



في مركز الصدارة

أتش ريكس غوش

وكانت الركيزة الأساسية التي قام عليها النظام الجديد — الذي أطلق عليه اسم نظام بريتون وودز— وضع أسعار تعادل ثابتة ولكن قابلة للتعديل لمختلف العملات مقابل الدولار الأمريكي الذي تحدد قيمته بالذهب. وتم إنشاء صندوق النقد الدولي للمساعدة في إدارة هذا النظام. وكانت اتفاقية تأسيس الصندوق، التي تم التفاوض بشأنها خلال المؤتمر (حيث قدمت بلدان عديدة مشاركات قيمة)، انعكاسا واضحا للقوى التفاوضية النسبية لأهم البلدان الأعضاء في الصندوق. فقد عارضت الولايات المتحدة، التي توقعت أنها ستكون بلد الفائض الأول في المستقبل القريب، دعوة كينز لإنشاء "اتحاد مقاصد دولي" فهذا الاتحاد كان سيطبق عقوبات على بلدان الفائض الكبير وبلدان العجز الكبير على حد سواء، وكان يمكن الاستعانة به في تنظيم السيولة العالمية نظرا لأنه كان يقوم على عملة حساب صورية "البانكور". ولكن على الأقل فرض النظام الجديد قيودا على البلدان التي كانت تسعى إلى تحقيق مزايا تجارية غير عادلة. ولم يُسمح بخفض قيمة العملة إلا في حالات "الاختلال الأساسي"، بينما كان يُتوقع أن تلتزم البلدان التي تواجه عجزا مؤقتا في موازين مدفوعاتها، بتطبيق سعر التعادل مع إتاحة فرصة الاقتراض من صندوق النقد الدولي ("عمليات الشراء" بلغة الصندوق) لمساعدتها على التغلب على هذا العجز.

عمل الصندوق: بداية وشبه نهاية

كانت بداية صندوق النقد الدولي الرسمية في شهر ديسمبر عام ١٩٤٥ وكان عدد أعضائه آنذاك ٣٠ عضوا بينما كانت البلدان الأخرى بصدد إقرار القوانين المحلية اللازمة. وارتفع عدد الأعضاء إلى ٤٠ عضوا مع بداية العمليات في الأول من مارس عام ١٩٤٧، ثم اتسعت بعدها عضوية الصندوق

اجتمعت الوفود القادمة من ٤٤ دولة منذ ٧٠ عاما لحضور المؤتمر النقدي والمالي للدول المتحدة في بريتون وودز بولاية نيوهامبشير، كان الهدف هو تصميم نظام نقدي دولي جديد بغرض تصحيح الفوضى الاقتصادية في الفترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية — حالات التضخم المفرط والانكماش المرهق في عشرينات القرن الماضي، وتداعي قاعدة الذهب، وفترة الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي.

وكان التحدي الذي واجه خبراء النقد والمالية هو استحداث نظام يتيح للبلدان تصحيح اختلالاتها الخارجية دون اللجوء إلى التخفيضات التنافسية في سعر الصرف المثبطة لذاتها والسياسات التجارية التقييدية التي كانت تستخدم خلال الفترة ما بين الحربين العالميتين. فقد كان من اللازم توزيع أعباء التصحيح على نحو عادل بين بلدان الفائض وبلدان العجز، وتوفير سيولة عالمية كافية بهدف تعزيز نمو التجارة والدخول على مستوى العالم. واستنادا إلى جهود تمهيدية ضخمة (قام بأغلبها جون مينارد كينز من الخزانة البريطانية وهاري ديكستر وايت من الخزانة الأمريكية)، أنجزت الوفود خطوة استثنائية حيث استطاعت الاتفاق على النظام النقدي في فترة ما بعد الحرب خلال ثلاثة أسابيع فقط. وفي ختام المؤتمر، أشار وزير الخزانة الأمريكي هنري مورغنتاوا الابن، إلى أنه بالرغم من أن أعمال المؤتمر قد تبدو غامضة بالنسبة للجمهور، فإن النظام الجديد مرتبط "بأساسيات واقع الحياة اليومية". وقال إن ما تم تحقيقه في بريتون وودز كان "خطوة مبدئية ستتيح للدول مساعدة بعضها البعض في تحقيق التنمية الاقتصادية على نحو يحقق المنفعة المتبادلة والثراء للجميع".

