى سبيل المثال، أسهم تنفيذ سياسات مشابهة بصورة كبيرة في تقارب الدورات الوطنية في أوروبا منذ عام ١٩٨٥. وقد كان تداعي الآثار الانتشارية عبر الحدود الناشئ في الولايات المتحدة الأمريكية والصين مهما على الأرجح في تفسير الدورات الإقليمية في أمريكا الشمالية وآسيا بالترتيب.

صعود الأقالمة

تشير نتائجنا إلى أن الدورات الاقتصادية الإقليمية أصبحت أشد وضوحا بصورة متزايدة، وخصوصا في المناطق التي سجلت فيها الصلات التجارية والمالية داخل المناطق نموا سريعا منذ منتصف الثمانينات. ومن المدهش أن أهمية العامل العالمي تراجعت بمرور الوقت.

وتمثل هذه النتائج تفسيراً مختلفاً لتأثير العولمة على درجة التوافق الزمني للدورات الاقتصادية. ويرى معظم المحللين أن عولمة التجارة والأنشطة المالية قد أدت إلى عولمة الدورات الاقتصادية. ولكن على عكس ذلك، تشير نتائجنا إلى أن العوامل الإقليمية قد تزايدت أهميتها كقوى دافعة للدورات الاقتصادية خلال حقبة العولمة الأخيرة - مما أفضى إلى ظهور دورات اقتصادية إقليمية. ويرجع أن يزيد عدد الترتيبات الإقليمية التي تستهدف توسيع نطاق التكامل التجاري والمالي في السنوات القادمة. ويمكن أن تتحقق منافع اقتصادية من هذه الترتيبات، ولكن مثلما بينت التطورات الأخيرة في أوروبا بوضوح، يمكن أيضا أن تكون للسياسات ذات النطاقات الإقليمية آثار خطيرة على النمو والاستقرار على المستوى القطري. وتدعو هذه التطورات، إلى جانب ظهور دورات اقتصادية إقليمية الذي وثقناه في هذا المقال، إلى فهم أفضل لتصميم السياسات الإقليمية وانعكاساتها. ■

هيدكي هيراتا أستاذ مادة إدارة الأعمال في جامعة هوسي وأستاذ زائر في جامعة هارفارد. وإم إيهان كوسي مساعد مدير في إدارة البحوث بصندوق النقد الدولي. وكريستوفر أوتروك أستاذ الاقتصاد في قسم سام بي كوك بجامعة ميزوري وزميل بحوث في بنك الاحتياطي الفيدرالي في سانت لويس.

المراجع:

Hirata, Hideaki, M. Ayhan Kose, and Christopher Otrok, forthcoming, "Regionalization vs. Globalization," in Global Interdependence, Decoupling, and Recoupling, ed. by Yin-Wong Cheung and Frank Westermann (Cambridge, Massachusetts: MIT Press—also published as IMF Working Paper 13/19)

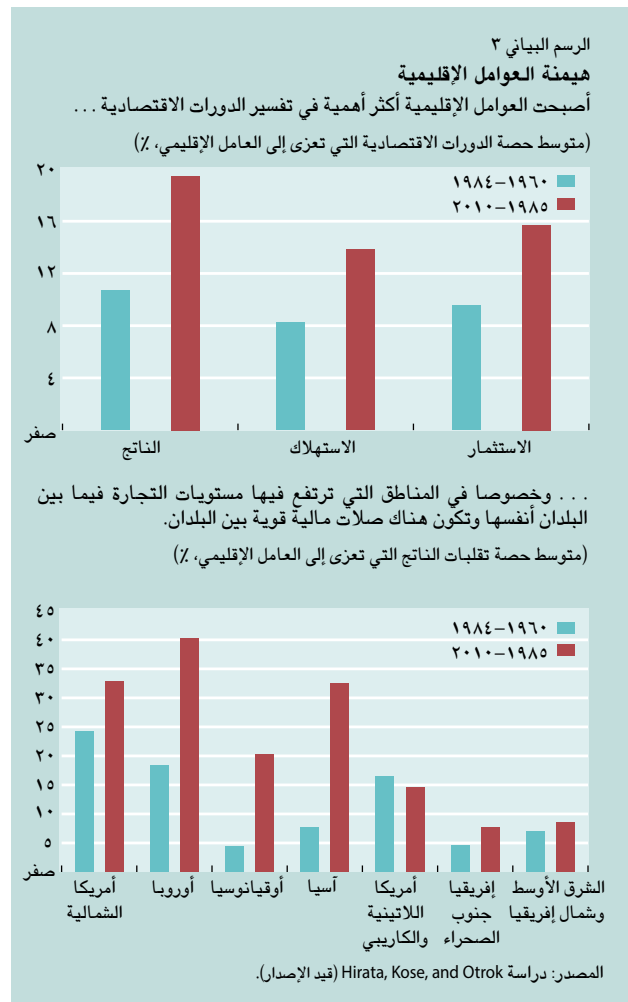
Kose, M. Ayhan, and Eswar S. Prasad, 2010, Emerging Markets: Resilience and Growth amid Global Turmoil (Washington: Brookings Institution Press)

العقد الماضي، مثلت تدفقات التجارة داخل المناطق في المتوسط نحو ٥٥٪ من مجموع التجارة، بينما بلغت الأصول المالية داخل المناطق نحو ٢٠٪ من مجموع الأصول في منطقة أمريكا الشمالية.

وبالطبع فإن أحد أكبر مشاريع التكامل الإقليمي هو الذي حدث في أوروبا، وتمخض عن إقامة الاتحاد الأوروبي وإنشاء منطقة اليورو. وقد مثلت تدفقات التجارة داخل المنطقة ما يقرب من ٧٥٪ من مجموع التجارة في أوروبا خلال العقد الماضي. وارتفعت حيازات الأصول داخل المنطقة من ٥٥٪ إلى نحو ٧٥٪ من مجموع الأصول على مدى نفس الفترة.

وفي آسيا، كان التكامل الإقليمي مدفوعا بدرجة كبيرة برابطة أمم جنوب شرق آسيا ولكن جرى تكميله أيضا بعدد من الترتيبات الإقليمية الثنائية. وقد شهدت المنطقة زيادة سريعة في التدفقات التجارية والمالية داخل المنطقة، وخصوصا على مدى العقد الماضي. وعلى سبيل المثال، كانت حصة تدفقات التجارة داخل المنطقة في حدود ٥٥٪ على مدى العقد الماضي.

وتغيرت أيضا طبيعة التجارة في هذه المناطق الأربع. وكانت إحدى القوى الرئيسية لدفع النمو السريع في التدفقات التجارية الإقليمية هي تسارع وتيرة التجارة داخل الصناعات، وهو ما يزيد من تزامن الدورات الاقتصادية. وخلال الفترة الثانية، قامت بلدان هذه المناطق أيضا بتعجيل وتيرة تنويع قواعدها الصناعية



سؤال كبير عن الدول الصغيرة



قوارب تعبر جزر سيشيل

هل بمقدورها التغلب على مواطن الضعف المتصلة بأحجامها والنمو بوتيرة أسرع وأكثر اتساقاً؟

سروت جاهان وكى وانغ

لكل

بلد كبير مثل الصين والهند والولايات المتحدة الأمريكية، توجد دولة صغيرة مثل سورينام وتوفالو وسيشيل. وتاماماً مثلما تمثل الدول الكبيرة مجموعة متنوعة، ينطبق نفس الشيء على الدول التي يقل عدد سكانها عن ١,٥ مليون نسمة.

وبعض هذه الدول غني. وبعضها فقير. وفي الواقع، تغطي الدول الصغيرة طائفة مستويات الدخل (راجع الجدول). فهناك بلدان مصدرة للوقود مرتفعة الدخل مثل البحرين. وهناك أيضاً بلدان في

مجموعة الدخل المنخفض مثل جيبوتي. وبالمثل، تبيّن المؤشرات الاجتماعية طائفة واسعة من التنمية. فبعض الدول الصغيرة، مثل لكسمبرغ، تصنف من بين أعلى الدول في آخر مؤشر للتنمية البشرية أعدته الأمم المتحدة، بينما تصنف دول أخرى، مثل بوتان، من بين أدنى الدول في هذا المؤشر (راجع الرسم البياني ١).

ومعظم الدول الصغيرة جزر أو دول متعددة الجزر متفرقة على نطاق واسع؛ وبعضها بلدان غير ساحلية. وبعضها يقع في أماكن بعيدة عن الأسواق الرئيسية. وأصغر هذه الدول، التي تعرف باسم الدول بالغة الصغر، لديها تعداد سكاني يقل عن ٢٠٠ ألف نسمة. ويتألف نحو خمس البلدان الأعضاء في الصندوق من دول صغيرة.

وقد تكون هذه الدول صغيرة. إلا أن الدول الصغيرة متوسطة الدخل ومنخفضة الدخل التي نحلها في هذا المقال تواجه مشكلات معقدة. فتوفالو، الجزيرة الواقعة في المحيط الهادئ، مثلاً، والتي تبلغ مساحة اليابسة فيها ١٠ أميال مربعة، تشكل نحو سبع حجم واشنطن العاصمة. ويؤدي ذلك إلى صعوبة زراعة المحاصيل. وفي المقابل، فإن جارتها كيريباس بها تعداد سكاني يبلغ ١٠٠ ألف نسمة، ينتشرون على مساحة ٣,٥ مليون كيلومتر مربع من المحيط - وهي مساحة تكاد تعادل مساحة شبه القارة الهندية. ويؤدي ذلك إلى إيجاد صعوبة بالغة في إدارتها.

وتتألف معظم البلدان الجزرية في المحيط الهادئ من مئات الجزر الصغيرة المتفرقة على مساحة من المحيط الهادئ تشغل ١٥٪ من مساحة الكرة الأرضية. ويتسبب هذا التشتت في كثير من المشكلات، ليس أقلها ارتفاع تكاليف التجارة. وعلى سبيل المثال، تبعد دولتا ساموا وبالاو الواقعتان في المحيط الهادئ إحداهما عن الأخرى بنفس مقدار البعد بين الساحل الشرقي للولايات المتحدة وإنجلترا.

الدول الصغيرة في كل مكان

تقع الدول الصغيرة، ذات مستويات الدخل المختلفة، في مناطق كثيرة في العالم.

الدول الصغيرة	جزر البهاما	ملديف	بلدان الشريحة الدنيا في البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل	بلدان الشريحة العليا في البلدان متوسطة الدخل
بربادوس	موريشيوس	بوتان	بليرز	بوتان
سورينام	الجيل الأسود	جزر سليمان	غيانا	فيجي
ترينيداد وتوباغو		جزر القمر	الراس الأخضر	جزر سليمان
		جزر القمر	جزر القمر	تيمور-ليشتي
		سوازيلند	سوازيلند	فانواتو
		جيبوتي	جيبوتي	فانواتو
الدول بالصغر	أنتيغوا وبربودا	بالاو	كيريباس	سان تومي وبرينسيبي
	دومينيكا	تونغا	جزر مارشال	
	غرينادا	توفالو	ميكرونيزيا	
	سانت كيتس ونيفيس	سيشيل	ساموا	
	سانت لوسيا			
	سان فنسنت وجزر غرينادين			

إفريقيا آسيا والمحيط الهادئ أوروبا الشرق الأوسط وآسيا الوسطى نصف الكرة الغربي

المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي؛ والبنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية. ملاحظة: تقتصر القائمة على الاقتصادات النامية الأعضاء في صندوق النقد الدولي. والدول الصغيرة هي التي يقل عدد سكانها عن ١,٥ مليون نسمة، أما الدول بالغة الصغر فهي التي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠ ألف نسمة. والبلدان الواقعة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل هي التي يتراوح نصيب الفرد فيها من الدخل من ٤٠٨٦ دولاراً أمريكياً إلى ١٢٦١٥ دولاراً أمريكياً؛ والبلدان الواقعة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل هي التي يتراوح نصيب الفرد فيها من الدخل من ١٠٣٦ دولاراً أمريكياً إلى ٤٠٨٥ دولاراً أمريكياً؛ والبلدان منخفضة الدخل هي التي يبلغ نصيب الفرد فيها من الدخل ١٠٣٥ دولاراً أو أقل على أساس طريقة أطلس للبنك الدولي. ولا يشمل الجدول الدول الصغيرة ذات الدخل المرتفع والاقتصاد المتقدم، وتشمل البحرين وبروناي دار السلام وقبرص وإستونيا وغينيا الاستوائية وأيسلندا ولكسمبرغ ومالطة وسان مارينو.

مشكلة مشتركة

تتشارك الدول الصغيرة في مشكلة واحدة، وهي القيود التي تواجهها بسبب حجمها. وبالنسبة للمشاريع الجديدة، فنظرا لأن أعداد السكان في هذه الدول صغيرة للغاية، لا تستطيع الدول نشر التكاليف الثابتة للحكومة أو الأعمال التجارية على عدد كبير من الأشخاص - أي أنها لا تستطيع تحقيق وفورات في الحجم بنفس الطريقة التي تستطيع الدول الأكبر تحقيقها. والنتيجة المترتبة على عدم وفورات الحجم هذه، حسب تسمية الاقتصاديين، هي ارتفاع التكاليف في كل من القطاعين العام والخاص.

