A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/46/385
18 September 1991
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الدورة السادسة والاربعون
البند ٧٨ من جدول الاعمال المؤقت*

التنمية والتعاون الاقتصادي الدولي

برامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في البلدان النامية

تقرير الامين العام

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
اولا	مقدمة	١ - ٩	٣
ثانيا	الاراء الناشئة بشان سياسات تحقيق الاستقرار	١٠ - ٣٢	٥
ثالثا	الابعاد الاجتماعية - السياسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتكيف	٣٣ - ٣٩	١٢
رابعا	عناصر جديدة في برامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف	٤٠ - ١١٤	١٤
	الف - الصدمات مقابل التدرج	٤١ - ٤٦	١٤
	باء - نطاق إصلاحات السياسات	٤٧ - ٥١	١٦
	جيم - التسلسل	٥٢ - ٥٨	١٧
	دال - إصلاح القطاع العام	٥٩ - ٦٢	١٩
	هاء - تنسيق الاستثمار الخاص	٦٣ - ٧٢	٢١

* A/46/150 .

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
واو - اتباع نهج متناغم إزاء الاستثمار العام	٧٣ - ٧٧	٢٣
زاي - السياسات القطاعية	٧٨ - ٨١	٢٧
حاء - فهم السياسات بشكل صحيح	٨٢ - ٨٦	٢٨
طاء - الضوابط المؤقتة	٨٧ - ٩١	٢٩
ياء - الكوابح الإسمية	٩٢ - ٩٩	٣٠
كاف - خفض الديون	١٠٠-١٠٧	٣٢
لام - إصلاح السياسات في الاقتصادات الاشتراكية	١٠٨-١١٤	٣٤
خامسا - الاستنتاجات فيما يتعلق بالاقتراض الموجه نحو تغيير السياسة العامة	١١٥-١٢٣	٣٥

أولا - مقدمة

١ - طفت على السياسة الاقتصادية في عدد كبير جدا من البلدان النامية في الثمانينات مشاكل خطيرة في الاقتصاد الكلي من حيث الميزان الخارجي والداخلي كما طفت عليها صعوبات نشأت من برامج تحقيق الاستقرار والتكيف التي وضعت قيد التنفيذ لمواجهة تلك المشاكل . واستمر هذا الاتجاه إلى التسعينات . وقد نشأت موازين المدفوعات من التقاء مجموعة عوامل غير مواتية ، أهمها حدوث انخفاض مستمر في أسعار السلع الاساسية مما أدى إلى تدهور شديد في معدلات التبادل التجاري بالنسبة لمعظم البلدان النامية ، وارتفاع شديد في معدلات الفائدة الحقيقية بالمقارنة مع السبعينات ، وانخفاض مفاجئ وشديد في التدفقات الرأسمالية إلى تلك البلدان ، ولاسيما عقب أزمة الدين لعام ١٩٨٢ . وقد أدت هذه التطورات إلى تعقيد شديد في مشاكل إدارة الاقتصاد المحلي الكلي في كثير من البلدان . ففي أكثر من ثلثي البلدان النامية ، ولاسيما في افريقيا وأمريكا اللاتينية ، انخفض نصيب الفرد من الدخل الحقيقي في الثمانينات ، مما يدل على انتشار الصدمات الخارجية غير المواتية[(١)] .

٢ - ويكمن وراء فشل محاولات تحقيق الاستقرار في العقد الماضي الافتقار إلى المثابرة في جهود التكيف المحلية وندرة الدعم المالي الخارجي . وحتى في الحالات النادرة التي تم فيها تحقيق قدر يسير من تثبيت الاسعار ، ظل الركود الاقتصادي هو القاعدة .

٣ - كان العقد الماضي مخيبا للآمال من حيث النتائج الاقتصادية ، لكنه كان غنيا من حيث التجربة الاقتصادية . فقد تراكمت الدروس في مجال السياسة الاقتصادية ، جاء معظمها من حالات الفشل العديدة ، لكن بعضها أيضا جاء من حالات النجاح القليلة . وقد تمخض عن ذلك تفهم أفضل لما يصلح وما لا يصلح في سياسات تحقيق الاستقرار والتكيف .

٤ - وقد جرت دراسات واسعة لهذه التجربة على المستوى الفني في السنوات الاخيرة[(٢)] . وكانت خبرات البلدان الإفرادية موضع تفحص فني استجابة للحاجة الى تحسين الكفاءة في مجال الإقراض المتعدد الاطراف المعتمد على السياسة . وبقيت كثير من المسائل بدون حل ، ومن الصعب التوصل إلى تعميمات ، لكن تم التوصل الى درجة معينة من التوافق بشأن مواضيع كانت قبل عشر سنوات موضع نقاش نظري حاد . وتأكدت

حقائق قديمة ، لكن أضيفت عناصر جديدة كثيرة لفهم التكيف المتوجه نحو النمو في البلدان النامية .

٥ - ويسعى هذا التقرير ، الذي أعد استجابة لقرار الجمعية العامة ١٩٤/٤٥ ، إلى تفهم دروس هذه التجارب والمناقشات ، بهدف الاسهام في تحسين المحاولات التي ستبذل في المستقبل لتحقيق الاستقرار والتكيف ، وبخاصة لتبين المساعدة التي يستطيع المجتمع الدولي أن يقدمها لجهود التكيف في كل من البلدان النامية .

٦ - ويناقش القسم الثاني من هذه الدراسة الآراء الآخذة في التبلور حول مسائل تحقيق الاستقرار والتكيف . إذ ماتزال حالات عدم الاستقرار المتواصل في موازين المدفوعات ، أيا كان أصلها ، السبب الرئيسي وراء الإقراض المعتمد على السياسة . وكلما ازداد عدد البلدان النامية التي تواجه نقصا حادا في القطع الاجنبي وتخلفت إلى الوراء ، تصبح القروض المشتركة المعتمدة على السياسة جزءا لابد منه من الجهود التي تبذلها المؤسسات المتعددة الاطراف للحيلولة دون حصول انهيار مالي كبير . ففي الوضع الذي ساد في أعقاب أزمة الديون ، كانت استعادة الآمال في حدوث نمو مواتٍ تتطلب أكثر من مجرد وجود استقرار قصير الأجل قائم على ضوابط الطلب بغرض ضغط الإنفاق الكلي . وكانت الفكرة من وراء قروض التكيف الهيكلي هي توفير التمويل من أجل بعث الحياة في موازين المدفوعات مع حفز تنفيذ الاصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى ايجاد بيئة محلية مواتية للنمو الاقتصادي . وسنبدأ باستعراض المناقشات بشأن البرامج الأولى القصيرة الأجل المرتبطة بإقراض صندوق النقد الدولي . وتقديم عرض لما يسمى بإجماع واشنطن ، على النحو الذي تتضمنه صفقات التكيف المتوسطة الأجل الحالية المشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي . كما تناقش التجارب المستحدثة في مجال تحقيق الاستقرار . ثم نصل إلى استنتاج أولي حول ما يشكل الرأي السائد اليوم بشأن برامج تحقيق الاستقرار المتوجهة نحو النمو بالنسبة للبلدان النامية .

٧ - ويعالج القسم الثالث الجوانب الاجتماعية - السياسية لسياسات تحقيق الاستقرار والتكيف في البلدان النامية . وكانت هذه الامور يغلب عليها الاهمال في الماضي ، أما اليوم فهي معترف بها بوصفها ذات أهمية كبيرة بالنسبة لنجاح جهود تحقيق الاستقرار والتكيف .

٨ - أما القسم الرابع فيناقش المواضيع الجديدة التي دخلت في المناقشة بشأن سياسات تحقيق الاستقرار وبرامج التكيف للبلدان النامية خلال العقد الماضي . وهذه

المواضيع هي التالية : (أ) الصدمات السياسية أو الصدمات الكبيرة ، مقابل الاتجاه التدريجي ؛ (ب) النطاق ، مقابل الكثافة ، في إصلاحات السياسة العامة ؛ (ج) الترتيب التتابعي لاصلاحات السياسة العامة ؛ (د) التكيف المالي الدائم واصلاح القطاع العام ؛ (هـ) تنسيق القرارات المتعلقة باستثمارات القطاع الخاص ؛ (و) الاستثمارات العامة في المرافق الاساسية ؛ (ز) السياسات القطاعية ؛ (ح) استقرار السياسة العامة وقابليتها للإستدامة ؛ (ط) الضوابط المؤقتة للاسعار وسياسات الدخل ؛ (ي) الكوابح الإسمية وشبكات السلامة المالية ؛ (ك) تخفيف الديون بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط ؛ (ل) المشاكل الخاصة للاقتصادات الاشتراكية سابقا .

٩ - ورغم أن معظم هذه المواضيع ما زالت خلافية ، فإن الدراسة تعرض في القسم الخامس (الاخير) مجموعة من الاستنتاجات بشأن الدور الذي يمكن أن يؤديه الاقراض الرسمي المعتمد على السياسة في دعم برامج تحقيق الاستقرار المتوجة نحو النمو في البلدان النامية .

ثانيا - الاراء الناشئة بشأن سياسات تحقيق الاستقرار

١٠ - من العسير تصور استقرار وتكيف متوجهين نحو النمو في البلدان النامية دون وجود نمو مستمر في الاقتصاد العالمي وظروف خارجية مواتية . فالترابط المتزايد في الاقتصاد العالمي يعني أيضا تعزيز الروابط بين الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية من خلال التجارة الدولية ، وأسعار السلع الاساسية ، ومعدلات الفائدة ، والتدفقات الرأسمالية . وهذه الروابط تؤدي الى فتح الفرص لكنها يمكن أيضا أن تكون مصدرا لحالات الإرباك والاضطراب . وسيكون للتعاون الدولي في توفير بيئة دولية مستقرة وداعمة أثر على آمال النمو ونجاح سياسات التكيف الخاصة بالبلدان النامية .

١١ - تتوقف الآمال في تحقيق نمو طويل الاجل على استمرار توسع التجارة الدولية . فالنمو الذي يعتمد على الصادرات يحتاج الى توسع في الاسواق . أما اذا لم يحدث نمو في التجارة العالمية وزادت الحمائية في الاسواق الرئيسية ، إن كان ذلك ممكنا في الاصل ، فلن تكون التنمية المحلية المعتمدة على الطلب ممكنة إلا لعدد قليل جدا من البلدان ، وفي مقابل تباطؤ شديد في نقل الابتكار التكنولوجي . ويتوقف نجاح السياسات المحلية الوطنية بصورة أكبر على امكانية التنبؤ ، والوضوح ،

والموثوقية في مجموعة من القواعد الدولية الخاصة بالتبادل التجاري التي يقبلها وينفذها جميع الشركاء التجاريين . أما الاضطراب فيما يتعلق بتلك القواعد في ضوء الشكوك الحالية حول النتيجة النهائية لجولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الاطراف ، فهو عقبة اضافية أمام البلدان التي تنفذ إصلاحات في سياساتها التجارية .

١٢ - وفي حالة وجود سيناريو لنمو اقتصادي عالمي منخفض ، يحتمل أن يستمر في التسعينات الضعف الذي طال أمده في أسعار السلع الاساسية بالقيمة الحقيقية . ومن الصعب بصورة خاصة امتصاص عدم الاستقرار في حصائل التصدير في البلدان الفقيرة والمدينة . ولا بد أن يؤخذ في الحسبان لدى تصميم سياسات تحقيق الاستقرار والتكيف ، من خلال ترتيبات طارئة ، امكانية حدوث صدمات كبيرة في معدلات التبادل التجاري لبلدان معينة نتيجة التقلب والتدهور في الاسعار الحقيقية للسلع الاولية .

١٣ - ونظرا لاحتمال بقاء أسعار الفائدة الحقيقية مرتفعة في التسعينات تأكد أنه ينبغي بذل جهود جماعية لتنشيط النمو الاقتصادي والتنمية ، بتخفيض تكلفة التمويل الدولي المقدم إلى البلدان النامية ، وتخفيض أعباء ديون البلدان النامية لدعم الاصلاحات ذات الوجهة الانمائية ، وتخفيض الاختلالات الضريبية في البلدان المتقدمة النمو التي تميل إلى استيعاب المدخرات العالمية ، وذلك بتخفيف البلبلة ، وزيادة الفرص المتاحة في مجالي التجارة والاستثمار ، لان من شأن استقرار البيئة الخارجية أن يقلل من احتمالات اخفاق محاولات التثبيت والتكيف .

١٤ - وقد توصلت الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية الثامنة عشرة المعقودة في حزيران/يونيه ١٩٩٠ ، إلى توافق في الآراء يعترف بأن تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية في البلدان النامية يقتضي تحسين البيئة الاقتصادية الدولية . وينص التوافق في الآراء أيضا على أنه "أخذ يبرز تدريجيا تلاق في الآراء بشأن رسم السياسة الاقتصادية ، بما في ذلك ضرورة اتباع سياسات سليمة في مجال الاقتصاد الكلي ، وتعزيز التنافس"(٣) .

١٥ - وكانت برامج التثبيت المبكرة التي ترتبط في العادة بالترتيبات الاحتياطية لصندوق النقد الدولي ، وخاصة في أمريكا اللاتينية ، تستند إلى تشخيص بسيط للمشاكل التي تواجهها هذه البلدان في مجالي ميزان المدفوعات والتضخم ، فالمشكلة الاساسية

هي الافراط في "الانفاق الحكومي" الذي كان السبب الجذري لخسائر الاحتياطي الدولي والضغوط التضخمية المحلية على حد سواء ؛ ويزيد من حدة المشكلة تقييم العملات بشكل مبالغ فيه بالاضافة إلى فرض ضوابط كمية على الواردات بقصد تخفيض تكلفة السلع العمالية المستوردة والمدخلات الصناعية بصورة مصطنعة ؛ واخيرا ، يتسبب في فتور المدخرات الخاصة معدلات أسعار الفائدة الحقيقية السلبية بالاضافة إلى تقنين توزيع الائتمان بشكل تمييزي .

١٦ - وهكذا سيطرت قاعدتان أساسيتان على برامج الصندوق في مجال تحقيق الاستقرار ، وهما : موازنة الميزانية وتصحيح الاسعار ؛ فالاعتدال في الانفاق الحكومي ، وتخفيض قيمة العملة كثيرا ، ووجود أسعار فائدة محلية حقيقية إيجابية ، يسهم في الحد من تقنين توزيع العملات الاجنبية وتخصيص الائتمان المحلي ويساعد في حل مشاكل موازين المدفوعات والتضخم (٤) .