طرات تغييرات هائلة على النظام النقدي الدولي خلال العقود السبعة الماضية، وتمكن صندوق النقد الدولي من التكيف معها.

١٩٥٢، ظهر مفهوم القروض الوقائية — أي استعداد الصندوق لإتاحة الأموال لبلد ما لاستعادة الثقة فيها وتشجيع التدفقات الرأس مالية الخاصة مما قد يجنب البلد الحاجة إلى استخدام نقود الصندوق فعلياً — في صورة اتفاق الاستعداد الائتماني. وفي عام ١٩٦٣، استحدث الصندوق تسهيل التمويل التعويضي إيماناً منه بأن التقلبات في أسعار السلع الأساسية كانت غالباً هي المصدر الرئيسي لمشكلات ميزان المدفوعات في الاقتصادات النامية. وإلى جانب تسهيل النفط الذي قدمه الصندوق عقب صدمة أسعار النفط الأولى، استحدث صندوق النقد الدولي تسهيل الصندوق الممدد في عام ١٩٧٤ استهدف به البلدان التي تواجه مشكلات أطول أجلاً في ميزان المدفوعات وذلك في سعيه المستمر إلى مساعدة أعضائه على تصحيح اختلالات ميزان المدفوعات "دون اللجوء إلى تدابير تؤدي إلى تقويض الرخاء الوطني أو الدولي".

وكانت أدوات الإقراض الجديدة تلك، لا سيما تسهيل الصندوق الممدد، إضافة مهمة إلى مجموعة أدوات الإقراض خلال ثمانينات القرن الماضي التي شهدت أزمة الديون في الاقتصادات النامية، عندما ارتفع حجم التزامات الإقراض من صندوق النقد الدولي من ٢ مليار وحدة حقوق سحب خاصة في عام ١٩٧٩ إلى ١٥ مليار وحدة حقوق سحب خاصة تقريباً في عام ١٩٨٣ (راجع الرسم البياني). وإلى جانب هذا التوسع في محفظة قروض الصندوق، اضطر الصندوق

واجه صندوق النقد الدولي أزمة وجودية إثر انهيار نظام بريتون وودز

إلى تطوير سياساته بشأن المتأخرات والشرطية وتصميم البرامج وتعديل هذه السياسات وإدخال التغييرات اللازمة عليها لتناسب مع التطورات. وبالنسبة للبلدان منخفضة الدخل، كان الابتكار الأهم هو التسهيل التمويلي للتصحيح الهيكلي في عام ١٩٨٦ — وتلاه التسهيل التمويلي المعزز للتصحيح الهيكلي في عام ١٩٨٧، وتسهيل النمو والحد من الفقر في عام ١٩٩٩ (يطلق عليه الآن الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر) — ومبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي تهدف إلى تخفيف أعباء الديون، والغرض منها مساعدة البلدان على تحقيق تصحيحات خارجية أقل ضرراً بالنمو الاقتصادي — وإن كان غالباً مع مزيد من الشروط الهيكلية في البرامج.

في أوقات الأزمات

قام صندوق النقد الدولي بتكييف قروضه مع الأزمات الاقتصادية المتتالية، حيث وصل حجم الإقراض إلى أعلى مستوياته على الإطلاق خلال الأزمة المالية العالمية. (ترتيبات الصندوق، إجمالي المبلغ المعتمد، بمليارات حقوق السحب الخاصة)



المصدر: قاعدة بيانات مراقبة اتفاقات صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: المبالغ من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١ بمليارات الدولارات الأمريكية ومن ١٩٧٢ إلى ٢٠١٣ بمليارات حقوق السحب الخاصة.