وينعكس أيضا حجمها الصغير فيما يبدو في عدد من السمات الاقتصادية الكلية على النحو التالي:

- ضيق قاعدة الإنتاج: على الرغم من عدم توحيد هذه الاقتصادات - فبعضها مصدرة للسلع الأولية، وبعضها قائم على الخدمات (السياحة أو الخدمات المالية

بالدرجة الأولى) - فإنها جميعا تواجه مشكلات إنشاء قاعدة اقتصادية تنافسية. وحيثما تنافس، يكون التنافس محصورا عادة في سلعة أو خدمة واحدة أو اثنتين، مما يتركها عرضة للتقلبات في حفنة من الصناعات. وتمثل السياحة أكثر من نصف العائد الخارجي لكثير من الجزر الكاريبية. وبالمثل، يعتمد عدد كبير من الدول الصغيرة في المحيط الهادئ على منتج واحد لمعظم عائلاتها من الصادرات، ففي جزر سليمان، على سبيل المثال، تأتي نصف أدوات التصدير من الأخشاب.

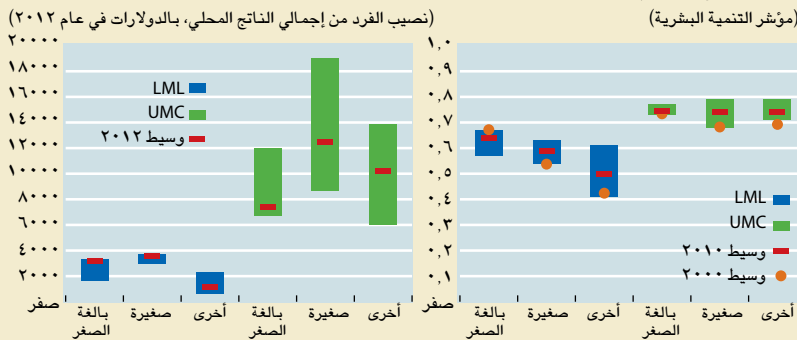
- كبر حجم الحكومة: وفقا لقياس نسبة النفقات الحكومية إلى إجمالي الناتج المحلي، توجد لدى الدول الصغيرة غالبا حكومات أكبر من تلك القائمة لدى الدول الأكبر. ويعزى ذلك جزئيا إلى عدم وفورات الحجم التي تجعل مسألة تقديم السلع والخدمات العامة أعلى تكلفة مما هي الحال في الدول الأكبر. وإضافة إلى ذلك، تتسم حصة كبيرة من النفقات بعدم المرونة نسبيا - مثل النفقات الموجهة للكوارث الطبيعية الشائعة جدا - أو بصعوبة خفضها، مثل فاتورة أجور موظفي القطاع العام. وكثيرا ما أدى ارتفاع مستويات الإنفاق إلى ارتفاع مستويات الدين (راجع الرسم البياني ٢).

- ضعف تطوير القطاع المالي: اكتسب ما يقرب من نصف الدول الصغيرة أهمية باعتبارها مراكز مالية خارجية. إلا أن المؤسسات المالية في المراكز المالية الخارجية عادة ما تخدم غير المقيمين. وبوجه عام، تفتقر القطاع المالية إلى العمق، وتتسم بالتركز، ولا تقدم لمواطنيها إمكانية كافية للحصول على التمويل. وتهيمن البنوك على القطاعات المالية، وغالبا ما يكون ارتفاع سعر الإقراض الذي تفرضه عائقا أمام الاستثمار. كذلك، فنظرا لأن القطاعات الخاصة في الدول الصغيرة محدودة للغاية، غالبا ما ينتهي الأمر بقيام البنوك التجارية بتمويل الحكومة - مما يعرض سلامتها للخطر بانكشافها الكبير لمقترض واحد. وقد أدى ذلك أيضا إلى تعقيد إجراءات السياسة الاقتصادية الرامية إلى خفض مستوى الدين. ففي بلدان الكاريبي التي ترتفع فيها مستويات المديونية، على سبيل المثال، تحوز البنوك التجارية والمؤسسات المالية غير المصرفية ثلثي الدين العام المحلي. وفي البلدان الأكبر، يكون الدين عادة مملوكا لمجموعة من الأفراد ومؤسسات مالية وغير مالية.

الرسم البياني ١

في وضع متكافئ

تتشابه مستويات التنمية لدى الدول الصغيرة والدول بالغة الصغر مع الدول الأكبر ذات الدخل المتشابهة - سواء كان القياس المستخدم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي أو مؤشرات التنمية البشرية، مثل متوسط العمر المتوقع والتعليم.

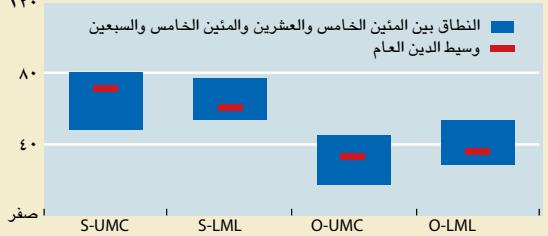


المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات الاقتصاد العالمي؛ والبنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية. ملاحظة: الدول بالغة الصغر هي التي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠ ألف نسمة والدول الصغيرة هي التي يقل عدد سكانها عن ١.٥ مليون نسمة. وتمثل فئة «أخرى» الدول التي يزيد عدد سكانها على ١.٥ مليون نسمة. ويشير اختصار LML إلى البلدان الواقعة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل، التي يقل فيها نصيب الفرد من الدخل عن ٤٠٨٥ دولارا أمريكيا. ويشير اختصار UMC إلى البلدان الواقعة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، التي يتراوح نصيب الفرد فيها من الدخل من ٤٠٨٦ دولارا أمريكيا إلى ١٢٦١٥ دولارا أمريكيا. وفي كل من اللوحين، تشير الأعمدة إلى النطاق الواقع بين المئين الخامس والعشرين والمئين الخامس والسبعين لكل مجموعة من الدول. وفي مؤشر التنمية العالمية، تمثل الدائرة المؤشر الوسيط في عام ٢٠٠٠، ويمثل العمود الأفقي المؤشر الوسيط في عام ٢٠١٠. ويتضمن مؤشر عام ٢٠٠٠ بيانات لعدد ١٦ دولة صغيرة.

الرسم البياني ٢

مقترضون كبار

مقارنة بالنظراء الأكبر، تبلغ مستويات الدين العام في الدول الصغيرة مستويات أعلى. (الدين العام، ٢٠١١، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات أفاق الاقتصاد العالمي؛ والبنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية وقاعدة بيانات التنمية والهيكلي الماليين؛ وحسابات خبراء الصندوق.

ملاحظة: يشير اختصار S-UMC إلى الدول الصغيرة الواقعة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل؛ ويشير اختصار S-LML إلى الدول الصغيرة الواقعة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل؛ يشير اختصار O-UMC إلى الدول الأكبر الواقعة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل؛ ويشير اختصار O-LML إلى الدول الأكبر الواقعة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل؛ والبلدان الواقعة في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل هي التي يقل فيها نصيب الفرد من الدخل عن ٤٠٨٥ دولارا أمريكيا. والبلدان الواقعة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل هي التي يتراوح نصيب الفرد فيها من الدخل من ٤٠٨٦ دولارا أمريكيا إلى ١٢٦١٥ دولارا أمريكيا.

- أسعار الصرف الثابتة: يرجح للدول الصغيرة بدرجة أكبر من الدول الأكبر أن تربط أسعار الصرف لديها بعملة أخرى. ويرتبط عدد كبير من هذه الدول الصغيرة بصورة وثيقة ببضعة اقتصادات أكبر تمثل معظم عائلاتها من التصدير. ويؤدي ربط سعر الصرف إلى حذف تقلب أسعار الصرف، وهو ما يساعد على تمهيد عائدات التصدير. وفي الوقت نفسه، يتعين على الدول الصغيرة حيازة احتياطات أعلى من الاحتياطات لدى الدول الأكبر - ليس فقط للدفاع عن عملاتها وإنما أيضا لتحصين نفسها من أي أحداث خارجية معاكسة يمكن أن يكون لها أثر سلبي كبير على حسن حالها. ومع ذلك، تمتلك معظم هذه الدول احتياطات تقل عن المستوى الذي يعتبر أمثل. وتملك الدول الصغيرة أيضا قدرة أكثر محدودية على إدارة سياستها النقدية. وعلى سبيل المثال، فإن خمسا من الدول الصغيرة الثلاثة عشر الواقعة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لا يوجد لديها بنك مركزي.

• **الانفتاح التجاري:** تتسم الدول الصغيرة أيضا بأنها أكثر انفتاحا على التجارة. وتبلغ نسب التجارة إلى إجمالي الناتج المحلي مستويات أعلى بكثير في الاقتصادات الأصغر منها في الاقتصادات الأكبر التي تطبق سياسات مشابهة. ويوجد أيضا لدى الدول الصغيرة فيما يبدو عدد أقل من الحواجز التجارية. ويؤدي ارتفاع درجة الانفتاح التجاري غالبا إلى تعريض الدول الصغيرة لأخطار الصدمات من معدلات التبادل التجاري (أسعار الصادرات مقارنة بأسعار الواردات).

وتواجه الدول الصغيرة أيضا مسائل مشتركة. فكثير منها يقع في المحيط المفتوح، وهو ما يجعلها عرضة للكوارث الطبيعية (مثل الزلازل والأعاصير)، ونظرا لصغر حجمها، غالبا ما يطال الضرر الناجم عن هذه الجوارث جميع السكان والاقتصاد بأكمله.

وتفرض الكوارث الطبيعية على الدول البالغة الصغر في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ تكلفة سنوية تعادل ٣ إلى ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي الوقت نفسه، فإن عددا كبيرا من هذه الدول جزر تواجه تحديات خاصة نتيجة لتغير المناخ. ويمكن أن تكون كيريباس على سبيل المثال أول بلد يشهد اختفاء أراضي تحت المياه نتيجة لتغير المناخ العالمي الذي يتسبب في ذوبان الجليد في القطب الشمالي، مما يؤدي إلى رفع مستوى البحار.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن يكون الموقع النائي لكثير من هذه البلدان مشكلة لأن ندرة الأراضي القابلة للزراعة تجعلها تعتمد على استيراد المواد الغذائية، وهو ما يمكن أن تكون تكلفته مرتفعة للغاية.

التقلب هو سيد الموقف

في أغلب الحالات، لم تحقق الدول الصغيرة نفس التحسن في النمو الاقتصادي الذي حققته الدول الأكبر منذ أواخر التسعينات (راجع الرسم البياني ٣). فالوتيرة التي نمت بها الدول الكبيرة في الألفينات كانت أسرع بكثير من وتيرة نموها في العقدين الأخيرين من القرن العشرين، فجاء أدائها أفضل من أداء الدول الأصغر. وهناك أسباب كثيرة تفسر سبب تأخر الدول الصغيرة عن أقرانها الأكبر - ومنها «هجرة الأدمغة»، حيث تسعى العناصر الأفضل والأذكى إلى العثور على فرص أوسع متاحة في الاقتصادات الأكبر. ويؤدي تناقص التفضيلات التجارية في صادرات السلع مثل الموز والسكر إلى كبح الدول الصغيرة.

إلا أن أبرز المشكلات التي تواجهها هذه الدول هو التقلب. فقد عانت الدول الصغيرة من شدة تقلبات النمو الاقتصادي، التي تؤدي في الأجل الطويل إلى إعاقة النمو، وزيادة تفاوت الدخل، وزيادة الفقر. وخلال الألفينات، شهدت الدول الصغيرة تقلبا في النمو بدرجة أعلى بشكل ملحوظ من تقلبه في نظرائها الأكبر - ومعدلات نمو أدنى. وتتسم حساباتها الجارية - بصفة رئيسية الفرق بين ما تصدره الدول الصغيرة وما تستورده - بقدر من التقلب أكبر بكثير مما تتسم به الحسابات الجارية للدول الأكبر ذات مستويات الدخل المشابهة. ويمكن أن يعكس ذلك زيادة تقلب معدلات التبادل

لم تحقق الدول الصغيرة نفس التحسن في النمو الاقتصادي الذي حققته الدول الأكبر

التجاري، الذي يكون أثره أكبر على الدول الصغيرة بسبب انفتاحها التجاري الأكبر. وفي قطاع المالية العامة، يوجد قدر أكبر من التقلب في كل من الإيرادات والنفقات. ويرتبط تقلب الإيرادات غالبا بزيادة الاعتماد على الضرائب التجارية، التي تزيد وتنقص مع زيادة التجارة وانحسارها. أما تقلب الدخل فغالبا ما يرتبط بالإفناق الرأسمالي «المتكثف»، وباستجابة النفقات للكوارث الطبيعية، وعدم وجود انضباط متصل بضعف قدرات الحكم.