١٧ - ولم يأبه هذا الرأي كثيرا بوجود مشاكل هيكلية محلية وبيئات خارجية سلبية . ويعزو صندوق النقد الدولي النوع الاول من المشاكل مما يتبين من بطء الاستجابة السعرية ، ونقص العملات الاجنبية ، وانخفاض المدخرات المحلية ، إلى الغلو في مشاريع التصنيع الطموحة لاستبدال الواردات تحت الإدارة الحكومية . ويتجاهل هذا الرأي المصاعب الخارجية أيضا ، فهو يزعم أن اقتصادات البلدان النامية صغيرة للغاية في مواجهة سائر انحاء العالم ولهذا فإنها تواجه طلبا خارجيا شديد المرونة على صادراتها وعرضا خارجيا شديد المرونة لرأس المال الاجنبي : وإذا لم تصدّر البلدان النامية المزيد من السلع ، وإذا لم تجتذب المزيد من الاستثمارات الاجنبية ، فسبب ذلك هو أن الحوافز المحلية خاطئة .

١٨ - لقد نشأ تصميم الصندوق في ظل نظام بريتون وودز بوصفه مؤسسة نقدية تقدم الدعم المالي على أساس قصير الاجل . أما القروض الطويلة الاجل لدعم التنمية فكانت من اختصاص البنك الدولي . وقد اخذت ملامح المؤسستين تتشابك بصورة متزايدة عندما بدأ البنك الدولي يؤكد على منح القروض على أسس سياسية في بداية الثمانينات ، وبعد أن شرع في تقديم القروض في مجال التكيف الهيكلي في عام ١٩٨٠ . وعلى أثر الصدمة النفطية الاولى والصدمة النفطية الثانية ، وصدمة أسعار الفائدة في عام ١٩٧٩ ، والانتكاسات الاقتصادية التي تعاقبت على الصعيد العالمي في عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٢ ، وتوقف البنك الدولي عن منح قروض إلى البلدان النامية في عام ١٩٨٢ ، أصبحت القروض الممنوحة لاغراض التكيف ، بحلول نهاية الثمانينات ، تحتل الثلث تقريبا من مجموع القروض التي التزم بها البنك الدولي .

١٩ - واتضح من هذه السلسلة المتعاقبة من الصدمات الخارجية السلبية ، التي تماثل في مداها صدمات الثلاثينات ، أن البلدان النامية تواجه بيئة خارجية غير مواتية بتاتا . وكان لا بد من بذل جهود كبيرة لإحداث تكيف هيكلي ، ولكن ذلك لن يتحقق عن طريق توصيات الصندوق التقليدية في مجال السياسة العامة وحدها .

٢٠ - ويستدل من تجربة برامج الصندوق انه يوجد عدد من مواطن الضعف من أبرزها ما يلي : أولا ، تبين أن إجراء تخفيض كبير في قيمة العملة يؤدي إلى التضخم لان الاجور الحقيقية تقاوم هذا الاتجاه ، ولهذا عجزت كثير من البلدان التي طبقت هذه البرامج عن تحقيق الاهداف التي حددها الصندوق في مجال التضخم . ثانيا ، يؤدي إجراء تخفيض كبير في قيمة العملة غالبا إلى انحدار الانتاج الصناعي كثيرا عندما تصبح السلع الوسيطة المستوردة باهظة التكاليف فجأة دون أن ترتفع أسعار الصادرات بشكل مماثل . ومن شأن إجراء تخفيض كبير في قيمة العملة أن يرتب آثارا سلبية على ميزانية الحكومة عندما تكون إيرادات تعريفات الواردات والصادرات ضئيلة على أساس المقارنة بخدمة الديون الخارجية للقطاع العام . ثالثا ، تبين أن إجراء تسويات في الميزانية تحت تأثير الضغط لتلبية أهداف فترات الثلاثة شهور لا يدوم طويلا . ففي المدى القصير ، لا تنجح الحكومات بوجه عام إلاّ في "كبح العجز" ، الذي يتحقق غالبا بوقف الاستثمارات في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي التي يسهل تخفيضها على الرغم من شدة الحاجة إليها ؛ أما "كبح العجز" ذي الوجهة الانماثية ، اللازم لتثبيت الاسعار بصورة مستمرة ، فيحتاج إلى فترة زمنية أطول . رابعا ، لم تستجب المدخرات الخاصة بصورة ايجابية إلى أسعار الفائدة الحقيقية المرتفعة التي تقترن عادة ببرامج الصندوق : بل على العكس غالبا ما يؤدي الوضع المالي الهش المترتب على ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية إلى حالات إفلاس وانهيار مالي ، فضلا عن زيادة تكلفة خدمة الديون المحلية على الحكومة .

٢١ - ولدى إعادة النظر في مضمون برامج الصندوق ، كانت مساهمة البنك الدولي هي التأكيد على أنه ، بالاضافة إلى التثبيت ، تحتاج البلدان النامية كذلك إلى تحقيق تكيف هيكلي عن طريق اعتماد سياسات اقتصادية حرة . وهكذا أضيفت ثلاثة مبادئ جديدة إلى الصيغة الاصلية ذات المطلبين في مجال السياسة العامة . وتسربت هذه المجموعة المنقحة أيضا إلى برامج منح القروض من مصارف التنمية الإقليمية . وتستند التوصيات الجديدة للبنك الدولي/صندوق النقد الدولي بصدد تحقيق التكيف ، التي تسمى أحيانا توافق آراء واشنطن ، إلى خمسة مبادئ[٥] :

(أ) موازنة الميزانية ؛

(ب) تصحيح نسبي في الاسعار ؛

(ج) تحرير التجارة والاستثمار الاجنبي ؛

(د) التحول إلى الملكية الخاصة ؛

(هـ) تحرير السوق المحلية .

٢٢ - وكانت النية تتجه إلى تحقيق تحرير التجارة عن طريق سلسلة متتالية من الإجراءات ، تبدأ باستبدال الحصص بالتعريفات ، ثم تتبعها عملية توحيد التعريفات ، واخيرا إجراء تخفيض مبرمج في التعريفة الموحدة ، لكي تصبح التجارة الحرة حقيقة إلى حد كبير بعد مضي عدد من السنوات . ويعني تحرير الاستثمار الاجنبي أساسا تقديم معاملة غير تمييزية بالنسبة إلى الاستثمار من جانب المقيمين المحليين .

٢٣ - وينطوي التحويل إلى الملكية الخاصة (الخصخصة) أولا على انتقال الشركات التي كانت خاصة في الماضي ثم انتقلت ملكيتها لسبب أو آخر إلى القطاع العام ، إلى القطاع الخاص . وثانيا ، إغلاق المؤسسات العامة التي تتكبد خسائر واتخاذ إجراءات إفلاس لمعالجة هذه الحالات . وثالثا ، تحويل الشركات العامة الكبيرة التي كانت تعتبر في الماضي ذات أهمية استراتيجية ، إلى القطاع الخاص .

٢٤ - ويدخل في تحرير السوق المحلية من القيود اتخاذ إجراءات في مجال السياسة العامة في سوق السلع ، وسوق الايدي العاملة ، والاسواق المالية . وكان الهدف عادة هو تحرير هذه الاسواق من رقابة الحكومة والسماح بتحديد الاسعار بحرية في إطار العرض والطلب ، بيد أنه ينبغي إنشاء آليات لضمان حرية التنافس وإطار رشيد لتنظيم المصارف . وينطوي تحرير الاسواق كذلك على استحداث نظام قانوني ملائم لحماية حقوق الملكية وتفادي إساءة استعمال القوة السوقية(٦) .

٢٥ - وهناك نتيجة مشجعة ترتبت على برنامج الاعمال الموسع هذا تتمثل في اعتراف مؤسسات بريتون وودز بأن التكيف في البلدان النامية هو مهمة أكثر تعقيدا تستغرق وقتا أطول مما كان متوخى في نظرية صندوق النقد الدولي ، إذ يتعذر تناول مشاكل

التثبيت وموازين المدفوعات بصورة بنّاءة في إطار زمني قصير ، بل ينبغي أن ينظر إليها على أنها جزء أساسي من التحدي الانمائي . إلاّ أن النظرية التقليدية بقيت قائمة ، وهي أن بناء ثقة القطاع الخاص ، عن طريق مزيج من الضوابط الضريبية والسياسات الاقتصادية الحرة ، هو كل ما يلزم لنجاح الجهود في مجال التكيف لتحقيق النمو .

٢٦ - وقد حاولت "النهج المستحدثة"(٧) التي جربت في الثمانينات أن تأخذ في الاعتبار عدم مرونة التضخم وبطء استجابة الاسعار في إطار السياسة العامة التي تولي دورا كبيرا لتدخل الحكومة المباشر في مجال تنسيق الاسعار والدخول . ونظرا لوجود حاجة لوضع ضوابط عقلانية لا تفسد توازن حركة الاسعار وإنما تقتصر على حركة الاسعار المتأتية من التوقعات المستفادة من دروس الماضي ، فقد نتج عن ذلك توصيات في مجال السياسة العامة تتعلق بضوابط الاسعار ومعدلات أسعار الصرف وإلغاء مقايسة الاسعار . واخذت البرامج المستحدثة تقلل أيضا من أهمية التكيف المالي في وقت مبكر استنادا إلى النظرية القائلة بأن النجاح في تثبيت الاسعار(٨) وإيرادات الرسوم المتأتية من تلك العملة نتيجة إعادة تقييم عملة الاقتصاد سيحقق مكاسب مالية كبيرة .

٢٧ - لقد وقعت كثير من المناهج المستحدثة في الفخ بتخليها تماما عن برامج التكيف المالي ، وانتهى بها الامر إلى سلوك سبيل الرواج الشعبي ، بمعنى أنها اعتبرت أن أهمية الحصول على تأييد سياسي في المدى القصير تفوق أهمية بقاء البرنامج في المدى الطويل . ومن العناصر الرئيسية التي اتسم بها التضارب الداخلي في عدد من المحاولات المستحدثة لتحقيق الاستقرار ما يلي : محاولة مقاومة الانكماش في الاقتصاد قبل الاوان ، والتغييرات غير الملائمة في الاسعار النسبية ، وتجاهل الحوافز الاقتصادية اللازمة لاستعادة الاستثمارات ، واللجوء ، خطأ ، إلى سياسة التحرير المؤقت للواردات (كوسيلة لمنع ارتفاع الاسعار المحلية ، إذا كانت أسعار العملة غير ملائمة) . وتمثل الحالة في بيرو ، أثناء خطة إنتي ، أسوأ ما آلت إليه هذه التجارب ، على الرغم من وجود جرعات مختلفة من نفس العناصر في مشروع كروشادو في البرازيل خطة الجنوب (اوسترال) الارجنتين .

٢٨ - وقد ساعد إخفاق تجارب الرواج الشعبي التي تستند إلى التثبيت التوسعي على إيقاظ نقاد صندوق النقد الدولي . فقد ساد تفهم أفضل لضيق حدود ما هو ممكن في المدى القصير ، وكذلك للحاجة إلى إدخال إصلاحات شاملة في القطاع العام ، للإبقاء

على الاستثمارات الحكومية ذات الاهمية البالغة في الهيكل الاساسي الاجتماعي والاقتصادي ، دون اللجوء إلى التمويل التضخمي .

٢٩ - وقد أصبح من الواضح مؤخرا ضرورة تضييق الفجوة بين النهج التي كانت متضاربة في الماضي . وهذا "التقريب الفني" في الوقت الراهن يرجع جزئيا إلى إمعان النظر في اسباب فشل معظم الصيغ المتطرفة للبرامج الاصلية والمستحدثة على السواء ؛ لكنه يرجع ايضا إلى إمعان النظر في النجاح الذي حققته التجارب التي تمكنت من المزج بين العناصر الاصلية المستحدثة(٩) .

٣٠ - فقد تمكنت اسرائيل منذ عام ١٩٨٥ ، والمكسيك منذ عام ١٩٨٧ من المزج بين العناصر الاصلية والمستحدثة في برامجهما المتعلقة بالاستقرار الاقتصادي . وركزت هذه البرامج على الانضباط المالي والسياسات الموجهة نحو السوق ، لكنها لم تتردد في الاخذ بسياسات الدخول كوسيلة لتحقيق امتصاص سريع للتضخم مع تقليل الخسائر في الناتج . وكانت البرازيل في منتصف الستينات مثالا مبكرا لنجاح برنامج الاستقرار الاقتصادي المستحدثة .

٣١ - كما ساعد نجاح مبادرات التصنيع التي قام بها اقليم تايوان في الصين ، وجمهورية كوريا ، على التخفيف من حماس المشتركين في توافق آراء واشنطن إزاء قوة السياسات الاقتصادية المتحررة تماما في تشجيع التكيف الموجه نحو النمو . وأكدت هذه الحالات أن الانضباط المالي والتوجه نحو التجارة عنصران أساسيان في نجاح جهود التكيف ، لكنها بيّنت أيضا أهمية تنسيق دور الحكومة في مجالات لا تقتصر على التنمية البشرية (الصحة والتعليم) ، بل تشمل أيضا التكييف التكنولوجي وتوفير التمويل الطويل الاجل وتصميم سياسة صناعية موجهة نحو الاداء .

٣٢ - وفي مجال السياسة التجارية ، فإن أحد مصادر التوصية المعممة بشأن زيادة الانفتاح هي الدراسة الاستقصائية التي أجريت عن ٤١ اقتصادا تم تحليلها في تقرير عام ١٩٨٧ عن التنمية في العالم . ومنذ ذلك الحين تتحفظ دراسات عديدة في تأكيد الصلة بين الانفتاح والنمو . وعلاوة على ذلك ، لا يمكن للتوصيات المتعلقة بأنظمة السياسات التجارية في الاقتصادات النامية أن تتجاهل ما يحدث في البيئة الاقتصادية العامة وفي التجارة العالمية والتدفقات المالية في الوقت الذي يتم فيه وضع السياسات التجارية(١٠) .

ثالثا - الابعاد الاجتماعية - السياسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتكيف

٣٣ - اسفر تحليل التجارب المتعلقة بسياسات التكيف الهيكلي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الثمانينات عن توافق آخر في الآراء وهو : اهمية "ملكية" الحكومة المحلية للبرنامج . والفكرة الاساسية وراء ذلك بسيطة جدا : فلا يمكن حتى لافضل مجموعة من تدابير السياسات أن تنجح في بلد ما ، إذا لم تر الحكومة المسؤولة عن تنفيذها أن هذه المجموعة من التدابير تعبر عن مقاصدها . ولهذه الفكرة البسيطة آثار عملية هامة على وضع استراتيجيات في مجال السياسات وعلى المناقشات بين المسؤولين في الوكالات المتعددة الاطراف والسلطات المحلية بشأن تفاصيل البرامج . وهي تعني ، على سبيل المثال ، أنه ليس هناك ثمة أمل كبير في نجاح تنفيذ خطوات السياسات التي تم تقريرها بعد "التفاوض على المشروطيات على غرار ما يجري في السوق التجاري"(١١) .

