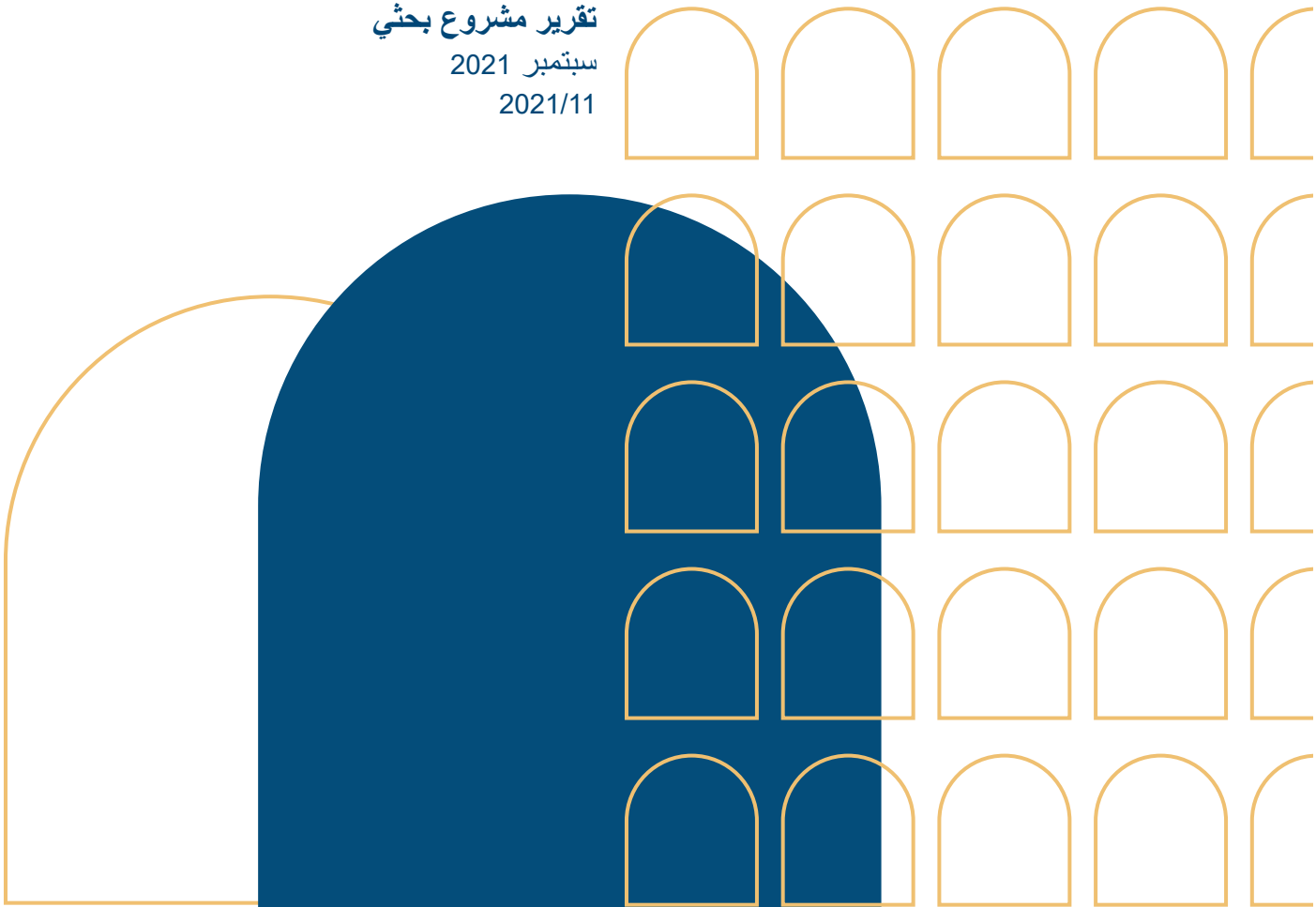


خيارات السياسات الاقتصادية في المراحل الانتقالية في تشيلي: دروسا لليبيا؟

رودريغو فوينتس و كلاوديو سابيلي

تقرير مشروع بحثي
سبتمبر 2021
2021/11



© European University Institute 2021
Content and individual chapters © Rodrigo Fuentes, Claudio Sapelli, 2021

This work has been published by the European University Institute,
Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the authors. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the year and the publisher.

Requests should be addressed to med@eui.eu.

Views expressed in this publication reflect the opinion of individual authors and not those of the European University Institute.

Middle East Directions
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Research Project Report
RSCAS/Middle East Directions 2021/11
September 2021

European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
cadmus.eui.eu



Funded by
the European Union

The European Commission supports the EUI through the European Union budget.
This publication reflects the views only of the author(s), and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

خيارات السياسات الاقتصادية في المراحل الانتقالية

في تشيلي: دروسا لليبيا¹

رودريغو فوينتس² و كلاوديو سابيلي³

1 " منصة الحوار الليبي " تابعة لبرنامج مسارات الشرق الأوسط في معهد الجامعة الأوروبية. يرمي المشروع إلى إقامة منتدى للحوار والتبادل بين القوى السياسية الرئيسية في ليبيا، والباحثين الليبيين والدوليين، والجهات الفاعلة الأساسية في المجتمع الدولي، بشأن سياسات أساسية لمستقبل ليبيا.

2 أستاذ الاقتصاد، قسم الاقتصاد، الجامعة البابوية الكاثوليكية في تشيلي Chile de Católica Universidad Pontificia.

3 أستاذ الاقتصاد، قسم الاقتصاد، الجامعة البابوية الكاثوليكية في تشيلي Chile de Católica Universidad Pontificia.

المحتويات

3	ملخص تنفيذي
4	1. مقدمة
5	2. لمحة عن تشيلي
5	2.1. تسلسل زمني لفهم عملية الإصلاح في تشيلي
8	2.2. أبرز عناصر السياسات في عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق
10	2.3. أهمية المؤسسات بالنسبة إلى تشيلي
13	3. تحليل إصلاحات محددة
13	3.1. لامركزية السياسات الحكومية
15	3.2. الخصخصة ودور القطاع الخاص
16	3.3. إدارة عائدات الموارد الطبيعية الوطنية
19	3.4. دور الانفتاح التجاري
20	3.5. دور المالية العامة
22	3.6. الأسواق المالية والسياسة النقدية
25	4. الاستنتاجات و الدروس لليبيا
26	المراجع

تقدّم تجربة تشيلي دروساً قيّمة للدول التي تمر بمرحلة انتقالية، بما فيها ليبيا. وفي خلال السنوات الخمسين الماضية، شهدت تشيلي تحوّلين سياسيين يمكن التعلّم منهما، بدأ أولهما في عام 1973 مع انقلاب عسكري أدى إلى الانتقال من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى اقتصاد السوق الحرة.

أما التحول الثاني فحدث عام 1990 مع عودة البلاد إلى الحكم الديمقراطي. وأنداك، تمكّنت الحكومة الديمقراطية الجديدة من التعامل بمهارة مع الضغوط والتوترات الكثيرة التي تعرضت لها، وعمدت إلى تغيير أجندتها الاقتصادية في الظاهر من دون المساس فعلياً بالسياسات الاقتصادية السابقة.

يُعزى بعض الفضل في نجاح هذه السياسة الاقتصادية إلى إنشاء مؤسسات كبيرة وصغيرة. وتشير التجربة التشيلية إلى أن مبدأ «القاعدة بدل الاستنساب» يشكل توصية ممتازة لبناء المؤسسات بما يدل على استمراريتها وبالتالي يسهم في تبييد الشكوك وقلة اليقين. كما لعب الانضباط المالي واستقلالية البنك المركزي دوراً حاسماً في توفير إطار عمل ملائم للاقتصاد الكلي لتعزيز الاستثمار. وتنطبق هذه الأمور على ليبيا لأن البلد بحاجة إلى الاستثمار لاستعادة القدرة الإنتاجية في قطاعات عديدة.

تتكون سياسة الاقتصاد الكلي الملائمة من نقاط مالية ونقدية سليمة. ويُعتبر الانضباط المالي ضرورياً جداً لإدارة عائدات الموارد الطبيعية غير المتوقعة وتعزيز النمو الاقتصادي. ولكن هنا أيضاً، تثبت القواعد أهميتها الكبيرة في تفادي الشعبية والاختلالات المالية الكبيرة ومشاكل الديون التي تؤدي إلى توارث أمور غير مرغوبة بين الأجيال.

