

الفصل الثامن

العجز المالي في الولايات المتحدة لا يحتمل الوضع إضاعة لحظة واحدة

بقلم ويليام دادلي
وإدوارد ماك كيلفي

يمتلك ويليام دادلي وإدوارد ماك كيلفي معاً امتياز تحليل العجز في الولايات المتحدة. يشغل الاثنان منصبى رئيس المجموعة الاقتصادية وكبير الاقتصاديين على التوالي في شركة غولدمان ساكس Goldman Sachs في نيويورك. ومن موقعيهما هذين يكتسب عملهما المشترك أهمية متكافئة - وربما تفوق - الأهمية التي يمكن أن تقدمها أفضل التحليلات في واشنطن. يبحثان في النماذج الاقتصادية المعقدة، ويخرجان منها برسالة بسيطة، تقول "أزمة". يقدمان حلولاً مدعومة بالرسوم البيانية، ومسارات يمكن للسياسي بمفرده أن يعرفها ويسير فيها إن خافه الإجماع من واشنطن. لكن السفينة تفرع الناقوس. ودادلي وماك كيلفي في قمرة القيادة في تحليل العجز المالي. ويقولان بقوة: لا يحتمل الوضع إضاعة لحظة واحدة.

الصورة قاتمة وكئيبة أمام ميزانية الولايات المتحدة على الرغم من احتمالات تحسن قريب في الدورة الاقتصادية. وهناك احتمال بأن يبلغ العجز في الميزانية الفدرالية خلال الأعوام العشرة القادمة مبلغاً إجمالياً قدره 4ر8 تريليون دولار،

أو نحو 2ر8 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة تعادل ضعف متوسط أية نسبة منذ الحرب العالمية الثانية. وما أن تنتهي هذه المدة حتى تبدو التوقعات أكثر سوءاً، وذلك لسببين، سوف ترتفع تكاليف جعل التخفيضات الضريبية التي أدخلت مؤخراً دائمة ارتفاعاً حاداً، والنفقات سترتفع أيضاً ارتفاعاً كبيراً في مجالي الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية حين يصل الأطفال الذين ولدوا عقب الحرب العالمية الثانية مباشرة إلى سن الشيخوخة والتقاعد.

وغني عن القول إن العجز المزمّن يؤثر سلباً ويعرض للخطر الأداء الاقتصادي للولايات المتحدة. وبصرف النظر عن كل ما عداه، فإن العجز يخفض معدلات الإدخار الوطني ويرفع أسعار الفائدة ويتسبب في هجرة الاستثمارات الخاصة. والضرر الناجم عن ذلك كله يلحق بتشكّل رأس المال ويضر بنمو الإنتاجية والمعدل المتوقع لنمو الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي يزداد العجز بفعل تباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي، وتكتمل الحلقة المفرغة للدينامية السلبية ذاتية التعزيز.

في مواجهة خطورة هذه المشكلة، يجب أن توضع الخيارات كافة على طاولة النقاش في سبيل إيجاد حل للمشكلة ومن المفضل أن يتضمن برنامج هذه المناقشة الخطوات التالية:

1- وضع هدف يرمي إلى خفض العجز بمقدار ما يزيد عن النصف قبل انتهاء العقد الحالي من السنين.

2- إعادة العمل بالسقف الاستثنائي وقواعد "تسديد الديون عند استحقاقها" التي أسهمت في تحقيق فائض في الميزانية في عقد التسعينيات.

3- تمديد العمل بالتخفيضات الضريبية اعتماداً على مدى التحسن في الميزانية.

4- توجيه الإصلاح الضريبي المستقبلي نحو توسيع القاعدة الضريبية والتحول نحو التكاليف الضريبي على الاستهلاك.

5- إصلاح الضمان الإجتماعي من خلال تغيير طريقة حساب الإعانات ورفع سن التقاعد.

6- تعديل برنامج الرعاية الطبية بحيث يجري الترويج لأساليب الحياة الصحية وخلق الحوافز لدى مستخدمي الرعاية الصحية ليصبحوا أكثر حساسية للأسعار ولمزودي الرعاية الصحية الذين يجب أن يكونوا أكثر كفاءة وفاعلية.

7- اتباع سياسات تعزز النمو مثل تحرير التجارة والاستثمار في رأس المال البشري.

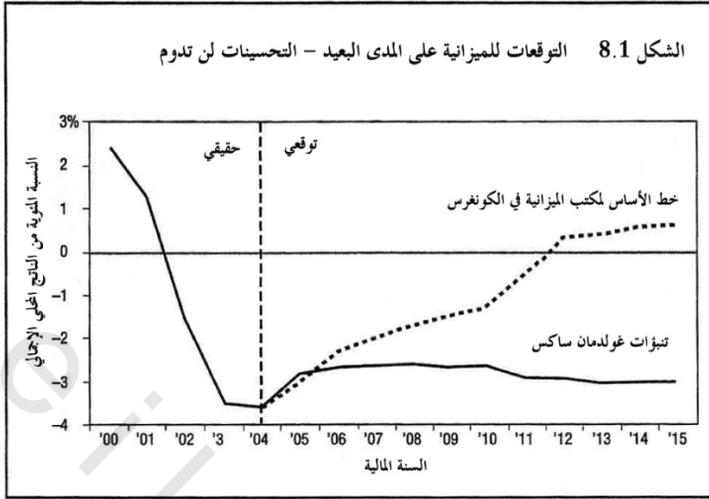
توقعات الميزانية - تريليون من هنا وتريليون من هناك:

بدأت الميزانية الفدرالية أخيراً تستفيد من نمو اقتصادي قوي أعقب أربعة أعوام شهدت تدهوراً حاداً. والأحداث التي كانت وراء هذا التدهور خلال السنوات القليلة الماضية - مثل التخفيضات الضريبية وازدياد الإنفاق على الأمن القومي وضعف الأداء الاقتصادي - أصبحت الآن تقاس بالأرقام العالية. لذلك من المحتمل أن يزيد العجز المالي لعام 2005 بمقدار 60 - 70 مليار دولار عن العجز في العام الفائت الذي وصل إلى رقم قياسي قدره 412 مليار دولار.