٣٤ - ولسياسات التكيف تكلفتها السياسية ، حيث أن الحكومات المحلية تتعرض لسلسلة من الضغوط . وتنبع هذه الضغوط عادة من ثلاثة مصادر على الاقل هي : المستفيدون من الامر الواقع في الماضي ، والمتحمّلون مؤقتا لاعباء التكيف من حيث الخسائر في الإنتاج والبطالة القطاعية واختلالات الاستثمار ، وبالطبع أيضا ، النقاد المتشككون الذين تزداد أصواتهم علواً مع مرور الوقت قبل أن تتضح فائدة النتائج . وربما يكون أحد أسباب التخلي مبكرا عن الإصلاح في مجال السياسات هو عدم اقتناع الحكومة ذاتها - أو تحالف الاغلبية - بأنها على طريق السياسات الاقتصادية الصحيحة ، بل إنها في أفضل الاحوال تكون مقتنعة بأن عليها إظهار قدر من الانضباط لتعزيز "رضا" المانحين أو الدائنين أو الشركاء الدوليين . ويعني ذلك أن ضعف التأييد السياسي على الصعيد الداخلي يعد من أشد نقاط الضعف في معظم الاصلاحات المتعلقة بالتكيف(١٢) .

٣٥ - وثمة مصدر آخر للمقاومة السياسية التي قد تؤثر على نجاح البرنامج هو الاثر السلبي قصير الاجل على الفئات ذات الدخول المنخفضة . وقد يكون ذلك خطيرا بوجه خاص عندما يتعين البدء في خطوات في مجال السياسات تكون جذرية جدا مما يؤدي إلى إثارة اختلال قطاعي خطير في الموارد والعمالة لفترة من الزمن قد تكون أطول مما يمكن تحمله سياسيا . ومن ثَمَّ فإنه مع الانتقال إلى منظور طويل الاجل في مجال السياسات ، تصبح الابعاد الاجتماعية للتكيف جزءا من المناقشات المتعلقة بتصميم برامج التكيف(١٣) . وينبغي استحداث شبكات للامان لحماية الفقراء من هذه الاختلالات القصيرة الاجل الناجمة عن برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

٣٦ - ويتعين النظر بشكل واضح وصريح إلى مستويات الفقر والمؤشرات الاجتماعية كقيد لدى وضع السياسات ، وإلاّ فإنه سينظر إلى التكيف في أحسن الاحوال على أنه أسلوب باهظ التكاليف ولا مبرر له في حالات كثيرة ، لتحقيق الحصول على النقد الاجنبي ، ولن يؤدي إلى بناء أي دعم سياسي للسياسات الاقتصادية القابلة للإدامة بل ، بالاحرى ، سيوجد حوافز للعمل على استنباط وسائل للتغلب على المشروطيات التي تضعها الوكالات المتعددة الاطراف .

٣٧ - ولا بد من التسليم بوجود فجوة واسعة بين التكيف بالنسبة لمجموعة جديدة من القيود الدولية في حالة اقتصاد سوقي منظم وفي حالة اقتصاد نام بعد عقد من السياسات الكلية المحبطة ، وانخفاض النمو الاقتصادي وازدياد الاحوال الاجتماعية سوءا . وتتجه الاختلالات القائمة إلى تعزيز وتقوية بعضها البعض مع تزايد أوجه الخلل في مجالات السياسات نتيجة تطاول فترة التكيف . وبعد فترة طويلة من الضوابط المصطنعة ، فقد تصبح اختلالات السوق هي القاعدة ؛ ليس هذا فحسب ، وإنما قد تؤدي فرص الحصول على ريع اقتصادي سريع إلى نشوء جذور عميقة في أنماط السلوك المؤسسي والاجتماعي قد تتطلب إزالتها أكثر من مجرد إحداث تغييرات تشريعية وتوافر الارادة السياسية . ولسوف يستلزم ذلك انتهاج سياسات متسقة لفترة طويلة لن تتوافر فيها نتائج فعلية تضمن الاستمرارية السياسية لاولئك الذين شرعوا في هذه البرامج .

٣٨ - ويبدو ذلك مثيرا بوجه خاص عندما تحدث الاصلاحات في مجال السياسات في أعقاب تغيير رئيسي في القواعد الاقتصادية المتعلقة بحقوق الملكية ودور الدولة . ففي عدد كبير من البلدان الواقعة جنوب الصحراء ، كانت هناك محاولات بعد إنهاء الاستعمار لبناء اقتصادات اشتراكية على أنقاض عادات قبلية عميقة الجذور ، ولما باءت تلك المحاولات بالفشل تم استبدالها حاليا بمحاولات - جاءت محبطة أيضا - لإقامة رأسمالية بين عشية وضحاها . ويبدو أن هناك أملا لدى بعض البلدان في أن مجرد الإعلان عن النظام الجديد ، إلى جانب مساندة الوكالات الدولية المتعددة الاطراف ، سيجلب رؤوس الاموال الاجنبية . وليس من المرجح ، في الاحوال الراهنة ، أن تأتي الاستثمارات الطوعية وشيكا لمجرد أن حكومات هذه البلدان قد تمكنت من إقرار تشريع يرحب برأس المال الاجنبي . ولا يعني ذلك بالتأكيد أنه لا ينبغي إقرار هذه التشريعات ، ولكن لا ينبغي أن يستند التأييد السياسي لها إلى آمال زائفة وإلاّ فإنه لن يكون هناك استقرار في القواعد المتعلقة بالاستثمار الخاص . ولربما كان هذا الاستقرار هو أهم شرط لاجتذاب رأس المال الاجنبي .

٣٩ - والنتيجة هي أنه يلزم ، عند اختيار استراتيجية لتنفيذ البرنامج ، أن يؤخذ بعين الاعتبار احتمال انقضاء فترة طويلة بين اعتماد مجموعة من تدابير السياسات وتحقيق مكاسب سياسية من ورائها . فأولا ، لن يتحقق أي شيء من جعل فريق حكومي يقبل برنامجا لا يؤمن بمضمونه . وثانيا ، ينبغي أن تؤخذ في الحسبان التدابير الرامية إلى حماية الفئات ذات الدخول المنخفضة من الآثار السلبية المؤقتة للبرنامج باعتبار ذلك من بين تكاليف البرنامج ، حتى لا تتحول هذه الآثار إلى تحالف سياسي قوي مناهض للبرنامج . ولا ينبغي اتخاذ الجهود المبذولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي مبررا للحد من إشراك العناصر التي لها دور مؤثر في مصير البلد . فقد استخدمت في الماضي حجة الحاجة إلى مسار ثابت ومتسق للسياسة الاقتصادية لتبرير وجود أنظمة سلطوية كان يُدّعى بأنها توفر أفضل بيئة للتكيف الاقتصادي . وإذا جاز استخلاص أي نتيجة من تجربة الثمانينات في هذا الصدد ، فإن هذه الديكتاتوريات لم تتمكن من توفير أي بيئة مؤسسية يمكن فيها استمرار تكييف السياسات الاقتصادية في مسار متسق . وقد اتجه عدد كبير من البلدان النامية في الثمانينات نحو أنظمة سياسية أكثر انفتاحا . وتواجه الديمقراطيات الجديدة تحديا صعبا في توفير أساس جو سياسي مواتٍ لتحقيق تنمية اقتصادية طويلة الأجل وقابلة للاستمرار . ثالثا ، إن الدعم الخارجي للتدابير المعقولة التي تستند إلى تحالف سياسي غير متجانس ، قد تُفضي إلى تزايد عدم استقرار السياسات ، حيث قد يقتضي الأمر إجراء تغييرات متواترة في السياسات مما يؤدي إلى تزايد البلبلة .

رابعا - عناصر جديدة في برامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف

٤٠ - أضافت ذخيرة التجارب المكتسبة فيما يتعلق بسياسات الاستقرار الاقتصادي في البلدان النامية ، عناصر جديدة عديدة إلى المناقشات التي جرت في السابق . وما زال الجدل قائما فيما يتعلق بمعظم هذه المسائل الجديدة .

ألف - الصدمات مقابل التدرج

٤١ - نشأ الجدل فيما يتعلق بالصدمات مقابل التدرج ، بادئ ذي بدء ، في سياق معدلات تضخم تكاد تصل إلى مائة في المائة في الستينات ومعدلات تضخم زادت عن ذلك في السبعينات . ويبدو أن هذه المناقشات قد تمخضت عن اتفاق معين في الرأي في النهاية ، بعد أن عززتها محاولات تحقيق الاستقرار في الثمانينات . ومن أجل مكافحة

حدوث طفرة تضخمية ، في اقتصاد غير تضخمي عادة ، يمكن أن تكون أفضل سياسة تتبع هي إحداث صدمة نقدية ، تكشف بوضوح لجميع من يزاولون الانشطة الاقتصادية أن البنك المركزي لا يريد استيعاب سلوك تضخمي . ومن أجل مكافحة تضخم مزمن ، يُوصى باتباع النهج نفسه ، شريطة أن يكون قد تم كبح جماح العجز الحكومي ، وأن يتسنى في الوقت نفسه تحقيق التحرير الشديد في مقايسة الاسعار والاجور . ويمكن أن تساق فعلا كثير من الحجج لتأييد إحداث صدمة سياسية حينما يكون تحقيق الاستقرار الاقتصادي هو الموضوع الوحيد . ومن الغريب ، أن معظم المتحمسين للدفاع عن صدمات التثبيت "المستحدثة" في الثمانينات كانوا هم الذين ينتقدون الصدمات "التقليدية" في برامج الصندوق القديمة . وبناء على ذلك يبدو اليوم أن العلاج بالصدمات ، في سياق تحقيق الاستقرار ، يحظى بقبول لدى كل من وجهتي النظر التقليدية والمستحدثة .

٤٢ - تنحو المناقشات التي أجريت مؤخرا بشأن مزايا ومساوئ تغيير مدوٍّ باتجاه الاصلاحات الاقتصادية التحررية ، إلى المزج بين مسالتين مختلفتين : من ناحية ، التثبيت مع التكيف في سياق الصفقات الشاملة للصندوق والبنك الدولي لما بعد أزمة الديون ، ومن ناحية أخرى ، تحويل الاقتصادات الاشتراكية المخططة مركزيا سابقا إلى اقتصادات رأسمالية يدفعها الربح .

٤٣ - وفيما يتعلق بالتثبيت مع التكيف ، تشير الادلة المستقاة من الحالات الناجحة - شيلي اليوم ، وتركيا في الثمانينات ، والبرازيل في الستينات - بل وحالات النجاح المتوسط ، مثل غانا وجمهورية تنزانيا المتحدة في الثمانينات ، إلى أن التثبيت الموجه نحو النمو يتطلب فترة طويلة ، ومن ثم قدرا كبيرا من التعقل في الاخذ بالاصلاحات التحررية ، بغض النظر عما إذا كان البرنامج يبدأ بصدمة سياسات في سياق برنامج يدعمه صندوق النقد الدولي أو بنهج تدريجي يوضع محليا .

٤٤ - وفي حالة تحويل الاقتصادات الاشتراكية سابقا ، يبدو أن الحماس الذي أبدي من قبل لإحداث تغيير مدوٍّ أخذ يتضاءل ليفسح الطريق لنهج أكثر اعتدالا ، يؤكد على تحديد نواة من التغيرات الجوهرية المتعلقة بالسياسات ، على أساس تحليل دقيق لأوضاع البلد . وقد حدث هذا التغير في الاتجاه بعد سلسلة من التجارب التي باءت بالفشل لإحداث تغييرات مدوية ، مثل البرامج اليوغوسلافية في الثمانينات والبرامج التي نُفذت في غينيا - بيساو وموزامبيق ، ناهيك عن حالة بولندا مؤخرا .

٤٥ - وحتى في حالة اصلاحات السياسات التي تقترح إحداث تغيير جذري بدرجة أقل من التحول الكامل إلى الرأسمالية ، تحول الحماس المبدئي بشأن إحداث صدمات السياسات إلى وضع "تسلسل" للسياسات محددة بصورة أكثر دقة . وهناك الآن نهج عملي أكثر نحو تحديد مجموعة فرعية من تغييرات السياسات ذات الأولوية . وتعتبر هذه استراتيجية أكثر حكمة من اعتماد صفقة سياسات شاملة ، تتعرض لخطر الفشل الذي يؤدي إلى انهيار المعنويات . ويعني هذا ، أولا ، إعطاء الأولوية لإزالة التشوهات الأكبر ، على سبيل المثال ، التشوهات التي تؤدي إلى خطر التضخم الجامح ، أو تسبب التقليص الحاد للمعروض من العملات الأجنبية . ويعني ، ثانيا ، منح أهمية عالية لمواصلة نوع من استقرار الأسعار - حتى حينما لا يكون هناك خطر مباشر لحدوث تضخم جامح - كشرط مسبق لنجاح برنامج التكيف . ويستلزم هذا تأجيل اتخاذ تدابير رفع الكفاءة حتى جولة ثانية من الاصلاحات .

٤٦ - وسارت المناقشة بشأن الصدمات مقابل التدرج أيضا في اتجاه إجراء نقاش أكثر فائدة وعملي أكثر بشأن نطاق وشدة تغيير السياسات .

باء - نطاق إصلاحات السياسات

٤٧ - تقدم التجارب المكتسبة أخيرا بشأن الاصلاحات الاقتصادية بعض الدروس الهامة بشأن النطاق المستصوب لاصلاحات السياسات . أولا ، يتوقف اختيار التدابير التي ستتخذ في بداية البرنامج ، بشكل قطعي ، على طبيعة الاختلالات والتشوهات البارزة ومن ثم ، تمثل مخاطر التضخم الجامح في بعض بلدان أمريكا اللاتينية ومسيس الحاجة إلى العملات الأجنبية التي تعاني منها معظم الاقتصادات الافريقية ، قضايا محورية تتطلب أولويات مختلفة كلية في مجال السياسات عند بدء أي برنامج للاصلاح . كذلك فإن التضخم الجامح الذي اجتاح بضعة بلدان نامية مخططة مركزيا حينما أخذت بإصلاحات سوقية المنحى ، مثل فييت نام ويوغوسلافيا ، هو ذو طبيعة مختلفة أيضا .

٤٨ - وقد لا يعاني البلد ، الذي يُمنى بتضخم جامح مكشوف أو مكبوت ، من قيود دولارية في المدى القصير ، حيث أن عدم انتظام الاقتصاد ربما يؤدي مهمة تقليص الاستيعاب المحلي والواردات ، إلى جانب تعزيز جاذبية الأنشطة المتصلة بالتصدير . بيد أن الأمر ربما يحتاج إلى شبكة أمان داعمة من العملات الأجنبية ، من أجل مواصلة مفعول صدمة مكافحة التضخم التي ستدل على نبذ الحكومة للتمويل التضخمي .

٤٩ - أما الاقتصاد الصغير الذي يعاني من مسيس الحاجة إلى العملات الاجنبية ، كما في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى ، فيسفر عن صورة مختلفة . فقد تؤدي إزالة تشوهات اسعار الصرف - ببساطة - إلى المزيد من عدم تنظيم الاقتصاد إذا لم تؤخذ في الحسبان - لدى إجراء تخفيض كبير في الانفاق الحكومي مثلا - التأخرات في استجابة العرض والافتقار إلى الثقة في سياسات الحكومة نتيجة لحالات الفشل السابقة .