ولا بد أيضاً من أن تتضمن قائمة السياسات السليمة المطلوبة سياسةً نقديةً ثابتة وموثوقة تبقى التضخم تحت السيطرة وتضمن السيولة الكافية. فقد تمكّن البنك المركزي في تشيلي، بفضل استقلاليته، من تقديم إطار عمل موثوق ومستدام وإبقاء التضخم دون العشرة في المائة. ومن شأن اللوائح السليمة للأسواق المالية أن تضمن تطوير قطاع مالي خاص قوي، وتمنع الأزمات المالية الباهظة الكلفة، وتشجع النمو الاقتصادي.

وإحدى المسائل الأخرى التي تعتبر جوهرية للنمو الاقتصادي في الاقتصادات الصغيرة هي **الانفتاح التجاري والمالي**. فهذه السياسة تمكّن الاقتصادات الصغيرة، وتلك التي تكون فقيرة في البداية، من الوصول إلى التكنولوجيا والمعرفة ورأس المال المالي والمادي من الخارج، فضلاً عن وصول صادراتها إلى الأسواق الكبيرة.

وأخيراً وليس آخراً، تأتي مسألة **وضع السياسات الاجتماعية المؤاتية**. ولكن تشيلي لا تُعتبر نموذجاً يُحتذى به في هذا الشأن، أقله في الأونة الأخيرة. فقد أثرت تشيلي التركيز على الأشخاص الذين يعيشون في الفقر المدقع وحدهم في سياستها الاجتماعية. وبدا هذا الهدف معقولاً حين أصبح نصف سكانها تقريباً يعانون من الفقر، لا بل بدا ضرورياً في ظل الحاجة إلى الانضباط المالي. ولكن مع تراجع نسب الفقر إلى ما دون العشرة في المائة، وتحسّن الوضع المالي، لم تعمل تشيلي على توسيع نطاق سياستها الاجتماعية بالسرعة الكافية. ولعل هذا الأمر ينطوي على درس عمومي مفاده أن بعض السياسات قد تكون مفيدة في مراحل معينة من التنمية، ولكن يجب تغييرها لمواكبة مسيرة التطور في البلاد.

1. مقدمة

يعاين هذا البحث مراحل ثلاث من التجربة التشيلية، تمتدّ على فترة ستين عامًا (1960-2019). فقد تخللت هذه الفترة نقطتا تحول في عامي 1973 و1990 وبداية مرحلتين انتقاليتين قد توفران دروسًا قيّمة لليبيا.

في المرحلة الأولى الممتدة من عام 1960 وحتى عام 1973، تطورت البلاد نحو نظام اشتراكي شاركت فيه الدولة بشكل مباشر في العديد من القطاعات الإنتاجية، إلى أن حدث الانقلاب العسكري في عام 1973. فعاش التشيليون في ظل الحكم العسكري خلال الفترة الثانية الممتدة بين عامي 1973 و1989. غير أن هذا النظام واجه أزمة اجتماعية وسياسية واقتصادية حرجة، وفي سبيل معالجتها، قرر تحويل الاقتصاد نحو نظام السوق الحرة. ثم استُهلّت المرحلة الثالثة (عام 1990) بالعودة إلى النظام الديمقراطي، وتضمنت توقعات واسعة النطاق، ومتباينة أحيانًا، للاقتصاد التشيلي.

بالإجمال، تزخر التجربة التشيلية في كلتا المرحلتين الانتقالتين بالدروس المهمة، لا سيما وأنها بدت ناجحة للغاية في خلال الفترات الطويلة.

في المرحلة الانتقالية الأولى، خرجت البلاد من الانهيار الاقتصادي (بالرغم من التكلفة الاجتماعية والبشرية الباهظة التي تكبدتها)، ولذا يمكن معاينة الاستراتيجية الاقتصادية التي انتهجتها حينذاك لاستنباط دروس مفيدة للبلدان الأخرى.

في المرحلة الثانية التي شهدت انتقالاً من النظام العسكري إلى النظام الديمقراطي، حققت تشيلي ما كان يبدو مستحيلًا في السابق: فقد نجحت في الحفاظ على ما هو جيّد وتغيير ما هو سيئ (أو غير ملائم). وتورد الفقرات أدناه تصميم السياسة الاقتصادية وعملية بناء المؤسسات، كما تبين كيف ساهمت الضوابط المؤسساتية في تحسين السياسة العامة. ويُذكر أن القواعد أثبتت أهميتها الحاسمة في بناء قاعدة متينة للاقتصاد الكلي وضرورية للنمو، وفي التغلب على الفقر المدقع. للأسف، لم يكن الاقتصاد الجزئي صالحًا على الدوام، وتغيرت الحوافز مع الوقت وأهملت مسألة انعدام المساواة.

وعلى مدى نحو عشرين عامًا منذ بداية المرحلة الديمقراطية، سجلت تشيلي أداءً اقتصاديًا مذهلاً. ومع أن النمو الاقتصادي لم يكن ناجحًا بالقدر نفسه مذكًا، يستحق العقدان الأولان دراسة متمعنة.

بما أن تشيلي تمكّنت من بناء المؤسسات والانتقال بنجاح من أنظمة اقتصادية وسياسية شديدة الاختلاف، قد تكون هذه التجربة مفيدة لليبيا. ويمكننا، في كل مرحلة، التعلم من نجاحات تشيلي وأخطائها. في الواقع، يتشابه الاقتصادان الليبي والتشيلي في بعض الخصائص: فمنتج التصدير الرئيسي في كلا البلدين يأتي من الموارد المعدنية (النحاس في تشيلي، والنفط في ليبيا)، علمًا بأن تشيلي تملك موارد طبيعية أخرى ساعدت في تنويع صادراتها، كالأراضي الصالحة للزراعة والغابات، ولكن عائدات النفط في ليبيا قد تساهم في التعويض عن نقص الموارد الأخرى في حال إدارتها بعناية. فضلًا عن ذلك، شهد البلدان تحولات كبيرة في نظامهما السياسي.

يستعرض الجزء الأول من هذا البحث الفترات المختلفة التي تعاقبت على تاريخ تشيلي الحديث، مع إيلاء اهتمام خاص بالمؤسسات والاقتصاد السياسي للإصلاحات. بعد ذلك، ينتقل إلى دراسة إصلاحات معينة، وتحديدًا تلك التي ثبتت أهميتها المحورية في ازدهار الاقتصاد، مع مناقشة دور القطاع الخاص ومحاولات تحقيق اللامركزية في قطاعي الصحة والتعليم، بالإضافة إلى إدارة الموارد الطبيعية وأهمية التجارة والانفتاح المالي، وأهمية القطاع المالي والسياسة النقدية في حُسن أداء الاقتصاد. ثم ينتهي البحث إلى إعطاء بعض الملاحظات النهائية التي تلخص الدروس المستفادة من النموذج التشيلي، والتي قد يكون بعضها مفيدًا لليبيا في مرحلة ما بعد الصراع.

2. لمحة عن تشيلي

2.1. تسلسل زمني لفهم عملية الإصلاح في تشيلي

يمكن تقسيم السنوات الستين الأخيرة من التاريخ التشيلي (1960-2019) إلى ثلاث مراحل شهدت أنظمة سياسية وسياسات اقتصادية مختلفة. ويفصل بين هذه المراحل الثلاث تغييران في النظام السياسي، وهما ضروريان لفهم عملية الإصلاح التي يناقشها هذا البحث. تشير المرحلتان الانتقالتان اللتان نتناولهما في هذا البحث إلى الانتقال من الديمقراطية إلى الحكم العسكري في عام 1973 ثم العودة إلى الديمقراطية في عام 1990. وكان لكل مرحلة تحدياتها: فقد استولت الحكومة العسكرية على بلد يعاني من مشاكل اقتصادية كبيرة (انظر المؤشرات)، في حين كان على الحكومة الديمقراطية التصدي لتوترات سياسية خطيرة واقتصاد غير مستقر.

2.1.1. مشاركة الدولة في النشاط التجاري

النقطة الرئيسية التي تميز هذه المراحل الثلاث هي تبدل مشاركة الدولة في الاقتصاد.