لكن هذا التحسن صغير وقصير الأمد - ومن المرجح ألا يدوم لأكثر من عام أو عامين قادمين وبحسب تقديرات مكتب الميزانية في الكونغرس (CBO) فإن 15 بالمائة فقط من عجز العام الحالي تعود أسبابه إلى انخفاض دوري في النشاط الاقتصادي وعوامل انتقالية أخرى. ومع أن تقديرات هذا المكتب لشهر كانون الثاني/يناير عام 2005 تشير إلى انتقال الميزانية نحو التوازن في مطلع العقد القادم من السنين إلا أنها تستند إلى افتراضات صناعية - القانون الحالي

لبرنامج الإعانات المالية لمن يستحقونها والضرائب بما في ذلك الافتراضات بأن التخفيضات الضريبية سوف تنتهي في وقت محدد واعتماده قيمة حقيقية ثابتة للخدمات الحالية لبرامج تخضع لمخصصات سنوية.

بيد أن النظرة الواقعية لحقائق الأمور تبين لنا أنه لن يحصل تحسن، وإن حصل فبقدر قليل جداً، خلال الأعوام الخمسة أو العشرة القادمة، حتى لو كانت الافتراضات الاقتصادية أكثر إيجابية نحو الميزانية من التقديرات الأساسية التي طرحها مكتب الميزانية في الكونغرس. ثم إن هنالك أربعة تعديلات أخرى يقصد بها تحويل التقديرات الأساسية إلى تنبؤ أكثر انسجاماً مع الواقع السياسي الحالي وتشير إلى عجز تراكمي يصل إلى 48 تريليون دولار خلال السنوات العشر القادمة، وهو فرق شاسع جداً عن تقديرات مكتب الميزانية في الكونغرس الذي قدر ذلك بمبلغ 980 مليار دولار. وهذه التعديلات هي: (1) جعل التخفيضات على ضرائب دخل الأشخاص دائمة، (2) تأشير الحد الأدنى للضريبة البديلة AMT، (3) تخفيض الإنفاق الدفاعي تدريجياً بحيث يصل إلى 3 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، (4) السماح بنمو الإنفاق الاستتسابي بمعدل 2 بالمائة سنوياً وعلى أرض الواقع. إن هكذا مسار يجعل العجز بحدود 25 - 3 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي كما هو موضح في الشكل رقم 8.1. لكن الأخطار تكمن باتجاه الأعلى حيث أن هذا التعديلات في الجانب المحافظ.



المصدر: مكتب الميزانية في الكونغرس، وغولدمان ساكس

بيد أن التوقعات لما بعد الأعوام العشرة القادمة تنذر بوضع أشد سوءاً، والسبب في ذلك أن وصول جيل من ولدوا في أعقاب الحرب العالمية الثانية إلى سن التقاعد سوف ينجم عنه مزيد من الإنفاق على الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية. وتتفاقم الضغوط على الميزانية أيضاً من خلال الزيادة المتواصلة في متوسط العمر المتوقع واحتمالات ازدياد الإنفاق على الرعاية الطبية بمعدلات أعلى من الناتج المحلي الإجمالي الإسمي على أساس الفرد الواحد والتكاليف الإضافية المتوجبة للإعانات الجديدة التي أحدثت عام 2003 بخصوص الدواء بوصفة طبية.

أما فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي فإن العاملين المهمين في هذا الصدد هما التقاعد المتوقع لجيل من ولدوا في أعقاب الحرب العالمية الثانية وارتفاع متوسط العمر المتوقع. فهذان العاملان معاً سوف يرفعان النسبة السكانية لمن هم في سن الخامسة والستين أو يزيد من 12 بالمائة حالياً إلى نحو 20 بالمائة عام 2030، وذلك طبقاً لتوقعات الحالة المتوسطة لمجلس الأمناء. وبنتيجة ذلك من المتوقع أن يرتفع الإنفاق على الضمان الاجتماعي من 3ر4 بالمائة حالياً إلى 6ر1

بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2030. بعد ذلك العام يتوقع أن يعتدل تدريجياً مسار الإنفاق على الضمان الإجتماعي. لكن وفاة جيل من ولدوا في أعقاب الحرب العالمية الثانية لن يحل مشكلة الضمان الاجتماعي ذلك أن متوسط العمر المتوقع سوف يوالي ارتفاعه حسب التقديرات.

أما الإنفاق على الرعاية الطبية فهو أيضاً يميل إلى الازدياد بسرعة كبيرة وذلك لسببين اثنين: أولهما: إن الإعانات المطبقة حالياً على الدواء بوصفة طبية سوف ينجم عنها تزايد حاد في الإنفاق اعتباراً من العام 2006. وثانياً، وبالإضافة إلى تزايد أعداد المستفيدين، فإنه من المتوقع أن تواصل التكلفة بالنسبة للفرد الواحد ارتفاعها بسرعة تفوق سرعة نمو الناتج المحلي الإجمالي. ويعود السبب في هذا التفاضل "لزيادة التكلفة" إلى الاقتصاديات الخاصة للرعاية الصحية التي تشجع الابتكار بغية تحسين نتائج الرعاية الصحية بدلاً من فرض الرقابة على التكلفة. وحتى مع افتراض حصول تباطؤ في هذا الفرق بحيث يصل إلى وسطي زيادة سنوية قدرها 1 بالمائة (من وسطي قدره 3 بالمائة منذ عام 1970) فإن الإنفاق على الرعاية الطبية سوف يرتفع حسب التوقعات من 2ر6 بالمائة حالياً إلى 6ر8 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2030. وخلافاً للتوقعات في مجال الضمان الاجتماعي فإن مسار الإنفاق على الرعاية الطبية لن يعتدل بعد وفاة جيل ولادات الحرب العالمية الثانية، والسبب في ذلك أن مكوّن التكلفة الزائدة سيواصل ارتفاعه بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي.

ومع أن الاهتمام العام يتركز حالياً على السنوات التي فيها يتوقع استفاد صناديق الائتمان لبرنامج الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية، فإن برامج تقديم الإعانات لمن يستحقونها سوف تمارس ضغوطاً على توازن الميزانية في مرحلة تسبق ذلك الاستنفاد. والسبب في ذلك يعود إلى أن الأثر على التوازن الإجمالي تحدده الفجوة بين المقبوضات (باستثناء دخل الفوائد على توازن صناديق

الائتمان) والنفقات. وقد تم استثناء دخل الفوائد لأنه مجرد تحويل داخل الحكومة ليس له أي أثر على الميزان الإجمالي للميزانية ولا على احتياجات الحكومة للتمويل الخارجي.