٥٠ - بيد أنه بمجرد تحديد محور تركيز الخطوات الاولى في إصلاح السياسات ، تتبقى مسالة المدى الذي تذهب إليه كل خطوة : مدى تخفيض العملة ، ومدى تصحيح الاسعار العامة ، ومدى ارتفاع أسعار الفائدة - أو ما إذا كان ينبغي تحريرها من الضوابط . ويجب أن تأخذ هذه المقررات في الحسبان ، أولا ، أن سياسات التثبيت ستستمر لفترة طويلة في المستقبل ، ومن ثم ينبغي إيجاد توازن بين الحاجة إلى الإبقاء على اتساق السياسات لمدة طويلة وبين المزايا قصيرة الاجل لاتخاذ خطوات كبيرة . وهناك اعتبار ثان هو القوة السياسية والاقتصادية للفئات التي تتأثر تأثيرا سلبيا من جراء الخطوات المتعلقة بالسياسات ، والامكانيات التي تتاح للحكومة بهدف اتخاذ تدابير لتعويض أو حماية من يخسرون من جراء اتباع هذه السياسات . وما لم يكن الاقتصاد السياسي صحيحا ، ينبغي توخي الحصافة في تغيير الاسعار النسبية . وهناك اعتبار ثالث هو أنه بعد إجراء تخفيض كبير للعملة (إن كان ذلك يزيد من عرض العملات الاجنبية) أو تكيف مفرط في أسعار القطاع العام (إن كان ذلك يوفر ايرادات حكومية أعلى) ، يتاح للحكومة متسع لاستخدام كوابح إسمية أكثر مما تتاح لولا ذلك .

٥١ - والخلاصة أن العناصر الاساسية التي ينبغي أن تُشمل بادئ ذي بدء في صفقة السياسات الشاملة لا يمكن تحديدها سلفا وإنما تتوقف على القيود المتوقعة على تشغيل الاقتصاد بصورة مقبولة كحد أدنى . وفي معظم الحالات نجد أن التضخم الجامح وحالات النقص الحادة في العملات الاجنبية هي أهم الاختلالات ، التي تؤدي إلى إعاقة أسواق البلد والحيلولة دون أن يؤدي النظام الاقتصادي عمله في المدى القصير . وينبغي أن يركز نطاق صفقات السياسات الشاملة قدر الإمكان على إزالة القيود الواضحة ، وينبغي أن يراعى في تحرك خطوات السياسات أن مسيرة السياسات يحتمل أن تتواصل لمدة طويلة في المستقبل . ويؤدي هذا إلى مشكلة التسلسل .

جيم - التسلسل

٥٢ - يمكن إعلان تدابير التكيف جميعها في صفقة شاملة واحدة ، إلاّ أنه لا يمكن الاخذ بها جميعها من اليوم الاول . ويطرح هذا مشكلة التسلسل المناسب للاصلاحات . وقد

أكد البنك الدولي ضرورة تحقيق استقرار الاقتصاد أولا قبل اعتماد تدابير تكيف هيكلي (مثل التحرر وإلغاء الضوابط التنظيمية ، والخصخصة) ، وفي النهاية الاستثمار والنمو .

٥٣ - ويبدو أن إدراك الحاجة لهذا النوع من التسلسل قد نشأ أصلا كانعكاسات لحالات فشل ما يسمى بالتجارب النقدية المفتوحة في منتصف السبعينات في المخروط الجنوبي من أمريكا اللاتينية . وفي هذه الحالات ، كان الاتجاه هو الأخذ بتدابير التحرر قبل التكيف المالي . وقد ثبت أن عمر هذه التجارب قصير ، حيث أنها تنتهي بأزمات كبيرة في ميزان المدفوعات .

٥٤ - وكانت أمريكا اللاتينية أيضا مسرحا لمجموعة ثانية من تجارب التثبيت الفاشلة في منتصف الثمانينات ، منها ما سمي بمحاولات "التثبيت التوسعي" في الارجنتين (خطة أوسترال) ، والبرازيل (خطة كروشادو) وبيرو (خطة إنتي) . وفي هذه الحالات ، استُخدم التجميد المؤقت للأجور والأسعار ، ليس كمجرد آليات للتنسيق - وهو الدور الإيجابي المتوقع منها - وإنما كبدائل ، غير كافية ، للتكيف المالي والنقدي ، التي لم تستطع أو لم ترد حكومات تلك البلدان الأخذ به والإبقاء عليه .

٥٥ - ويستفاد من هذه المجموعة الثانية من التجارب التوسعية الفاشلة أن الوصفات القديمة المتمثلة في الانضباط المالي والتقشف النقدي والأسعار غير المشوهة قد لا تكفي ، وإن كانت عناصر ضرورية فعلا في أية محاولة يمكن المضي فيها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي . وإذا كان استئناف النمو هو الهدف النهائي ، فهو لا يمكن بلوغه إلاّ باتخاذ بعض الخطوات الوسيطة الحاسمة .

٥٦ - ويستفاد من المجموعة الأولى من التجارب النقدية المفتوحة الفاشلة ، أولا ، أن التكيف المالي يتعين أن يسبق التحرر ، وإلاّ فلا محيد عن ظهور اتجاهات للمضاربة . ثانيا ، أنه ينبغي أن يبدأ إلغاء الضوابط التنظيمية في الأسواق التي تتكيف ببطء أكثر ، أي ينبغي أن يأتي سوق العمل أولا ، ثم أسواق البضائع ، وفي النهاية الأسواق المالية . وبغير ذلك ، سيظهر نزوع إلى طفرات في أسعار الصرف وأسعار الفائدة ، نظرا لأن الأسواق المالية أسرع كثيرا في الاستجابة لحافز الأسعار من السوقين الآخرين .

٥٧ - وقد كان تحرير الاسواق المالية أحد الاهداف التي تتوخاها كثيرا الاصلاحات الهيكلية في الواقع . والهدف الاساسي واضح وهو : إيجاد الظروف التي تعكس فيها اسعار الفائدة السائدة في مختلف أشكال الدين معدلات المردود والاصول المفضلة لدى حائزي الثروات . ويعقد الامل على أنه ، مع التحرك في اتجاه إنشاء أسواق مالية تنافسية ، ستعكس أسعار مردود رأس المال الندرات النسبية بحيث تزيد من جاذبية استخدامات رؤوس الاموال التي تغتنم فرص الاستثمار الموجودة على أفضل نحو . وفي العادة ، تكون الاسواق المالية المقلصة خاضعة لضوابط تنظيمية شديدة ، تتباين ما بين احتكار كامل للقطاع العام للوساطة المالية وفرض ضوابط مباشرة على المعاملات او سقوف للاقتراض أو أسعار فوائد القروض ، وحماية المصارف المحلية ، وطائفة عريضة من القنوات المباشرة والإلزامية لتوجيه الاموال إلى أولويات استثمارية تحددها الحكومة . ويتوازى مع هذا تغشي القروض غير الرسمية بأسعار مرتفعة جدا فيما يسمى بالسوق المكبوحة . وعادة ما يعني تحرير السوق في هذا السياق تحرير أسعار الفائدة على القروض من الوسطاء الماليين ومردودات الاصول المالية ، كي يتسنى توجيه شطر اكبر من المدخرات الخاصة من خلال الاسواق المالية .

٥٨ - وهذا هو أحد الامثلة التي قد يؤدي فيها التسلسل الخاطئ الى عواقب وخيمة . فالاسواق المالية تنحو تجاه إظهار اختلالات لا حد لها في كل مكان تقريبا ؛ ومن ثم يشتد الإغراء بالاتجاه نحو تحرير القيود قبل أن يكون الوقت ملائما لذلك . وقد تكون نتيجة هذا التحرر من القيود قبل الاوان - كما يتبين من تجربة أمريكا اللاتينية الى حد كبير - هي حدوث تقلب شديد في أسعار الفائدة يحركه السلوك القائم على المضاربة وازدياد حالة البلبلة فيما يتعلق بتكاليف القروض دون أي مقابل موات من حيث تقوية المركز المالي ، وإعطاء أولوية واسعة النطاق "للتفكير المالي" في الاعمال التجارية الخاصة قبل تحقيق المرونة في المتوسط لتوفير المدخرات/الاستثمارات ، وأخيرا تيسير هروب رأس المال في ظل وجود درجة عالية من البلبلة في الاسواق المحلية قبل إمكانية اجتذاب رؤوس الاموال الاجنبية في ظل نظام السياسة الجديدة .

دال - إصلاح القطاع العام

٥٩ - يشكل التكيف المالي أحد العناصر الهامة في عملية تسلسل الاصلاحات . ويستغرق تحقيق التكيف المالي الدائم وقتا طويلا . وما يمكن استخدامه على المدى القصير هو تدابير بديلة مؤقتة ، مثل الزيادة الحادة لمرة واحدة في أسعار القطاع العام ، وخفض الاستثمارات في الهياكل الاساسية ، وتأخير مدفوعات الدائنين والموردين

المحليين ، وتأجيل دفع تسويات المرتبات للموظفين الحكوميين ، وتأجيل سداد الدين الخارجي للقطاع العام . ومن شأن هذه التدابير أن تؤدي الى كبح العجز لا القضاء عليه . ومع اتخاذ هذه التدابير ، حتى ولو أمكن استيفاء معايير الاداء لفترة الثلاثة شهور التي يرصدها صندوق النقد الدولي ، فإن مشكلة الاختلال المالي الاساسية ستظل دونما حل .

٦٠ - ومن شأن القضاء على العجز - أي بلوغ ميزانية قادرة على الاستمرار لفترة أطول - أن ينطوي على تقليص الاستثمارات ، وإلغاء القيود ، والتعديلات الضريبية ، وتوحيد الديون ، وتغيير سياسات الموظفين ، ووضع إطار إداري للقطاع العام تحركه الحوافز . وينطوي أيضا على تطبيق نظام نقدي جديد يكون قادرا على تفادي ظهور حالات العجز شبه المالية في حسابات المصارف المركزية ، حتى في حالة السيطرة على الحسابات المالية للحكومة المركزية .

٦١ - ويعني هذا أن تحقيق التكيف المالي بصورة دائمة يقتضي إجراء تغييرات مؤسسية عميقة في طريقة إدارة وتفاعل الحكومة المركزية مع كيانات القطاع العام الاخرى ومع القطاع الخاص . والمطلوب هو القضاء على العجز الذي يحتمل أن ينشأ في الميزانية عن جميع الخصوم الحكومية الطارئة المتراكمة على مدى السنين ، في سياق نظام اقتصادي ساكن يقوم على ميزانية هشة ، بما يحقق الفائدة لمختلف فئات المصالح داخل القطاع العام وخارجه على السواء . وفي واقع الامر ، فإن القضاء على العجز في الميزانية يقتضي إجراء إصلاح شامل للقطاع العام ينطوي على عنصرين على الاقل هما : اتخاذ تدابير لتحسين كفاءة الاقتصاد ، واتخاذ تدابير لزيادة المدخرات العامة . ويقتضي ذلك إجراء الاصلاح المالي بمفهومه الواسع ، الذي ينطوي عادة على إعادة تشكيل هيكل الدين "الداخلي والخارجي" ، وإلغاء الاستحقاقات القائمة على الريع الاقتصادي السريع ، وإغلاق المؤسسات الحكومية الميئوس منها ، واعتماد نظام ضرائبي أكثر كفاءة . ولكن هذا الإصلاح ينطوي أيضا في العادة على إعداد قواعد دستورية وإطار تنظيمي موجه نحو الاداء فيما يتعلق بتدخل الدولة ، يجعل من الصعب الإنفاق على حساب العجز بشكل لا يتسم بالمسؤولية ، كما يجعل قواعد اللعبة بالنسبة للمستثمرين في القطاع الخاص أكثر استقرارا .

٦٢ - والمشكلة هي أن تحقيق التكيف المالي الدائم على النحو الذي ينعكس في تحديد مهام يتم الاضطلاع بها من أجل اصلاح القطاع العام واصدار التشاريع اللازمة ، يستغرق وقتا طويلا . ففي بداية البرنامج ، لا تتوفر إلا تدابير مؤقتة . ولكن تطبيق برنامج

قوي لإصلاح القطاع العام لا يمكن تأجيله حتى يتحقق الاستقرار ، لأن ذلك لن يتأتى قبل أن يقتنع أصحاب المصالح الاقتصادية بأن التكيف المالي الدائم يسير في طريقه . ومن هنا يجيء الدور الذي يمكن أن يقوم به التعاون الدولي في تصميم برامج تحقيق الاستقرار ، ويكون هذا التعاون في شكل قروض للتكيف القطاعي تهدف الى دعم إصلاح القطاع العام بصورة شاملة .

هاء - تنسيق الاستثمار الخاص

٦٣ - إن أحد الدروس الاساسية المستفادة من التجربة هو أن تحقيق الاستقرار في البلدان التي تعاني من ارتفاع التضخم بصورة مزمنة هو عملية تستغرق وقتا طويلا ، لا عاما أو عامين ، ولكن على الارجح عقدا أو بعض عقد .

٦٤ - وإذا وصل التضخم الى مستوى التضخم الجامح ، كما كانت عليه الحال في بوليفيا في أوائل الثمانينات ، يمكن للتضخم أن ينخفض انخفاضا سريعا بصورة تلقائية تقريبا بمجرد تنفيذ برنامج صارم لمكافحة التضخم . ويعزى ذلك الى أن هذه الاقتصادات تصبح أساسا مقومة بالدولار ، من حيث تحديد الاسعار والاجور وتحديد قيمة الاصول المالية . وفي هذه الحالات ، فإن إجراء تكيف مالي صارم مقرون بربط العملة المحلية بالدولار يمكن أن يؤدي ، بصورة تكاد أن تكون تلقائية ، الى استقرار الاسعار .

٦٥ - بيد أنه حتى في هذه الحالات النادرة ، وبغية تجنب إنهيار نظام أسعار الصرف المستقرة ، يبدو أن بناء الثقة في الموقف الجديد المتعلق بالسياسة الاقتصادية يستلزم إجراء تكيف مالي صارم وإحكام الرقابة على النقود . غير أن هذه السياسات التقليصية مناوئة لإيجاد مناخ اقتصادي ملائم لاستعادة النمو .

٦٦ - ولعل شيلي هي المثال الوحيد على البلد الذي عانى من تضخم مزمن وتمكن بنجاح من تحقيق الاستقرار لاقتصاده (مع أن معدلات التضخم حتى الآن تقع في نطاق متوسط سنوي قدره ٢٠ في المائة) . والدرس الذي يمكن استخلاصه من تجربة شيلي هو أن تخفيف التضخم المزمن باستخدام الطرق التقليدية يمكن أن يتم بنجاح ، ولكن العلاج قد يستغرق عقدا بل وأكثر من عقد . وخلال هذه الفترة يجب الالتزام بصورة مثابرة بالانضباط المالي والنقدي . ويبدو أن هذه المثابرة هي المفتاح الرئيسي لتحقيق النجاح وليس تطبيق أنواع معينة من أسعار الصرف أو سياسات الاجور . والعيوب الرئيسية التي تشوب هذا النجاح هي المتوسط المنخفض نسبيا لمعدل النمو والازمات الحادة التي هزت الاقتصاد الشيلي على مدى هذه الفترة .