تحقيق أقصى استفادة من الوضع

بالرغم من ذلك، يمكن أن تعوض الدول الصغيرة مشكلاتها المتعلقة بأحجامها باتخاذ خطوات لاستغلال مزاياها وموازنة عيوبها. وعلى وجه العموم، ينبغي أن تقوم هذه الدول باتباع ما يلي:

- **سياسات اقتصادية سليمة:** أفضل علاج للتقلب هو الوقاية - من خلال سياسات قوية. وعلى سبيل المثال، يمكن الحد من تقلب الإيرادات بخفض الاعتماد على الضرائب التجارية. وقد بدأت الدول الصغيرة في النظر إلى موارد أخرى للإيراد، ونجح عدد كبير منها في اعتماد ضرائب القيمة المضافة. وقد أدى استحداث هذه الضرائب في الدول البالغة الصغر في منطقة البحر الكاريبي إلى إعادة تشكيل هيكل الإيرادات وتيسير تحصيلها. ويمكن خفض تقلب النفقات بتنفيذ إصلاحات في القطاع العام تهدف إلى تحسين الحوكمة وتنفيذ إصلاحات هيكلية جوهرية في الاقتصاد. ويمكن خفض التقلب في القطاع الخارجي بتنوع الصادرات وشركاء التجارة. ورغم أن ساموا بلد بالغ الصغر، فقد نجح في تنوع منتجات صادراته وأسواقه - بعد أن بينت آفة مرض ورق القلقاس في التسعينات أهمية خفض الاعتماد على محصول واحد.

وإضافة إلى الحد من التقلب، يتعين أن تقوم الدول الصغيرة بتعزيز الاستقرار. وينبغي أن تقتزن الخطوات المتخذة لزيادة الخدمات المالية برقابة حريصة من جانب السلطات القانونية والرقابية المعنية لكفالة الاستقرار المالي. ونظرا لتعرض الدول الصغيرة بدرجة أكبر للصدمات الخارجية، فإنه ينبغي لها بناء احتياطات كافية أو تخصيص مبالغ إضافية في الميزانية لمواجهة الكوارث المحتملة وكذلك تقصي التغطية التأمينية.

• **التعاون والتكامل على الصعيد الإقليمي:** إحدى الطرق لمواجهة عيب الحجم هو إنشاء أسواق أكبر من خلال التكامل الإقليمي. وقد بلغت المبادرات من هذا النوع مرحلة متقدمة للغاية في منطقة الكاريبي. وعلى سبيل المثال تهدف السوق الإقليمية للأوراق المالية الحكومية التابعة للاتحاد النقدي لدول شرق الكاريبي إلى دمج الأسواق الوطنية القائمة للأوراق المالية في سوق



المثال، كانت موريشيوس - وهي دولة جزرية نائية صغيرة على ساحل شرق أفريقيا مرشحا قويا للإخفاق حسبما ارتأى جيمس ميد، الاقتصادي الحاصل على جائزة نوبل، في الستينيات. فقد كانت تعتمد على محصول واحد هو السكر؛ وكانت عرضة لصددمات معدلات التبادل التجاري؛ وكانت لديها مستويات مرتفعة من البطالة؛ وكانت تفتقر إلى الموارد الطبيعية. إلا أن البلد أثبت أن ميد كان مخطئا. فقد مضى نحو بناء اقتصاد متوسط الدخل يقوم على درجة كبيرة من التنوع ويحقق إيرادات من السياحة والتمويل والمنسوجات والتكنولوجيا المتقدمة - وكذلك من السكر. وسواء كان القياس المستخدم هو نصيب الفرد من الدخل، أو مؤشرات التنمية البشرية، أو مؤشرات الحوكمة، فإن موريشيوس تأتي على رأس البلدان الإفريقية. وقد أدت السياسات الحريضة التي اعتمدها موريشيوس إلى الإسراع بعملية تحولها. فقد قامت على سبيل المثال بجذب الاستثمار الأجنبي المباشر لمساعدتها على حفز صناعاتها وبناء مؤسسات قوية لدعم النمو.

في الواقع، تستطيع الدول الصغيرة معالجة مواطن الضعف لديها. ■

سروت جاهان اقتصادي، وكى وانغ مساعد باحث في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة.

ويستند هذا المقال إلى تقرير المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٣ عن قضايا السياسات بعنوان «القضايا الاقتصادية الكلية في الدول الصغيرة وانعكاساتها على مشاركة الصندوق». ولهذه الورقة ملحقان تكميليان هما: «الدول الصغيرة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ - رفع إمكانات النمو لديها وتعزيز قدرتها على الصمود أمام الصدمات» و «الدول الصغيرة في منطقة الكاريبي - التحديات التي يفرضها ارتفاع الدين وانخفاض النمو».

إقليمية واحدة، مما يساعد على استغلال وفورات الحجم في الأسواق المالية. وبالمثل، يستخدم البنك المركزي لدول شرق الكاريبي حسابا احتياطيا لصناديق الطوارئ لمساعدة البلدان الأعضاء التي تواجه صعوبات اقتصادية، بما فيها الصعوبات التي تتسبب فيها الكوارث الطبيعية.

• **إشراك المجتمع الدولي:** يمكن أيضا أن تقوم الدول الصغيرة بإشراك المؤسسات الدولية والشركاء الإنمائيين الدوليين في تحديد حلول مشتركة للمشكلات الإقليمية. وعلى سبيل المثال، ساعد البنك الدولي على إقامة آلية متعددة الأقطار للتضامن في توزيع المخاطر واستحداث أداة تأمينية عن الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية. كذلك، شجعت مبادرة المعونة من أجل التجارة التي وضعتها منظمة التجارة العالمية على إنشاء بنية تحتية إقليمية متصلة بالتجارة. وقد ساعدت الآليات المتفق عليها دوليا لإعادة هيكلة الديون وتخفيف أعبائها، مثل المبادرة المعنية بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون («هيبك») والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون، بعض الدول الصغيرة على خفض أعباء ديونها. وغالبا ما تكون المساعدة المالية حاسمة للدول الصغيرة. وحتى تتجاوز الدول الصغيرة الصدمات الناجمة عن الكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث الخارجية، قامت هذه الدول باستخدام عدد من أدوات التمويل المقدمة من صندوق النقد الدولي - بما في ذلك تسهيل الائتمان السريع، وهو نوع من المساعدة في حالات الطوارئ. ولعل الأهم من ذلك هو أنه يمكن للمؤسسات الدولية تقديم المساعدة الفنية والتدريب المفصل لملاءمة احتياجات فرادى الدول.

السياسات هي الأهم

يفرض حجم الدولة قيودا عليها، إلا أن اتباع سياسات فعالة يمكن أن يساعد الدول الصغيرة على التغلب على هذه القيود. وعلى سبيل



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014-2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu

أشخاص في مركز لتحويل النقود في بور-أو-برانس، هايتي.



ما وراء الأسرة المعيشية

رالف شامي وكونيل فولينكامب

التحويلات التي يرسلها المهاجرون إلى أسرهم في الوطن لها أيضا تأثير كبير على الاقتصاد الكلي

للاقتصادات التي تتلقاها هي مسألة مهمة لأن التحويلات تشكل مصدرا من أكبر مصادر التدفقات المالية للبلدان النامية. ففي عام ٢٠١٢، أرسل العاملون مبالغ قدرت بنحو ٤٠١ مليار دولار أمريكي أو أكثر من خلال قنوات رسمية، ويرجع أن تكون مليارات أخرى قد حولت عبر قنوات غير رسمية. وغالبا ما تكون هذه التدفقات كبيرة نسبة إلى الاقتصادات التي تتلقاها. ففي عام ٢٠١١، على سبيل المثال، كانت تحويلات العاملين في الخارج تمثل ١٪ على الأقل من إجمالي الناتج المحلي في حالة ١٠٨ بلدا؛ و ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي أو أكثر في حالة ٤٤ بلدا. وفي حالة ٢٢ بلدا، مثلت التحويلات ١٠٪ أو أكثر من إجمالي الناتج المحلي (راجع الرسم البياني ٢). وعلاوة على ذلك، تتسم تدفقات تحويلات العاملين في الخارج غالبا بالاستقرار، وتكون من منظور المتلقي مضادة للاتجاهات الدورية - مما يساعد على موازنة ضربات الحظ العاتر.

وليس من المهم فقط دراسة ما إذا كان لتحويلات العاملين في الخارج تأثير إيجابي أو سلبي على الاقتصاد ككل (أو الكلي). ونظرا لأن صانعي السياسات والمنظمات الدولية أصبحوا يرون أن هذه التدفقات تشكل مصدرا مكملا لتمويل التنمية الاقتصادية، فمن المهم أيضا أن نبحث في مسألة ما إذا كانت التحويلات تيسر فعليا التنمية الاقتصادية، وإذا كان ذلك صحيحا فكيف. وعلى سبيل المثال، هل تمكنت بعض البلدان التي تتلقى قدرا كبيرا من التحويلات من النمو بوتيرة أسرع كنتيجة لذلك؟ يعني هذا المقال بتقدير الآثار

تحويلات العاملين في الخارج - أي تحويلات الدخل الخاص التي يرسلها المهاجرون إلى ذويهم في الوطن - بشرى للأسر التي تتلقاها. فهذه التحويلات، التي ترسل غالبا ببضع مئات من الدولارات في المرة الواحدة، تؤدي إلى زيادة الدخل المتاح للتصرف وتنفق بوجه عام على الاستهلاك - استهلاك الغذاء والملابس والدواء والسكن والمعدات الإلكترونية. ولا تزال هذه التحويلات تنمو منذ عقود (راجع الرسم البياني ١). وتساعد تحويلات العاملين في الخارج على انتشار أعداد هائلة من الأشخاص من هوة الفقر بتمكينهم من الاستهلاك بدرجة أكبر مما كانوا يستطيعون استهلاكه في ظروف مختلفة (Abdih, Barajas, and others, 2012). وغالبا ما تساعد أيضا المستفيدين في الحفاظ على مستوى أعلى من الاستهلاك في الظروف الاقتصادية المعاكسة (Chami, Hakura, and Montiel, 2012). وتفيد دراسات أجريت مؤخرا بأن هذه التدفقات تتيح للأسر المعيشية الإقلال من العمل، أو الإقدام على مشاريع تنطوي على مخاطر كانوا سيتجنبونها لو لم يحصلوا على هذا المصدر الإضافي من الدخل، أو الاستثمار في التعليم والرعاية الصحية للأسرة المعيشية. وبعبارة أخرى، تمثل تحويلات العاملين في الخارج هدية في وقتها للأسر المعيشية.

إلا أن ما هو مناسب لأسرة ما ليس بالضرورة مناسباً للاقتصاد ككل. ومسألة ما إذا كانت تحويلات العاملين في الخارج مفيدة أيضا

الاقتصادية الكلية لهذه التدفقات، بتسليط الضوء على بعض المسائل في إدارة آثارها وتوفير مشورة على مستوى السياسات بشأن سبل تسخير إمكاناتها الإنمائية. والعثور على إجابات ليس بسيطاً، لأن التحويلات تؤثر على الاقتصاد بطرق مختلفة كثيرة. وفي نهاية الأمر، يعتمد أثرها الصافي على طريقة استخدامها من قبل متلقيها.

مصدر للإيرادات الحكومية

إلى جانب الأسر المعيشية، يوجد طرف فاعل اقتصادي آخر يستفيد من التحويلات وتوجد لتصرفاته أهمية بالنسبة للاقتصاد - الحكومة. وقد بينت دراسة (Abdih, Chami, and others, 2012) مؤخراً أن تحويلات العاملين في الخارج التي تنفق على استهلاك كل من السلع المنتجة محلياً والواردات تزيد الوعاء الضريبي، مما يزيد بدوره من إيرادات ضرائب المبيعات، وضرائب القيمة المضافة، ورسوم الواردات. وبعبارة أخرى، يمكن أن توفر التحويلات حيزاً مالياً مطلوباً بشدة - أتاح لبعض البلدان زيادة الإنفاق وخفض الضرائب، أو كلا الأمرين، لمكافحة آثار الركود العالمي الأخير. ومثلما أشرنا، يعتمد تأثير التحويلات على الاقتصاد جزئياً على الطريقة التي تختار بها الحكومات استخدامها. وعلى سبيل المثال، بينت دراسة (Chami and others 2008) أن الحكومات يمكنها تحمل مستويات أعلى من الدين عندما تكون نسبة التحويلات إلى الدخل المحلي مرتفعة - مما يخفف المخاطرة القطرية. وفعلياً، أقرت دراسة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي (٢٠٠٩) مؤخراً بالأهمية المتزايدة للتحويلات باعتبارها مصدراً مستقراً ومضاداً للاتجاهات الدورية للتمويل الخارجي في تقييمها لمقدار الدين الذي يمكن أن تتحمله البلدان منخفضة الدخل بصورة آمنة. فتحويلات العاملين في الخارج تمكن البلدان من الاقتراض بدرجة أكبر، مما يسمح لها باستخدام تلك القوة الاقتراضية الزائدة في تمويل الاستثمارات التي تيسر النمو الاقتصادي.