وبموجب هذا القياس نجد الضغوط التي تمارسها هذه البرامج قريبة غير بعيدة. ففي صندوق برامج الضمان الإجتماعي للشيخوخة والتأمين الإضافي ضد العجز نجد الفجوة بين مقبوضات صافي الفوائد والنفقات تميل إلى الارتفاع لتصل ذروتها في عام 2008. بعد ذلك التاريخ تتلاشى المساهمة الصافية الإيجابية من هذا البرنامج نحو توازن الميزانية. أما بالنسبة لصندوق تأمين المشافي لبرنامج الرعاية الطبية، فقد وصلت هذه الفجوة إلى ذروتها عام 2004. وفي الوقت الذي يصل فيه ميزان هذين الصندوقين إلى الصفر - عام 2041 لصندوق الشيخوخة والتأمين الإضافي للعجز وعام 2020 لصندوق تأمين المشافي - تصبح الفجوات بين المقبوضات والنفقات سلبية جداً وبالتالي عبئاً كبيراً على توازن الميزانية.

ومن جهة أخرى هناك توقعات بنمو سريع للنفقات على التأمين الصحي الإضافي التابع لبرنامج الرعاية الطبية حيث سيرتفع هذا الإنفاق ارتفاعاً حاداً عام 2006 عندما يبدأ تطبيق الإعانات الدوائية بوصفة طبية. وبما أن برامج التأمين الصحي الإضافي تمول بصورة رئيسة من الإيرادات العامة فإن عبئها على الميزانية يتناسب طردياً مع ازدياد النفقات الإجمالية (75 بالمائة في حالة التأمين الصحي الإضافي - الجزء ب). وهناك توقعات بتنامي إجمالي النفقات على التأمين الصحي الإضافي لتصبح 2ر4 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2030 بعد أن كانت نسبتها 1ر2 بالمائة عام 2005. ومن هذه النسبة البالغة 4ر2 بالمائة عام 2030 سيكون منها 1ر7 بالمائة لإعانات الدواء بوصفة طبية.

ذات مرة قال إيفريت ديركسن Everett Dirksen الجمهوري عن ولاية إلينوي، وكان زعيم الأقلية الجمهورية في مجلس الشيوخ في ستينيات القرن الماضي: "إنفاق مليار دولار هنا ومليار دولار هناك، وسرعان ما نجد المجموع مالأً حقيقياً." وبعد أربعين عاماً من ذلك التاريخ لم يتغير سوى عدد الأصفار في هذه الأرقام.

إذا كان العجز في الميزانية لا يهم فلماذا ندفع نحن الضرائب؟

بعض صناعات السياسات لا يشعرون بأي انزعاج أو قلق إزاء ارتفاع العجز في الميزانية الفدرالية، وذريعتهم في موقفهم هذا من شقين. الشق الأول منهما ادعاؤهم بأن التنبؤات بخصوص الميزانية غير دقيقة ولذلك لا يمكن الوثوق بها. فمثلاً، كان العجز عام 1992 بالنسبة للاقتصاد أكبر مما هو الآن (نحو 5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي آنذاك بينما هو الآن بحدود 3 بالمائة). وكان ثمة توقعات بعجز مزمّن خلال العقد المقبل من الزمن، ولكن حققت الميزانية فائضاً مع حلول العام 1998. والسؤال، ألا يمكن لهذا الفائض أن يحدث ثانية؟ ألا يمكن لهذا العجز الكبير المتوقع أن يختفي ويتلاشى حين يواصل الاقتصاد نموه؟ أما الشق الثاني من ذريعتهم تلك فهو أكثر أهمية وأكثر واقعية، وذلك هو قولهم "العجز لا يهم". ويبدو أن أصحاب هذا الإدعاء يملكون وقائع تؤيد قولهم حيث تكاد تتعدم الدلائل المؤشرة إلى أن العجز يضر بأداء الاقتصاد. فأسعار الفائدة منخفضة والتضخم منخفض والاقتصاد ينمو بخطى ثابتة ومتينة.

لكن الجواب على هذين الشقين من ذريعتهم يبدأ بقولنا إننا لسنا في العام 1992. كما أن العنصر الخاص بالدورة الاقتصادية في هذا العجز هو الآن أصغر مما كان حاله ذلك العام، والجيل الذي جاء إلى هذه الحياة في أعقاب الحرب العالمية الثانية بات الآن على وشك التقاعد. وبناءً عليه فإن احتمالات بأن يتسبب النمو الاقتصادي في تلاشي واضمحلال العجز هي الآن باهتة وأكثر

إبهاماً من ذلك العام. وبرغم كون تببؤات الميزانية للمدى الطويل غير أكيدة وتخضع لاحتمالات مراجعات كبرى، إلا أنها ليست ذات تحيز لإظهار عجوزات أكبر من حقيقتها. والإخفاق في تببؤ حصول فائض في أعوام التسعينيات تبعه إخفاق كبير آخر في تببؤ عودة العجوزات للظهور ثانية في العقد الحالي من السنين.

وبمعنى آخر، إن حجم العجز الحالي ليس مبعث الخوف الرئيس. فالتدهور الحاد في الدورة الاقتصادية كان أمراً حتمياً حين تحول ازدهار الاستثمارات في التسعينيات إلى فشل ذريع. وكان الحافز المالي نذيراً باحتوائه ضعفاً اقتصادياً. ولولا هذا الحافز لازداد ضعف الاقتصاد وظل العجز على حجمه الكبير.

