إصلاح المؤسسات المالية الدولية: خطة للاستقرار المالي والتنمية الاقتصادية

بقلم: ألان ايتش ميلتزر •

أقرّ الكونغرس الأميركي في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، كجزء من عملية تخصيص مبلغ ١٨٠٠٠ مليون دولار لتمويل صندوق النقد الدولي، إنشاء "اللجنة الاستشارية الخاصة بالمؤسسات المالية الدولية". وهدف هذه اللجنة هو النظر في فعالية عمل المؤسسات المالية الدولية التي تضم صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، وبنوك التنمية الاقليمية.

تولى رئاسة اللجنة ألان ميلتزر، وهو أستاذ مادة الاقتصاد في جامعة كارنيغي مالون، واستاذ زائر في المؤسسة الأميركية للأعمال (أميركان انتربرايز إنستيتيوت). في آذار/مارس ٢٠٠٠، أرسلت اللجنة إلى الكونغرس تقريراً، حظي بموافقة ميلتزر وأكثرية أعضاء اللجنة، ينتقد المؤسسات المالية الدولية بشدة، ويقترح إجراء تغييرات هيكلية بعيدة الأثر في هذه المؤسسات. وفي ما يلي يعرض ميلتزر استنتاجات وإقتراحات أكثرية أعضاء اللجنة.

يختلف إقتصاد العالم والنظام المالي الدولي اليوم كثيراً عمّا تم تصوره لهما في مؤتمر بريتون وودز عام ١٩٤٤، عندما تم إنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ولقد استجابت هاتان المؤسستان الماليتان الدوليتان الرئيسيتان للتغيّرات الكثيرة التي حصلت في العقود الأخيرة، كما تصدتا للتحديات العديدة التي برزت في تلك الحقبة. وقد فعلتا ذلك عن طريق توسيع نطاق مهامهما وإضافة مرافق وبرامج إقراض جديدة إلى تلك التي كانت قائمة في الأصل. وفتحت مؤسسات إقليمية جديدة، مثل بنك التنمية للبلدان الأميركية، أبوابها لتلبية حاجات سكان مختلف مناطق العالم، ولكن الكثير من نشاطات هذه المؤسسات يتداخل مع نشاطات وأعمال البنك الدولي.

إضافة إلى ذلك، حصل تغييران كبيران في البيئة المالية الدولية إستوجبا تغييرات في مسؤوليات المؤسسات المالية الدولية. الأول، هو أن نظام سعر الصرف الثابت والقابل للتعديل، الذي تم اعتماده في مؤتمر بريتون وودز، إنتهى منذ حوالي ٣٠ سنة. والثاني، هو أن المؤسسات

• أستاذ مادة الاقتصاد السياسي والسياسة العامة، في جامعة كارنيغي ميلون

لمالية الخاصة، والشركات، والأفراد في البلدان الصناعية أصبحوا اليوم يوفرون القدر الأكبر من الرساميل التي تصل بلدان العالم النامي. أصبح ما توفره المؤسسات المالية الدولية من مجموع الرساميل هذه أقل من نسبة ٥ بالمئة. ولكن الكثير من البلدان الأشد فقراً في العالم لا يزال يعتمد عل المؤسسات المالية الدولية للحصول على الرساميل.

وقد وقعت بعد هذه التغييرات مشاكل كبرى في النظام المالي الدولي. فلقد أصبح بعض البلدان يعتمد بصورة زائدة على رساميل خاصة تدخل البلاد لأمد قصير في تمويل مشاريع تنمية طويلة الأجل، وهو نهج شديد المخاطر طالما تسبب بأزمات مالية عبر التاريخ. وغالباً أيضاً ما استُخدمت الأنظمة المالية في البلدان النامية لدعم صناعات أو أشخاص ذوي حظوة، الأمر الذي أضعف المؤسسات المالية، وتسبب بضمور رساميلها، وزاد من مخاطر وقوعها في أزمات ومخاطر تُعرّضها للإفلاس. كما أن ما حصل في العديد من البلدان النامية من ربط أسعار صرف العملات فيها بسعر ثابت لعملة أخرى جعل هذه الأسعار عرضة للمضاربة. كل هذه العوامل ساعدت في إيجاد أنظمة مالية معرضة لأزمات شديدة متكررة.