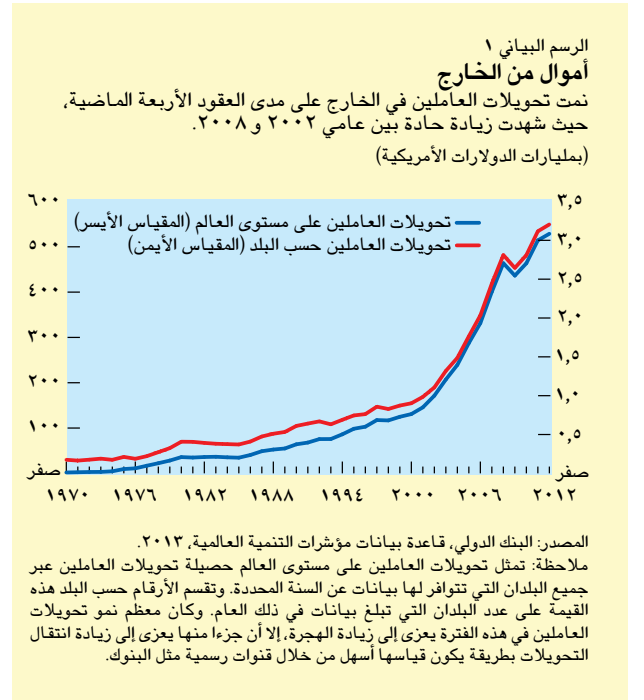
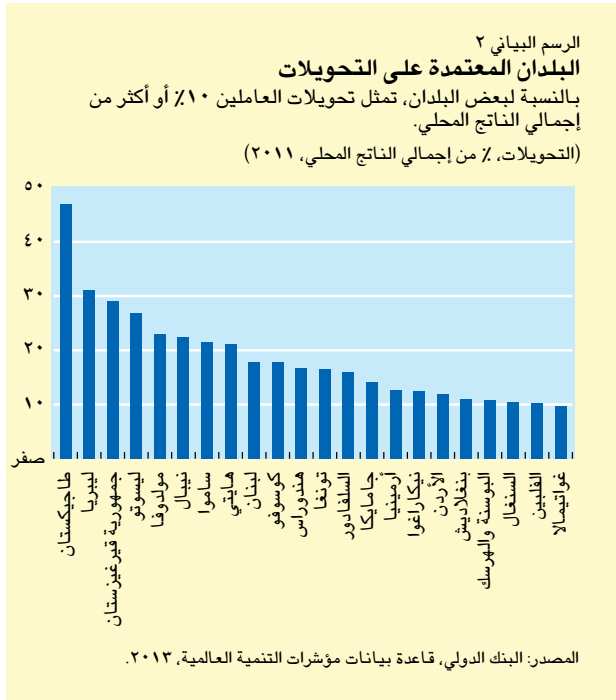
وفي المقابل، وجدت دراسة (Abdih, Barajas, and others 2012) أدلة على أن التحويلات تضر بجودة المؤسسات في البلدان المستفيدة، تحديداً لأنها تزيد قدرة الحكومات على زيادة الإنفاق وفرض ضرائب

أقل. فبتوسيع الوعاء الضريبي، تتيح التحويلات للحكومة تخصيص مزيد من الموارد وتوزيعها على من هم في السلطة. وفي الوقت نفسه، تحجب التحويلات التكلفة المترتبة على تصرفات الحكومات. فالتحويلات يمكن أن تنشئ مشكلة تتعلق بالخطر الأخلاقي لأنها تسمح للفساد الحكومي بأن يكون أقل تكلفة بالنسبة للأسر المعيشية التي تتلقى تلك التدفقات. ويرجح بدرجة أقل أن يشعر المستفيدون بضرورة مساءلة السلطات، وبالتالي تشعر السلطات بقدر أقل من الإلزام بتبرير تصرفاتها. ويؤدي ذلك إلى خفض احتمالات استخدام الحيز المالي الذي توفره التحويلات في استثمارات اجتماعية منتجة. وبعبارة أخرى، تتسم التفاعلات التي تحدد تأثير التحويلات على الاقتصاد الكلي بالتعقيد، وهو ما يعلل صعوبة إصدار تعميمات بشأن آثارها الصافية.

الدورة الاقتصادية

يكون الأثر المعقد للتحويلات على الاقتصاد ظاهراً أيضاً عندما تؤخذ الدورة الاقتصادية في الاعتبار. فنظراً لأن التحويلات تزيد استهلاك الأسر المعيشية، يمكن أن تتسبب تقلبات تدفقات التحويلات في تغييرات في الناتج على المدى القريب. ولكن يرجح أيضاً أن يؤدي حدوث صدمة تخفض الناتج الاقتصادي إلى حفز العاملين في الخارج على إرسال مزيد من التحويلات إلى الوطن، ويكون الأثر المترتب على ذلك هو خفض تقلب الناتج (Chami, Hakura, and Montiel, 2012). إلا أنه يرجح أيضاً أن تؤدي زيادة التحويلات إلى إضعاف الحافز على العمل، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى زيادة تقلب الدورة الاقتصادية.

وتتأثر أيضاً البلدان المستفيدة من الأوضاع الاقتصادية السائدة في البلدان التي تأتي منها التحويلات. وقد بينت دراسة (Barajas, and others 2012) أن تدفقات التحويلات تزيد تزامناً حدوث الدورات الاقتصادية في كل من البلدان المرسله للتحويلات والبلدان المتلقية لها. ويرجح أن يكون هذا الأثر أشد وضوحاً بوجه خاص أثناء فترات هبوط النشاط الاقتصادي في البلدان المرسله للتحويلات، والتي غالباً ما تكون أكثر ثراءً من البلدان المتلقية لها.



وهكذا نجد مرة أخرى أن الأدلة مختلطة. ولا شك أن التحويلات تنشط الاستهلاك، وهو ما يعني لبعض الاقتصادات أنها ستساعد على خفض حجم التقلب بين الركود والنمو بوضع حد أدنى للطلب الكلي. ولكن بالنسبة لاقتصادات أخرى، ربما تزيد التحويلات من شدة الدورات الاقتصادية، بحفز العاملين على عدم الذهاب إلى العمل عندما يهبط النشاط الاقتصادي، وكذلك بربط الدورات الاقتصادية لبعض الاقتصادات النامية بصورة أوثق بالدورات الاقتصادية للبلدان المرسله للتحويلات.

التحويلات والنمو

كان الجانب الأوفر حظا في الدراسة من جوانب التحويلات على مدى العقد الماضي هو تأثير التحويلات على النمو الاقتصادي، وهو ما يعزى جزئيا إلى أهمية هذه المسألة من منظور السياسات وجزئيا إلى الطرق الكثيرة والمعقدة التي يمكن من خلالها للتحويلات أن تؤثر على النمو الاقتصادي. وتتمثل إحدى الطرق المفيدة لتنظيم مجموعة النتائج الكبيرة والمتنوعة حول هذه المسألة في استخدام منهج لمحاكاة النمو يدرس فيه أثر التحويلات على تراكم رأس المال، ونمو القوة العاملة، والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وتعرف الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بأنها الأساس للنمو الذي لا تفسره الزيادات في المدخلات التقليدية مثل العمل ورأس المال وتتضمن أمورا مثل التكنولوجيا والتمويل.

تراكم رأس المال: يمكن أن تؤثر تحويلات العاملين في الخارج على معدل تراكم رأس المال في البلدان المستفيدة بطرق شتى. فأولا، يمكن أن تمول الاستثمار بصورة مباشرة. ويمكن أن تيسر التدفقات الداخلة من تحويلات العاملين أيضا تمويل الاستثمارات بتحسين الجدارة الائتمانية للأسر المعيشية، وزيادة قدراتها فعليا على الاقتراض. ويمكن أيضا أن تحد التحويلات من علاوة المخاطر التي يطلبها المقرضون، لأنها تحد من تقلب الناتج.

ولكن إذا كان التصور هو أن التحويلات تمثل دخلا دائما، فيمكن أن تقوم الأسر المعيشية بإنفاقها بدلا من ادخارها - مما يحد كثيرا من حجم التدفقات الموجهة نحو الاستثمار. وفي الواقع، فإن حجم التحويلات المخصص للاستثمار غالبا ما يكون منخفضا. وعلى سبيل المثال، تؤدي تدفقات التحويلات إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى زيادة استهلاك السلع المحلية والأجنبية، مع توجيه قدر ضئيل للغاية للاستثمار. وإضافة إلى ذلك، يدخر عدد كبير من الأسر المعيشية جزءا من التحويلات بشراء أصول مثل العقارات، وهو ما يؤدي عموما إلى عدم زيادة مخزون رأس المال. ويمكن أن تحفز تحويلات العاملين الزيادات فيما يسمى رأس المال البشري بتمكين أفراد الأسرة الأصغر سنا من مواصلة الدراسة بدلا من الاضطرار إلى العمل للمساهمة في دخل الأسرة. وعلى سبيل المثال، تشير الأدلة من الفلبين ومن المكسيك إلى أن تلقي التحويلات يؤدي إلى زيادة الانتظام في المدارس. إلا أنه يرجح أن يكون للحصول على قدر زائد من التعليم تأثير محدود على النمو الاقتصادي المحلي إذا كان يتيح ببساطة إمكانية هجرة المتلقين له.

نمو القوة العاملة: يمكن أيضا أن تؤثر التحويلات على النمو بالتأثير على معدل نمو مدخلات العمالة. وإحدى القنوات التي يمكن من خلالها أن تؤثر التحويلات على مدخلات العمالة هي المشاركة في سوق العمل، أي النسبة المئوية للسكان التي تعمل بالفعل أو تبحث عن عمل. ولكن كما سبق ذكره، يمكن أن تكون تلك الآثار سلبية. فالتحويلات تتيح للمستفيدين الإقلال من العمل والحفاظ على نفس مستوى المعيشة، بغض النظر عن الغرض الذي قصد مرسل التحويل من مكانه البعيد أن تستخدم الأموال لأجله (لزيادة استهلاك الأسر المعيشية أو الاستثمار مثلا). والشواهد الواقعية على هذا التأثير

السلبية على جهود العمالة وفيرة، وقد كشفت الدراسات الأكاديمية هذا الأثر أيضا. ومن ثم، تقلل التحويلات فيما يبدو من إمدادات العمالة.

الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج: حدد الباحثون طريقتين رئيسيتين يمكن من خلالهما أن تؤثر تحويلات العاملين على نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. فأولا، يمكن أن تزيد التحويلات من كفاءة الاستثمار بتحسين الوساطة المالية المحلية (توجيه الأموال من المدخرين إلى المقترضين). ويعني ذلك أنها يمكن أن تؤثر على قدرة النظام المالي الرسمي في الاقتصاد المتلقي للتحويلات على تخصيص رأس المال. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تساعد التحويلات على نمو إجمالي الناتج المحلي عندما تكون الأسواق المالية مختلفة نسبيا لأن التحويلات ترخي القيود الائتمانية المفروضة على الأسر المعيشية من قبل قطاع مالي صغير. وإضافة إلى ذلك، وبغض النظر عن حالة تطور القطاع المالي، يرجح أن تزيد التحويلات من حجم الأموال المتدفقة من خلال النظام المصرفي. ويمكن أن يؤدي ذلك بدوره إلى تعزيز التطوير المالي وبالتالي زيادة النمو الاقتصادي من خلال زيادة وفورات الحجم في الوساطة المالية.

الدورة الاقتصادية

وثمة طريقة ثانية يمكن من خلالها أن تؤثر تحويلات العاملين على نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وهي من خلال سعر الصرف. وقد بينت دراسة Barajas and others (2011) الطريقة التي يمكن أن تؤدي التحويلات من خلالها إلى رفع سعر الصرف الحقيقي، وهو ما يمكن أن يقلل من تنافسية الصادرات من البلدان المتلقية للتحويلات. فالصناعات أو الشركات التي تنتج الصادرات يمكن أن تحول الدراية الفنية إلى بقية الاقتصاد أو تتيح فرصا لشركات محلية أخرى أن تصعد على سلسلة القيمة. وهذا ما يحدث غالبا في الصناعات التحويلية. ولذلك، فإذا أصبحت هذه الشركات أقل تنافسية بسبب تغيرات سعر الصرف (التي تتسبب فيها هي نفسها التحويلات)، فإنه يتعين على هذه الشركات في هذه الحالة تقليص نشاطها أو الإغلاق، وينخفض تأثيرها النافع على الإنتاجية.

وقد حاولت دراسات كثيرة تقدير أثر التحويلات على النمو. وخلصت أولى هذه الدراسات - Chami, Fullenkamp, and Jahjah (2005) - إلى أنه في حين يرتبط الاستثمار المحلي والتدفقات الرأسمالية الخاصة بصورة موجبة بالنمو، فإن نسبة تحويلات العاملين إلى إجمالي الناتج المحلي لا تكون ذات دلالة إحصائية أو ترتبط سلبا بالنمو. ومنذ ذلك الحين، أجريت دراسات كثيرة، وتباينت نتائجها بصورة كبيرة. ويخلص بعضها إلى أن التحويلات تساعد النمو وتخلص أخرى إلى أنها تضره - ويخلص البعض إلى عدم وجود أثر ملحوظ. وعندما يوجد أثر إيجابي للتحويلات على النمو، فغالبا ما يكون مشروطا، مما يشير إلى ضرورة توافر عوامل أخرى حتى تحسن التحويلات النمو الاقتصادي. وعلى سبيل المثال، خلصت بعض الدراسات إلى أن التحويلات غالبا لا تدفع النمو الاقتصادي إلا إذا كانت المؤسسات الاجتماعية مطورة بشكل أفضل.