فالمشكلة إذن كالتالي: حين تطبيقها لهذا الحافز وتحقيقها لأهداف وطنية أخرى اتبعت الولايات المتحدة مجموعة من السياسات من شأنها أن تجعل العجز مزمناً وتضر بالأداء الاقتصادي إذا تركت على حالها دون تغيير. يحدث هذا الضرر من خلال العملية التالية التي تعزز ذاتها تلقائياً: يمثل العجز مطالبة على الادخار الوطني تؤدي إلى الإقلال من الأموال المتاحة لاستثمارات القطاع الخاص. ومن خلال هذه العملية ترتفع أسعار الفائدة ويحصل تقنين في توزيع كمية الأموال التي صغر حجمها بين مشاريع استثمارية بديلة. وإذا تواصل العجز بحجمه الكبير يقل الاستثمار في الاقتصاد ويتباطأ معه تعمق رأس المال. وبالتالي يحصل تباطؤ في معدل نمو الإنتاجية، وينخفض معدل النمو المحتمل للنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي، وتباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي يعني نمواً متباطئاً في الإيرادات الضريبية وهذا ما يزيد في عمق عجز الميزانية. والنتيجة الطبيعية دوران في حلقة مفرغة من عجز متزايد يولد أداءً اقتصادياً ضعيفاً وهذا الأداء الضعيف يولد عجزاً أكبر من السابق ثم تزايداً في ضعف الأداء الاقتصادي وهلم جرا.

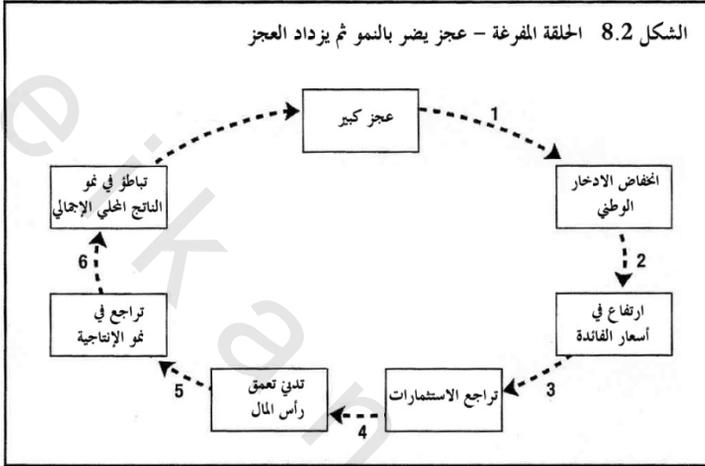
لكن وجهة النظر هذه ليست مقبولة على نطاق واسع كما ينبغي لها، وذلك لسببين:

أولاً، إن العجز الكبير في الميزانية يحتاج لزمان معين كي يتسبب في إحداث الضرر، والعجز المؤقت الناجم عن ضعف في الدورة الاقتصادية لا يتسبب في مشاكل دائمة. وحيث أن أثر العجز المزمّن يتراكم تدريجياً مع مرور الزمن فإن العين المجردة لا تدرك تلك الرابطة بين العجز وضعف الاقتصاد. أضف إلى ذلك أن لهذه الرابطة عدداً من حلقات الوصل، ناهيك عن كون صحة بعض هذه الحلقات غير مفهومة تماماً.

وثانياً، يرى بعضهم أن العجز الكبير في الميزانية شر لا بد منه لتحقيق خير أعم - وتحديدًا لتقليص حجم تدخل الحكومة. يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة السياسية اللازمة لتقليص مطالبات الحكومة من الاقتصاد لا يمكن أن تتولد إلا من خلال جعل العجز كبيراً إلى حد غير مقبول. وفي هذه الحالة، كما يقولون، فإن المنافع المتحققة عن تقليص هذه المطالبات سوف تفوق في نهاية المطاف التكاليف التي يفرضها عجز الميزانية.

قد لا تخلو هذه الحجة الأخيرة من بعض الصحة. فالعجز الحاصل في ميزانيات أعوام الثمانينيات قد أفضى إلى صدور قانون تطبيق الميزانية لعام 1990 الذي عمل فعلاً على ضبط الإنفاق في أعوام التسعينيات. لكن هذه السياسة ليست بالسياسة المثلى. فإذا كان تصغير تدخل الحكومة هدفاً له أهميته الكبرى، فمن الأفضل تخفيض الإنفاق بفعل مباشر وتحمل عجز في الميزانية أصغر كثيراً. فالجدوى من هذا العمل قضية سياسية، ويجدر بالمدافعين عنها أن يناضلوا في هذه الساحة عينها بدلاً من الدخول من الباب الخلفي للعجز الكبير في الميزانية.

وأما فيما يتعلق بالأسباب الأخرى فمن السهل توضيحها بدورة تدور بين عجز كبير وأداء اقتصادي ضعيف ثم العودة ثانية إلى العجز الكبير. لهذه الدورة سبع حلقات كما يوضح الشكل 8.2، بعضها ليس مثار نزاع وجدال، لكن بعضها الآخر كان موضع منازعات لا بأس بها.



المصدر: غولدمان ساكس.

الحلقة رقم (1): العجز الكبير في الميزانية يقلل الادخار الوطني، إن هذه الحلقة شديدة الوضوح ومباشرة لا سيما وأن العجز يشكل مطالبة على الادخار الوطني. وما لم يتحرك الادخار في القطاعات المحلية الأخرى بمعدل دولار مقابل دولار في الاتجاه المعاكس للتغيرات الطارئة على ميزان الميزانية الفدرالية فإن أي زيادة في العجز سوف تؤدي حكماً إلى انخفاض في الادخار الوطني والدليل على ذلك أن الادخار الوطني قد شهد انخفاضاً بمقدار 70 سنتاً وسطياً لكل دولار إضافي في العجز منذ عام 1970.

الحلقة رقم (2): الإذخار الوطني المتدني يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة، إن هذه الحلقة في واقع الأمر هي الشيء المضلل في الجدال الدائر حول أثر عجز الميزانية على الاقتصاد. بعد أن تنشأ تلك الحلقة السلبية بين العجز والادخار

الوطني يأتي أثر تلك السلبية على الاستثمار الخاص من خلال مطابقة الادخار/الاستثمار. وما الأسعار المرتفعة للفائدة إلا آلية للتسعير بواسطتها يتم تقنين التوريد المحدود للأموال، وبهذا المعنى يصبح هذا التقنين نتيجة واضحة للعجز المتزايد. لكن هذه الحلقة غالباً ما تحجبها الحقيقة القائلة إن الدورة الاقتصادية تؤثر في أسعار الفائدة وفي العجز على حد سواء. وعندما تحاول إحداها السيطرة على الاقتصاد تكون نتيجة العجز المتزايد في الميزانية ارتفاعاً في أسعار الفائدة.