في المرحلة الأولى، كانت الحكومة تزداد انخراطاً في النشاط الاقتصادي. وحتى عام 1970، كان هذا الانخراط يتم بالدرجة الكبرى عن طريق شراء الحصص (بنسبة تصل إلى 51%) في شركات النحاس الكبيرة. وبين عامي 1970-1973، تسارعت وتيرة المشاركة الحكومية في ظل النظام الاشتراكي. وكانت العقيدة تحفز الحكومة لتغيير ملكية وسائل الإنتاج، لذلك قررت الحكومة إعادة توزيع الأصول الحقيقية (العينية) استناداً إلى أربع ركائز هي⁴:

1. تأميم مناجم النحاس ومؤسسات التعدين الأخرى بدون منح أي تعويضات تقريباً عن مصادرة مناجم النحاس الكبيرة
2. تكثيف عملية إصلاح الأراضي بدءاً من عام 1962
3. تأميم القطاع المصرفي
4. استحوذت الحكومة على الصناعة التحويلية من خلال قانون قديم يجيز للحكومة التدخل في الشركات التي تعاني من مشاكل عمل

بحلول أيلول/سبتمبر 1973، كانت الدولة قد سجلت نسبة مشاركة عالية في النشاط الاقتصادي، ويقدر الجدول أدناه حصة الشركات المملوكة للدولة من إجمالي ناتج القطاعات، مع الإشارة إلى أن هذه التقديرات لا تشمل قطاع الزراعة.

4 للاطلاع على المزيد من التفاصيل، مراجعة لاران Larrain وميلير Meller (1991).

الجدول 1: حصة الشركات المملوكة للدولة في الناتج القطاعي والناتج الإجمالي

التعدين	13.0	85.0
الصناعة	3.0	40.0
الخدمات العامة	25.0	100.0
النقل	24.3	70.0
الاتصالات	11.1	70.0
المالية	لا ينطبق	85.0
*المدخلات في مجموع القطاعات	14.2	39.0

* التقديرات لا تشمل قطاع الزراعة

المصدر: لاران وميلير (1991).

في المرحلة الثانية الممتدة بين عامي 1973 و 1989، نفذت الطغمة العسكرية برنامج خصخصة مكثف، ويستعرض الجدول 2 عملية الخصخصة على مدى عشرين سنة تقريباً.

الجدول 2: تطور قطاع المؤسسات الحكومية

القطاع	1970	1973	1983	1989
عدد المؤسسات	68	596	48	45
القيمة المضافة (النسبة من المجموع)	لا ينطبق	39.0	*24.1	15.9
العمالة (النسبة من القوة العاملة)	4.8	5.6	3.2	1.0

1981*

المصدر: الجدول رقم 1 في لودرز (1991).

أخيراً، واصلت الحكومة الديمقراطية الجديدة (اعتباراً من عام 1990) هذه العملية، ولكن بواسطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والأهم هو أنها لم تعكس مسيرة الخصخصة إلى الوراء. في عام 1993، نفذت الإدارة الديمقراطية الأولى نظاماً يقضي بمنح الامتيازات التنافسية في الاستثمار العام للشركات الخاصة، فأتاحت هذه العقود الجديدة المجال أمام تمويل القطاع الخاص لاستثمارات البنية التحتية للطرق والمرافق العامة (المستشفيات والمدارس والسجون وما إلى ذلك) والبنية التحتية للموانئ والمطارات. وبلغ البرنامج ذروته في عام 1996 بمعدل استثمار بلغ 3.2% من الناتج المحلي الإجمالي، ولكنه فقد زخمه بعد عام 1993، ليتأرجح في خلال العقد الأول والثاني من القرن الواحد والعشرين بين نسبة صفر و0.5% من الناتج المحلي الإجمالي.

2.1.2. مؤشرات الاقتصاد الكلي

يعرض الجدول 3 مؤشرات الاقتصاد الكلي التابعة لأربع فترات مختلفة، مع الإشارة إلى أن الفترة الأولى مقسمة إلى جزأين لتبيان أداء حكومة أليندي بين عامي 1971 و 1973. وجددير بالذكر أن الناتج المحلي الإجمالي لم ينم بشكل ملحوظ في أيّ من الفترات الأربع في دولة أقل تقدماً. فقد كانت طفرات النمو تأتي في أعقاب فترات الركود العميق والعكس صحيح. على سبيل المثال، في السنة الأولى من عهد الحكومة الاشتراكية، كان معدل النمو عالياً جداً (9.2%)، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى سياسة الاقتصاد الكلي التوسعية. ولكن الاختلالات العميقة في الاقتصاد الكلي، المرتبطة بالسياسات الاشتراكية، حالت دون استدامة معدل النمو هذا.

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي: في الفترة ما بين عامي 1973 و 1989، شهد الاقتصاد ركودين عميقين، الأول عام 1975 والثاني عام 1982. بيد أن النمو السريع في الفترة 1977-1981 ومجددًا في الفترة 1986-1989 سمح بوصول متوسط معدل النمو إلى نسبة مقبولة بلغت 3.2% عن الفترة بأسرها. وكذلك شهدت السنوات الأولى من النظام الديمقراطي فترة نمو ضخم (1990-1997) نما فيها الاقتصاد بمعدل قياسي بلغ 7.7%. ولكن معدل النمو بقي متواضعًا مذاك.

الجدول 3: مؤشرات الاقتصاد الكلي

المؤشر	1970 - 1961	1971-1973	1974-1989	1990-2019
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (%)	4,2	0,9	3,2	3,7
البطالة (%)	5,9	4,7	16,8	7.3
التضخم (%)	27.4	169.4	54.9	5.6
رصيد مالية الحكومة المركزية (النسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	لا ينطبق	-16.1	-2.2	0.7
نسبة الصادرات والواردات من الناتج المحلي الإجمالي	23.9	16.9	38.0	52.1
صادرات التعدين من إجمالي الصادرات	74.5	78	57.3	50.6

المصدر: بنك تشيلي المركزي، المعهد الوطني للإحصاء، لودرز (1991)، مكتب الميزانية في تشيلي، البنك الدولي.

البطالة: كان معدل البطالة مرتفعًا في ظل النظام العسكري، والسبب الرئيسي وراء ذلك هو الركودان العميقان المذكوران أعلاه. وقد بلغ معدل البطالة 22% في عام 1976، وبقي فوق 15% حتى عام 1985 ليسجل ارتفاعًا حادًا بلغ 27% في عام 1983.

التضخم: نتيجة سياسة التوسع النقدي التي اتبعتها الحكومة الاشتراكية لتمويل الإنفاق الحكومي، بلغ التضخم مستويات قياسية في عام 1973. وتطلب الأمر سنوات عدة للسيطرة على التضخم بسبب أخطاء السياسات المحلية والصدمة الخارجية، على غرار صدمة النفط وارتفاع معدلات الفائدة الدولية وغير ذلك. وفي عام 1989، أقرّ النظام العسكري قانونًا ضمن استقلالية البنك المركزي، الأمر الذي ساعد على لجم التضخم في نهاية المطاف. وأدت هذه الخطوة، إلى جانب عدة صدمات إيجابية، إلى اقتراب معدل التضخم المحلي من المعايير الدولية.

العجز المالي: أدى تأميم الحكومة الاشتراكية لعدد كبير من الشركات، والدور الفاعل الذي لعبته الدولة في النشاط الاقتصادي، إلى عجز مالي كبير وغير مستدام بلغ بالمتوسط 16.1%. فكان الهدف الرئيسي الذي وضعه النظام الجديد نصب عينيه في عام 1974 هو تخفيض هذا العجز. وخفضت الحكومة العسكرية الإنفاق والاستثمار العام وحسّنت النظام الضريبي، ما ساعد على تحقيق التوازن في الحسابات المالية.

انفتاح الاقتصاد: يُعتبر مجموع الصادرات والواردات من الناتج المحلي الإجمالي مقياسًا معياريًا للانفتاح التجاري بحسب الدراسات ذات الصلة. بالنسبة إلى تشيلي، مرّ الاقتصاد بتجارب متباينة حيث كان مغلقًا في البداية ثم أصبح منفتحًا، كما شهد في ستينيات القرن العشرين عدة اختلالات تجارية تفاقمت في عهد أليندي بين عامي 1970 و 1973. وخلال الفترة الممتدة من عام 1974 إلى عام 1979، ألغت السلطات الاقتصادية كل الحواجز غير الجمركية وخفضت متوسط التعريفات إلى 10% في كل المجالات. وفي أثناء أزمة عام 1982-1983، ارتفعت التعريفات بعض الشيء (بشكل موحد دائمًا) ووصلت إلى 15% بين عامي 1986 و 1990. بعد ذلك، قررت الحكومة الديمقراطية الجديدة تعميق التكامل الدولي عبر خفض التعريفات إلى 11% وتوقيع أكبر عدد ممكن من اتفاقيات التجارة الحرة. وفي عام 2000، بلغت التعريفات حدها الأدنى بنسبة 6% لكن متوسط التعريفات الفعلية كان أقل من ذلك بما أن اتفاقيات التجارة الحرة خفضت التعريفات الجمركية في معظم البلدان. ويعكس مقياس الانفتاح تبعات هذه التغييرات في السياسات.