ولعل أكبر باعث على الإحباط هو عدم وجود تجارب عن نجاح نمو التحويلات، أي بلد يكون النمو المدفوع بالتحويلات فيه أسهم بصورة كبيرة في تنميته. ونظرا لأن التحويلات تجاوزت في بعض البلدان ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لفترات زمنية طويلة، فإن المرء كان يأمل في العثور على الأقل على مثال واحد للتحويلات التي تعمل كعامل حفاز للتنمية الاقتصادية الكبيرة. إلا أنه تجدر الإشارة إلى الباحثين لم يجدوا أيضا أي أدلة واضحة ومتسقة على أن التدفقات المالية الأخرى، مثل التدفقات الرأسمالية والمعونة الرسمية، تعزز النمو الاقتصادي والتنمية.

وجهة التحويلات

تعكس الأدلة المختلطة المتعلقة بتأثير التحويلات على الاقتصاد الكلي عددا من الحقائق الأساسية بشأن دورها في الاقتصاد. فأولا، ليس ثمة شك أن هذه التحويلات تفيد الأسر التي تتلقاها إذ أنها تخفف حدة الفقر وتوفر تأميننا ضد الظروف الاقتصادية المعاكسة. وثانيا، توجد مسارات مختلفة كثيرة يمكن أن تؤثر التحويلات من خلالها على الاقتصاد. وثالثا، ليس بالضرورة أن يكون أي من هذه

التحويلات غالبا لا تدفع النمو الاقتصادي إلا إذا كانت المؤسسات الاجتماعية مطورة بشكل أفضل

المسارات نشطا في أي مرحلة زمنية – أي أن عددا كبيرا من الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية هو الذي يحدد ما إذا كان مسار معين نشيطا أو مهما. وأخيرا، فإن لكثير من هذه المسارات آثار متعارضة أو متضاربة.

وتشكل هذه الحقائق التحدي الذي يواجهه صانعو السياسات الراغبون في تعظيم إمكانات التحويلات الإنمائية. وحتى يتسنى للحكومات الاستفادة إلى أقصى درجة من التحويلات، سيتعين عليها تعزيز أو تيسير القنوات التي تحقق التحويلات من خلالها نفعا للاقتصاد الكلي مع الحد من القنوات الأخرى أو إضعافها. وتطوي هذه المهمة على تحديات ليس فقط لأن الاقتصاديين لا يفهمون بصورة كاملة حتى الآن جميع الطرق التي تؤثر بها التحويلات على الاقتصاد. ولكن أيضا لأن هذه المهمة يمكن أن تضع صانعي السياسات في موقف صراع مع الأسر المعيشية، المعتادة على استعمال التحويلات بطرق معينة. ومع ذلك، هناك عدة مناهج وأدوات للسياسات.

ويجب على كل بلد يرغب في الاستفادة بدرجة أفضل من التحويلات أن يدرس الطريقة التي يستخدمها المستفيدون فعليا. وهذه خطوة لا غنى عنها لكفالة أن يفهم صانعو السياسات العقبات المحددة التي تحول دون استخدام تحويلات العاملين في تيسير التنمية، وأنواع الأنشطة التي تخدم التنمية (مثل التعليم، أو تكوين الأعمال التجارية، أو الاستثمار) والتي سيشارك فيها المتلقون للتحويلات على أرجح الاحتمالات. ويرجع أن تتباين العقبات أمام استخدام التحويلات للتنمية وفرض ذلك الاستخدام حسب البيئة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية الخاصة لكل بلد.

ويتعين أن يستفيد صانعو السياسات من الحيز المالي الذي تخلقه تدفقات التحويلات بزيادة الاستثمار في المؤسسات الاجتماعية والبنية التحتية العامة. وعلى سبيل المثال يمكن أن تؤدي زيادة الإيرادات الضريبية التي تولدها التحويلات إلى تمويل المبادرات الرامية إلى زيادة الطابع المهني لموظفي الخدمة المدنية وتحسين إنفاذ القواعد والتنظيمات. وبالمثل، يمكن أن تستفيد الحكومة من زيادة قدرتها على الاقتراض لتمويل تحسينات البنية التحتية. وأحد الاستخدامات المحتملة هو رفع مستوى النظام المالي للبلد على جميع المستويات، بما في ذلك تحسين نظام المدفوعات، وإتاحة الخدمات المصرفية، ومحو الأمية المالية.

ويجب أن يقوم صانعو السياسات بتصميم برامج تلبية احتياجاتفرادى الأسر المعيشية وتعطي المستفيدين الحوافز السليمة لاستخدام التحويلات في أنشطة إنتاجية. ويمثل تشجيع قبول الدخل من التحويلات كضمان للقروض الخاصة المستخدمة لتمويل استثمارات

إنتاجية طريقة لتوجيه دخل التحويلات إلى استثمارات معززة للنمو. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تقوم الحكومات بدعم قروض التعليم أو المشاريع التي يتعهد فيها بالتحويلات كضمانات. وسيتعين أن يعمل صانعو القرار بصورة وثيقة مع المستفيدين من التحويلات – ومع مرسلها – لإنجاح هذه الجهود.

وتعني زيادة التغيرات الناشئة عن العولمة والعوامل الديموغرافية، مثل شيخوخة القوى العاملة في الاقتصادات المتقدمة، أنه يرجح أن يزداد حجم التحويلات وأهميتها في المستقبل. ومن الواضح أن التحويلات تحسن رفاه الأسر المعيشية التي تتلقاها، وعلى هذا النحو، ينبغي تشجيعها. ولكن حتى تكون التحويلات أكثر نفعا للاقتصادات التي تتلقاها، يتعين أن تقوم الحكومات بتصميم سياسات تشجع التحويلات وتزيد منافعها وفي الوقت نفسه تحد من أي آثار جانبية تأتي بنتائج عكسية أو تعادلها. وسيقتضي استخلاص أكبر قيمة ممكنة من التحويلات جهودا كبيرة ومدروسة من الحكومات الوطنية ومساعدة المنظمات الدولية. وعلى سبيل المثال، تجرى مراجعة دورية لجودة الحوكمة والمؤسسات في إطار المشاورات السنوية التي يجريها الصندوق. وتشير آثار تدفقات التحويلات على الحوافز إلى أن إجراء هذه المراجعات له أهمية خاصة في الاقتصادات المتلقية للتحويلات. وتتيح هذه الجهود للبلدان وضع استراتيجياتها الإنمائية بصورة تتلاءم مع الدور الذي تضطلع به التحويلات فعليا، وهو ما يزيد بالتالي من فرص استخدامها لتعزيز التنمية والنمو. ■

الف شامل رئيس قسم في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي، وكونيل فولينكامب أستاذ للاقتصاد في جامعة ديوك.

المراجع:

- Abdih, Yasser, Adolfo Barajas, Ralph Chami, and Christian Ebeke, 2012, "Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia," IMF Working Paper 12/104 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdih, Yasser, Ralph Chami, Jihad Dagher, and Peter Montiel, 2012, "Remittances and Institutions: Are Remittances a Curse?" World Development, Vol. 40, pp. 657–66.
- Barajas, Adolfo, Ralph Chami, Christian Ebeke, and Sampawende Tapsoba, 2012, "Workers' Remittances: An Overlooked Channel of International Business Cycle Transmission?" IMF Working Paper 12/251 (Washington: International Monetary Fund).
- Barajas, Adolfo, Ralph Chami, Dalia Hakura, and Peter Montiel, 2011, "Workers' Remittances and the Equilibrium Real Exchange Rate: Theory and Evidence," *Economia*, Vol. 11, pp. 45–94.
- Chami, Ralph, Adolfo Barajas, Thomas Cosimano, Connel Fullenkamp, Michael Gapen, and Peter Montiel, 2008, *Macroeconomic Consequences of Remittances*, IMF Occasional Paper 259 (Washington: International Monetary Fund).
- Chami, Ralph, Connel Fullenkamp, and Samir Jahjah, 2005, "Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?" IMF Staff Papers, Vol. 25 (Washington: International Monetary Fund).
- Chami, Ralph, Dalia S. Hakura, and Peter J. Montiel, 2012, "Do Worker Remittances Reduce Output Volatility in Developing Countries?" *Journal of Globalization and Development*, Vol. 3, pp. 1–25.
- International Monetary Fund, and World Bank, 2009, *A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework* (Washington).



القوة عند الإقراض

الميزانيات العمومية القوية للبنوك
تساعدها على الحفاظ على الائتمان
المقدم للاقتصاد أثناء الأزمات

تومر كابان وكاميليا مينوايو

يعني ذلك أن صانعي السياسات والأجهزة الرقابية والاقتصاديين كانوا يرصدون المؤشرات الخطأ؟ وإذا كان ذلك صحيحا، فما الذي كان ينبغي أن ينظروا إليه؟ وماذا ينبغي أن تكون التعاريف التنظيمية الجديدة للميزانية العمومية القوية للبنك؟ ولإلقاء الضوء على هذه الأسئلة، تناولنا بعض المقترحات التنظيمية الجديدة، التي يرد عدد كبير منها في الإطار التنظيمي المعروف باسم بازل ٣ الذي اقترحه في عام ٢٠١٠ لجنة دولية لهيئات الرقابة المصرفية (BCBS, 2010). ثم قمنا بربط عدة مقاييس لسلامة البنوك بسلوك الإقراض لدى البنوك أثناء الأزمة المالية الأخيرة.

موقف جديد

يتخذ إطار بازل ٣ موقفا جديدا إزاء طريقة تشخيص سلامة البنوك. فهو يعدل التعاريف القديمة لرأس المال المصرفي ويقترح مؤشرات جديدة لسلامة البنك، وخصوصا المؤشرات التي تعكس مركز سيولته، أي قدرته على تدبير سيولة في وقت قصير. وتأمل الهيئات التنظيمية أن تكون للبنوك قدرة أكبر بكثير على الصمود في المرة القادمة التي فيها صدمة سالبة تؤثر على النظام المالي. ويعني ذلك أن وظيفة الوساطة التي تضطلع بها البنوك - تحويل مدخرات المودعين إلى ائتمان يقدم للمؤسسات التجارية والمقرضين الآخرين - ستتضرر بشكل أقل. وتكون النتيجة حالات هبوط اقتصادي أقصر أمداً وأقل إيلاماً.

وهناك جدل محتدم في أوساط الأكاديميين وصانعي السياسات بشأن ما إذا كانت الخطوات المقترحة في بازل ٣ هي الخطوات الصحيحة (راجع على سبيل المثال دراستي Hanson, Kashyap, and

الإرث الأكثر دواما الذي خلفته الأزمة المالية العالمية الأخيرة هو موجة من الجهود الرامية إلى إعادة تنظيم النشاط المالي تلغي قواعد قديمة وتطبق قواعد جديدة.

لعل

وتعود جذور كثير من القواعد المقترحة حديثا، والتي لا تزال غالبا في مرحلة الاقتراح، إلى شاغل منتشر على نطاق واسع مؤداه أن البنوك في الاقتصادات المتقدمة بدت قبل الأزمة معافاة عند تقييم أوضاعها باستخدام المؤشرات التي كانت آنذاك جزءا من الإطار التنظيمي. وعلى سبيل المثال، كانت لدى معظم البنوك رؤوس أموال أكثر من كافية - تصلح كمصدات لاستيعاب أي خسائر تتكبدها المؤسسة المالية المعنية لمنعها من الإخفاق - تستوفي المعيار التنظيمي القديم. وقد أعطى ذلك الانطباع بأن النظام المصرفي سيكون قادرا على تحمل أي تحول غير مؤات في البيئة الاقتصادية، وهو ما أثبتت الأحداث خطأ.

فقد أرغمت الأزمة المالية كثيرا من البنوك التي لديها ميزانيات عمومية تبدو قوية على إشهار إفلاسها، أو الخضوع لاستحواذ مؤسسات أخرى عليها، أو إنقاذ الحكومات لها. ومع تزايد حالة عدم اليقين وقيام المستهلكين بخفض طلبهم على السلع والخدمات، قام النظام المصرفي بتقييد مقدار الائتمان الذي كان سيمنحه. ونظرا لأن المؤسسات التجارية تحتاج إلى الائتمان للعمل والنمو، فقد أدى انعدام قدرتها على الاقتراض إلى تعميق الهبوط الاقتصادي الذي تسببت فيه الأزمة المالية العالمية.