الحلقة رقم (3): الأسعار المرتفعة للفائدة تعوق الاستثمار الخاص، غالباً ما تحجب الدورة الاقتصادية هذه الحلقة، مثلما تحجب حلقة الوصل بين العجز في الميزانية وأسعار الفائدة. عندما ينمو الاقتصاد بسرعة معينة تكثر الاستثمارات، ما يعكس ضغطاً على الطاقة الموجودة. فتزايد الاستثمارات مضافاً إليه ضغوط أخرى على أسواق رأس المال يدفع أسعار الفائدة عادة نحو الأعلى. من أجل ذلك، لا يدل الاستثمار على علاقة سلبية متلازمة مع مستوى أسعار الفائدة.

لكن العلاقة السببية تتجه أيضاً اتجاهاً آخر، أي إن ارتفاعاً في أسعار الفائدة يزيد من التكلفة على رأس المال، ومن ناحية هامشية، يعوق الاستثمار. والمستوى الأعلى لهذه الأسعار هو آلية التسعير التي تقنن حجم رأس المال المتاح لدى القطاع الخاص. والأمر المتفق عليه عموماً أن تكلفة رأس المال هي المحرك المهم للإنفاق الاستثماري.

غير أن مقدار الانخفاض في الاستثمارات بسبب تزايد العجز الفدرالي يعتمد على صافي الانخفاض في إجمالي الإذخار - أي الادخار الوطني مضافاً إليه تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية. ففي التقرير الذي يحمل العنوان "التقرير الاقتصادي لرئيس الجمهورية" عام 2003 يفترض "مجلس الاستشاريين الاقتصاديين" أن كل دولار واحد يزيد في عجز الميزانية يقابله انخفاض قدره 60

سنتاً في إجمالي المدخرات.⁽¹⁾ وهذا يعني أن ازدياد العجز بمقدار 100 مليار دولار يؤدي إلى تراجع في الإنفاق الاستثماري قدره 60 مليار دولار.

الحلقة رقم (4): التراجع في الاستثمار يعني تدني تعمق رأس المال، هذه الحلقة هي من حيث الأساس حقيقة بديهية، ذلك أن صافي الاستثمارات يعني التغير في أسهم رأس المال. فإذا كان إجمالي الاستثمار مرتفعاً بما يكفي لتغطية انخفاض القيمة في أسهم رأس المال الموجودة والنمو في التوظيف معاً عندئذ يكون لدى كل عامل مزيد من رأس المال يمكنه من العمل وهذا ما يقصد به تعمق رأس المال. وإن لم يكن كذلك، تتخفف نسبة رأس المال إلى العمل. ولأن معدل انخفاض القيمة أو معدل النمو في التوظيف لا يعتمد أي منهما اعتماداً له أهميته على معدل الاستثمار (الحالي) فإن التعمق الرأسمالي يتراجع عندما يضعف الاستثمار نتيجة لتزايد العجز في الميزانية.

الحلقة رقم (5): تدني تعمق رأس المال يؤدي إلى تباطؤ في نمو الإنتاجية، حلقة الوصل بين تعمق رأس المال والنمو في إنتاجية العمل - أي الناتج لكل ساعة عمل - شيء يمكن إدراكه بالحس والبدهاءة. فإذا كان لدى العمال أسهم رأس مال أكبر وأفضل ليشغلوا بها يزداد إنتاجهم الساعي. وكانت هذه الحلقة واضحة الظهور في تكون النمو في الإنتاجية إبان التسعينيات. ففي النصف الأول من ذلك العقد من السنين كانت مساهمة تعمق رأس المال في نمو الإنتاجية لا تزيد عن 5ر0 بالمائة. وفي النصف الثاني من ذلك العقد، وبعد أن ارتفع الإنفاق الاستثماري ارتفاعاً حاداً، تضاعفت نسبة هذه المساهمة حتى وصلت إلى 1ر1 بالمائة.

الحلقة رقم (6): تباطؤ في نمو الإنتاجية يؤدي إلى تراجع في النمو الاقتصادي، هذه الحلقة شفافاً أيضاً، لا سيما وأن النمو الحقيقي المحتمل للناتج المحلي الإجمالي يساوي النمو في قوة العمل مضافاً إليه معدل النمو في

الإنتاجية. والطريقة الوحيدة التي تحول دون تحرك النمو الحقيقي المحتمل للنتاج المحلي الإجمالي صعوداً أو هبوطاً على التوازي مع نمو الإنتاجية تتمثل في تحرك نمو قوة العمل دوماً بطريقة تعويضية. غير أن نمو قوة العمل، ومنذ عام 1960، أظهر علاقة تبادلية إيجابية صغيرة مع التراجع التدريجي لنمو الإنتاجية.

وهنا تكتمل السلسلة التي تبدأ من العجز الكبير في الميزانية وتنتهي في تباطؤ النمو الاقتصادي ولكن هل أثر ذلك كبير جداً بحيث تكون له أهميته؟ إن عملية حسابية بسيطة تشير إلى أن العجز الهيكلية الذي يبلغ 2ر5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي حسب تقديرات مكتب الميزانية في الكونغرس سوف يؤدي إلى تراجع في النمو بمعدل 0ر3 بالمائة سنوياً، استناداً إلى تقديرات مجلس الاستشاريين الاقتصاديين التي تشير إلى أن كل دولار واحد في العجز يخفض الاستثمارات الخاصة بمقدار 60 سنتاً.⁽²⁾

قد لا يبدو التراجع في نمو الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ثلاثة أعشار النقطة المثوية تراجعاً كبيراً يبعث على المخاوف، ولكن إن حُسب هذا الرقم بحساب النسبة المثوية المركبة على مدى عدد من السنين، فالنتيجة ضخمة جداً. ولنأخذ مثلاً لذلك: إذا بقي هذا العجز الهيكلية على معدله الحالي لمدة خمسين عاماً فإن الناتج المحلي الإجمالي طبقاً لهذه العملية الحسابية سوف ينخفض بمعدل يزيد بمقدار 15 بالمائة عما لو كانت الميزانية متوازنة. ولكن ليست هذه نهاية القصة، ذلك أن هذه الحلقة الأخيرة تكمل الحلقة المفرغة للدينامية السلبية التي تتعزز ذاتياً.