تركز الصادرات: يتصدّر قطاع التعدين صادرات تشيلي منذ القرن التاسع عشر. وقد ساهم الانفتاح التجاري في زيادة تنوع الصادرات، فانخفض الاعتماد على صادرات التعدين من 78% إلى 50%. ومع ذلك، ما زال هذا الاعتماد مرتفعاً، وأي تنوع إضافي للصادرات قد يتطلب تغييرات هيكلية، وهو ما قد يستغرق سنوات عديدة في اقتصاد غني بالموارد الطبيعية.

2.1.3. الظروف الأولية

يسعى الجدول 4 إلى توضيح المؤشرات الرئيسية التي كانت قائمة عند بدء المرحلتين الانتقاليتين عامي 1973 و1989. ولأغراض مرجعية، أدرجنا ثلاثة أعمدة تتضمن أرقامًا إحصائية تعود لبداية الفترة الكاملة ونهايتها، وعمود آخر يذكر المؤشرات مع بداية عهد حكومة أليندي. ويلاحظ أن الاقتصاد كان في مأزق كبير عندما استحوذ النظام العسكري على السلطة عام 1973. فدور الدولة المتضخم أسفر عن عجز مالي هائل ناهز 25% من الناتج المحلي الإجمالي. وبالرغم من تطبيق الرقابة على الأسعار والتقنين على نطاق واسع، كان التضخم مرتفعاً جداً. كما أن الحواجز الجمركية وغير الجمركية المرتفعة أمام التجارة الدولية أنتجت اقتصاداً مغلقاً للغاية.

الجدول 4: مؤشرات الاقتصاد الكلي في نهاية عهد كل نظام سياسي

المؤشر	1964	1970	1973	1989	2019
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (%)	2,6	1.8	-5.0	9.9	0.9
البطالة (%)	6.5	0.9	4.8	7.9	7.2
التضخم (%)	38.5	34.9	508.1	21.4	3.0
رصيد مالية الحكومة المركزية (النسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	لا ينطبق	-10.7	-24.7	-1.7	-2.7
نسبة الصادرات والواردات من الناتج المحلي الإجمالي	22.0	23.9	15.0	51.2	49.5
صادرات التعدين من إجمالي الصادرات	69.5	78.7	83.4	58.9	56.8

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، لودرز (1991)، مكتب الميزانية في تشيلي، البنك الدولي.

إن هذا التناقض مع المؤشرات القائمة في بداية النظام الديمقراطي في عام 1990 صادم. فقد كان النمو الاقتصادي آنذاك كبيراً جداً، وكان التضخم تحت السيطرة مع أنه كان لا يزال مرتفعاً وفق المعايير الدولية، كما أن العجز المالي كان ضئيلاً، وأخيراً كان الاقتصاد منفتحاً فعلاً. ولكن الحكومة الديمقراطية واجهت تحديات كثيرة وتعرضت لضغط كبير من أجل تغيير السياسات الاقتصادية، الأمر الذي أدى بدوره إلى قدر كبير من عدم اليقين، هذا بالإضافة إلى الضغوط التي مارستها مجموعات مختلفة لتغيير السياسة الاجتماعية.

2.2. أبرز عناصر السياسات في عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق

يمكن دراسة كامل السنوات الستين قيد البحث من خلال اعتبار السنوات العشرة الأولى بمثابة تهيئة للنظام الاشتراكي، ومن بعدها شهدت السنوات الخمسون التالية على بناء اقتصاد السوق -حديثاً- مع توجه اجتماعي ديمقراطي أكبر. ويمكن القول إن الأحزاب السياسية تصرفت ببطء شديد في الأزمة الراهنة (التي بدأت في عام 2019) لناحية تغيير بعض جوانب السياسات، لا سيما السياسة الاجتماعية (التعليم والصحة والمعاشات التقاعدية والإسكان).⁵

5 هنا يمكن اكتشاف أوجه الجمود التي كان يجب تجنبها. فالسياسة الاجتماعية هي اليوم من نواحٍ عديدة ذاتها الموروثة من الحكومة العسكرية، بالرغم من انخفاض الفقر بشكل كبير (من حوالي 50% إلى أقل من 10%).

وكما كانت عليه الحال في عام 1990، قام بناء النظام الاقتصادي على خمس ركائز رئيسية هي: اقتصاد السوق، والتجارة الدولية المفتوحة، والانفتاح المالي، وسياسات الاقتصاد الكلي السليمة، وتركيز السياسات الاجتماعية، وتطوير المؤسسات السياسية الرئيسية، علمًا بأن الأربعة الأخيرة تكمل الأولى. ويناقش الجزء المتبقي من هذا القسم العناصر الخمسة بإيجاز، فيما يناقش القسم الثالث بعضها بالتفصيل.

2.2.1. اقتصاد السوق ودور الدولة

كما سبق وذكرنا، كانت الدولة تملك في عام 1973 أكثر من 500 شركة. وبعد حملة الخصخصة الكثيفة التي طالت المؤسسات المملوكة للدولة، بقيت بضع شركات فقط بيد الدولة 6 وبالفعل، حتى الشركات التي دائماً ما كانت ملكيتها تعود للدولة، على غرار شركات الخدمات العامة، أصبحت مخصصة ومنظمة.

وبالتزامن مع حملة الخصخصة الواسعة، بات من الضروري ضمان حقوق الملكية التي سبق وتعرضت لضرر كبير في عهد حكومة أليندي (1971-1973). وكانت سلامة حقوق الملكية أساسية لتشجيع الاستثمار الخاص من المواطنين والأجانب ككل – والتوضيح في ما يلي.

في المقابل، تُركت الأسعار ومعدلات الفائدة والأجور لتقررهما قوى السوق. ففي عام 1973، كانت الهيئات الحكومية قد حددت كل الأسعار تقريباً، وكانت الرقابة الصارمة على معدلات الفائدة قد تسببت بقمع مالي. ومع أن تحرير معدلات الفائدة وخصخصة المصارف في أواخر سبعينات القرن العشرين كانا لازمين، إلا أن التطبيق كان رديئاً وأجري تحت أدنى درجات الإشراف. فساهم هذا الإصلاح الرديء التنفيذ في انهيار مالي حاد في مطلع الثمانينات. لكن التنظيم والإشراف المتعقلين بعد الأزمة ساعدا على إنشاء نظام مالي سليم لا يزال قائماً حتى يومنا هذا (يتضمن القسم الثالث المزيد عن الموضوع).

2.2.2. الانفتاح التجاري والمالي

كان الانفتاح التجاري والمالي ركناً أساسياً من أركان النظام الاقتصادي. فقد شكّل الانفتاح التجاري وسيلةً لخلق المنافسة في سوق داخلية صغيرة، لا سيما وأن حماية الاستيراد في نهاية عهد حكومة أليندي كانت كبيرة على نحو استثنائي واتخذت أشكالاً عديدة (كالتعريفات والمحظورات والحصص وشروط الإيداع، وغير ذلك) 7. وبحلول عام 1990، أُزيلت كل الحواجز غير الجمركية، وبلغت التعريفات على السلع المستوردة كافة 15% (مع قلة قليلة من الاستثناءات).