اتساعاً كبيراً بدءاً من البلدان الأوروبية التي دمرتها الحروب ودول المحور المتحاربة السابقة، وتلاها العديد من الاقتصادات النامية التي كانت قد حصلت على استقلاليتها في الآونة الأخيرة، وانتهاءً بجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية في تسعينات القرن العشرين.

وفي منتصف ستينات القرن الماضي، بدأت الضغوط تواجه نظام بريتون وودز بسبب حالات العجز المستمرة في ميزان المدفوعات الأمريكي والتي تحولت على إثرها نقص الدولار في أعقاب الحرب إلى تخمة دولارات. وفي ظل تثبيت قيمة الدولار مقابل الذهب، كانت المشكلة الرئيسية من منظور الولايات المتحدة تكمن في وضع بلدان الفائض على مسار التصحيح (ألمانيا واليابان أساساً، في ذلك الوقت). وبالنسبة لبقية العالم، كانت الأزمة تكمن في أن العجز الأمريكي هو مصدر السيولة النظامية، ولكن تزايد حجم الدولارات في خزائن البنوك المركزية الأجنبية أدى إلى زعزعة الثقة في قدرة الولايات المتحدة على توفير غطاء من الذهب لهذه الدولارات.

وكان الحل الذي جاء به صندوق النقد الدولي هو حقوق السحب الخاصة. وهي أصول احتياطية صورية (مماثلة إلى حد ما لعملة البانكور التي استحدثها كينز) من شأنها توفير السيولة دون الحاجة إلى عجز مقابل في بلدان عملات الاحتياطي. ولكن هذا الحل كان غير كاف وجاء متأخراً جداً. وهكذا انهار نظام بريتون وودز رغم ما تم اتخاذه من تدابير يائسة لترقيع النظام من خلال خطوط تبادل النقد الأجنبي بين البنوك المركزية في ستينات القرن الماضي ومحاوله يائسة أخيرة لإعادة مواءمة أسعار العملات بموجب اتفاقية سميتسونيان في عام ١٩٧١ بعدما علقت الولايات المتحدة تحويل احتياطيات الدولار إلى ذهب. وفي ظل الاضطرابات الحادة الناتجة عن صدمات

أسعار النفط في أواخر عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٤، كان من المستحيل إعادة تثبيت أسعار صرف العملات الرئيسية مقابل بعضها البعض. وواجه صندوق النقد الدولي أزمة وجودية إثر انهيار نظام بريتون وودز. وظهرت تساؤلات غير مستغربة حول أهمية منظمة كان الغرض من وجودها إدارة نظام لم يعد موجوداً بين ليلة وضحاها. وأصاب موظفي الصندوق حالة من اليأس دفعتهم إلى نشر رثاء ساخر عن مؤسستهم.

تقديم المساعدات

ولكن دور الصندوق في إقراض البلدان التي تواجه مشكلات في موازين مدفوعاتها جعله جزءاً ضرورياً من النظام النقدي الدولي، لا سيما بعد صدمات أسعار النفط. وكانت عمليات السحب الأولية من الصندوق (قامت فرنسا بأول عملية سحب في عام ١٩٤٧) في صورة "شراء مباشر" مما يعني أن البلد كان يسحب النقود بصورة فورية. غير أنه في وقت مبكر من عام



إلى دائرة الضوء المشكلة الأزلية المتمثلة في عدم اتساق توزيع أعباء التصحيح. وكانت هذه الاختلالات ضمن اختصاصات الصندوق الرقابية نظرا لارتباطها بسياسات أسعار الصرف في البلدان الأعضاء ولأنها كانت تشكل خطرا محتملا على استقرار النظام. ورغم إجراء "مشاورات متعددة الأطراف" في عام ٢٠٠٦ و صدور قرار عن مجلس محافظي الصندوق بهدف تعزيز نظام الرقابة عام ٢٠٠٧ (والذي تم دمجها لاحقا في قرار الرقابة الموحد الصادر عام ٢٠١٢)، لم يحقق

ولا يزال النظام النقدي الدولي يواجه نفس التحديات تقريبا التي كان يواجهها منذ ٧٠ عاما.