الحلقة رقم (7): التباطؤ في نمو الناتج المحلي الإجمالي يعني تزايد العجز في الميزانية. على فرض أن الإيرادات الفدرالية تشكل 20 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في حده الأدنى فإن ذلك سوف يفضي إلى انخفاض قدره 3 بالمائة في

الإيرادات عند نهاية مدة خمسين عاماً، وبالتالي يسبب تزايداً مطرداً في العجز. وهذا يعني أثراً سلبياً أكبر من الحالي على تشكل رأس المال، وبالتالي تراجعاً في النمو ومزيداً من العجز المتفاقم. وحيث أن هذا الانخفاض التدريجي سوف يحصل تصاعدياً خلال هذه المدة فإن آثاره النهائية على كل من الناتج المحلي الإجمالي والعجز معاً ستكون كبيرة جداً.

ليس ثمة شك أن لهذه الحلقة المفرغة إمكانية تحول المسار المستدام للميزانية، المعروف بأنه ذلك المسار الذي يحفظ استقرار نسبة الدين الفدرالي إلى الناتج المحلي الإجمالي، إلى مسار متفجر خارج عن السيطرة يتسم بارتفاع حاد لا يمكن احتمالته في هذه النسبة وفي نسبة صافي الإنفاق على الفوائد من الناتج المحلي الإجمالي. ولا يفوتنا أن اعتماد الولايات المتحدة الكبير على تدفقات رأس المال من الخارج تشكل خطراً كبيراً في هذا المجال. فهو يتضمن ما تفترضه آثار النمو التي تقدم حسابها آنفاً بأن تدفقات رأس المال تخفض أثر العجز على الاستثمار الخاص إلى نحو ستين سنتاً لكل دولار. لكن هذا الأثر مرشح للازدياد إذا تراجع استعداد المستثمرين الأجانب للاحتفاظ بأرصدة الدولار، ومرشح أيضاً ليتجاوز 100 بالمائة إذا تحول تدفق رؤوس الأموال إلى هروب لرؤوس الأموال يكون شديداً جداً بحيث يتغلب على أي ادخار محلي يقصد به تعويض العجز المتزايد. والعملية الحسابية التي سبق ذكرها لا تسمح بأية زيادة في الإنفاق الفدرالي على الفوائد، وهذا ما يحدث بسبب تزايد الدين ذاته ولسبب آخر أيضاً يكمن في أن عدم الاستقرار المتنامي يؤدي إلى ارتفاعات في أسعار الفائدة. وخلاصة القول إن تزايد العجز في الميزانية ومن خلال إضراره بالأداء الاقتصادي المحلي يولد - وعبر قنوات مختلفة - دينامية سلبية تتعزز ذاتياً لكل من الأموال الفدرالية والاقتصاد على حد سواء.

ما العمل؟ نأمل الأفضل ونستعد ضد الأسوأ

ما العمل إذن؟ من الضروري جداً اتخاذ خطوات فورية لتحسين التوقع المستقبلي للميزانية على المدى الأدنى بغية وضع الحكومة الفدرالية في أفضل وضع مالي ممكن قبل وصول جيل ولادات ما بعد الحرب العالمية الثانية إلى سن التقاعد. كما أن إصلاح برنامج الاستفادة من الإعانات الحكومية أمر ضروري وجوهري لتوقعات في الميزانية قابلة للحياة على المدى الأبعد، والإبكار في إتخاذ هذه الخطوات وتبني هذا الإصلاح هو الأفضل أيضاً. وأخيراً، فإن إتخاذ إجراءات ترمي إلى رفع وتيرة معدل النمو في البلاد من شأنه أن يحل مسألة اختلال التوازن، لذلك ينبغي أن تكون هذه الإجراءات جزءاً من الاستراتيجية.

ولتحقيق هذه الأهداف نطرح فيما يلي برنامجاً من سبع نقاط:

1- رفع سقف تخفيض العجز على المدى القريب - أفرز هذا التدهور في الميزانية نوعاً من الإجماع في الرأي حول خفض العجز على مدى خمسة أعوام. في الحملات الانتخابية الرئاسية عام 2004 تبنى هذا الهدف كل من الرئيس بوش ومنافسه الديمقراطي السناتور كيري.

ورغم أن هذا الهدف يعد طموحاً من وجهة النظر السياسية إلا أنه في الوقت نفسه غاية في حدها الأدنى من وجهة نظر الدورة الاقتصادية والمدنية. بعد خمسة أعوام من الآن يكون التوسع قد صار عمره ثمانية أعوام. ففي ذلك الوقت من الدورة الاقتصادية الأخيرة كانت الميزانية قد حققت فائضاً منذ عام واحد. أما من وجهة النظر المدنية فإن صفة الاستعجال لضرورة تخفيض العجز واضحة لا لبس فيها. ففي العام 2009 يصبح عمر أوائل جيل ولادات ما بعد الحرب العالمية الثانية 63 عاماً - أي بعد عامين اثنين يصبحون في السن التقليدي للتقاعد.

2- إعادة العمل بآليات الرقابة على الميزانية - اعتمدت إدارة الرئيس بوش الأب والكونغرس معاً في العام 1990 صيغة معينة تضبط الميزانية، ثم تجددت هذه الصيغة في عامي 1993 و 1997 وعرفت بنظام (PAYGO) أي Pay as you go وتعني "سدد الديون حالما يترتب عليك ذلك" الذي وضع سقفاً على الإنفاق الاستتسابي واشترط استصدار تشريعات تقترح إجراء تخفيضات ضريبية أو زيادات في الإنفاق، بما في ذلك احتواءها على إجراءات لعكس الأثر المتوقع لها على الميزانية. ونظام PAYGO في جوهره يضمن أن تتساقب أية مفاجآت في الإيرادات إلى حدها الأدنى. ولكن توقف العمل بهذا النظام عندما حققت الميزانية فائضاً. وظل في حال انقطاع عن التطبيق في العام 2002 رغم أن الميزانية قد أخذت بالتراجع نحو العجز.