٦٧ - إن نجاح تجربة تحقيق الاستقرار في شيلي والتجارب التي لا تزال جارية في إسرائيل والمكسيك من شأنه أن يؤكد الحقائق الراسخة القائلة بأن التقشف المالي وأسعار الصرف الحقيقية التنافسية والاسواق المالية السليمة والتحرر من القيود هي أمور لازمة لتحقيق الاستقرار وهي شروط مسبقة لاستئناف النمو . بيد أن هذه الحالات تظهر أيضا الحاجة إلى التمييز بين الشروط الضرورية والشروط الكافية . فالتكيف ضروري تماما ، لكنه قد لا يكون كافيا . ولأن مالكي الاصول يتمتعون بخيار الانتظار ، فإنهم يميلون إلى تأجيل إعادة رؤوس الاموال الهاربة كما يميل المستثمرون إلى تأخير البدء في المشاريع . ويؤدي ذلك إلى وجود مشكلة هامة تتعلق بالتنسيق ، وهو عنصر جديد في برامج تحقيق الاستقرار الموجهة نحو النمو لم تسلم به النهج التقليدية عادة .

٦٨ - ونظرا لأن الاستثمار المادي لا يمكن ، إلى حد ما ، عكس اتجاهه ، فإن السلوك المعقول في القطاع الخاص يقتضي حجب الاستثمار إلى أن يتبدد جانب كبير مما تبقى من حالة البلبلة فيما يتعلق بنجاح الإصلاحات . وبدون الاستثمار ، يصبح من غير المحتمل أن تثبت الإصلاحات قدرتها على الاستمرار ؛ ولكن الاستثمار لن يكون مواتيا في وجود حالة من البلبلة فيما يتعلق بالسياسات التي يتعين اتباعها في المستقبل . ومن هنا كان ما تم التوصل إليه من نتيجة لا تبعث على الارتياح وهي أن نجاح السياسات قد يعتمد إلى حد لا يستهان به على سيكولوجية توقعات القطاع الخاص .

٦٩ - وقد ينتهي الأمر بحدوث عكس لاتجاه الإصلاح لا لسبب سوى أن هناك توقعا سائدا بأنه لن يستمر . وحتى لو كان هذا التوقع لا يقوم على أسس متينة فقد يصل الى حد المصداقية . وهذا هو ما يدعو للقلق الآن بوجه خاص في الارجنتين والبرازيل وبيرو ، حيث تفضل العناصر الاقتصادية الانتظار قبل اتخاذ أي قرارات لا يمكن الرجوع فيها فيما يتعلق بالاستثمار وذلك بعد ما شهدته من فشل مجموعة من محاولات تحقيق الاستقرار .

٧٠ - والخلاصة هي أن هناك حاجة لإيجاد آلية للتنسيق يكون من شأنها التغلب على نزوع السوق التنافسية إلى الانتظار . ويحتاج الأمر إلى مراعاة الاعتبارات المتعلقة بالاقتصاد السياسي . ذلك أن ما تراه الاسواق إجراء كافيا فيما يتعلق بالسياسة قد يتجاوز ببساطة النطاق السياسي للحكومة الديمقراطية . وإذا مضت الحكومات إلى الحد الذي يمكن معه إيجاد الحوافز التي من شأنها أن تشكل الدافع وراء عودة رأس المال واستئناف الاستثمار على أساس الحساب الاقتصادي الخالص ، فإن ذلك قد يسفر عن تخفيضات حقيقية في الاجور قد تكون بالغة الحدة على نحو يدعو مالكي الاصول إلى اعتبار ذلك

البلد موقعا محفوفا بالمخاطر من الناحية السياسية . وفي أعقاب حدوث صدمة رئيسية للاقتصاد الكلي ، فقد يتعذر على الاسواق التنافسية ذاتها أن تستعيد توازنها . ويبدو أن إيجاد آلية للتنسيق وفقا لما تتيحه السياسات القطاعية هو أمر ضروري لاستئناف النمو بعد تحقيق الاستقرار .

٧١ - كذلك فإن دور التوقعات "خيار الانتظار" يبرز أن الاهمية الاستراتيجية للقروض التي تستهدف تحقيق الاستقرار في مساعدة الحكومات على المضي في برامجها الإصلاحية . ومن الخطوات الحاسمة في هذا الاتجاه تأييد البلدان الدائنة لوقف تكاليف خدمة الدين الخارجي لفترة زمنية كبيرة . ويمكن لهذا الإجراء أن يوفر شبكة الامان المالي اللازمة ليس فقط من أجل اقصاء هجمات المضاربة المحتملة ، ولكن أيضا لحث المستثمرين على عكس اتجاه هروب رأس المال والبدء في المشاريع الاستثمارية . ويمكن للدعم الخارجي أن يغذي الثقة المحلية ومن ثم يؤدي إلى تجنب الوقوع في مصيدة التوقعات السلبية الذاتية فيما يتعلق بالاحتمالات المرتقبة لاي برنامج من برامج التكيف .

٧٢ - ويعد برنامج تحقيق الاستقرار الذي قامت به إسرائيل في عام ١٩٨٥ مثالا على ذلك . فالقرض الذي قدمته الولايات المتحدة لغرض تحقيق الاستقرار وقدره ١,٥ من بلايين دولارات الولايات المتحدة لم ينفق على الإطلاق من حيث تحويله إلى سلع مستوردة ، ولكن ذلك لا يعني أنه كان عديم الجدوى . بل على العكس من ذلك ، فإن الحكومة الإسرائيلية ، دون وجود هذا الضمان ، ربما كانت ستقع ضحية هجوم يقوم على المضاربة تتعرض له عملتها ، وربما لم تكن لتتمكن من تخطي الوقت اللازم للمضي في جهودها الراسية إلى تحقيق الاستقرار على أسس صلبة .

واو - اتباع نهج متناغم إزاء الاستثمار العام

٧٣ - من جملة النتائج التي أسفرت عنها المحاولات العديدة لتحقيق الاستقرار التي جرت في الثمانينات ، حدوث انخفاض في الاستثمارات (انظر الجدول - ١) كاستجابة من جانب الاستثمار الإجمالي لانخفاض الاستثمار العام الذي حدث نتيجة للاقتطاعات في الميزانية المالية . وكان الرأي المتعارف عليه يقول بأن أي تخفيض في الاستثمار العام ، بسبب تدابير التقشف التي تؤثر على الانفاق العام في مجموعه ، سيفتح المجال أمام الاستثمار الخاص الذي خرج من الساحة أصلا بعد أن زاحمه للافراط في الانفاق الرأسمالي الحكومي في ظل محدودية المدخرات . لذا كان من المفيد الاستعاضة عن الاستثمارات الحكومية باستثمارات خاصة هدفها الربح ومن شأنها أن تحقق مكاسب ايجابية للانتاجية الشاملة نتيجة استخدام أفضل للمدخرات القليلة .

٧٤ - وقد أظهر الدليل العملي الذي توفر في الثمانينات ، فيما يتعلق بالتكامل بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص ، ان النقصان في الاستثمار العام ربما يؤذي الاستثمار الخاص على المدى الطويل ، حتى وإن أدى الاستثمار العام ، في الاجل القصير ، الى إزاحة الاستثمار الخاص . ويبدو أن نوعية الاستثمار تمثل عاملا حاسما من عوامل حفز النمو ولا سيما في الحالات التي يتطلب فيها قصور البنى الاساسية اقامة مشاريع عامة كبيرة ومتكاملة تعزيزا لامكانيات الربحية الخاصة .(١٤) وتاسيسا على ذلك ، فإن الاثر السلبي لبعض الاقتطاعات من الانفاق العام يتجاوز الانخفاض في نشاط القطاع الخاص ، ولا سيما في قطاع التشييد وهو ما يحدث عندما تتوقف الحكومة عن إبرام عقود لتنفيذ أشغال عامة .

الجدول ١ - البلدان النامية : الاستثمار ، ١٩٨٠ - ١٩٨٩
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

الدولة والمجموعة	الاستثمار المحلي الإجمالي		
	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٩
جميع البلدان النامية	٢٥,٢	٢٣,٢	٢٤,٧
حسب المنطقة :			
أمريكا اللاتينية	٢٤,٠	١٧,٦	٢٠,٠
افريقيا	٢٣,١	١٩,٠	١٩,٣
غرب آسيا	٢١,٣	٢١,٦	٢٢,٠
جنوب آسيا وشرقها	٢٦,٤	٢٤,٩	٢٦,٧
البحر المتوسط	٢٢,٥	٢١,٥	٢٢,٩
حسب المجموعة التحليلية :			
بلدان ذات فائض في رأس المال	٢٠,٩	٢١,٨	٢٤,٩
بلدان مستوردة لرأس المال	٢٤,٢	٢٠,٨	٢٢,٧
بلدان مصدرة للطاقة	٢٥,١	٢١,٦	٢١,٤
بلدان مستوردة للطاقة	٢٣,٤	٢٠,١	٢٣,٢
بلدان حققت فائضا مؤخرا	٢٤,٣	٢٦,١	٢٩,٦
بلدان أخرى	٢٢,٣	١٨,٦	٢٠,٩
بند تذكيري :			
بلدان افريقيا الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى	٢٠,٠	١٨,٤	٢١,٦
خمسة عشرة بلدا مثقلا بالديون	٢٣,٩	١٦,٤	١٩,٨
بلدان نامية مختارة			
الارجنتين	٢٢,٢	٨,٥	١٢,٠
اندونيسيا	٢٤,٣	٢٤,٠	٢٣,٥
البرازيل	٢٢,٩	١٦,٧	٢٢,٤
بنغلاديش	١٥,١	١٢,٥	١١,٧

(يتبع)

الجدول ١ (تابع)

الدولة والمجموعة	الاستثمار المحلي الإجمالي		
	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٩
بلدان نامية مختارة (تابع)			
بيرو	٢٧,٥	٢٢,٤	١٩,٩
تايلند	٢٦,٤	٢٤,٠	٣٣,٥
تركيا	٢١,٩	٢١,٠	٢٣,٤
تونس	٢٩,٤	٢٦,٦	٢٣,٨
جمهورية تنزانيا المتحدة	٢٣,٠	١٥,٧	٢١,٢
جمهورية كوريا	٣١,٧	٢٩,٣	٣٤,٥
زامبيا	٢٣,٣	١٤,٩	١٦,٦
السودان	١٥,١	٤,٥	٩,١
الصين	٣٣,٢	٣٨,٧	٣٦,٤
كوت ديفوار	٢٨,٢	١٢,٦	١٠,٣
كينيا	٣٠,٠	٢٥,٩	٢٥,٥
مصر	٢٧,٥	٢٦,٧	١٩,٣
المكسيك	٢٧,٢	٢١,٩	١٩,٣
نيجيريا	٢٠,٥	٧,٥	١٢,٥
الهند	٢٢,٨	٢٥,٩	٢٣,٠

المصدر : دراسة الحالة الاقتصادية في العالم لعام ١٩٩١ ، الجدول الف - ١٢ (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.91.II.C.I) .

٧٥ - وقد تتمخض الاقتطاعات في المدفوعات الحكومية التي تنشأ عنها آثار تجميعية إيجابية هامة عن نتيجتين غير مستحبتين بالنسبة للاستثمار الخاص هما : وقف المشاريع الممكنة بسبب الافتقار الى الاموال الهيكلية المتكاملة في مجال البنى الاساسية ، وزيادة البلبلة .

٧٦ - من هنا يمكن تجنب عواقب سلبية طويلة الاجل ناشئة عن برامج التكيّف إذا استعيض عن التخفيضات العشوائية في الاستثمار العام بتحليل أدق للاولويات المتعلقة ببرامج الاستثمار . ويمكن تحسين أداء النمو في أعقاب برامج التكيف بمزيد من الوعي باوجه التكامل بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص .

٧٧ - وهناك أيضا حاجة لوقف اعتصار الطاقة المالية للحكومات الذي حدث في اطار عملية تدهور الحسابات المالية . إذ يمكن النظر الى العجز المالي على أنه زيادة الاستثمار العام بصورة مفرطة عن الادخار العام ، باعتبار أن الايرادات العامة تزيد بصورة أبطأ من الاستهلاك الحكومي مضافا اليه خدمة الديون ، في كل بلد بغير استثناء . وبذلك أضحت استعادة المدخرات العامة من أهم مسائل التكيف المالي ، رغم كونها مهملة لغاية الآن في برامج تحقيق الاستقرار في أعقاب أزمة الديون . ونظرا لان أي دين خارجي من شأنه أن يصبح دينا عاما في نهاية المطاف ، حتى لو بدأ خاصا في غالبيته ، فإن خدمة الديون لا تلبث أن تمتص المدخرات العامة . وهذا يتسم بأهمية خاصة في البلدان التي تكون فيها الحكومة مشتريا خالصا للنقد الاجنبي ، فضلا عن كونها مستثمرا هاما أو مصدر تمويل طويل الاجل للقطاع الخاص . وزيادة التركيز على انتعاش المدخرات العامة من شأنها أن تتيح التقليل من الاثر السلبي على معدل الاستثمار العام والخاص على السواء ، نتيجة لسياسات تحقيق الاستقرار والتكيف . وفي الوقت نفسه ، يتيح التعاون الدولي الرامي الى حل مشكلة الديون تحريرا جانب أكبر من المدخرات المحلية لاغراض الاستثمار (١٥) .

زاي - السياسات القطاعية

٧٨ - السياسات القطاعية هي آلية تنسيق ممكنة ، قادرة على تقليل البلبلة التي تعوق الاستثمار الخاص في أعقاب تجارب تحقيق الاستقرار .

٧٩ - وقد سبقت الاشارة الى أن مسألة سلوك الاستثمار الخاص في أعقاب سياسات تحقيق الاستقرار تتجاوز قضية "الاستثمار الخاص مقابل الاستثمار العام" . فهي تؤثر على قدرة

الحكومة على نقل أفكار واضحة ومستقرة عن قضايا من قبيل الأدوار النسبية للشركات الخاصة والمؤسسات الحكومية ، فضلا عن قدرتها على تحديد أولويات استثمار طويل الأجل تحظى بدعم سياسي متواصل يتم التعبير عنه بتدابير تشريعية وإجراءات حكومية .

٨٠ - وليس هناك بديل عن وجود مجموعة من السياسات الهيكلية المحددة بوضوح كوسيلة لزيادة الربحية المتوقعة للقطاع الخاص وتقليل التباين في الأجل الطويل بين السيناريوهات التي يتوقعها المستثمرون المحتملون . وهكذا ، فإن المواقف الأساسية المتعلقة بالمسائل الاستراتيجية - مثل حقوق الملكية ، وتنمية الموارد البشرية ، والحافز على اقتناء القدرات العلمية اللازمة لاستيعاب وتكييف التقدم التكنولوجي - قد روعيت في جميع حالات نجاح سياسات تحقيق الاستقرار والتكيف في الأجل الطويل .