فإذا لم تكن الأدوات المعيارية لرصد سلامة البنوك، مثل رأس المال التنظيمي، قد أطلقت صافرات الإنذار قبل وقوع الأزمة، فهل

(Stein, 2011؛ و BlundellBlundell-Wignall and Atkinson, 2010). وفي الوضع الأمثل، يود الاقتصاديون والجهات التنظيمية معرفة ما إذا كانت قدرة البنوك على تحمل الصدمة الأخيرة ستكون أكبر لو كانت القواعد التنظيمية الجديدة لبازل ٣ موضوعة. ومن المؤسف أنه يتعذر إعطاء إجابة واثقة على هذا السؤال لأن تلك الإجابة تتضمن تقييم شيء لم يحدث فعليا - وهو ما يسميه الاقتصاديون افتراضاً مناقضاً للواقع.

على أن أحد الأسئلة الأكثر تواضعا التي يمكن أن نطرحها، ويمكن أن نقدم إجابة عليها، هو ما إذا كان تقييم سلامة البنوك في فترة ما قبل الأزمة من خلال عدسات القواعد التنظيمية الجديدة لبازل ٣ يمكن أن يساعد على التمييز بين البنوك التي كانت لها قدرة أكبر على الحفاظ على الائتمان المقدم للاقتصاد والبنوك التي افتقرت إلى تلك القدرة. وقد قمنا مؤخرا بتقصي الصلة بين مقاييس سلامة البنوك السائدة قبل الأزمة وإمداد الائتمان المصرفي أثناء الأزمة (Kapan and Minoiu, 2013).

ووجدنا أن إطار بازل ٣ يتناول عددا كبيرا من واجبات العمليات التي يقوم بها البنك، ولكن حتى يتسنى لنا تقييم قوة البنك، ركزنا على المعايير التنظيمية الجديدة لرأس المال والسيولة، باستعراض عدة مقاييس للسلامة المصرفية، تقوم بتمحيصها الهيئات التنظيمية وترصد مدى قابلية تأثر البنك بالاضطراب الذي أصاب الأسواق المالية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ (أو صموده في وجه هذا الاضطراب). وكانت غايتنا تحديد صلات تربط هذه المقاييس على أساس تجريبي بإمدادات القروض المصرفية خلال الأزمة الأخيرة.

وقمنا بدراسة جانبين من جوانب السيولة، هما استقرار مصادر تمويل البنك والسيولة السوقية للأرصدة التي يحتفظ بها. وهناك إقرار واسع بأن الودائع التقليدية تمثل مصدرا للتمويل أكثر استقرارا من الأموال التي يتم الحصول عليها عن طريق الاقتراض في السوق. فأموال الجملية هذه، كما تسمى، يمكن أن تتبخر بسرعة عندما تخضع الأسواق لضغوط ويتوقف المقرضون عن تقديم قروض جديدة أو يرفضون تجديد قروض قديمة (دراسة، Ivashina and Scharfstein, 2010). ولم تكن أموال الجملية من المسائل التي تغطيها تنظيمات بازل ٢.

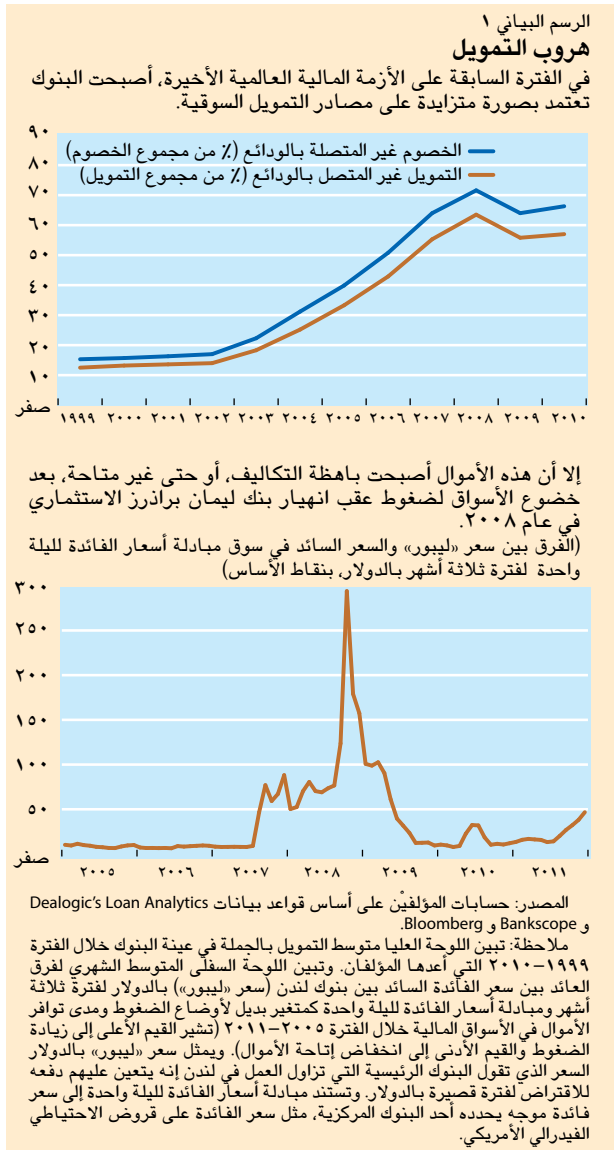
ويشير ذلك إلى أن أحد مقاييس قابلية تأثر البنك بصدمات الأسواق المالية هو مقدار خصومه غير المتصلة بالودائع (يعبر عنها كحصة من مجموع الخصوم) - وهو مقياس تقريبي لمدى اعتماد البنك على التمويل السوقي. وقبل وقوع الأزمة المالية العالمية، أصبحت البنوك تعتمد بصورة متزايدة على التمويل بالجملية (راجع الرسم البياني ١، اللوحة العليا)، ومن ثم أصبحت معرضة بصورة متزايدة لأخطار حدوث ارتفاع مفاجئ في التكاليف أو في توافر التمويل، كما حدث خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ (راجع الرسم البياني ١، اللوحة السفلى). وكان أول قياس تناولناه لقوة الميزانية العمومية للبنك هو اعتماده على مصادر تمويل بخلاف الودائع.

الصمود أمام الاضطراب

إحدى الطرق المتضمنة في إطار بازل ٣ لتقييم قدرة البنوك على الصمود أمام فترات الاضطراب التي تصيب أسواق التمويل هي نسبة التمويل المستقرة الصافية، وهي مقياس متطور للسيولة يجمع بين عناصر من جانبي الأصول والخصوم في الميزانية العمومية للبنك. وكانت هذه النسبة هي القياس الثاني الذي استخدمناه للوقوف على سلامة البنوك. وتقيس هذه النسبة استقرار مصادر تمويل البنك، لا بشكل عام مثل المقياس الأول، وإنما في سياق وضع السيولة المصرفية لأصوله. وعلى سبيل المثال، إذا كانت لدى البنك كميات كبيرة من الأوراق المالية مرتفعة السيولة (أي التي يمكن تحويلها

بسهولة إلى نقدية)، يكون بمقدوره الاعتماد بدرجة أكبر على أموال السوق لأنه يستطيع في أوقات الضغوط أن يحصل بسهولة على النقدية التي يمكن أن يحتاج إليها. ولكن إذا كانت أصول البنك غير سائلة في معظمها (مثل الودائع لأجل والأوراق المالية المعقدة)، فإنه ينبغي له أن يعتمد على الودائع بدرجة أكبر من اعتماده على أموال السوق المتقلبة. وكما نرى على سلامة الميزانيات العمومية، يمكن أن تنبه نسبة التمويل المستقرة الصافية الهيئات التنظيمية إلى تراكم محتمل لمواطن الضعف في النظام المصرفي ناشئ عن السيولة السوقية لأصول البنوك وسيولة التمويل لخصومها.

وكان المقياس الثالث الذي تناولناه لمعرفة قوة الميزانيات العمومية يتعلق برأس المال البنك - لا سيما ما يسمى نسبة رأس المال، التي تقيس مقدار رأس المال نسبة إلى قيمة أصول البنك. وكلما كانت النسبة أعلى، كان البنك فيما ينبغي أكثر قدرة على الصمود - أي أكثر قدرة على تقديم قروض، ويرجع بدرجة أقل أن يخفق. وقد كانت الهيئات التنظيمية تعتبر دوما أن الشكل الأكثر جوهرية لرأس المال المصرفي هو حقوق ملكية المساهمين، أي الأموال التي قام المساهمون (ملاك البنك النهائيون) باستثمارها والتي يمكن



ولدراسة العلاقة بين قوة الميزانية العمومية للبنك والائتمان المصرفي، قمنا بجمع المعلومات المتعلقة بالإقراض والميزانيات العمومية لعدد كبير من البنوك العاملة في سوق القروض المصرفية المجمع. وتمثل القروض المصرفية المجمع - القروض التي تقدمها مجموعات من البنوك إلى شركات أو حكومات - مصدرا كبيرا للتمويل عبر الحدود، لا سيما للمقترضين في بلدان الأسواق الصاعدة. وتتضمن بياناتنا ٨٠٠ بنك من ٥٥ بلدا قدمت قروضا لشركات وهيئات عامة في ٤٨ بلدا خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠. وقمنا بتجميع الإقراض المقدم لفرادى المقترضين على مستوى الصناعات القُطرية المخصصة. وتشمل أمثلة الصناعات القُطرية المخصصة في مجموعة بياناتنا المعادن والصلب في حالة ألمانيا، والتشييد والبناء في حالة إسبانيا، والاتصالات السلكية واللاسلكية في حالة تركيا، والرعاية الصحية في حالة الولايات المتحدة الأمريكية.

قبل وبعد

قمنا بالتركيز على التغيير الذي طرأ على الائتمان المصرفي قبل انهيار بنك ليمان براذرز الاستثنائي في عام ٢٠٠٨ وبعده، وهو الحدث الذي يتصور على نطاق واسع أنه كان المحفز الأهم للأزمة المالية العالمية. وقمنا على وجه التحديد، في حالة كل صناعة قُطرية مخصصة، بمقارنة التغيير الذي طرأ في مبالغ القروض المقبوضة من عدد من البنوك التي تتباين درجاتها من حيث الاعتماد على التمويل بالجملة. وقد أتاح لنا هذا المنهج تفسير انخفاض طلب المقترضين على الائتمان المصرفي في نفس الوقت الذي كانت البنوك تخفض فيه معروضها من القروض. وقد انتهينا إلى أن البنوك التي كانت أقل اعتمادا على التمويل بالجملة، وبالتالي أقل تعرضا لصددمات القطاع المالي في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، تمكنت من الحفاظ على إمدادات الائتمان بدرجة فاقت البنوك الأخرى (راجع الرسم البياني ٢، اللوحة العليا). ووجدنا على وجه التحديد أن حدوث زيادة مقدارها نقطة مئوية واحدة في حصة التمويل غير المتصل بالودائع تؤدي إلى تناقص المعروض من الائتمان المصرفي المجمع بما بين ٠,٧ و ٠,٩٪.

وظهر نمط مماثل عندما قمنا ببحث علاقة نسبة التمويل المستقرة الصافية بالمعروض من الائتمان المصرفي، وهو أن البنوك التي كانت هذه النسبة أعلى فيها قبل الأزمة - أي البنوك ذات مصادر التمويل الأكثر استقرارا - سجلت معدل نمو أعلى للقروض المصرفية أثناء الأزمة (راجع الرسم البياني ٢، اللوحة السفلى). وخلصنا إلى أن حدوث زيادة مقدارها ١٪ في نسبة التمويل الصافية المستقرة تؤدي إلى زيادة الإقراض بنحو نصف نسبة مئوية خلال الأزمة.

وخلصنا أيضا إلى الصلة السالبة بين الاعتماد على التمويل السوقي والمعروض من القروض تكون أضعف للبنوك ذات الرسملة الجيدة. وبينت النتائج أن البنوك التي كانت أكثر تأثرا بصددمات السيولة تخفض معروضها من الائتمان بدرجة أقل من البنوك الأخرى إذا كان لديها مستوى أعلى من رأس المال في صورة حقوق مساهمين نسبة إلى مجموع الأصول - أي قدرا أكبر من رأس المال الأعلى جودة.