علاوةً على ذلك، في حين تقوم المؤسسات المالية الدولية بإقراض الحكومات، فهي لا تملك أي تأثير على كيفية إنفاق تلك الحكومات لأموال القروض التي تحصل عليها. وفي كثير من الأحيان، تبقى مشاريع (مُنحت القروض لإقامتها) دون إنجاز، ويتم استخدام أموال القروض في غير الغايات التي تم الاقتراض من أجلها، وتبقى الإصلاحات الموعودة دون تطبيق. وبدلاً من تحسين أداءها، قامت بنوك التنمية بتوسيع مدى برامجها بحيث أصبحت تتداخل مع برامج صندوق النقد الدولي. والعكس صحيح أيضاً. فصندوق النقد الدولي، الذي أُنشئ في الأساس لمعالجة المشاكل المالية القصيرة الأمد، أخذ اليوم يمنح قروضاً طويلة الأجل بهدف القيام بإصلاحات هيكلية وتنفيذ برامج إزالة الفقر. وهناك بلدان أصبحت مدينة للصندوق بصورة دائمة. لكن الإقراض الطويل الأمد يجب أن يبقى من شأن بنوك التنمية.

إصلاحات هيكلية مطلوبة

لاستعادة فعالية المؤسسات المالية الدولية، ينبغي أن تخضع هذه المؤسسات لإصلاحات هيكلية.

الدور الصحيح لصندوق النقد الدولي يجب أن يكون إتّقاء وقوع الأزمات المالية، والحؤول دون امتدادها، أو اتساع نطاقها، إذا وقعت. وإتّقاء وقوع الأزمات لا يعني أنه يجب على صندوق النقد الاستمرار في "إنقاذ" المقرضين، أو إقراض مقادير ضخمة من الأموال للمحافظة على استقرار أسعار صرف عملة مربوطة بسعر صرف ثابت لعملة أخرى، أو لفرض سياسات يتعين على البلدان المقترضة ان تتبعها. ويجب على الصندوق ألا يقرض بلداً ما من أجل تمويل الإصلاح الهيكلي لمؤسسات ذلك البلد. على الصندوق أن يقدّم النصح والمشورة، ولكن يجب عليه ألا يربط تنفيذ النصح والمشورة بتقديم المعونة.

أما مهمة بنوك التنمية، وهي البنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية، فيجب أن تكون ذات عناصر أربعة هي: تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية (بما في ذلك إصلاح المؤسسات داخل البلدان المعنية)؛ تحسين نوعية الحياة؛ تقليص الفقر؛ وتوفير السلع العامة، العالمية منها والإقليمية. يجب ألا تكون هذه المؤسسات مصارفاً بالمعنى التقليدي. فمهمتها يجب ألا تكون زيادة عدد وحجم قروضها، أو توفير القروض للبلدان ذات الوضع الإئتماني الجيد. بل يجب أن تكون مهمتها دفع التنمية قُدُماً، لا الإقراض. ولكي تعكس هذا ينبغي أن تتغير أسماء هذه المؤسسات من بنوك تنمية إلى وكالات تنمية.