من الناحية المالية، لعب انفتاح حساب رأس المال على الاقتراض الخارجي، بالتوافق مع القواعد الرامية إلى ضمان حقوق الملكية للمستثمرين الأجانب، دوراً حاسماً في جذب تدفقات رأس المال. فبعد أزمة الديون السيادية والأزمة المالية المحلية في عام 1982، كان الاقتصاد بحاجة إلى العودة إلى السوق المالية العالمية. لذلك، سعيًا إلى جذب الاستثمار الأجنبي، تم اللجوء إلى انفتاح حساب رأس المال واعتماد نظام سعر الصرف المتحرك، إضافة إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتنفيذ سياسات احترازية كلية سليمة. وبعد التأميمات التي أجريت في السبعينيات، كان من الضروري أيضاً وضع قواعد موثوقة وثابتة للمستثمرين الأجانب. فأتاح هذا كله لتشيلي العودة إلى الأسواق المالية الدولية وإدخال الاستثمار الأجنبي المباشر في تسعينيات القرن العشرين.⁸

6 شملت هذه شركة النحاس الرئيسية (CODELCO)، ومصرفاً واحداً مملوكاً للدولة، وشركة مترو الأنفاق في العاصمة، والعديد من شركات إدارة الموانئ، وشركة نفطية (بالرغم من أن تشيلي لا تنتج النفط).

7 يتوفر عدد كبير من الدراسات المعنية بإصلاح التجارة التشغيلية في السبعينيات، مثل أوردز وأوردز Edwards and Edwards (1987)، وكوواس ودي لا كوادر (1981) Cauas and De la Cuadra (1981) وفرانش ديفيس Davis French (1981).

8 تم تحقيق ذلك بفضل النظام الذي تم إنشاؤه بموجب مرسوم القانون رقم 600 (الذي ضمن، من بين أمور أخرى، حقوق الملكية، والوصول إلى سوق سعر الصرف الرسمي والمعالجة الضريبية المستقرة) والحوافز التي يوفرها الفصل الرابع عشر. للمزيد من التفاصيل، مراجعة بولانكو لازو Lazo Polanco (2012).

2.2.3. سياسة الاقتصاد الكلي السليمة

لا شك في أن استقرار الاقتصاد الكلي هو ركن أساسي من أركان النجاح الاقتصادي أينما كان. وقد أثبت هذا الأمر صحته بوضوح في تشيلي. فمن الناحية المالية، عانت تشيلي طوال عقود للسيطرة على عجز الميزانية المالية، إنما بدون جدوى. ولكن بعد الانقلاب العسكري في عام 1973، نُفذت إصلاحات مالية كثيرة، وساعدت ثلاث ركائز البلاد على تحقيق التوازن في ميزانية الحكومة، هي: تخفيضات الميزانية ورفع الضرائب وتفويض الأعمال والخصخصة. في خلال سبعينيات القرن العشرين، وفي ظل الحاجة إلى تحقيق التوازن في الميزانية، قامت الحكومة بتقليل عدد الوظائف العامة والأجور الحقيقية، وخفض الاستثمار العام، واعتماد منهجية جديدة لتقييم مشاريع الاستثمار العام. وكان من شأن إعادة الشركات التي كانت تحت إدارة الحكومة إلى مالكيها السابقين، إضافةً إلى عائدات الخصخصة في السبعينيات والثمانينيات، أن عوّضت عن خسائر العديد من الشركات المملوكة للدولة.

علاوةً على الخصخصة، حلّ محلّ النظام التقليدي القائم على الدفع بالتقسيم نظاماً جديد للضمان الاجتماعي ذو تمويل فردي وإدارة خاصة. وسيترك هذا النظام الجديد العديد من التبعات الاقتصادية الكلية على المدى القصير والطويل (فوينتيس 2014).

2.2.4. السياسات الاجتماعية

رَكَزَت السياسات الاجتماعية على الحد من الفقر، وتمثّلت أدواتها الرئيسية بتركيز البرامج على الأشخاص الأكثر فقراً. وقد لعب هذا التركيز، إلى جانب النمو الاقتصادي، دوراً جوهرياً في الحد من الفقر في تسعينيات القرن العشرين. وكان هذا النهج مختلفاً عن الفكرة السائدة آنذاك بأنه يجب على السياسة الاجتماعية التركيز على إعادة توزيع الدخل. وصحيحٌ أن هذا الاهتمام بالأكثر فقراً ترك تأثيره في الثمانينيات والتسعينيات، إلا أن نمو الاقتصاد المستمر ترافق مع مطلب كامن بإقرار سياسات لإعادة توزيع الدخل أو سياسات اجتماعية أكثر شمولية. ولسوء الحظ، لم تلبّ الأحزاب السياسية هذا المطلب، فكان ذلك أحد الأسباب التي أطلقت شرارة الاحتجاجات وأعمال الشغب في نهاية عام 2019.

2.2.5. إضفاء الطابع المؤسسي على «قواعد اللعبة»

كان الاقتصاد التشيلي في عام 1990 بحالة جيدة، إذ كانت معدلات نموه عالية وعلى ما يبدو مستدامة. وكما رأينا في القسم الثاني، ساعدت المؤسسات الموروثة في عام 1990 في صياغة السياسات الاقتصادية والحفاظ على بعض المبادئ الأساسية فيما يتعلق بدور الدولة والقطاع الخاص. وهذه المؤسسات الرئيسية هي موضوع القسم التالي.

2.3. أهمية المؤسسات بالنسبة إلى تشيلي

على مدى السنوات العشرين التي تلت عودة النظام الديمقراطي (1990-2010)، سجّلت تشيلي أداءً اقتصادياً مذهلاً، لذلك لا بد من أخذ هذين العندين من النجاح في الحسبان. وفيما أثبتت قوة الاقتصاد الموروثة أهميتها، كان التوافق حول المسائل الاقتصادية مفيداً هو أيضاً. أخيراً، وهذه هي النقطة الرئيسية لدينا، كانت البنية المؤسسية ضرورية لهذا النجاح كونها ساهمت في ضمان الانتقال السلس من الديكتاتورية العسكرية إلى الديمقراطية.

بالطبع، تقف أسباب كثيرة وراء وقوع الأحداث بالطريقة التي وقعت بها: من الأشخاص المعنيين والأفكار المتداولة آنذاك، مروراً بالظروف الخارجية والوضع الاقتصادي في الداخل، ووصولاً إلى البنية المؤسسية وما إلى ذلك. في الفقرات التالية، نتعمّق في دور الترتيبات المؤسسية في تقييد السلوك في خلال العملية الانتقالية. ولهذه الغاية، سيتم استخدام النماذج والاستدلالات الواردة في الدراسات عن الاقتصاد السياسي من أجل تسليط الضوء على مساهمة الضوابط المؤسسية في تحسين السياسات العامة.

تنطوي عملية صنع السياسات على التفاعل بين ما يمكن تسميته بالمؤسسات الكبيرة والصغيرة. وتقرّر معظم الدراسات المكتوبة عن الإصلاح الاقتصادي بأنه لا يكفي وضع السياسات الصحيحة، بل يجب أيضًا بناء المؤسسات الصحيحة. وتتمثل إحدى طرق التعامل مع هذه المشكلة في إنشاء هيئات مستقلة، أي مصارف مركزية مستقلة، وهيئات تنظيمية مستقلة، وهيئات قضائية مستقلة، وهكذا دواليك. واللافت في العملية التشيلية هو تصميم المؤسسات الكبيرة والصغيرة على حدٍ سواء، حيث أنها وفّرت للقطاع الخاص إطار عمل مناسبًا لصنع القرار.

2.3.1. الانتقال إلى الديمقراطية

أشيدَ بعملية الانتقال التشيلية إلى الديمقراطية في الداخل والخارج. فقد أضاء المدافعون عن هذه العملية على الطريقة التي تغلبت بها على غياب الثقة ووجود الأقطاب، وهما خاصيتان تميزان المجتمع التشيلي منذ ستينيات القرن الماضي. كما لفتوا إلى قدرة الحكومة على حفظ الاستقرار الاقتصادي وفي هذا السياق تنفيذ برنامج استثمار طموح في القطاعات الاجتماعية.

بشكل عام، مرّت تشيلي بمرحلة انتقالية معقدة ومستفيضة من الحكم الاستبدادي إلى الحكم الديمقراطي. وقد ساهمت عوامل مختلفة في نجاحها، من بينها عوامل مؤسسية وثقافية وحتى شخصية، فسمحت للنظام الديمقراطي الجديد بتحقيق التوازن بين التوقعات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وكان يبدو، أقله في البداية، أنه يستحيل على الكثير من الجهات الفاعلة دمجها في لعبة ذات محصلة إيجابية.