وقدرنا أن حدوث زيادة مقدارها نقطة مئوية واحدة في نسبة التمويل غير المتصل بالودائع إلى مجموع التمويل تؤدي إلى خفض معروض الائتمان بنسبة ٠,٧ إلى ٠,٨٪. إلا أن ذلك الانخفاض يعوض جزئيا إذا كان لدى البنك مستوى أعلى من رأس المال المرتفع الجودة. وكان رأس المال في البنك المتوسط في العينة يبلغ ٦,٩٪ من الأصول. وكان حدوث زيادة بمقدار نقطة مئوية واحدة على تلك النسبة يخفض الأثر السلبي على الائتمان بمقدار ١٠٪. ويشير ذلك إلى أن رأس المال يظطلع بدور أكبر من وقاية البنوك من الإخفاق. بل إنه



استخدامها لموازنة الخسائر. إلا أن إطار بازل ٢ كان متساهلا فيما يتعلق بتعريف رأس المال التنظيمي. وعلى سبيل المثال، أتاح هذا الإطار للبنوك اعتبار الشهرة، وهو مفهوم غامض بعض الشيء يقصد به الفرق بين قيمة البنك في الدفاتر والقيمة المتحصلة إذا ما بيع البنك. وتؤدي التقديرات المرتفعة للشهرة إلى تضخيم رأسمال البنك، ومن ثم تضخيم البسط في نسبة رأس المال، ولكن لا يمكن استخدام الشهرة لشطب الخسائر. وقد حاولت الهيئات التنظيمية أيضا تقييم الخسائر التي يحتمل أن يواجهها البنك إذا اضطرت إلى بيع أحد الأصول وعمد إلى ترجيح تلك الأصول لتعكس أي خسائر يتوقع تحملها خلال أوقات الشدة. إلا أن إطار بازل ٢ كان متساهلا في هذه المسألة أيضا. ومثلا يمكن تضخيم قيمة رأس المال، يمكن أيضا تضخيم المقام في نسبة رأس المال بالتهوين من طبيعة المخاطر المتضمنة في الأصول - مثلا بمعالجة بعض الأصول، مثل الأوراق المالية المصنفة AAA، باعتبارها خالية تماما من المخاطر، وهو ما أثبتت الأزمة أنه غير صحيح.

وتصلح بازل ٣ تنظيم رأس المال بطريقتين رئيسيتين. ففي حين لا تتخلى عن منهج ترجيح المخاطر، فإنها تعيد تعريف المخاطر المرتبطة بأنواع الأصول المختلفة بأخذ سلوكها أثناء الأزمة المالية العالمية في الاعتبار. وعلاوة على ذلك، تم تقليص عدد الأدوات الرأسمالية المؤهلة كبسط في النسبة، وحذف العناصر التي كان يمكن أن تقوم فيما سبق بتضخيم نسبة رأس المال بطريقة مصطنعة، مثل الشهرة. ولا تقترح بازل ٣ فقط تنقيح تعريف رأس المال بقصره على الأدوات الرأسمالية التي لها قدرة عالية على استيعاب الخسائر، وإنما تقترح أيضا رفع مستوى الحد الأدنى الإلزامي، مما يمكن البنوك من تحمل الصدمات المالية الكبيرة بقدرة أكبر. وتستحدث بازل ٣ أيضا مقياسا بسيطا للغاية لكفاية رأس المال - يشار إليه عادة بعبارة نسبة الرفع المالي البسيطة - أي معكوس نسبة حصة حقوق المساهمين إلى مجموع الأصول (غير المرجحة بالمخاطر). ولا يشير هذا المقياس إلا إلى رأس المال مرتفع الجودة ويخلو من التعقيدات المرتبطة بترجيح الأصول حسب المخاطر التي تنطوي عليها. وقمنا في تحليلنا باستخدام كل من النسب التقليدية والجديدة لرأس المال، مع تغطية القدرات المختلفة لاستيعاب الخسائر حسب ما إذا كانت الأصول مرجحة أو غير مرجحة بالمخاطر.

في ذلك المتطلبات بشأن رأس المال، ستضر بوظيفة الوساطة التي تضطلع بها البنوك، بالحد من قدرتها على تقديم الائتمان. ولو كان ذلك صحيحا، فإنه من الممكن أن يكون للمتطلبات الجديدة

الصلة السالبة بين الاعتماد على التمويل السوقي والمعرض من القروض تكون أضعف للبنوك ذات الرسملة الجيدة.

أثر اقتصادي غير مقبول بإبطاء التعافي. إلا أن تحليلنا يشير إلى أن حدوث ضائقة ائتمانية يكون أقل حدة عندما يكون النظام المصرفي مرسلا بشكل جيد. ونتيجة لذلك، يمكن أن تكون التنظيمات مرتفعة التكاليف في الأوقات العادية، ولكن يمكن أن يكون لها مردود في أوقات الأزمات، فيما يتشابه كثيرا مع عقود التأمين.

الأزمة القادمة

بيّنت الأزمة المالية العالمية الأخيرة أن تقييم السلامة المالية للبنوك وقدرتها على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية ليس بالأمر السهل. ففي أعقاب الأزمة، تركّز الجهود التنظيمية على إعادة النظر في تعريف البنك القوي، بغية تحسين متابعة النظام المصرفي وتعزيز الرقابة عليه. إلا أن كفاءة المقاييس المقترحة حديثا لسلامة البنوك ستظل غير مثبتة إلى أن تقع الأزمة المالية القادمة.

لقد قمنا بدراسة الصلة بين قوة الميزانيات العمومية للبنوك والمعرض من القروض المصرفية خلال إحدى الأزمات من خلال منظور كل من المقاييس القديمة والجديدة. وخلصنا إلى أن المقاييس المقترحة في إطار بازل ٣ للتنظيم المصرفي مفيدة في تمييز البنوك الأكثر سلامة - أي البنوك التي حافظت على إقراض المؤسسات التجارية بعد الاضطراب المالي في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ - عن البنوك الأقل سلامة، أي البنوك التي قيدت الإقراض. وذلك يشعرا بالثقة في قدرة القواعد التنظيمية الجديدة على وضع نظام مصرفي أكثر أمانا ومرونة. ■

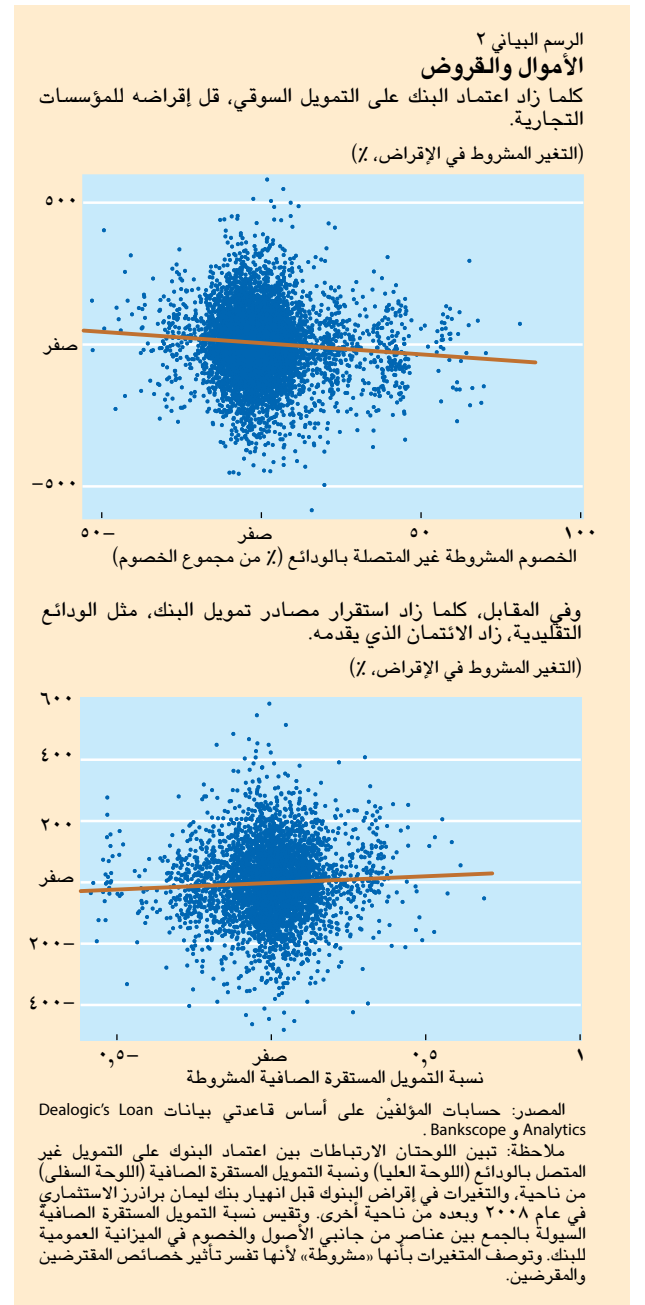
تومر كابان مدير مخاطر حافظة في مؤسسة فاني ماي، وكاميليا مينوايو اقتصادية في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2010, *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, BIS Report (December). www.bis.org/publ/bcbs188.pdf
- Blundell-Wignall, Adrian, and Paul Atkinson, 2010, "Thinking beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity," OECD Journal: Financial Market Trends, Vol. 2010, No. 1, pp. 1-23.
- Kapan, Tümer, and Camelia Minoiu, 2013, "Balance Sheet Strength and Bank Lending during the Global Financial Crisis," IMF Working Paper 13/102 (Washington: International Monetary Fund).
- Hanson, Samuel G., Anil K. Kashyap, and Jeremy C. Stein, 2011, "A Macroprudential Approach to Financial Regulation," Journal of Economic Perspectives, Vol. 25, No. 1, pp. 3-28.
- Ivashina, Victoria, and David Scharfstein, 2010 "Bank Lending during the Financial Crisis of 2008," Journal of Financial Economics, Vol. 97, No. 3, pp. 319-38.

باستعراض البنوك التي أفلتت من برائن الأزمة المالية الأخيرة، نجد أن البنوك التي كانت رسملتها أفضل قبل الأزمة استمرت أيضا في إقراض المؤسسات التجارية. ومن الأمور المهمة أن هذا الأثر التخفيفي لرأس المال لا يكون موجودا إلا في الحالات التي يقاس فيها رأس المال بمتغيرات تكون أقرب ما يكون إلى تعريف بازل ٣ (مثل نسبة الرفع المالي البسيط) وليس في الحالات التي تستند فيها مقاييس رأس المال التنظيمي إلى تعريف بازل ٢.

وتساعد النتيجة التي خلصنا إليها ومؤداها أن رأس المال المصرفي يسهم بدور تخفيفي في نقل صدمات القطاع المالي إلى الاقتصاد الحقيقي في توفير السياق المناسب للجدل الذي بدأ مؤخرا بشأن التكاليف والمنافع التي ينطوي عليها التنظيم المصرفي. وعلى وجه الخصوص، يرى كثيرون أن المتطلبات التنظيمية الجديدة، بما



استمرار السياسة بوسائل أخرى

كابول على متن طائرة عسكرية بعد وقت قصير من الغزو الأمريكي لأفغانستان، لمساعدة دوائر العسكريين والمخابرات على الاستفادة من نظام الحوالة القديم لتبديل العملة.

وعقب إنشاء وزارة الأمن الوطني، الذي جرد وزارة الخزانة من مصلحة الجمارك وجهاز الأمن السري، خضع ساراتي وزملاؤه من المعنيين بإنفاذ القانون في وزارة الخزانة لضغوط لإثبات جدوى وجودهم بالنسبة لخطة الأمن القومي. وظلوا يفعلون ذلك من خلال تطبيق جزاءات على مجموعة قليلة مختارة من البنوك «المارقة» التي كانت ضالعة في غسل الأموال للمتهربين من الجزاءات، وتجار المخدرات، والمنظمات الإرهابية. وفي وقت لاحق، تصعد استراتيجية الخزانة، منتصرة وعلى حق، بقرار من الرئيس المنتخب أوباما باستبقاء نائب وزير الخزانة ستيفوارت ليفي، الوجه العلني لبرنامج الجزاءات المفروضة على إيران من جانب وزارة الخزانة في إدارة بوش.

ويفترض كتاب حرب الخزانة أن معظم الناس ليسوا على دراية بدور وزارة الخزانة وصلاحياتها في تنفيذ الجزاءات واستخراج المعلومات المالية من البنوك، وتحليلها، والتفاوض بشأن معايير عالمية للتنظيم المالي وتبادل المعلومات، أو كيف ساعدت هذه الأنشطة الولايات المتحدة على تحقيق أهدافها. ومن المفيد أن ساراتي يستهل كتابه بعرض تاريخ موجز للجزاءات الاقتصادية، بدءاً من حرب البيلوبونيز في عام 432 قبل الميلاد وانتهاءً بالجزاءات الموجهة التي فرضتها إدارة الرئيس كلينتون على نظام ميلوسوفيتش، وتجار المخدرات الكولومبيين، وحزب الله، والقاعدة في التسعينات.

وبنهاية الكتاب، يتطرق ساراتي إلى بعض الانعكاسات الأوسع للسياسات التي اتبعها هو وزملاؤه خلال عقد ما بعد 9/11. وعلى وجه الخصوص، يشير المؤلف إلى أن حرب الخزانة قد فتحت الباب أمام المشكلات وأن الاقتصاد الأمريكي والقطاع المالي يمكن أن يكونا ذاتهما عرضة لخطوات مماثلة يقوم بها المنافسون الماليون والاقتصاديون. ولو كانت حرب الخزانة فعالة كما يقول ساراتي، فلعله من الأجدى أن تؤخذ تحذيراته على محمل الجد.

جودي مايرز

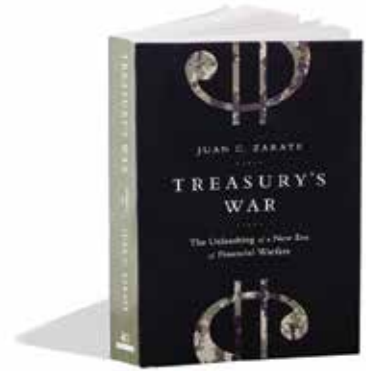
المستشار القانوني العام المساعد
إدارة الشؤون القانونية في صندوق
النقد الدولي

ذلك إلى عدة عوامل، منها عولمة الأسواق المالية والدور المحوري الذي يضطلع به الدولار في معاملات التجارة الدولية.