ينبغي أيضاً القيام بخطوات لمعالجة مشكلة "التداخل" بين نشاطات البنك الدولي وأعمال بنوك التنمية الإقليمية. لقد بدأ البنك الدولي في إنشاء مكاتب ميدانية في البلدان التي تحصل منه على قروض. ولكن هذا الأمر يشكل هدراً للموارد من قبل بيروقراطية كبيرة لا تتسم بالكفاءة. فلدى بنوك التنمية الإقليمية مكاتب في كل البلدان التي تتعامل معها. ولدى الكثير من الحكومات ومواطنيها روابط أوثق، من ناحية اللغة والثقافة والتفاهم، مع الوكالات الإقليمية. وإذا تولت البنوك الإقليمية المسؤولية الحصرية في العديد من البرامج التي تُنَفّذ في مناطقها، فإن الكفاءة تتحسن، والتداخل المكلف يقل. والدور المباشر للبنك الدولي يجب أن يكون محصوراً بالمناطق التي يوجد لديها بنك تنمية، إضافةً الى

أفريقيا، حيث مشاكل الفقر أشد وطأة وأصعب معالجة، وحيث خبرة بنوك التنمية تقل عن خبرة البنك الدولي. ويجب على البنك الدولي أن يواصل تقديم المعونة التقنية ويواصل العمل على نقل المعرفة ونشرها في كل المناطق.

الشروط المُسبقة لمساعدات صندوق النقد الدولي

ينبغي على صندوق النقد الدولي أن يركز على أربع مهام رئيسية، هي: إتّقاء وقوع أزمة؛ إدارة الأزمات؛ تحسين نوعية وزيادة كمية المعلومات الرسمية؛ وتقديم المشورة في مجال الاقتصاد الكلّي للبلدان النامية.

لكل من الأزمات الخطيرة التي وقعت منذ عام ١٩٨٢ خصائص تنفرد بها وخصائص أخرى تشترك فيها مع غيرها. فحتى قبل اندلاع الأزمة، يكون المستثمرون قد بدأوا بسحب أموالهم. وفي العادة يضمن البلد قيمة سعر صرف الأموال الموجودة لديه في محاولة لدرء وقوع حالة طارئة. ومثل هذا الأمر يؤجل وقوع الأزمة لكنه لا يحول دون وقوعها. ويحاول صندوق النقد الدولي مساعدة البلد المعني في المحافظة على إستقرار سعر صرف عملته بإقراضه عملات أجنبية تساعده في الدفاع عن سعر الصرف ذاك. وقد يرفع ذلك البلد من أسعار الفائدة ويعد بإجراء إصلاحات، ولكن المستثمرين يرون في ذلك ازدياداً للمخاطر. وإذا كان النظام المالي في ذلك البلد يعتمد على دخول الرساميل لأمد قصير، فإن ذلك النظام قد ينهار مع انهيار سعر الصرف. وأكثر الأزمات إضراراً هي أزمات من هذا النوع.

لا يمكن تلافي جميع الأزمات. لكن تقليص تكرارها وتخفيف شدتها يمكن تقليصهما عن طريق لجوء البلد المعني الى الإصلاحات وقيام صندوق النقد الدولي بتدابير لزيادة الحوافز على اتباع سياسات وإجراءات لتعزيز الاستقرار. ينبغي أن يكون صندوق النقد الدولي بمثابة الملجأ الأخير، لا الملجأ الأول، للاقتراض بحيث يوفر السيولة بعد إقفال الأسواق المالية. ويجب أن يعمل لتلافي وقوع الأزمات، لا أن يعمل للتخفيف من حدة تأثيرها، كما ينبغي عليه أن يترك مسائل الإصلاح الهيكلي والتنمية لأسواق الرساميل وبنوك التنمية.