في هذا الإطار، لم تكن مهمة العملية الانتقالية تقتصر على الانتقال من نظام عسكري إلى نظام منتخب، بل كان يفترض أن يتم هذا الانتقال بطريقة تقدم الإشارات المناسبة للجهات المعنية كافة. واستوجبت إدارة البلاد بفعالية تحقيق التوازن بين مجموعتين من التوقعات المتضاربة: التوقعات بأن تغيّر الحكومة الجديدة كل شيء فيتبدّل إطار التنمية الاقتصادية والسياسية بشكل جوهري، والتوقعات بأن تحافظ الحكومة على الإنجازات وتواصل مسيرة النظام العسكري السابق.

من أجل تحقيق هذا التوازن، اضطرت الحكومة الديمقراطية الأولى (برئاسة باتريسيو أيلوين بين عامي 1990-1994) إلى اتخاذ قرارات سريعة وتحقيق نتائج سريعة: أي التصرف بطريقة تنمّ عن حس قوي بالشمول والمشاركة في السياسة، وفي الوقت نفسه إظهار الفعالية في إدارة الاقتصاد.

وهنا نركّز على صياغة السياسة الاقتصادية والأسئلة من نوع: «ما هي العوامل التي أثّرت في استمرارية بعض الجوانب الأساسية من السياسة الاقتصادية؟» و«كيف تمت السيطرة على الضغوط الشعبوية؟»

2.3.2. الدراسات الاقتصادية وأهمية المؤسسات

يركز هذا القسم على التوصيات المعيارية الواردة في الدراسات المتعلقة بالاقتصاد السياسي وعلم الاقتصاد الدستوري ونظرية الخيار العام، وما يفيد منها لفهم العملية التشيلية.

سبقت تشيلي سواها من بلدان أمريكا اللاتينية بالإصلاحات العديدة التي نفذتها. وقد أوجدت هذه الإصلاحات، التي تمت في ظل نظام سياسي غير ديمقراطي، الظروف الأولية للحكومة الديمقراطية بعد عام 1990. في هذا السياق، يعتبر من المثير للاهتمام أن الحكومة الديمقراطية قررت الإبقاء على العديد من المؤسسات والسياسات الاقتصادية التي ورثتها (مع أنها عدّلت بعضها وعزّزت بعضها الآخر)، ولعل ذلك يعود إلى البنية المؤسسية.

في السياسة الاقتصادية، يُفترض بالإطار المؤسسي أن يوفّر إطار عمل اقتصاديًا وقانونيًا يتمتع بسلطة دائمة ومستمرة حتى يتمكن الناس من التصرف بثقة (الاستثمار وما شابه). وهذا يتطلب من المؤسسات فرض القيود على

سلوك الجهات الفاعلة، بحيث يجب أن تحدّ، أولاً، من استنساابية الحكومة في إدارة وتنفيذ أهداف السياسات، وثانياً، من قدرة الحكومة على تغيير السياسات من جانب واحد.

واختيار هذا المسار يعني إعطاء الأولوية لمصادقية السياسات على حساب مرونتها: وهذا بالطبع يعكس الخيار، على مستوى السياسة الكلية، بين القواعد والسلطة الاستنساابية. وتتضمن الدراسات ذات الصلة آراء مختلفة حول الثقل الذي يجب إعطاؤه لكلا الهدفين. فأولئك الذين يملكون ثقة أكبر بالمؤسسات العامة يفضلون المرونة لأنهم يتوقعون من هذه المؤسسات أن تسهر على رفاه السكان في الأوقات كافة. ولذلك يعتبرون هذه القيود غير ضرورية ودون المستوى المطلوب، وربما أيضاً تعسفية وغير ديمقراطية.

بيد أن السياسي في دراسات الاقتصاد السياسي هو شخصٌ انتهازي يعظّم رفاهه الشخصي («الشیطان»)، وهو بعيد كل البعد عن «القديس» الذي يعظّم الرعاية الاجتماعية في الكثير من التحاليل المؤسسية. ولا يتعلق السؤال بما إذا كان السياسيون قديسين أم شياطين. فالمهم هو تحديد أيّ المؤسسات هي المثلى نظراً إلى وجود النوعين. والمسألة الجوهرية هي أن القديسين يستفيدون من المؤسسات التي تحد من الضرر الذي يمكن أن يحدثه الشياطين عند انتخابهم، حتى وإن كانت هذه المؤسسات تقيد القديسين أيضاً عند توليهم مناصبهم.

لذلك، من شأن الإصلاحات المؤسساتية الضرورية لتحقيق غاياتنا أن تحد من استنساابية الحكومة وتجعل من الصعب إجراء تغييرات جذرية في السياسات، وبالتالي توفّر بيئة استثمارية أكثر استقراراً ومصادقية. والآن سنناقش كيف وإلى أي مدى يفرض هيكل المؤسسات وتنظيمها قيوداً على العمل الحكومي في تشيلي.

السؤال الرئيسي هو أيّ المؤسسات المعنية بصنع السياسات تنتج حصيلة أفضل على مستوى السياسات. وتتمثل إحدى المسائل المحورية هنا في كيفية معالجة مشكلة الافتقار إلى المصادقية، التي نتجت عن محفزات التناقض الزمني: أي الوعد بأمرٍ ما ثم نكث هذا الوعد. وتعود هذه المشكلة إلى إدراك المستثمرين، والشعب بشكل عام، للمحفزات التي يواجهها السياسيون من أجل التصرف بتناقض زمني. وبالتالي تفتقر الوعود السياسية إلى المصادقية. ولكن المؤسسات قادرة على حل مشكلة المصادقية هذه.

والمشكلة هنا هي أن السياسات المرغوبة قد تفتقر إلى المصادقية عندما تُتخذ قرارات السياسات بشكل متعاقب (واستنساابي) مع مرور الوقت. وقد يؤدي غياب المصادقية إلى سياسات اقتصادية أو نتائج دون المستوى الأمثل (مثلاً، قد يكون متوسط التضخم المتوازن عالياً أو ضرائب الثروة مرتفعة جداً). وتخلّف مشكلة «الافتقار إلى المصادقية» هذه تبعاتها على التصميم المؤسسي، وعلى وجه الخصوص تجعل من الضروري تقييد استنساابية صانعي السياسات.

وقد تم استغلال هذه الرؤية في السياسة النقدية للدفاع عن فائدة البنك المركزي المستقل و«المحافظ»، واستخدمت أيضاً لشرح سبب كون «القواعد المالية» في مصلحة الجميع. باختصار، قد تؤدي المؤسسات التي تقيد أيدي السياسيين مسبقاً إلى سياسات ونتائج أفضل لاحقاً.

تستند هذه الأفكار إلى الفرضية القائلة إن المؤسسات «مهمة». وهي مهمة في الطريقة التي تقيد بها (أو لا تقيد) السلوك. ولكن يجب على الدستور والمؤسسات الأخرى تحديد بعض الجوانب الأساسية لقواعد اللعبة، ولا ينبغي أن تكون هذه الجوانب سهلة التغيير. فالحواجز لا تأتي من القاعدة نفسها فحسب بل أيضاً من سهولة (أو صعوبة) تغيير القاعدة، على غرار تكلفة إقالة محافظ البنك المركزي.

يشهد عالم الاقتصاد جدالاً منذ مدة طويلة حول ما إذا كان من الأفضل وضع القواعد أو إبقاء القيود. في الحالات التي يكتنفها الغموض والمجهول ويؤثر هذا الغموض في الادخار والاستثمار، قد يوفّر الالتزام بالقواعد بعض اليقين للمستقبل، ويكون الالتزام بالقواعد التي يصعب تغييرها قيماً بشكل خاص في هذه السيناريوهات.

3. تحليل إصلاحات محددة

يلخص هذا القسم بعض الدروس المتعلقة بالسياسات والمستخلصة من إصلاحات معينة نفذتها تشيلي خلال العقود الماضية. ويشار إلى أن الأحداث والسياسات المرتبطة بجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) غير مشمولة هنا.