ينبغي إعادة العمل بنظام PAYGO فوراً. لكي يكون هذا النظام فاعلاً ومؤثراً ينبغي تطبيقه في كلا جانبي دفتر الحسابات. كما ينبغي له أن يكون حالة دائمة في عملية الميزانية وليس فقط شرطاً لخمسة أعوام هي فترة قرار الميزانية كما كان الحال في السابق. وفي هذا ليس ضماناً فحسب ضد تعليق العمل بهذا النظام بل وأيضاً سوف يشكل نوعاً من المقاومة لأي انحرافات ليست لها مسوغات قوية في الدورة الاقتصادية.

3- جعل تمديد العمل بالتخفيض الضريبي مرتبطاً بالتحسن في الميزانية - برغم أن التخفيضات الضريبية المطبقة مؤخراً تضمنت شروطاً خاصة بالأفول لاحتوائها على الأثر الذي تحدثه في الميزانية إلا أن معظم المراقبين يتوقعون تطبيقها بشكل دائم. لكن هذه الديمومة ستكون كبيرة التكلفة جداً. وتمديد العمل بالتخفيضات الضريبية سيكون باهظ الثمن كثيراً لتعديلات الخط الأساسي لعشر سنوات وفق تقديرات مكتب الميزانية في الكونغرس التي نوهنا لها آنفاً، وكذلك لبالونات التكلفة في الأعوام التالية.

وإذا تبين أن أخبار الميزانية أفضل مما هو متوقع فقد تكون ثمة فسحة لجعل بعض التخفيضات الضريبية دائمة. ومن جهة أخرى، إذا ظهر شيء من خيبة الأمل في الاقتصاد، أو إذا كان الإخفاق في تمديد التخفيضات الضريبية يشكل خطراً يتمثل في إضعاف الاقتصاد، عندئذ يمكن إيجاد مسوغ لتمديد قصير الأجل لهذه التخفيضات أو ربما اعتماد أفول مرحلي لها. ولكن الالتزام بجعل التخفيضات الضريبية دائمة قبل أن تعرف النتائج الاقتصادية أو تلك الخاصة بالميزانية فهو أمر سابق لأوانه في أفضل الحالات ومخرب لصحة وعافية الأمة مالياً واقتصادياً في أسوأ حالاته. ينبغي أن تكون مقارنة هذا الأمر على نحو "تأمل الأفضل واستعد ضد الأسوأ" بدلاً من المقاربة الحالية التي يعتمدها بعض صناعات السياسات والتي يمكن إيجازها بعبارة "تمنّ الأفضل واطلب من الله ألا يحصل الأسوأ".

4- الإصلاح الضريبي لتحفيز الادخار والاستثمار ومشاركة قوة العمل - يجب أن تهدف التغييرات المستقبلية في القانون الضريبي إلى توسيع القاعدة الضريبية وإبقاء المعدلات الهامشية للضرائب منخفضة والتحول إلى الضريبة الاستهلاكية. ومن خلال هذه الإصلاحات ينبغي دمج نظام ضريبة الدخل ونظام ضريبة الرواتب معاً، ذلك أن هذا الدمج يسهل إجراء تغيير في النظام الضريبي دون إحداث أي تغير كبير في تصاعدية الضرائب.

إن التوقعات المستقبلية للميزانية مؤلفة كثيراً بحيث صارت تنذر بإجراء مراجعة دقيقة لكافة الأفضليات الضريبية. وهذا ما دعا الرئيس بوش إلى تشكيل هيئة تضم في عضويتها نواباً من الحزبين لإجراء هذه المراجعة. وحيث إن هذه الأفضليات تفيد مجموعات مختلفة من دافعي الضرائب لذا ينبغي أن تكون مقترحات هذه الهيئة رزمة من الإصلاحات.

5- إجراء تعديل في برنامج الضمان الإجتماعي يتضمن تغييرات متواضعة

بخصوص سن التقاعد وصيغة الإعانات - ينبغي أن يتضمن أي إصلاح للميزانية إجراء تغييرات في برنامجي الضمان الإجتماعي والرعاية الطبية - أي مزيداً من التمويل أو تخفيضاً في الإعانات أو الاثنين معاً. أما برنامج الضمان الإجتماعي فإن الإصلاح فيه سهل نسبياً، أو على الأقل من حيث مفهومه. والجمع بين رفع سن التقاعد وإجراء تخفيض بسيط في الإعانات المتاحة لمن يحالون على التقاعد المبكر، و/أو ربط حسابات الإعانات بالأسعار بدلاً من ربطها بالأجور قد تكون إجراءات كافية لاستعادة القدرة على الدفع بصورة غير محدودة.

تحبذ إدارة الرئيس بوش إحداث نظام للحسابات الفردية للتقاعد يتم تمويلها بجزء من ضريبة الرواتب التي تستخدم حالياً لتمويل برنامج الضمان الإجتماعي. وهذا النظام شكل من الخصخصة الجزئية. وهذا النظام، من حيث أساسه التأميني، يساعد في حل المشكلة ذلك أن هذه الحسابات يتوقع لها أن تكسب عائدات أعلى من العائدات الناشئة عن سندات الخزينة في الولايات المتحدة.

لكن هذه الحسابات المخصصة ليست وجبة غداء مجانية. فالمعدلات العالية المتوقعة لعائداتها إنما هي انعكاس للحكم القائل إن الأرصدة أكثر خطراً. أو بعبارة أخرى يمكن القول إنه سيكون ثمة انتشار أكثر اتساعاً للعائدات المحتملة، وقد يكون العائد الحقيقي أقل مما هو متوقع. ومن ناحية ثانية إذا جرى تحويل ضرائب الرواتب إلى هذه الحسابات، فقد تظهر حاجة لمصادر أخرى للتمويل بغية تغطية المطالب التي بقيت دون تمويل في النظام الحالي.