عندما تواجه بلدان ما أزمة تستدعي مساعدة صندوق النقد الدولي، تكون بحاجة للحصول على تلك المساعدة بسرعة. ولجعل ذلك ممكناً،

ينبغي على تلك البلدان أن تَفي ببعض الشروط لتصبح مؤهلة للحصول على مساعدة الصندوق. آنذاك، عندما تدعو الحاجة إلى الحصول على المساعدة، يجب توفيرها فوراً. ومن شأن هذا الأمر وضع حد للعملية المعتمدة حالياً التي يتعيّن فيها على البلدان المعنية أن تنتظر توصّل المتفاوضين إلى اتفاق على قائمة طويلة من الشروط الخاصة بالنسبة للتغييرات الهيكلية والمؤسساتية والمالية اللازمة. وخلال فترة التأخير هذه، تسوء الأزمة. إن الأدلة قليلة على أن شروط تقديم المساعدة، التي تكون قد فُرضت بعد بدء الأزمة، قد ساعدت في شيء بناءً على ما حدث في الأزمات السابقة.

ينبغي أن تكون الشروط المسبقة صريحة، واضحة، يسهل تطبيقها، كما يسهل الإشراف على ذلك التطبيق. والشروط المسبقة الأربعة الأهم، هي: أن يكون النظام المالي والمصرفي في البلد المعني مُرسملاً بصورة كافية، وأن تكون سياسات الحكومة المالية مُحترسة، وأن تتوفر بسرعة المعلومات اللازمة عن هيكلية واستحقاقات الدين الخارجي، وأن يُسمح للمصارف الأجنبية بالمنافسة في الأسواق المالية المحلية. لقد اتفقت البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية على أن يتم اعتماد الشرط الأخير على مراحل. وإني أود أن أضيف شرطاً خامساً، هو: أن يكون نظام سعر الصرف في البلد المعني إمّا مثبتاً تماماً أو عائماً.

سوف يكون للبلدان المعنية حوافز قوية لاستيفاء الشروط المسبقة. فالتأهيل المسبق للبلد المعني من قِبل صندوق النقد الدولي للحصول على مساعدة فورية يعتبر موافقة مسبقة على سياسات البلد الإقتصادية. وبذلك يكون ذلك البلد قادراً على الحصول على المزيد من الرساميل الأجنبية بشروط أكثر ملاءمة له. أما البلدان التي لا تؤهل مسبقاً، فتحصل على قروض أقل وتدفع أسعار فائدة أعلى على تلك القروض للتعويض عن المخاطر الإضافية التي تكتنفها. ومن شأن تحقيق الشروط المسبقة أن تُعيد توجيه قروض القطاع الخاص من البلدان المعرّضة للمخاطر إلى بلدان تعتمد سياسات تتوخّى الاستقرار. ويؤدي هذا إلى تقليص المخاطر في النظام المالي العام ككل.

عندما تتضرر بلدان ثالثة من إنهيار شريك تجاري لها، فإنها سوف تتلقّى مساعدة تلقائية إذا كانت تفي بالشروط المسبقة. والبلدان التي لا تفي بالشروط المسبقة لا تحصل على مساعدة

صندوق النقد الدولي إلاّ في حال وقوع أزمة تؤثر في النظام المالي ككل.

إن إخراج موضوع الإصلاح الهيكلي من مهام صندوق النقد الدولي يستند إلى فَرَضية معروفة مفادها أن باستطاعة الأموال أن تحلّ مشاكل السيولة، لكنها لا تستطيع حلّ معضلات هيكلية حقيقية. وتنشأ المشاكل الهيكلية في البلدان النامية بسبب الأنظمة المالية المعتمدة ، أو بسبب الرسوم الجمركية، أو الرقابة المالية غير الكافية، أو إنعدام حكم القانون، أو معوقات أخرى تعترض سبيل الاستثمار. وكما أثبتت التجربة مؤخراً، فإن القروض، وغيرها من الموارد السائلة، غالباً ما تُتيح للبلدان المعنيّة تأجيل الإصلاحات الضرورية.