٨١ - وفي كل حالة من حالات ارتفاع معدل الاستثمار ، كما هو الوضع في جمهورية كوريا ، وتايلند ، وسنغافورة ، ساعد وجود صلات وثيقة بين الحكومة كموجه نحو النمو ، ودوائر التجارة والأعمال التي يحركها الربح ، على تعزيز الاستثمار الخاص من خلال إقامة قنوات مباشرة مثل المخصصات الائتمانية الخاصة ، وكذلك من خلال تقديم دعم مطرد لتعليم القوة العاملة بشكل ملائم على مختلف المستويات .

حاء - فهم السياسات بشكل صحيح

٨٢ - ربما يتحسس المستثمرون الخاصون ، في اطار اصلاحات السياسة العامة ، من حالة عدم البلبلة ، أي من التغيّر ، أكثر من حساسيتهم إزاء متوسط الربح المتوقع . ويشكل التغير والخطر الذي يخلقه ، الحد الفاصل بين مواصلة العمل التجاري أو اغلاقه . إن اصلاحات السياسة العامة التي تبدو مستصوبة إذا قيست على أسس اقتصادية نموذجية ، سوف تعطى مردودا عكسيا إذا خلقت شكوكا حول إمكانية بقائها . ومن المرجح أن يكون مردود سياسات الاصلاح المتكاملة التي تركز على استقرار السياسة العامة وقابليتها للاستمرار ، من حيث الاستثمار والنمو ، مردودا أكبر من مردود السياسات التي تولّد المصداقية ، بالرغم من أنها تركز على التحرير الاقتصادي وتقويم الأسعار ، إذا كانت تتجاهل أثر الاصلاحات على ميزانية الحكومة ، أو عرض النقد الاجنبي ، أو الاستجابات التي لا سبيل للسيطرة عليها ، من جانب جماعات المصالح المتأثرة بها .

٨٣ - وقد أدت إعادة تقييم تجارب النمو الناجحة في أعقاب سياسات التكيف المبكرة إلى إعادة التفكير في الاستنتاجات السابقة حول دور سياسات عدم التدخل في قصص النجاح التي حققتها الاقتصادات السريعة النمو المتجهة نحو الخارج والقائمة على الاقتصاد السوقي في شرق آسيا(١٦) .

٨٤ - ويعتبر التركيز على نوعية التدخل الحكومي جوهر التوصل الى نتائج أكثر توازنا حول قصص النجاح هذه . ومحور المسألة على وجه الخصوص هو قدرة الحكومات على انتهاج سياسات حافزة لا تتعارض مع مؤشرات السوق حتى وإن خضعت الاسعار الى تشوّهات ناشئة عن وجود إعانات أو حواجز حمائية .

٨٥ - والدروس التي يمكن استقاؤها عن مقارنة الامثلة الناجحة بحالات الفشل الواضحة أو حتى بحالات النجاح المُجهَضة التي حدثت في السبعينات ، تفضي الى النتيجة البسيطة والمحبطة أيضا ، القائلة بأن تدخلات الحكومة تؤدي إما الى تعزيز أو إلى إعاقة الفرص المتاحة في السوق . أما كيفية تعزيز النمط الاول وتجنب الثاني فتلك مسألة معقدة من مسائل الاقتصاد السياسي حيث لا توجد إجابات بسيطة عليها . ويخلص بعض الاقتصاديين الى أن متطلبات التدخل الحكومي "الجيد" بالغة التطرف الى درجة أنهم يفضلون التعايش مع السوق بما يشوبها من سلبيات . ويخلص آخرون الى أن هذه العيوب تفشت في البلدان النامية إلى درجة باتت معها صياغة وتنفيذ سياسات تدخل ترمي الى تنشيط الاسواق مهمة حتمية من أجل انتعاش النمو .

٨٦ - ولتحقيق نمو أسرع ، لا بد من رصد مخصصات الاعانة وغيرها من سبل الدعم الحكومي كيما تؤتي ثمارها فيما يتعلق بالناتج ، والصادرات ، والتقدم التكنولوجي ضمن اطار زمني معين على نحو ما تشهده بلدان مختلفة في شرقي آسيا ، دون أن تشكل آلية دائمة تضمن تحقيق أرباح خاصة مصطنعة .

طاء - الضوابط المؤقتة

٨٧ - اخفقت على وجه العموم جميع المحاولات الرامية الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي على أساس الضوابط السعرية المباشرة ، أو اتباع سياسات أضيق تعريفا تتصل بالدخول ، متجاهلة بذلك الضوابط المالية والنقدية . ومع ذلك لا تزال هناك مقولة قوية تحبذ الضوابط المؤقتة ومفادها : إن نجاح محاولات تحقيق الاستقرار استنادا الى "الاساسيات" قد يحظى بالتأييد السياسي وينطوي على خسارة أقل في الناتج عندما تستخدم سياسات

الدخل لمنع حدوث آثار غير مواتية ناشئة عن التوقعات المستخلصة من تجارب الماضي وعوامل الجمود المؤسسية في إبرام العقود ، وهو ما يشكل القاعدة وليس الاستثناء في البلدان التي تعاني من تجربة تضخمية طويل .

٨٨ - ونقطة الضعف التي تعتور استعمال الضوابط المؤقتة في البحث عن مزيد من التأييد السياسي هي أن هذه الضوابط تهيء في معظم الاحيان أسباب دوامها . وقد بلغ الاقتصاد السياسي للحالة مرحلة يبدو معها أن هناك دائما سببا وجيها لإرجاء التكيف المالي وتمديد الضوابط السعرية .

٨٩ - وادارة الضوابط السعرية بطريقة معقولة هي عامل حاسم في نجاح محاولة استقرار الاقتصاد . ولا ينبغي أن تختلف الاسعار المقررة اختلافا شديدا عن أسعار التوازن ، وإلا بات من الصعب الحفاظ عليها . ومن الممكن أن تكون الضوابط السعرية على شكل تجميد للأسعار الحكومية وسعر الصرف وتحديد أجر مرجعي يعتبر الحد الادنى للأجور في القطاع العام . وإذا حدثت صدمة تضخمية غير مواتية ، فإن ترابط القيم على نحو مطرد بين هذه الاسعار سوف يختل . مما يفسح المجال لموجة من التنبؤات المتشائمة تؤدي الى إفشال جهود الاستقرار الاقتصادي . ويتوقف الضغط من أجل خفض قيمة العملة على التوقيت المتصور لتدهور ميزان المدفوعات مقابل امكانيات التوصل الى تمويل أجنبي ؛ وهذا قد يصبح أمرا حاسما لخيارات السياسة العامة التي تواجهها الحكومة .

٩٠ - وتنشأ المشكلة ذاتها عندما تتدهور احتمالات عجز القطاع العام لان تعريفات القطاع العام وأسعاره تمثل جزءا من الكوابح الإسمية . وستتوقف النتائج المؤثرة على جهود الاستقرار على تقييمات عسيرة معقدة تتناول آثار التضخم على الميزانية المالية في الاجل القصير بالمقارنة بآثاره في الاجل الطويل .

٩١ - وعندما تفشل محاولات الاستقرار ، فمن المحتم أن يسفر الإفراط في تمديد الضوابط السعرية عن أسوأ العواقب ، التي تنعكس في تشوهات الاسعار ، وعدم الاستقرار المؤسسي وإضرار عام بمصداقية الحكومة ، وهذه العوامل كلها تؤثر سلبا على المحاولات اللاحقة لتحقيق الاستقرار .

ياء - الكوابح الإسمية

٩٢ - يتمثل الغرض الطويل الاجل الذي يستهدفه أي برنامج للاستقرار في تهيئة الظروف المناسبة لايجاد بيئة مؤسسية يمكن أن ينمو فيها اقتصاد سرن لكي يكتسب صفة

الإزدهار . وفي مثل هذه البيئة ، فإن الاسعار النسبية بصفة عامة والاسعار الفعلية للصرف الاجنبي بصفة خاصة تصبح مؤشرا دالا على مواطن الندرة الاقتصادية .

٩٣ - إلا أن تثبيت سعر الصرف الفعلي قد يتعارض مع الحاجة الى تثبيت سعر الصرف الإسمي لضمان علاج التضخم على وجه السرعة . وهذا هو جانب الكوابح الإسمية الذي تنطوي عليه سياسة أسعار الصرف .

٩٤ - وإذا بدأ التثبيت المالي في التحقق فلن يكون المصرف المركزي ملزما باتباع سياسة نقدية توافقية لتمويل عجز الميزانية . فهل ينبغي للمصرف المركزي أن يحدد سياسته النقدية بحيث تستهدف بلوغ هدف نقدي أو وضع قاعدة لتحديد أسعار الصرف ؟

٩٥ - الواقع أنه إذا توقف التضخم فجأة فإن الطلب الفعلي على النقود سيزداد زيادة كبيرة وبالتالي سوف يلزم قدر من التوافق النقدي : ومن ثم يصبح تحديد أهداف التوسع النقدي مسبقا في ظل هذه الظروف أمرا محفوفا بالمخاطر الشديدة . ولعل من الافضل التقدم بحذر عند اتضاح الادلة التي تبين إزدياد الطلب الفعلي على النقود .

٩٦ - ولكن التوسع النقدي يمكن أن يحدث بأمان عن طريق تقييم تدفقات النقد الاجنبي الداخلة بسعر صرف إسمي ثابت . وفي هذه الحالة يعمد المصرف المركزي الى مجرد إعادة تحديد القيمة النقدية للاقتصاد بعد انحسار التضخم ، بدعم حدي للاحتياطي نسبته ١٠٠ في المائة . وهذا الخيار يعني وجود احتياطيات كبيرة من النقد الاجنبي أو تدفقات كبيرة من العملة الصعبة ، ولكنه لا يلغي الحاجة الى الإبقاء على العلاقة السليمة بين الزيادات في النقد المعروض وفي الدخل الإسمي . وتثبيت سعر الصرف الإسمي خيار جذاب ، إذ يدشئ حلقة وصل فورية للتنسيق بين التوقعات السعرية وتحديد الاسعار .

٩٧ - وعلاوة على ذلك ، فإنه في الاقتصاد الذي يمر بفترة طويلة من التضخم المخل بالتنظيم وتوقعات ميزان المدفوعات التي لا يمكن احتمالها لفترة طويلة ، قد لا يكون من الممكن تعريف السياسة الاقتصادية المعقولة أو تنفيذها ما لم تتح إمكانية استقرار معقول نسبيا لاسعار الصرف يكون بمثابة كابح إسمي وعامل من عوامل الحساب الاقتصادي وبديل التوقعات الشديدة التباين فيما يتعلق بالقيم الإسمية .

٩٨ - وفي تجارب محددة من قبيل تجربة المكسيك ، أدى سعر الصرف الثابت دورا داعما هاما في تحديد معالم الحد الادنى من توافق الآراء بشأن إمكانيات الاستقرار المالي .

ولهذا الامر أهميته الشديدة متى كان الاقتصاد يمر فعلا بتكيف مالي شديد ، ولا ينظر إلى الاسعار النسبية باعتبارها غير قابلة للاستمرار ، ومتى كانت المنافع المتحققة من نقصان القابلية للتغير تفوق بوضوح مخاطر تضخيم التشوهات التي قد تقترن بالإبقاء على سعر صرف ثابت في عالم تسوده الاسعار المعومة . وفي حالة المكسيك ، كانت هناك أيضا تجربة تاريخية طويلة فيما يتعلق باسعار الصرف الثابتة .

٩٩ - وعلى الرغم من أن وجود قدر من المغالاة في تقييم العملة في السابق - كما حدث في التجربة التي شهدتها المكسيك سنة ١٩٨٧ - يحقق فائدة واضحة عند بدء محاولة تحقيق الاستقرار المالي ، يبدو أنه ليس هناك عوض عن الدعم الخارجي القوي سواء من وكالات الاقراض الثنائية أو المتعددة الاطرف . وعندما لا يمكن التحكم بشكل معقول في حجم النقود المحلية عن طريق التزام مقرري السياسات المحلية التزاما مسبقا راسخا بوقف التضخم مهما كانت التكلفة ، قد يكون أفضل بديل يفيد في بناء الثقة من أجل عودة رأس المال الهارب هو التمويل الخارجي الاحتياطي .

كاف - خفض الديون

١٠٠ - من الملامح المشتركة لبرامج التكيف بعد أزمة المديونية ، محدودية حجم التغيرات المؤاتية التي يمكن الحصول عليها سريعا في ظرف مهيأ للنمو ، فيما يتعلق بالتدفقات - من قبيل العجز الاولي في الميزانية والعجز في الحساب التجاري . وقد تبين أن تكاليف خدمة عبء الدين أكبر بكثير من قدرة الفوائض القابلة للاستمرار التي يمكن تحقيقها في الميزانية وفي الميزان التجاري على تعويضها . وكان للقيود التي تواجهها السياسات التقليدية التي تهدف الى التحكم في الاستيعاب المحلي في وجود دين خارجي كبير صعب التمويل ، مقابل محلي يتمثل في صعوبة التحكم في دين القطاع العام المحلي وصعوبة تقليله .

١٠١ - وفي البلدان التي تمرت بفترة طويلة من التضخم ذي المعدلات المرتفعة ، لا يجد أي دين عام من يتطوع فعلا لحيازته في السوق المحلية . ويترتب على ذلك الاحتياج الى سياسات تهدف الى تقليل أرصدة الدين لكي تكمل سياسات تقليل العجز عن طريق التدفقات الخارجية .

١٠٢ - ومن المدخلات الاساسية في أي برامج لتحقيق الاستقرار المالي في البلدان النامية ذات المديونية العالية تقليل الديون الخارجية وإعادة تشكيلها . ويحتاج

الامر الى خفض كبير في ديون المصارف التجارية ، أكبر مما تحقق حتى الآن ، لاجل الشريحة الثانية من البلدان التي تنتظر اللحظة المناسبة ، وتتحمل متأخرات الفائدة المتزايدة ، ريثما تبدأ عمليات "خطة بريدي" . وفيما يتعلق بتخفيف الديون الرسمية التي تتحملها البلدان المنخفضة الدخل ، ثمة اعتراف متزايد بأن قواعد تورنتو غير كافية . وقد وافقت قمة لندن المعقودة سنة ١٩٩١ ، في الفقرة ٤٤ من إعلانها الاقتصادي ، على الحاجة الى تخفيف عبء الديون التي تتحملها البلدان الاشد فقرا والاشد مديونية ، بما يتجاوز أحكام تورنتو بكثير . وبات من الصعب جدا استبعاد مديونية أقل البلدان نموا للمؤسسات المالية الدولية من عمليات إعادة الجدولة . وتستحق ديون البلدان المتوسطة الدخل للوكالات الرسمية معاملة مماثلة لما عوملت به مصر وبولندا (١٧) .