وهو يذكر على سبيل التلميح لا التصريح أن عددا كبيرا من التفويضات القانونية للخزانة قد أعد في إدارات سابقة، ولكنه يوضح أن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية كانت على استعداد، بعد 9/11، للإقدام على مخاطر وتنفيذ مبادرات كانت ستعتبر فيما سبق مثيرة للجدل بصورة مفرطة. وفي فترة مبكرة، قام وزير الخزانة بول أونيل بتوجيه رؤوسه لفرض جزاءات حتى في حالات كان فيها الأساس الوقائي هزيباً: وأسفرت إحدى هذه الحالات المتعلقة بالسويد الصوماليين المشتغلين في مجال تحويلات العاملين في الخارج عن احتجاجات تتعلق بحقوق الإنسان من الحكومة السويدية، وأسفرت أخرى عن صدور حكم ضده من جانب محكمة العدل الأوروبية.

ولكن ربما يكون أفضل مثال للوضع العدواني الجديد هو الإصدار السري لأوامر موجهة لإحضار سجلات جمعية الاتصالات السلكية واللاسلكية المالية بين البنوك على مستوى العالم («سويغت») – الهيئة العالمية التي تقدم خدمات الرسائل المالية الآمنة. ولكن رغم أن هذا البرنامج كان قانونياً بدرجة تامة ويدرار بعناية، فقد ثبت أنه من الصعب الدفاع عنه ومواصلته بعد أن أفصح عنه للجمهور في عام 2006. وقد أشار كثير من المراقبين أن برامج الجزاءات، غير المقترنة بإجراءات عسكرية، تمثل خياراً من بضعة خيارات محدودة نسبياً متاحة لاحتواء الطموحات النووية لكوريا الشمالية وإيران. ورغم أن ساراتي يسوق مبررات مقنعة ليثبت أن هذه التدابير كان لها تأثير حقيقي على النظم المستهدفة، فإن مسألة ما إذا كانت برامج الجزاءات فعالة في نهاية المطاف في تغيير حسابات هاتين الدولتين، ومدى فعاليتها، محل خلاف وقضية من الدرجة الثانية لا يعالجها كتاب ساراتي بصورة كاملة.

وبدلاً من ذلك، يعرض ساراتي سرداً إنسانياً بضمير المتكلم يساعد القارئ على فهم الطريقة التي كانت تصنع بها قرارات السياسة، ودوافع الأطراف الفاعلة، وشعورها. وهو يسرد كيف أنه شعر، حين كان بصحبة مجموعة من المسؤولين المعنيين بسياسات الخزانة، يرتدون بدلاً ويحملون حقائب أوراق، بأنه في المكان غير المناسب، وهو في رحلة جوية إلى



خوان ساراتي

Juan C. Zarate

حرب الخزانة

Treasury's War

تحرير حقبة جديدة من الحرب المالية

The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

PublicAffairs, New York, 2013, 336 pp., \$27.99 (cloth).

كتاب حرب الخزانة جولة موجهة لعقد من الجهود التي بذلتها حكومة الولايات المتحدة لممارسة نفوذها المالي والاقتصادي لتحقيق مصالحها الاستراتيجية وتغيير التوازن في صراعات مختلفة. ويتمتع خوان ساراتي بوضع جيد يؤهله لسرد هذه القصة، فهو قد انضم إلى وزارة الخزانة في حكومة الرئيس جورج بوش الأب بصفة وكيل نيابة سابق، شاب اجتماعياً، له مؤهلات في مكافحة الإرهاب، قبل أشهر قليلة من وقوع الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر 2001، وترقى ليصبح في نهاية الأمر نائب مستشار الأمن القومي.

وقد شارك ساراتي بصفة شخصية في كثير من التطورات التي يسردها في الكتاب، بما في ذلك «الحرب على الإرهاب»، والغزو الأمريكي للعراق، والجهود الرامية إلى احتواء الطموحات النووية لكوريا الشمالية وإيران، وإلى تقويض نظامي القذافي والأسد في ليبيا وسوريا.

وعقب 9/11، أصبحت الجزاءات المالية والاقتصادية ودور المخابرات المالية متزايدة الأهمية وأدوات فعالة في ترسانة الأمن القومي الأمريكي. ويرجع ساراتي

التغير لمواكبة العصر



ستيفن بيل وهوي فينغ

Stephen Bell and Hui Feng

صعود بنك الصين الشعبي

The Rise of the People's Bank of China

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 384 pp., \$55.00 (cloth).

بنك الصين الشعبي، وهو البنك المركزي لجمهورية الصين الشعبية، أكبر بنك مركزي في العالم، حسب بعض المقاييس. ففي نهاية عام ٢٠١٢، قدر بنك ستاندرد تشارترد البريطاني الميزانية العمومية لبنك الصين بمبلغ ٤,٥ تريليون دولار، أي أعلى من الميزانية العمومية للبنك المركزي الأوروبي (٣,٥ تريليون دولار)، والاحتياطي الفيدرالي الأمريكي (٣ تريليون دولار). ومقارنة بهذين البنكين وغيرهما من البنوك المركزية الكبرى، مثل بنك إنجلترا وبنك اليابان، يتميز بنك الصين المركزي من وجوه كثيرة. فيحكم أنه لم يتأسس إلا في عام ١٩٤٨، يكون حديث السن نسبياً، إلا أنه ترأس أسرع تحول هيكل اقتصاد كبير في تاريخ العالم. والأهم من ذلك، من وجهة نظر مؤلفي هذا الكتاب، أنه تغير في اقتصاد قام بتنفيذ إصلاحات اقتصادية على أساس السوق مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بنظام سياسي سلطوي.

وفي كتاب صعود بنك الصين الشعبي، يروي ستيفن بيل وهوي فينغ قصتين متميزتين: الأولى هي كيف أن البنك تطور داخل النظام السياسي الصيني، وثانياً، كيف تطورت علاقته بالاقتصاد الصيني والاقتصادات العالمية بمضي الوقت. ومن السهل أن ننسى مقدار التغير الذي شهده

الاقتصاد الصيني، حيث أسعار الفائدة للبنوك خاضعة للتنظيم، يكون من شبه المستحيل تحقيق أهداف السياسة النقدية بالاقتصار على استخدام سعر الإقراض الذي يحدده البنك المركزي. ولو كانت تجارب الاقتصادات الصاعدة الأخرى قد ذُكرت في هذا الموضوع لكان ذلك مفيداً لأغراض المقارنة، ولبيّن الشوط الذي يظل من الضروري أن تقطعه الصين، نظراً لأن النظام المالي الصيني لا يزال يخضع لقيود أكبر من القيود التي تخضع لها النظم المالية في الأسواق الصاعدة الكبيرة الأخرى. وبالمثل، فإن تصنيف المؤلفين للصين كإقتصاد في طور التحول وليس

يتميز بنك الصين المركزي من وجوه كثيرة .

اقتصاداً صاعداً يشعر القارئ بقدم هذا التصنيف، أو على الأحرى ربما يشير إلى تركيز تنظيري على ظروف الصين السياسية وليس ظروفها الاقتصادية. فمنذ عشرين عاماً، ربما كانت المجموعة الاقتصادية النظيرة للصين هي بلدان أوروبا وآسيا الوسطى التي تقوم بإصلاحات مشابهة، ولكن بعد انضمام ١١ بلداً منها إلى الاتحاد الأوروبي في حين ظلت الصين مركز الإنتاج الصناعي والتجاري على مستوى العالم، فإن هذا التصنيف يبدو أقل ملاءمة.

ويعكس صعود الصورة العامة العالمية لبنك الصين الشعبي اهتماماً متزايداً بثاني أكبر اقتصاد في العالم. وربما يكون الكتاب مثيراً لرجاء القراء الذين يلتزمون تقيماً استشرافياً لوجهة الاقتصاد الصيني، ولطريقة استمرار البنك في تعريف دوره مع تزايد نفوذ الصين. ولكن بالنظر إلى تاريخ الصين غير الاعتيادي والتحديات الديناميكية التي تواجهها، فبالنسبة للقراء الذين يلتزمون كتابياً يعرض تطور بنكها المركزي في سياق هيكلها المؤسسي الفريد، فسيكون صعود بنك الصين الشعبي موضع ترحيبهم.

جيمس والش

اقتصادي أول

إدارة آسيا والمحيط الهادئ في صندوق النقد الدولي

النظام المالي والاقتصادي في الصين، ومدى اختلاف التحديات التي فرضتها الأزمة المالية الآسيوية وبداية إصلاح ما بعد عام ١٩٧٨ وفترة الانفتاح عن التحديات المفروضة اليوم. ويعرض القسم الثاني مناقشة لأسعار الأصول وسياسة سعر الصرف الصينية، كمسألتين مهمتين تشغلان البنك المركزي في الوقت الحالي، في سرد تاريخي بتسلسل زمني واضح. إلا أن الهدف من هذا القسم هو بيان الطريقة التي تصدى بها البنك لتحديات متعاقبة، وليس تقييم مدى جودة أدائه، أو ما كان يمكن أن يحدث.

ويهيمن على النصف الأول من الكتاب تركيز مؤسسي وسرد، يمكن أن يجد القارئ العام صعوبة في قراءته. إلا أنه يثير عدداً من الرؤى المفيدة، منها أن تحرير الاقتصاد الصيني لم يكن يتطلب فقط تراجع دور الدولة عن التخطيط المركزي، وإنما كان يتطلب أيضاً تحركاً طليعياً من جانب الدولة باتجاه التنظيم. وكانت الحاجة إلى تجميع ائتلاف مؤيد للإصلاح في الصين سبباً لتفويض سلطة صناعة القرار الاقتصادي إلى المقاطعات، وهي عملية أصبحت الآن عنصراً حاسماً في الاستراتيجية الاقتصادية للصين إلى حد أن مصدرها ليس موضع تساؤل عموماً. ويعرض النصف الأول من الكتاب أيضاً سؤالاً (حسمه الاقتصاديون) بشأن ما إذا كان ينبغي أن تكون البنوك المركزية مستقلة، ولماذا، في إطار مثير للاهتمام. ولكن مع هذا التركيز المؤسسي وليس الاقتصادي الكلي، يبالغ المؤلفان بين الحين والآخر في مدى ما ذهب إليه بنك الصين المركزي في تطوره فينكران السياسات المصرفية التي يرجح بدرجة أكبر أن تكون أدوات لا بد منها، كدليل على مرونته، أو باعتبارها آثاراً للنظام السياسي الصيني. وعلى سبيل المثال، تحدد العمليات النقدية للبنك الأهداف الكمية للانتماء والمجملات النقدية وأسعار الفائدة، بخلاف البنوك المركزية في الاقتصادات المتقدمة، التي تقوم في الظروف العادية بالتركيز على سعر واحدة للفائدة الموجهة يؤثر على سوق النقد في الأجل القصير.

إلا أن منهج البنك المركزي الصيني شائع في البلدان التي تتسم نظمها المالية بسيولة كبيرة، بغض النظر عن توجهها السياسي. وفي الاقتصادات التي تشبه

برنامج الحلقات الدراسية



2013

ANNUAL MEETINGS

World Bank Group

International Monetary Fund

Washington, D.C.

تحديات عالمية وحلول عالمية

٨-١٣ أكتوبر، واشنطن العاصمة



ندعوكم إلى الانضمام إلينا خلال اجتماعاتنا السنوية لعام ٢٠١٣ في واشنطن العاصمة لحضور برنامج مثير للحلقات الدراسية التي تتناول عدة موضوعات رئيسية. وتتضمن هذه الموضوعات سبل حشد الإجراءات العالمية للقضاء على الفقر المدقع؛ والتعاون على الصعيد العالمي لزيادة الوظائف والنمو وإدارة المخاطر؛ والحفاظ على النمو في الأسواق المتقدمة والصاعدة واقتصادات الحدود والدول الهشة؛ وتتبع النمو الشامل باعتباره أساسا للرخاء المشترك؛ والتعامل مع الآثار الانتشارية للسياسات النقدية غير التقليدية عبر البلدان؛ وبيان المبررات الاقتصادية للإجراءات اللازمة في مجال المناخ؛ وإدارة المخاطر من أجل التنمية. وتضم حلقاتنا الدراسية قادة للفكر وخبراء في مجال السياسات لمناقشة وتحليل القضايا التي تؤثر على الاقتصاد الدولي العالمي والتنمية العالمية. ونود أن نسمع آراءكم، لذا انضموا إلينا على تويتر في #IMFmeets و #WBLive.



- جيم يونغ كيم، رئيس مجموعة البنك الدولي
- كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي

للاطلاع على مزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى الموقع الإلكتروني <http://pos.bankfundmeetings.org/>



التمويل والتنمية، سبتمبر ٢٠١٣ - ٨ دولارات



MFIAA2013003

مجموعة البنك الدولي ■ صندوق النقد الدولي