في إمكان صندوق النقد الدولي الحفاظ على إنضباط الأسواق المالية من خلال نشره، في أوقات مناسبة، معلومات صحيحة ودقيقة عن التطورات الاقتصادية والمالية والسياسية (في البلدان المعنيّة). تسمح هذه المعلومات لقادة الدول وللمستثمرين إتخاذ قرارات قائمة على معطيات (صحيحة). كما للصندوق دور كبير يلعبه في تحسين نوعية وزيادة كمية المعلومات الخاصة بمختلف البلدان، وتوفيرها في حينها. ونشر المعلومات هذا يشجع الإصلاح ويُتيح للمستثمرين إجراء تعديلات هامشية متواصلة في استثماراتهم بدلاً من استعجال الخروج بسرعة من البلد المعني عندما تتغير التوقعات أو التكهنات. إضافة إلى ذلك، إن تحسين المعلومات وفتح الاقتصاد أمام البنوك الأجنبية يقلّص الإعتماد على قروض قصيرة الأمد قابلة للتجديد. وهذا الأمر يقلل من وقوع واحدة من أكبر مشاكل التمويل التنموي، ألا وهي إفراط في الإعتماد على قروض قصيرة الأجل.

هناك قضية أخرى هي قضية "المخاطر المعنوية" التي تنشأ في مجال الإقراض الدولي عندما تجعل الحكومات أو المؤسسات المالية الدولية المقرضين الأجانب يعتقدون أنه سيتم إنقاذهم في حال وقوع أزمة في البلد المقترض. إن أحد عناصر إزالة أو تقليص هذا الخطر المعنوي هو السماح للمؤسسات المالية الخاصة الأجنبية بالمنافسة في السوق المحلية. وعلى هذه المؤسسات أن يكون لديها أصول وخصوم بالعملة المحلية، بحيث تكون أقل تعرضاً لتقلّبات أسعار صرف العملة، كما أن النظام المالي المنفتح يشجع قيام الأجانب باستثمارات طويلة الأمد مما يقلل من الإعتماد على توظيفات قصيرة الأجل. توفر المصارف

الأجنبية الخبرة في إدارة المخاطر، وبذلك تشكّل ملاذاً آمناً نسبياً في حال وقوع أزمة.

مهمة أكثر تركيزاً لبنوك التنمية

مشكلة بنوك التنمية الدولية الرئيسية هي أن برامجها تفتقد التركيز، وهي في غالب الأحيان ضعيفة العلاقة، أو لا علاقة لها على الإطلاق، بأهدافها المعلنة، كما أنها تفشل في معظم الأحيان في تحقيق أهدافها. وبعد عقود من تنفيذ مثل هذه البرامج، أصبحت مستويات المعيشة في عديد من البلدان الفقيرة أدنى مما كانت عليه. والخطأ ليس في بنوك التنمية وحدها، ولكن في أن هذه البنوك لم تتمكن من تخطّي العقبات التي تُقيمها بعض الحكومات. وهي تواصل الإقراض رغم وجود تلك العقبات ورغم ما ينتج عنها من فشل.

إن البلدان التي حققت تقدماً ملموساً هي تلك التي عزّزت مؤسساتها وعزّزت دور الأسواق الحرة؛ والبلدان التي لم تقم بالإصلاحات لم تحقق أي تقدم يُذكر. معظم البلدان الفقيرة جداً مدينة بمبالغ ضخمة للمؤسسات المالية الدولية، وهي لا تستطيع دفع فوائد تلك القروض ولا تسديدها. وينبغي أن تُعفى هذه الدول من كل تلك الديون، إنما بعد أن تُطبّق الإصلاحات المطلوبة.