3.1 لامركزية السياسات الحكومية

لطالما كانت تشيلي دولةً شديدة المركزية، ودائمًا ما كانت البلديات موجودة في هذا البلد، بدرجات متفاوتة من التمثيل الديمقراطي والاستقلالية. في ظل الحكم العسكري، كانت البلديات تُعتبر امتدادًا للسلطة المركزية. مع ذلك، تمت محاولة نقل مهام الحكومة المركزية إلى البلديات. ومن هذا المنطلق، سوف نحلل في الفقرات التالية ما فعلته الحكومات في مجالات التعليم والصحة. فقد حاولت الحكومة الديمقراطية نشر الديمقراطية على مختلف مستويات الحكومة، لكن التقدم كان بطيئًا في هذا الصدد. وتتميز تشيلي عن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تدني النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي التي تنفقها الحكومات المحلية (حوالي 3% مع الإشارة إلى أن تشيلي تسجل أدنى مستوى من الإنفاق العام بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). فمعظم الأموال المحولة إلى البلديات مرصودة لهذا الغرض، وإيرادات البلديات من مصادرها الخاصة محدودة. كما أن تشيلي هي الدولة الوحيدة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي يحظر فيها على الحكومات المحلية الاقتراض. وتنفذ السياسات العامة محليًا وفقًا لمعايير وطنية موحدة وضعتها الحكومة المركزية.

كما يتضح من الفقرة السابقة، لا تشكل تشيلي مثالًا جيدًا عن اللامركزية. وبالرغم من الاندفاع الراهن إلى رفع مستوى اللامركزية، لم يُحرز تقدم يُذكر في هذا الإطار. ولكن ثمة مثالان عن مساعٍ حقيقية لتحقيق اللامركزية، هما السياسات المتبعة في مجالي التعليم والصحة والمفصلة أدناه (علمًا أن السياسات التعليمية حظيت بتفصيل أكبر لدواعٍ متعلقة بتوفر المساحة).

بدأت الإصلاحات الأولية نحو تحقيق اللامركزية في خدمات الصحة والتعليم العامة بمبادرة من النظام العسكري في خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، وذلك سعيًا إلى تحقيق هدفين: أولاً، كان يُؤمل أن تتنافس البلديات في ما بينها على تقديم الخدمات، ما يعطي المستهلك استراتيجيات «خروج» ممكنة إذا لم تكن هذه الخدمات على القدر الكافي من الجودة: أي أنهم «يصوتون بالرحيل» وينتقلون إلى بلدية أخرى. وكان الهدف الثاني تقديم إعانات حكومية يمكن أن يتابع تقديمها مزودو الخدمات من القطاع الخاص، وبذلك توفير بديل عن الدعم العام في القطاع الخاص، أو ما يسمى «توفير القطاع الخاص للخدمات العامة». نتحدث أدناه عن التعليم والصحة باعتبارهما أمثلة على مساعي النظام العسكري لتحقيق اللامركزية.⁹ وتجدر الإشارة إلى أن الحكومات الديمقراطية قامت مذاك بالحد من سلطات البلديات في هذين المجالين.

وأحد الأسئلة المهمة هنا هو التالي: لماذا تعتبر البنية الإدارية (والسياسية) الضعيفة مناسبة لتقديم مثل هذه الخدمات الحيوية؟ والجواب المختصر هو أن الحكومة العسكرية اعتبرت أنه من المهم تطبيق اللامركزية على بعض الخدمات من دون الحاج إلى إلغاء مركزية السلطة السياسية. وسوف نرى أن هذا يعني طبعًا احتمال وقوع القطاعات المعنية رهينة «لعبة شد الحبال» السياسية، حيث قد تكون البلديات مهتمة – وأحيانًا ما تكون مهتمة فعلاً – بمسائل الميزانية أكثر من اهتمامها بجودة الخدمة. وهنا يحدد رئيس البلدية أولويات البلدية. لهذا السبب، لم تتنافس معظم البلديات على جودة الخدمات الصحية أو التعليمية، ولم يتحقق الهدف المنشود من اللامركزية.¹⁰

9 هذه هي نيتنا الوحيدة؛ لن نقدم مراجعة كاملة للاستراتيجية المتبعة في أي من القطاعين.

10 يتمثل سبب رئيسي آخر لذلك بأن سياسة الإسكان غير المصممة بشكل مناسب قد أعاققت ربما تنقل السكان.

3.1.1. التعليم

بدأت تشيلي بما يسمى «تفويض» مهام التعليم التشغيلي إلى البلديات. وكان الهدف من هذا الإصلاح توفير خدمات تعليمية أكثر كفاءة.

هدفت الإصلاحات إلى الحد من أهمية وجود وزارة شاملة للتربية والتعليم في العاصمة من خلال آليتين: الأولى هي إدارة المدارس على المستوى المحلي، انطلاقاً من فكرة أن المجتمع المحلي قادر على مراقبتها بشكل أفضل، وأن السلطات المحلية ستراعي تقييم المجتمع. وساد الاعتقاد بأن الناس سينتقلون بطبيعة الحال إلى البلديات التي نجحت في هذا الصدد، وهذا ما يخلق حلقة حميدة. أما الآلية الثانية فكانت إمكانية الانسحاب كلياً من نظام التعليم العام ونقل الطفل إلى مدرسة خاصة بتمويل حكومي (من خلال نظام القسائم).

تمثلت لامركزية قطاع التعليم في نقل إدارة مؤسسات القطاع العام إلى البلديات في مراحل الحضانه والابتدائي والثانوي.¹¹ وبذلك أصبحت البلديات مسؤولة عن التوظيف والإقالة (وهذا يشمل مدرء المدارس) وتحديد الأجور وشراء المستلزمات وما إلى ذلك. ولكن الحكومة المركزية بقيت مسؤولة عن اللوائح العامة، بما في ذلك الحد الأدنى للمناهج الدراسية والإشراف على إدارة الموارد وكفاية تقديم الخدمات وتوفير التمويل للقطاع (من خلال القواعد الموضحة أدناه).

وترافقت عملية تفويض الصلاحيات مع إدخال خصائص «شبه السوق»، وذلك من خلال إشراك القطاع الخاص في توفير التعليم المدعوم من الدولة عبر تنفيذ نظام إعانة للفرد من أجل تمويل المدارس في كل من القطاعين البلدي والخاص المدعومين (في ما يشبه نظام القسائم). وكان الهدف من نظام الإعانة لكل تلميذ تغطية تكاليف تشغيل المدارس كلها. لكن قيمته الحقيقية تراجعت بشكل كبير مع الوقت، فأصبح من الصعب الارتقاء بجودة نظام التعليم. وبما أن نصيب الفرد من الدعم يعني أن المال يتبع الطالب، كان بوسع الوالدين «التصويت بالرحيل» وبالتالي تحفيز المنافسة بين المؤسسات لجذب الطلاب والاحتفاظ بهم. وكانت النتيجة المتوقعة هي أن تزيد المنافسة من كفاءة الخدمات التعليمية وجودتها.

تضمنت الإصلاحات ميزة للخروج من النظام التعليمي الحكومي (من خلال نظام القسائم) وميزة لإعطاء صوت لذوي الطلاب. وقد تم ذلك من خلال الاختيار -أي المغادرة/الانتقال إلى مكان آخر- ومن خلال عملية اللامركزية - عن طريق التصويت.

يستنتج لارانياغا (1996) أن تأثير اللامركزية على كفاءة المدارس البلدية كان ضعيفاً من نواح كثيرة بسبب أوجه التباين في التنفيذ. وقد أدى هذا التباين في السياسات إلى إضعاف إطار الحوافز وراء عملية اللامركزية. فضلاً عن ذلك، أثبتت القيود الخفيفة في الميزانية عدم الكفاءة في إدارة التعليم البلدي على مستوى المدارس والبلديات. وبالتالي، يمكن القول إن لامركزية النظام التعليمي هي مجالاً لم تتقن فيه تشيلي العمل مع المؤسسات الصغيرة، وأوجدت العديد من التناقضات الداخلية التي أضعفت التأثيرات المنشودة من عملية اللامركزية.

3.1.2. الصحة

في القطاع الصحي، حاول النظام العسكري استخدام استراتيجية مشابهة لتلك التي اتبعتها في قطاع التعليم، ما أدى إلى تطبيق اللامركزية وتقديم القطاع الخاص للخدمات العامة. وخلاصة القول إن عملية اللامركزية ركزت على مستوى الرعاية الصحية الأساسية. واعتباراً من عام 1981، تم إسناد معظم مهام الرعاية الصحية الأساسية إلى الحكومات البلدية في البلاد، وتم تحويل أكثرية العيادات والمراكز الصحية الأساسية إلى الحكومات البلدية في خلال فترة 1981-1989.