6- خلق الحوافز لدى المستفيدين من الرعاية الطبية لاتباع أساليب في الحياة أفضل صحياً وليصبحوا أكثر حساسية للأسعار، والحوافز أيضاً لدى مزودي الرعاية الصحية ليصبحوا أكثر حساسية ووعياً للتكاليف. إن برنامج الرعاية

الصحية يشبه جوزة عسير كسرهما، وذلك لثلاثة أسباب: أولاً، ليس سهلاً تخفيض النفقات دون الإضرار بجودة الرعاية الصحية المقدمة لكبار السن، والضغط السياسي تدفع في الاتجاه الآخر، كما تبين لدى صدور قانون الإعانات الدوائية بوصفة طبية. وثانياً، إن الادخار الناجم عن رفع سن التقاعد أقل كثيراً في مجال الرعاية الطبية منه في برنامج الضمان الإجتماعي ذلك أن الإنفاق في الرعاية الطبية على الكهول من سن 65 و66 سنة أقل أيضاً من الإنفاق على الكهول الذين تزيد أعمارهم عن ذلك. وثالثاً، إن تكاليف تقديم خدمات الرعاية الطبية تزداد بسرعة تفوق المعدلات الإجمالية للتضخم.

ولكن، الخيارات موجودة. الربط بين حسابات الادخار الطبي الخاصة وتغطية التأمين الصحي الناشيء عن الكوارث واحدة من الطرق المفيدة. ففي عام 2003 اتخذ التشريع الخاص بالرعاية الطبية خطوة هامة في هذا الاتجاه. ينبغي أن تتجه الرعاية الطبية نحو المزيد من نظام للرعاية تمكن إدارته ويتميز بمدفوعات فردية (أي، كلفة ثابتة لكل فرد مسجل في هذا النظام سنوياً). بهذه الطريقة يمكن خلق حوافز لدى مزودي الرعاية الصحية للتحكم بالتكلفة وإلغاء الخدمات التي ليس من شأنها تحسين النتائج. ولكن من المهم جداً أن يجري تصميم حسابات الادخار الخاصة ومقاربات الرعاية الخاضعة للإدارة بحيث يكون التخفيض في التكاليف ناجماً عن تغييرات في السلوك وعن تحسينات في الفاعلية وليس مجرد ادخارات وهمية تحدث فقط لأن الكهول المتمتعين بصحة جيدة قد اختاروا حسابات الادخار الخاصة أو خيارات الرعاية الخاضعة للإدارة. وأخيراً، نحن ننصح بإجراء تغييرات في مسؤولية الممارسة السيئة وذلك بغية الإقلال من عدد الإجراءات الطبية التي لا ضرورة لها أو الفحوصات التي لا تحسن نتائج الرعاية الصحية.

وقد يكون من الضروري إجراء شيء من التقنين في الرعاية الصحية المقدمة إلى كبار السن. وعلى سبيل المثال، إن الوقوف في أرتال الانتظار قد يقلل من كلفة الوحدة من خلال تسهيل الاستخدام الكامل لموارد الرعاية الصحية. وهناك مقارنة أخرى تتمثل في إحداث ميزانية إجمالية تتضمن خدمات الرعاية الصحية المدفوعة الأجر يتم ترتيبها وفق الأولويات ابتداءً من تلك ذات الأولوية العليا وانتهاءً بذات الأولوية الدنيا. وتتم تغطية هذه الخدمات وتسديد أجورها اعتماداً على هذا الترتيب للأولويات وذلك إلى أن تستنفد الميزانية السنوية. (جدير بالذكر أن ولاية أوريغون، على سبيل المثال، اعتمدت هذه المقاربة من خلال برنامجها للمساعدات الطبية Medicaid) الفائزة المتوخاة من هذه المقاربة أن الإنفاق تحكمه الأولوية من خلال فاعلية إجراءات الرعاية الصحية.

7- متابعة سياسات المزيد من تحرير التجارة واستثمار رأس المال البشري وغيرها من السياسات المعززة للنمو - ينبغي أن يكون الهدف في السياسة التجارية الإقلال ما أمكن من الحواجز أمام حرية التجارة. يعتقد معظم علماء الاقتصاد أن التجارة الحرة تفضي إلى ارتفاع في مستويات الناتج والتوظيف. وأدنى ما يمكن أن تفعله الإدارة والكونغرس معاً تجديد الالتزام بمحادثات التجارة متعددة الأطراف في جولة الدوحة وإزالة الحواجز أمام التجارة الزراعية وتحرير تجارة الخدمات. وأما التوقع بضياع فرص العمل في مختلف الصناعات والتصوير بأن ظروف العمل في بعض أنحاء العالم تخلق مميزات غير عادلة في التكلفة، فهذه جميعاً تخلق العقبات السياسية. ومن ناحية ثانية، نرى أن ازدياد المساعدات المقدمة للتعليم وإعادة التدريب هي الوسيلة الأفضل للتعاطي مع هذه الوسائل، وهي أفضل كثيراً من تبني إجراءات حمائية.

وهناك مقارنة أخرى يجب اعتمادها تتمثل بزيادة الاستثمار في رأس المال البشري. فإذا كان العمال أكثر مهارة يزداد معدل نمو الإنتاجية ويتحسن الاقتصاد. والخيارات المتاحة في هذا المجال تتضمن المزيد من المساعدات لإعادة التدريب والتأهيل أثناء العمل أو مزيداً من الاستثمار في برامج تعليم الأطفال. لا شك أن ثمة أفكاراً أخرى جديدة بالدراسة، إنما إحراز تقدم في الأفكار التي عرضنا لها آنفاً من شأنه أن ينتقل بالمال الفدرالي إلى وضع سليم، بل أكثر سلامة مما هو عليه الآن. وحيث أن جيل من ولدوا في أعقاب الحرب العالمية الثانية سوف يصل إلى سن التقاعد بعد سبعة أعوام من الآن، فالوضع لا يحتمل إضاعة لحظة واحدة.

هوامش الفصل

- 1- انظر Economic Report of the President، عام 2003، عن مجلس المستشارين الاقتصاديين ص 56.
- 2- للمزيد من التفاصيل حول هذه العملية الحسابية انظر ما كتبه ويليام دادلي وإدوارد ماك كيلفي تحت عنوان "The US Budget Outlook: A Surplus of Deficits" الصادر عن غولدمان ساكس غلوبال Paper # 106 - Goldman Sachs Global، تاريخ 2004/3/31. إن المقارنة المغايرة للحقيقة هي تلك التي تتبع الحكومة الفدرالية مزيجاً محايداً في النمو لسياسات ضريبية وسياسات إنفاق لإنجاز ميزانية متوازنة.