الصندوق أي نجاح يذكر في إقناع الاقتصادات الكبرى بإقرار سياسات من شأنها الحد من الاختلالات. وفي الوقت نفسه، قامت بلدان الأسواق الصاعدة بتحسين سياساتها الاقتصادية الكلية وتعزيز مؤسساتها مما أدى إلى تقليل حدوث الأزمات، ووصل إقراض الصندوق في منتصف الألفينيات إلى أدنى مستوياته خلال عدة عقود. وبدا مجددا أن الصندوق في طريقه إلى الزوال هذه المرة بسبب هذا التطور المفاجئ، حيث أصبح دخله الذي يأتي أغلبه من نشاط الإقراض غير كاف لتغطية تكلفة الرقابة والمساعدة الفنية.

دائرة كاملة

تبددت الشكوك في أهمية دور الصندوق إثر انهيار البنك الاستثماري الأمريكي ليمان براذرز وما تلاه من أزمة مالية عالمية، وبدأ الصندوق بعدها في ضخ سيولة في الاقتصاد العالمي من خلال تخصيص حقوق سحب خاصة. وزاد حجم القروض المقدمة من الصندوق — وبدأ بإقراض بلدان السوق الصاعدة في أوروبا وغيرها، ثم عدة أعضاء في منطقة اليورو، وأتاح لهذه البلدان تمويلا أطول أجلا (في صورة تسهيلات الصندوق الممددة) للتعامل مع المشكلات المطولة في موازين مدفوعاتها. وفي ظل زيادة الاعتماد المتبادل بين بلدان العالم ومخاطر انتقال العدوى، واستنادا إلى فكرة اتفاق الائتمانات، استحدثت الصندوق أدوات وقائية صريحة (مثل خط الائتمان المرن) لتعزيز الثقة. وردا على تهمة عدم اكتشاف الأزمة قبل وقوعها، قام الصندوق بتصميم مجموعة من الأدوات التحليلية تكون أكثر قدرة على اكتشاف الأزمات المالية وأثارها عبر الحدود وتجنبها والتخفيف من حدتها وحلها.

وفي الوقت الحالي، بلغ حجم محفظة القروض وأنشطة الرقابة والمساعدة الفنية المقدمة من الصندوق (أكبر بمقدار ثلاثة أضعاف تقريبا مقارنة بعام ١٩٩٠) أعلى مستوى له على الإطلاق — مدعوما بالتوسع في الأعمال البحثية والتحليلية — كما أصبح المركز المالي للصندوق أكثر استمرارية وأقل اعتمادا على الإقراض. ولا يزال النظام النقدي الدولي يواجه نفس التحديات تقريبا التي كان يواجهها منذ ٧٠ عاما، ولكن الشكل الظاهري لهذه التحديات، لا سيما نمو التدفقات الرأسمالية الخاصة، اتخذ صوراً مختلفة لم تطرأ على خيال البلدان المؤسسة.

وهكذا، فإن الإنجاز الحقيقي للمؤتمر النقدي والمالي لم يكن وضع نظام بريتون وودز، ولكن الإنجاز الحقيقي هو إنشاء مؤسسة تستطيع تلبية الاحتياجات المتغيرة لأعضائها وتقوم بذلك بالفعل — لتحسين الواقع اليومي الذي يعيشه الناس. ■

أتيش ريكس غوش هو مدير مساعد في إدارة البحوث بصندوق النقد الدولي.

ومع انقضاء أزمة الدين في أواخر ثمانينات القرن العشرين — وما صاحبها من قروض مقدمة من صندوق النقد الدولي — وإثارة التساؤلات مجددا حول أهمية دور المؤسسة، استطاع صندوق النقد الدولي العودة إلى مركز الصدارة هذه المرة من خلال مساعدة الاتحاد السوفييتي وأوروبا الوسطى والشرقية على التحول إلى نظام اقتصاد السوق. وكانت المساعدات المقدمة في جزء منها عبارة عن جهود مباشرة بغرض الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، ولكن تصميم البرامج في هذه البلدان غالبا ما كان يتطلب قيام الصندوق بتقديم المشورة (تضاعف حجم المساعدات الفنية المقدمة تقريبا بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٦) وفرض شروط أيضا بعيدة كل البعد عن اختصاصاته المعتادة — فيما يتصل بسياسة التسعير والخصخصة والحوكمة، على سبيل المثال.