على التغييرات اللازمة في بنوك التنمية الدولية أن تُركّز على ثلاثة مجالات عامة، هي: أولاً، على بنوك التنمية أن تعمل لتحسين نوعية الحياة، حتى في البلدان التي يؤدي فيها الفساد والتعقيدات المؤسساتية إلى عرقلة التنمية الاقتصادية أو الحؤول دونها. وبدلاً من توفير القروض، يتعيّن على بنوك التنمية تقديم هبات تتكفل بنسبة تصل إلى ٩٠ بالمئة من كلفة المشاريع الموافق عليها. ومن أجل زيادة الإنجاز وتقليص الهدر، يجب أن تُقدّم الهبات بعد إجراء مناقصات لتنفيذ المشاريع، وأن يخضع تنفيذ تلك المشاريع إلى رقابة مستقلة وتكون نتائجها خاضعة لتقويم مستقل. ويجب أن يتم الدفع، بعد التأكد من صحة التنفيذ، إلى مقدّمي المواد والخدمات مباشرة لا الحكومات. ومن شأن ذلك توفير حوافز لموردّي المواد والخدمات لإنجاز خدمات مثل التلقيح ضد الأمراض، وتوفير مياه الشرب، وتحسين أعمال النظافة الصحية، وتقليص نسبة الأمية، ومن ثم التأكد أن هذه البرامج ومثيلاتها تُحقق نتائج ملموسة. ثانياً، يجب تقديم قروض مدعومة طويلة الأمد،

مخصّصة لتطوير مؤسسات فعالة، لمساعدة البلدان التي تتبنى من تلقائها إصلاحات ضرورية وتحافظ عليها. وهنا أيضاً، ينبغي إيجاد مُراقبين مُستقلين للتحقق من إستمرار التقدم. ثالثاً، قضية السلع العامة العالمية والإقليمية. هناك مشاكل عديدة تَحول دون التنمية أو تخفّض من نوعية الحياة في كثير من البلدان. وتستمر بنوك التنمية في التركيز فقط على البلد الذي يُنفّذ فيه أحد مشاريعها. ولم تحاول تلك البنوك أن تجد حلولاً لمشاكل عامة مشتركة تتعلق – مثلاً – بقضايا صحية، أو مشاكل الزراعة الاستوائية، وغيرها من المجالات الكثيرة. فأعمال الأبحاث والدراسات مرتفعة الكلفة، والطلب في كل سوق بمفرده يكون منخفض عادة بحيث لا يشجع شركات متخصصة على القيام بالدراسات اللازمة. بإمكان بنوك التنمية، الجمع بين عدد من البلدان وتمويل الأبحاث المشتركة بينها، فتقلل الفارق بين عائدات الإستثمارات الإجتماعية والإستثمارات الخاصة.

ينبغي أن يتم تركيز الموارد المالية العامة المحدودة على البلدان الفقيرة التي لا يُمكنها الحصول على تمويل بديل. وينبغي أن "تتخرج" بلدان بصورة تلقائية ومنتظمة من برامج بنوك التنمية (بكلام آخر، يجب ألاّ تبقى كل البلدان المعنية معتمدة على هذه البرامج إلى أجل غير محدود). فمن شأن "التخرج" أن يُفرج عن مزيد من الأموال لمساعدة البلدان الأشد فقراً. وعلى بنوك التنمية أن تواصل تقديم المعونة الفنية للبلدان التي تتخرج، إنما يصبح على تلك البلدان أن تقترض من الأسواق العادية، وتصبح بذلك خاضعة لنظام تلك الأسواق.

دعوة إلى الإصلاح

شَهِد الاقتصاد الدولي في العشرين سنة الماضية عدداً من الأزمات المالية الشديدة والطويلة الأمد. وفي الوقت نفسه، تجاوز النمو الاقتصادي البلدان الأشد فقراً. العديد من هذه البلدان موجود في أفريقيا، لكن هناك فقراً مدقعاً أيضا في كل من أميركا اللاتينية، وآسيا، وأوروبا الشرقية والجنوبية.

إن إصلاح المؤسسات المالية الدولية ضروري لزيادة الاستقرار الاقتصادي، وتحسين تدفق المعلومات، وتشجيع التنمية الاقتصادية، ودعم الإصلاح المؤسساتي، وتقليص الفقر، ودعم توفير السلع العامة الإقليمية والعالمية.