١٠٣ - وتضطلع بلدان افريقية عديدة في الوقت الحالي ببرامج للتكيف ، تبين أن من الصعب استمرارها ولم تسفر عن تخفيف الضغوط على موازين المدفوعات إلا بدرجة قليلة لا تتناسب مع الجهود المبذولة لذلك . وقد بدأ التخفيف من عبء الديون استجابة للمشكلات الافريقية ، ولايزال هناك الكثير الذي ينبغي عمله في هذا الاتجاه .

١٠٤ - وتسفر الخبرات الحديثة العهد عن استنتاجين : أولهما ، أن الوقت المتوقع لظهور النتائج سيكون طويلا نوعا ما في حالة الاقتصادات الافريقية - مثلما هو حال الاقتصادات التي خربتها الحرب في أمريكا الوسطى ؛ وثانيهما ، يتصل بالتكاليف المحلية المتكبدة بسبب طول المفاوضات التي تستهدف إعادة جدولة الديون .

١٠٥ - ويضع الجانب الأول تحديا أمام الوكالات المتعددة الاطراف : إذ ينبغي بذل جهد كبير لتحديد الإطار الزمني المناسب للقروض المقدمة على أساس السياسة العامة الى الاقتصادات الهشة . فهذا يتطلب تمويلا خاصا بآجال مرنة ونظاما محكما للرصد وتوفير المشورة فيما يتعلق بالسياسة العامة ، مع استخدام قدرات البحث الموجودة محليا الى أقصى درجة ممكنة .

١٠٦ - وهناك جهود كبيرة من جانب الاقتصادات القومية والوكالات المتعددة الاطراف عدة وكالات مقدمة للمعونة الثنائية ، تستهدف تزويد افريقيا ، لاسيما افريقيا الواقعة جنوب الصحراء ، بما تشتد إليه الحاجة من استثمار في الموارد البشرية والبحث الاكاديمي القادر على تحسين الادارة الاقتصادية . وتقديم الدعم للبحوث على الصعيد المحلي ضروري لزيادة كفاءة استخدام الموارد المحلية والدولية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة عموما .

١٠٧ - ويتصل الجانب الثاني بطول الوقت الذي تستغرقه المناقشات والمفاوضات المتصلة بالديون ، وعلى الرغم من إحراز قدر من التقدم في السنوات القليلة الماضية ، يجب أن يزداد الوعي بما تتكبده البلدان الفقيرة من تكاليف بفعل المفاوضات المضنية الطويلة المتعلقة بدين خارجي من المتعذر ، إجمالا ، خدمته . ذلك أن المفاوضات الراهنة تجرى بخطى متثاقلة في مناقشات طويلة غير مجديدة وتستهلك من الموارد البشرية والمالية النادرة ما كان يفيد على نحو أفضل لو أنه استغل في تحسين الادارة الاقتصادية .

لام - إصلاح السياسات في الاقتصادات الاشتراكية سابقا

١٠٨ - في البلدان التي يُتوقع فيها إجراء اصلاحات مؤسسية شاملة كجزء من تغيير سياسي شامل ، مثلما هو الحال عند إقامة نظام سوقي في الاقتصادات الاشتراكية السابقة ، قد تعتبر مجموعات السياسات الجسورة سبيلا وحيدا الى إقامة نظام جديد . إلا أن هذا لا يعني أن مثل هذه المجموعات مضمونة النجاح ، وذلك حسبما تبين التجربة القريبة العهد في بعض البلدان الافريقية .

١٠٩ - ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار احتمال قيام صراعات جدية : إذ أن تحرير الاسعار وتخفيض قيمة سعر الصرف وصرف المرتبات والاجور نقدا بالكامل ، تنطوي في مجموعها على تحويل حقوق الشراء الخاصة وبطاقات الاستهلاك وتعويضات نقدية معينة الى مبالغ معبر عنها بالعملة القومية ولها قدرة شرائية عامة ، وذلك يخفي في طياته التغيرات الجذرية التي قد تحدث في الدخول النسبية خلال عملية الإصلاح .

١١٠ - وإغراء اتخاذ الخطوات الثلاث ، المتمثلة في تحرير أسعار وتخفيض قيمة سعر الصرف وإسباغ الصفة النقدية الكاملة على الاجور والمرتبات ، مرة واحدة هو إغراء شديد . ولكن المرء لا يستطيع عادة أن يتنبأ ، مع هامش خطأ معقول ، بالقدر الضروري من تخفيض قيمة العملة ؛ إذ نادرا ما توجد "سوق حرة" للصرف يمكن الرجوع إليها .

١١١ - وقد جُرب التخلص من نظام التسعير الثنائي في العديد من البلدان النامية ، واقترن ذلك بدرجات متفاوتة من الصراع والنجاح . وسيؤدي إسباغ الصفة النقدية الكاملة على الاجور والمرتبات الى كشف المظالم المتخفية وراء العديد من حقوق الشراء ، وإمكانية الحصول على البضائع المستوردة بأسعار صرف تفضيلية ، والقروض الممنوحة من المصارف الرسمية بأسعار فائدة مدعومة بشدة .

- وقد ينشأ التضخم من المحاولات الرامية الى إنعاش الدخول الحقيقية بعمليات ح اسمية للاجور والمرتبات ، وباثقال الميزانية المالية بالاعباء ، وبطباعة نقود وبيل النفقات الزائدة . وهذه التناقضات التوزيعية تؤدي بسهولة الى التضخم اذا ت القيود على الميزانية خفيفة ، وقد يقوض هذا القيام بمحاولة أولية للتكيف من ها أن تكون متماسكة لولا ذلك . وعندئذ تدعو الحاجة الى القيام بجولة ثانية كيف ، مقترنة بتخفيضات في الميزانية ، وفصل موظفين حكوميين واجراء تخفيض آخر قيمة العملة ، وتحديد صورة لنواحي اخفاق الاصلاح المؤسسي ، الامر الذي لا يؤدي الى يق توافق في الآراء على الصعيد الاجتماعي .

- وهكذا قد يثبت في النهاية أن الطريق المؤدي الى الرأسمالية تتخلله طفرات مية ، وتناقضات توزيعية عنيفة ، وعدة جولات من التوقف والانطلاق . ويبدو أن الادلة ، عزايا الاخذ بنهج تدريجي للاصلاحات المؤسسية غير مقنعة الى حد بعيد ، ولكن يبدو الصعب تفادي فترة طويلة من التكيف الذي يحتاج الى دعم خارجي قوي .

- وعلاوة على ذلك ، فان حدوث المزيد من التغييرات الجذرية في قواعد اللعبة بدو ، بالضرورة ، أمرا مقنعا في الحالات التي شهدت بالفعل عدة هزات في محاولات ثرة لمعالجة الاختلالات التي طال رسوخها والمؤسسات العصيّة المؤدية الى إدامة تضخم . وتضيف هذه الاعتبارات وزنا الى بعض الجوانب المكروهة للنهج التدريجي . بدو أن اتباع خط ثابت من السياسات المتسقة يمثل عنصرا أساسيا لاعادة بناء الثقة مدى قدرة البلد على التحكم في قدراته وتحقيق الاستقرار الاساسي .

خامسا - الاستنتاجات فيما يتعلق بالاقراض الموجه نحو تغيير السياسة العامة

١ - تتمتع التغيرات الفعالة ، والتي تحوز الثقة ، والقابلة للادامة في السياسة ساعة بفرص افضل للنجاح في تحقيق الاستقرار الموجه نحو النماء بمساعدة من القروض جنبية . ويبدو أن هذه سمة لجميع قصص النجاح . بيد أنه ليس من الواضح ما اذا كان بغي أن يحبذ الدعم الخارجي حدوث تغييرات كبيرة مفاجئة . ومن وجهة النظر محافظة و "الاصولية" ، يتوقف احتمال نجاح التغيرات في السياسة العامة على اتساق سياسات في الداخل ، وكذلك على مصداقيتها ، الامر الذي يتوقف بدوره على اتساق سياسة العامة . ومن المؤكد أن فترات التأخر الطويلة قد تشكل تحديات صعبة تمرار اصلاحات السياسة العامة - السياسية منها والاقتصادية . ولكن اذا سلمنا بانه

ليس هناك ما يمكن عمله للحد من حالات التأخر في تحقق التوقعات ، لانها تتصل بالوقت الذي تستغرقه العوامل الاقتصادية للتأكد من أن الحكومة لن تتراجع ، فسيكون الخيار هو حدوث تغييرات كبيرة مفاجئة ، مع عدم التفاؤل ازاء امكانيات الاخذ بنهج أقل طموحا لحشد الدعم السياسي وزيادة احتمالات النجاح . ويبدو أن إحداث هزة تحررية على نطاق عريض القاعدة واجراء تخفيضات مقنعة في الانفاق الحكومي سميثل الامل الوحيد للنجاح في تحقيق سياسات الاستقرار ، مهما طال الوقت الذي يستغرقه ظهور النتائج .

١١٦ - واقصى ما يطمح اليه المرء هو تقصير الفترة الزمنية التي تتأخر فيها استجابة الاقتصاد للسياسات الاصولية ، باستخلاص العبر من تجارب البلدان الاخرى . إلاّ أن سجل التجارب الراهنة الناجحة لا يكفي للاسف لإعطاء مرجع معقول لوصفات السياسات الاقتصادية عدا عناصر تتسم بعموميتها الشديدة يمكن للمرء بالاستعانة بها الوقوف على الحد الادنى للالتقاء بين هذه التجارب على النحو الذي سبق شرحه .

١١٧ - ولا بد أن يحسب المرء أيضا حساب الشواهد التي تُظهر أن بطء النتائج وتدني المصداقية في إحداث طفرة مدوية يميل الى تعكير صفو الجهود الجديدة ، فيتم التخلي عن برامج السياسات برنامجا تلو الاخر ، أو يجري إعادة صياغتها فتسفر عن نتائج غير مُرضية أو عن تصحيح ضئيل في أحوال اقتصادية طويلة الاجل . وهذا هو النمط الذي سارت عليه نسبة كبيرة من عمليات التكيف الفاشلة التي اقترنت بأزمة ما بعد الديون ، توقف ثم مضي ، حيث يحدث تقدم محدود مصحوبا بزيادة عدم الاستقرار . وفي دراسة أخيرة ترد إشارة الى أن ٥٠ في المائة من برامج صندوق النقد الدولي في العقد الماضي ، وعددها ٢٤٢ برنامجا ، لم تستكمل وأن زيادة درجة عدم الاستقرار هي النتيجة العامة التي ترتبت على عدم التنفيذ(١٨) . فإذا لم يكن الاقراض المقدم لتغيير السياسة العامة قادرا على زيادة فرص النجاح مع مضي الوقت ، فليس هناك مبرر كاف للتوصية به .

١١٨ - وأحد الدروس المستخلصة من هذه التجارب هو أن تفضيل برنامج "سياسات الصدمة" يجب أن يتضمن التشديد على عنصر الوقت ، بدلا من التأكيد على النطاقات الاوسع . ولا بد أن يكون بمقدور البرنامج التخفيف من الاعباء المباشرة ، كيما يمكن حشد التأييد من أجل المساعي الاطول أجلا ، على أن يكون الإعلان عنه متضمنا جميع العناصر المسلم بها بوصفها مهمة لاي برنامج متناسق . ويمكن أن يؤخذ بضوابط مؤقتة شريطة التنبُّه إلى عدم الرضوخ لإغراءات تحقيق نتائج عاجلة حتى لو لم تكن مستديمة ، لان هذا النهج يميل الى جعل الإفراط في الضوابط بديلا عن المضي قدما في الانقضاض على المسببات الاساسية للاختلال .

- وفي حالة عدم التمكن مبكرا من تخفيض بعض الاوجه الاساسية للاختلال ، في نفس
ت الذي يرتأى فيه أن البرنامج يمضي في الطريق الصحيح ، يمكن بالتمويل
كميلي الإبقاء على البرنامج في مساره . ويعتبر الاخذ بنهج الشرائح في القروض
ي تقدم لتغيير السياسة العامة أسلوبا تقليديا ، يتيح تقديم الدعم المحدود لأي
ل من تحركات السياسة يكون ماضيا في الاتجاه السليم فيما يعتقد في نفس الوقت أن
هذه السياسة غير مقنع . بل إن هذه الطريقة ربما كانت مناسبة لاستهلال برنامج ما
بيئة تعتريها المقاومة السياسية القوية للتكيُّف . إن نهج الشرائح يمكن أن يكون
دا في منع برامج التكيف الجزئي من التحول الى عملية لا داعي لها تطيل أمد
غيرات الهيكلية . لكن أهم عرض من أعراض هذا النهج هو أنه يجعل الفترة بين
راجعات قصيرة للغاية .

- والإيغال في المشروطية يمكن أن يكون ناتجا عرضيا آخر غير مرغوب فيه لبرنامج
ل عناصر تزيد عن اللازم . وكان في الثمانينات مصدرا شائعا للتخلّي عن بعض
داف في برامج التكيُّف . وعواقب هذا التخلّي ربما تزيد في خطورتها عن مجرد
سبب في اختناقات بيروقراطية : فقد تتأثر المصداقية بشدة اذا ما تواتر التخلّي
الاهداف .

- وقد تتأثر مصداقية بعض أجزاء البرنامج بالفشل في تحقيق أهداف أجزاء أخرى
ربما كانت أقل جدوى . وقد تنجم عن المشروطيات التي لا يتم الوفاء بها حالات
ير في السحب من أموال البرنامج تمتد لفترات طويلة تضر بالبرنامج ككل حيث
رّض لقصور تمويلي . وإضافة الى التوصية بإطالة أمد الشرائح ، يمكن للمرء أن
ف أنه لا بد من التقتير .

- إن "الملكية" الحكومية شرط أساسي للنجاح . وبغية مواجهة جميع الاحتمالات
ناحا للتكيف ، لا بد أن يشجّع الإقراض المتعدد الاطراف الذي يقدم الى البرامج
حلية "المملوكة للحكومة" استمرارية البرنامج . ولتحقيق ذلك لا بد أن يكون تصميم
برنامج مبنيا على تشخيص لأهم التشوهات والاختلالات التي يعانيها البلد ، وأن يتوفر
نام بتحديد أهداف ومواقيت معقولة لنهج الشرائح ، وأن يجري تخفيض التكاليف
تماعية التي تصاحب أي تكيُّف هيكلي طويل الاجل .

- ومن الادوار التي يمكن أن يؤديها التمويل المتعدد الاطراف الذي يقدم في سياق
امج الاستقرار والتكيف ، يمكن إبراز ما يلي :

(أ) مساعدة الحكومة في منع تفاقم الاحوال الاقتصادية والاجتماعية للفقراء ؛

(ب) تقديم الدعم من العملات الاجنبية الى الاقتصادات العطشى للدولار ، التي تهتم بالاساسيات ، ولكنها لم تحقق بعد نتائج عاجلة ؛

(ج) تسهيل الإعفاء من الديون وتجديد امكانية الوصول الى أسواق رأس المال الدولية ؛

(د) زيادة موثوقية النقد المحلي بتوفير شبكة للأمن المالي تامينا لوجود تعادل واقعي لاسعار الصرف ؛

(هـ) زيادة مرونة الاقتصاد ككل بتمويل تكاليف التحرر من القيود الحكومية وغيرها من سياسات تعزيز السوق ؛

(و) تمويل تكاليف التكيف المرتبطة بالخصخصة وباصلاحات القطاع العام ، قصد زيادة فعالية السياسة ومعاودة الاستثمار في الهياكل الاساسية الاقتصادية والاجتماعية ؛

(ز) توفير التمويل اللازم لتنفيذ سياسات قطاعية كبيرة قادرة على تقليل فترات التاخير التي تعتري استجابة الاستثمار الخاص لتدابير تحقيق الاستقرار في الاقتصاد ؛

(ح) توفير دعم طارئ في حالة التغيرات غير المتوقعة في أسعار الفائدة أو في أسعار السلع الاساسية اذا زادت كثيرا عما كان متصورا اثناء تصميم البرنامج القطري .