وحققت برامج الإقراض المتاحة من الصندوق نقلة نوعية خلال أزمات الحساب الرأسمالي في الأسواق الصاعدة في تسعينات القرن الماضي، كانت أهمها الأزمات المالية في آسيا خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، ولكنها امتدت لسنوات طويلة على مدى العقد — بدءا من قيام المكسيك بخفض قيمة العملة في ديسمبر ١٩٩٤ إلى انهيار مجلس العملة الأرجنتيني في يناير ٢٠٠٢. وبخلاف ما استلزمته هذه الأزمات من تمويل كبير للتصدي لها، فقد أثارت تحديات تحليلية عديدة بالنسبة للصندوق (ولجميع المتخصصين في مجال الاقتصاد بوجه عام). وأصبح الصندوق طرفا في خلاف حول الاستجابات الملائمة من خلال السياسات، وكان عليه وضع أدوات جديدة وتضمين القطاع المالي وقطاع الشركات في تحليلاته الاقتصادية الكلية وتقديم المساعدة الفنية لهذين القطاعين.

رقابة صارمة أم رقابة غير صارمة

وبالرغم من أن نظام بريتون وودز لم يعد موجودا منذ أوائل سبعينات القرن الماضي، كان النظام النقدي الدولي لا يزال يواجه العديد من المشكلات التي واجهها مصمم النظام. ففي التقرير النهائي الذي عرضته لجنة العشرين (لجنة وزارية تم تشكيلها في يوليو ١٩٧٢ للنظر في إجراء إصلاحات في النظام النقدي الدولي) على مجلس محافظي الصندوق في يونيو ١٩٧٤ على سبيل المثال، أشارت إلى أن "تحقيق الاتساق بين التزامات جميع البلدان المدينة والدائنة على حد سواء" و"تعزيز إدارة السيولة العالمية" من الأهداف الرئيسية التي يلزم تحقيقها لإصلاح النظام النقدي الدولي.

وثبت مجددا أن الاتفاق أمر بعيد المنال. فبدلا من العودة إلى نظام بريتون وودز (ولكن مع توزيع أعباء التصحيح على نحو أكثر اتساقا بين البلدان)، دعت اتفاقية التأسيس المعدلة للصندوق إلى أن "يشرف على النظام النقدي الدولي لضمان كفاءة عمله ... ويمارس رقابة صارمة على سياسات أسعار الصرف في البلدان الأعضاء". وهكذا كان من المقرر أن يكون لنظام الرقابة شقان: رقابة ثنائية لضمان وفاء فرادى البلدان بالتزاماتها بموجب الاتفاقية (المعدلة)، ورقابة متعددة الأطراف للإشراف على عمل النظام. وكان ذلك بداية تقرير آفاق الاقتصاد العالمي في عام ١٩٨٠.

غير أن اتفاقية التأسيس المعدلة وقرار عام ١٩٧٧ المعني بالرقابة على سياسات سعر الصرف لم يتضمن إرشادات كثيرة حول كيفية إجراء الرقابة، وتطورت عملية الرقابة بالممارسة. ففي أواخر تسعينات القرن الماضي على سبيل المثال، اتضح أن الرقابة يتعين عدم قصرها على قضايا أسعار الصرف فحسب، بل يجب أن تشمل أيضا إجراء اختبارات سلامة دورية على البلدان الأعضاء كي لا تهدد آثار العدوى الناتجة عن الأزمات المالية استقرار النظام ككل.

ومع ظهور اختلالات الحساب الجاري الضخمة في الاقتصادات الكبرى (يطلق عليها الاختلالات العالمية) في مطلع الألفينيات، عادت