الحواشي

(١) انظر : "دراسة الحالة الاقتصادية في العالم ، ١٩٨٨" ، الفصل الثامن ، و "دراسة الحالة الاقتصادية في العالم" ، ١٩٨٩ ، الفصل الثامن ، و "دراسة الحالة الاقتصادية في ، العالم ١٩٩٠" ، الفصل السابع (منشورات الامم المتحدة رقم المبيع E.88.II.C.1 و E.89.II.C.2 و E.90.II.C.1) .

(٢) منها مثلا : مؤتمر المعهد العالي لبحوث اقتصاديات التنمية بشأن سياسات تحقيق الاستقرار والتكيف في البلدان النامية (هلسنكي ، آب/اغسطس ١٩٨٦) ؛ وندوة حول التكيف الهيكلي المتوجه نحو النمو (واشنطن العاصمة ، ١٩٨٤) ؛ وندوة حول التكيف الهيكلي والمديونية الخارجية والنمو في افريقيا (غابورون ، شباط/فبراير ١٩٩١) .

(٣) الإعلان المتعلق بالتعاون الاقتصادي الدولي ، وبخاصة تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية في البلدان النامية (انظر قرار الجمعية العامة د إ - ٣/١٨ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٩٠ ، المرفق .

(٤) انظر : صندوق النقد الدولي ، "الجوانب النظرية لوضع تصميم برامج التكيف التي يرعاها الصندوق" . ورقة غير دورية رقم ٥٥ (واشنطن العاصمة ، ايلول/سبتمبر ١٩٨٧) .

(٥) انظر : جون ويليامسون "ماذا تعني واشنطن باصلاح السياسة العامة" في : "التكيف في امريكا اللاتينية : هل حدث شيء كبير ؟" ج. ويليامسون ، المحرر (واشنطن العاصمة ، معهد الاقتصاد الدولي ، ١٩٩٠) .

(٦) منذ فترة وجيزة جرى النظر في عناصر أخرى في مجال الاقراض ومفاوضات الديون : مثل البيئة ، ومشاركة المرأة ، والانفاق على الاسلحة ، وحقوق الانسان .

(٧) جاء النهج "المستحدث" انعكاسا لفشل السياسات "الاصولية" (أي سياسات التضييق في المجال الضريبي والمالي والمغالاة في سعر الصرف) في برامج مكافحة التضخم في البلدان ذات التضخم الحاد المزمن . اما النهج المستحدث فهو نهج اصولي زائدا عليه سياسات الدخل (ضوابط الاجور والاسعار) وكوابح إسمية . وقد أشار برونو

الحواشي (تابع)

(١٩٩١) إلى أن برامج ضوابط الاسعار والاجور سميت على نحو غير دقيق بالصدمات "المستحدثة" . وفي التجارب المستحدثة لا تستغني ضوابط الاسعار عن الحاجة إلى انضباط مالي وضريبي .

(٨) سيؤدي انحدار معدل التضخم إلى عكس اتجاه آثار ما يسمى اوليفيرا تانزي - أي الخسارة في ايرادات الضرائب الحقيقية التي تحدث نتيجة للفاصل الزمني بين استحقاق الضريبة ودفعها عندما يكون معدل التضخم مرتفعا .

(٩) على الرغم من أن تقرير لجنة الجنوب ، في مناقشته للسياسات الوطنية الرامية إلى تحقيق الاعتماد على النفس في البلدان النامية ، على الصعيدين الوطني والجماعي ، لا يرى في سياسة تحقيق الاكتفاء الذاتي مسارا قابلا للاستمرار ، فإن وجهة النظر هذه تعد دليلا على تغير الآراء بشأن سياسة التنمية . انظر "التحدي الذي يواجه الجنوب : نظرة عامة وموجز لتقرير لجنة الجنوب" (A/45/810) ، و "التحدي الذي يواجه الجنوب : تقرير لجنة الجنوب" (دار نشر جامعة أكسفورد ، اكسفورد ١٩٩٠) .

(١٠) تثار تساؤلات حول الملاحية العامة للتوصيات المتعلقة بالانفتاح ، على سبيل المثال في : س. شقروارتي و ا. سينج ، "الاشكال المستصوبة للانفتاح في الجنوب" ، ورقة مقدمة إلى المعهد العالمي لابحاث التنمية الاقتصادية (تموز/يوليه ١٩٨٨) ، و ح. و. سينجر ، و ب. براي ، ولانس تايلور ، "الانفتاح الاقتصادي : مشاكل نهاية القرن" ، ورقة مقدمة إلى المعهد العالمي لابحاث التنمية الاقتصادية ، (نيسان/ابريل ١٩٨٨) . وأيضا في "الإطار الافريقي البديل لبرامج التكيف الهيكلي من أجل الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي والتحول" (E/ECA/CM.15/6/Rev.3) ، تثار شكوك حول فوائد التحرير الكامل للتجارة في الحالة الافريقية .

(١١) انظر : هيلنر ، ج. ك. "صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومشاكل التكيف والدين الخارجي في افريقيا : وجهة نظر رسمية ورقة مقدمة إلى ندوة التكيف الهيكلي والدين الخارجي والنمو في افريقيا ، المعقودة في غابورون ، شباط/فبراير ١٩٩١ .

الحواشي (تابع)

(١٢) تم إبراز أهمية التأييد السياسي على الصعيد الداخلي ، والبناء المؤسسي ، في "الإطار الافريقي البديل لبرامج التكيف الهيكلي من أجل الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي والتحول" (E/ECA/CM.15/6/Rev.3) .

(١٣) كان لليونيسيف ومفهوم "التكيف ذو الطابع الإنساني" دور هام في إثارة المناقشات حول اثر التكيف على الفئات الاكثر ضعفا . وكانت أولى الدراسات التي أجراها اليونيسيف عن هذا الموضوع هي : ج. اندريا كورنيا ، وريتشار جولي وفرانسيس ستيوارت ، محررون ، "التكيف ذو الطابع الإنساني" ، اليونيسيف ، اكسفورد ، دار نشر كلاريندون ، ١٩٨٧ .

(١٤) انظر على سبيل المثال : ج. جرين و د. فيلانويفا "الاستثمار الخاص في البلدان النامية" أوراق من إعداد موظفي صندوق النقد الدولي ، ٣٨ ، رقم ١ (واشنطن العاصمة ، آذار/مارس ١٩٩١) .

(١٥) تضمنت الوثيقة التي أعدتها اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المعنونة : "تغير أنماط الإنتاج مع المساواة الاجتماعية : المهمة الاساسية للتنمية في أمريكا اللاتينية ودول الكاريبي في التسعينات (LC/L/548 ، ١٤ شباط/فبراير ١٩٩٠) دراسة عن أصول الانخفاض الحاد في صافي الاستثمارات في كثير من بلدان امريكا اللاتينية خلال الثمانينات وعلاقته بالتطور السلبي للمتغيرات الخارجية وبالمالية العامة . وقد قامت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أيضا بسلسلة من الدراسات ، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، في إطار مشروع السياسات المالية ، كجزء من تقييم عملية التكيف والاستقرار الاقتصادي والتنمية في أمريكا اللاتينية . انظر على وجه الخصوص : اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ، "أمريكا اللاتينية : السياسة المالية في الثمانينات" ، سلسلة السياسة المالية ٢ ، المشروع الإقليمي للسياسة المالية المشترك بين اللجنة وبرنامج الامم المتحدة الإنمائي (سنتياغو ، شيلي ، ١٩٨٩) .

الحواشي (تابع)

(١٦) انظر : امسدين ، اليس : "العملاق القادم في آسيا" (نيويورك ، دار نشر جامعة اكسفورد ، ١٩٨٩) و ل. لاو (المحرر) . "نماذج التنمية - دراسة مقارنة للنمو الاقتصادي في كوريا الجنوبية وتايوان" ، (سان فرانسيسكو ، معهد الدراسات المعاصرة ، ١٩٨٦ .

(١٧) انظر تقرير الامين العام عن المديونية الخارجية والتنمية المقدم إلى الدورة السادسة والاربعين للجمعية العامة (A/46/415) .

(١٨) انظر ت. كيلك و م. مانويل "ماذا نعرف عن آثار برامج صندوق النقد الدولي" ، مذكرة مستنسخة . (لندن ، معهد التنمية لما وراء البحار ، أيار/مايو ١٩٩١) .

المراجع

Amsden, A. (1989). Asia's Next Giant. New York: Oxford University Press.

Bacha, E. (1988). Latin America's debt crisis and structural adjustment: the role of the World Bank. Discussion Paper No. 198, Rio de Janeiro: PUC-Rio Department of Economics.

Blejer, M. I. and M. S. Khan (1984). Government policy and private investment in developing countries. IMF Staff Papers, vol. 31, Washington, D.C.

Bouin, O. and Ch.-A. Michalet. (1991). Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experience. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Bruno, M. and others, eds. (1988). Inflation Stabilization: The Experiences of Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico. Cambridge: MIT Press.

_____ (1991). Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath. Cambridge: MIT Press.

Chakravarty, S. and A. Singh. (1988). The desirable forms of openness in the South. Mimeo. Tokyo: WIDER.

Conway, P. (1991). How successful is World Bank lending structural adjustment? World Bank, Policy Research and External Affairs. Working Paper Series 613. Washington, D.C.

Corbo, V. and others, eds. (1987). Growth-oriented adjustment programs. Washington, D.C.: International Monetary Fund and World Bank.

Cornia, G. A. R. Jolly and F. Stewart, eds. (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford: Clarendon Press.

Dornbusch, R. (1988). Mexico: stabilization, debt and growth. Mimeo. Cambridge: MIT Press.

_____ (1990). Policies to move from stabilization to growth. Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.

_____, F. Sturzenegger and H. Wolf. (1990). Extreme inflation: dynamics and stabilization. Mimeo. Cambridge: MIT Press.

Edwards, S. (1991). Trade orientation, distortions and growth in developing countries. Mimeo. Santiago, Chile.

Ghai, D. ed. (1991). The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment. Geneva: Zed Books, on behalf of the United Nations Research Institute for Social Development and the Institute for Social and Economic Research of the University of the West Indies.

Helleiner, G. K. (1990). Concluding panel. World Bank Conference on Adjustment Lending. Mimeo. Washington, D.C.

_____ (1991). Contribution to final panel discussion on adjustment, resources and growth; how to manage the 1990s. Presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa. Gaborone.

_____ (1991). The IMF, the World Bank, and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view. Paper presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa. Gaborone.

Hughes, H. ed. (1988). Achieving Industrialization in East Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

IMF Research Department. (1987). Theoretical aspects of the design of fund-supported adjustment programs. Occasional Paper 55. Washington, D.C.

Jasperen, F., and K. Shariff. (1990). The macroeconomic underpinnings of adjustment lending. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 511. Washington, D.C.

Kavoussi, R. M. (1985). International trade and economic development: the recent experience of developing countries. Journal of Developing Areas (19 April).

Kiguel, M. and N. Liviatan. (1988). Inflation rigidities and orthodox stabilization policies: Lessons from Latin America. World Bank Economic Review, vol. 2, No. 3 (September).

_____ _____ (1990). Nominal anchors, stabilization and growth. Mimeo. Washington, D.C.: World Bank.

_____ _____ (1991). Lessons from heterodox stabilization. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 671. Washington, D.C.

Killick, T. (1984). The Quest for Economic Stabilization: the IMF and the Third World. London: Overseas Development Institute and Gower Publishing.

_____ and M. Malik. (1991). Country experiences with IMF programs in the 1980s. Mimeo. London: Overseas Development Institute.

_____ and M. Manuel. (1991). What can we know about the effect of IMF programs? Mimeo. London: Overseas Development Institute.

Lau, L., ed., (1986). Models of Development - A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

Leamer, E. E. (1984). Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence. Cambridge: MIT Press.

Naciones Unidas. Comision Economica para America Latina y el Caribe. (1989). America Latina: La politica fiscal en los anos ochenta. Serie Politica Fiscal No. 2. Proyecto Regional de Political Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile. LC/L.490.

Ndulu, B. (1990). Growth and adjustment in sub-Saharan Africa. Mimeo. Nairobi: African Economic Research Consortium.

Rodrik, D. (1989). Credibility and trade reform: a policymaker's guide, The World Economy (March).

_____ (1989). Policy uncertainty and private investment in developing countries. National Bulletin for Economic Research, Working Paper No. 2999.

Sahn, D. E. (1990). Fiscal and exchange rate reforms in Africa, Monograph 4. Ithaca: Cornell University Food and Nutrition Policy Program.

Selowsky, M. (1990). Stages in the recovery of Latin America's growth, Finance and Development (June).

_____ and F. Larrain, eds. (1991). The Public Sector and the Latin American Crisis, 1970-1985. San Francisco: International Center for Economic Growth.

Serven, L. and A. Solimano. (1991). Adjustment Policies and Investment Performance in Developing Countries. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 606. Washington, D.C.

Singer, H. W. and P. Gray. (1988). Trade policy and growth of developing countries: some new data. World Development, vol. 10, No. 3.

Streeten, Paul P. (1988). Stabilization and adjustment. Labour and Society, vol. 13, No. 1 (January).

Tanzi, V. (1987). Fiscal policy, growth, and the design of stabilization programs. IMF Working Paper. Washington, D.C.

Taylor, L. (1988a). Economic openness: problems to the century's end. Working paper 41, presented to the WIDER Conference on Stabilization and Adjustment Policies in Developing Countries. Helsinki.

_____ (1988b). Fiscal issues in macroeconomic stabilization. World Bank, Policy Research and External Affairs. Working Paper Series 34. Washington, D.C.

_____ (1988c). Varieties of Stabilization Experience. Oxford: Clarendon Press.

The challenge to the South: an overview and summary of the South Commission Report. A/45/810, 29 November 1990.

United Nations, Economic Commission for Africa (1989). African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation. E/ECA/CM.15/6/Rev. 3.

United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1990). Changing production patterns with social equity. LC/L.548, February 14.

Williamson, J. ed. (1990). Latin American Adjustment. How Much Has Happened? Washington, D.C: Institute for International Economics.

_____ (1991). The Economic Opening of Eastern Europe. Washington, D.C.: Institute for International Economics.