11 تم تطبيق لامركزية التعليم في تشيلي بروحية تتماشى مع الإصلاحات الواسعة الأخرى في السبعينيات والثمانينيات: تضمنت عناصر السوق (المنافسة، والاختيار)، وتفويضات الدولة (الخصخصة)، ولا مركزية السلطة المركزية. وتشكل الصحة مثالاً آخرًا على هذه الاستراتيجية.

كما نقلت الحكومة إلى البلديات البنية التحتية للرعاية الأساسية وموظفيها ومسؤولية تقديم خدمات الرعاية الأساسية. وطلب من العيادات البلدية توفير ما يلي: برنامج وقائي للأطفال/المراهقين، وبرنامج وقائي للبالغين، وبرنامج للتوليد وأمراض النساء يشمل الرعاية في فترة الولادة وما قبلها، وبرنامج لطب الأسنان، إلى جانب أنشطة أخرى كالزيارات المنزلية والتعليم الجماعي والتلقيح وما إلى ذلك. وألزم المرافق الصحية البلدية بإخضاع نفسها للإشراف الفني من وزارة الصحة.

بالرغم من تعدد المناقشات حول مدى ملاءمة هذه العملية التي نقلت مهام إدارة المراكز والعيادات الصحية من وزارة الصحة إلى البلديات، إلا أنها حققت بعض النجاح في التقريب بين المجتمع المحلي والجهات المعنية بتقديم الرعاية الصحية الأساسية. كما أن تجربة اللامركزية هذه كانت أنجح من التجربة في قطاع التعليم، حيث أن قدرة أصحاب المصلحة على التراجع عن جوانب أساسية من الإصلاحات أثبتت أهميتها المحورية في الحفاظ على الوضع الراهن.

3.2. الخصخصة ودور القطاع الخاص

كما ذكرنا في القسم الثاني، شهدت الفترة بين عامي 1970 و1973 مرحلة مطولة من التأميم والمصادرة وتوسّع دور الدولة في تشييلي. وبحلول عام 1973، بلغت حصة المؤسسات العامة من الناتج المحلي الإجمالي 39% في حين كانت حصة الناتج الإجمالي للشركات العامة في قطاعات التعدين والمال والمرافق العامة أعلى من 85% ووصلت إلى 70% في قطاعي النقل والاتصالات و40% في قطاع التصنيع. إلا أن النظام العسكري (1973-1990) عكس هذا المنحى تمامًا، بحيث أصبحت الملكية الخاصة والقطاع الخاص من الركائز الأساسية لنموذج التنمية الاقتصادية.

والجدير بالذكر هو أن الطيف السياسي بمعظمه تبنّى العديد من مبادئ نموذج اقتصاد السوق على مدى ثلاثة عقود بعد أفول النظام العسكري، وهي: احترام الملكية الخاصة، ونظام السوق ذو التسعير الحر، وريادة القطاع الخاص في مسيرة النمو. ولكن قلّ النقاش حول خصخصة الشركات العامة القليلة المتبقية، وأهمها شركة تعدين النحاس الحكومية «كوديلكو».

وهذه العملية هي موضوع النقاش في هذا القسم، مع التطرق بإيجاز إلى التنظيم الذي يُعتبر الحجر الأساس في عملية الخصخصة.

تجدر الإشارة إلى أن وضع قواعد ثابتة وإطار عمل ملائم للاقتصاد الكلي بدون أي تفضيل لأي قطاع منتج كان أساسياً لتنمية القطاع الخاص.

هدفت إصلاحات كثيرة من تلك التي نفذها النظام العسكري في تشييلي إلى الحد من تدخل الدولة في عمليات السوق، أي الخصخصة والتحرير وإلغاء القيود التنظيمية وغيرها. وفي ما يخص دور القطاع العام، كان واضحاً أن الدولة لن تتدخل في إنتاج السلع والخدمات (في ما خلا بعض الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم).

أجريت عملية الخصخصة الأولى في عام 1974 حين أعيدت 257 شركة ونحو 3700 مزرعة صادرتها الدولة، إلى أصحابها السابقين. ولم تشمل إعادة الخصخصة المعاملات النقدية.

أما حملة الخصخصة الثانية فتمت بين عامي 1975 و1978 وشملت هذه المرة المعاملات النقدية. وبعد أن كان أكثر من 500 شركة ومصرف تحت سيطرة الدولة في عام 1973، لم يبق سوى 45 شركة (ومصرف واحد) تابعة للقطاع العام بحلول عام 1979.

لكن هذه الحملة الثانية تعرّضت للانتقادات لأنها حدثت في فترة ركود وفي سياق تخلف سوق رأس المال. لذلك لم يشارك إلا عدد قليل من الأشخاص في العملية، ما أدى إلى انحصار الملكية بدرجة عالية.¹² كما أكد البعض أن ثمن الأصول كان أقل من قيمتها الفعلية. وانتقدت العملية أيضاً لأن الاستحواذ على معظم هذه الشركات تم بالدرجة

12 كانت مشكلة تركيز الملكية درساً تعلمته السلطات. في المرحلة الثالثة، قررت الحكومة تعديل شروط عملية الخصخصة للحؤول دون ذلك.

الكبرى من خلال القروض الحكومية، حيث كان الراغبون في الشراء بحاجة إلى دفعة أولى نسبتها 10-20% من المجموع، بينما قدمت مؤسسة التنمية العامة «كورفو» القروض اللازمة لتغطية نسبة 80-90% المتبقية.

ثم شهدت الثمانينيات في أواخرها عملية خصخصة ثلاثة طالت المؤسسات العامة التقليدية، وهي مؤسسات لم تدخل القطاع الخاص قط، أي شركات الكهرباء والهاتف وتوزيع البنزين وشركة الطيران الوطنية وشركة الفولاذ وشركات النترات والفحم إلخ. لكن هذه العملية الثالثة، التي بدأت في عام 1986، اتبعت آلية مختلفة. فقد تمكنت الشركات الخاصة التي كانت تدير صناديق الضمان الاجتماعي من شراء عدد معين من الأسهم. واستطاع الموظفون أيضًا شراء أسهم في الشركات التي يعملون فيها (بفضل الإعانات). وأخيرًا، تم عرض حزم من الأسهم لمن يدفع السعر الأعلى، شرط دفع ثمنها نقدًا بالكامل.

ولا بد من تخصيص حيز أكبر للجزء الأكثر ابتكارًا من هذه الحزمة، أي إمكانية شراء الأسهم من قبل الموظفين. وهذا ما كان يعنيه «نظام رأسمالية الموظفين» هذا: كانت الحكومة تبيع أسهمًا في الشركة المخصصة مباشرة إلى الموظفين العاملين في تلك الشركة، ولكن في حالات قليلة، كان بوسع موظفي القطاع العام الآخرين أيضًا شراء الأسهم. وقد تمكن الموظفون من شراء 5% إلى 10% من إجمالي الأسهم، وتلقوا عرضًا بسعر مدعوم مع ضمانات بإعادة الشراء. وكان الهدف هو كسب التأييد للخصخصة ونشر ملكية الأسهم. وأدى نشر الممتلكات (سواء بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال صناديق المعاشات التقاعدية الخاصة) إلى إنشاء أوساط مؤيدة للخصخصة.

وكانت خصخصة المؤسسات العامة تعني تعميق دور القطاع الخاص في الاقتصاد التشيلي بشكل واضح. وأحد الانتقادات التي ظهرت بهذا الشأن هو أن تصفية الشركات العامة تمت بسرعة كبيرة إلى درجة أنه لم يسنح الوقت لاعتماد إطار تنظيمي ملائم. مع ذلك، ثمة حاليًا إطار تنظيمي مناسب في كل قطاع في تشيلي.

باختصار، مع نموذج التنمية الجديد الموجه نحو السوق، ابتعدت الحكومة عن إنتاج وتوزيع السلع الخاصة التي يمكن أن ينتجها القطاع الخاص بكفاءة أكبر، وركزت بدلاً من ذلك على توفير السلع العامة وتنفيذ البرامج الاجتماعية للتخفيف من حدة الفقر وتحسين قدرة الفقراء على الوصول إلى الخدمات الأساسية كالرعاية الصحية والتعليم. وفي النموذج الجديد، تلعب الحكومة دورًا جوهريًا في تنظيم السوق والإشراف عليها، وهذا يشمل القطاع المالي والمرافق العامة والأسواق عمومًا، أي أنه تم بناء إطار عمل قانوني متين لمكافحة الاحتكار. والهدف هو إنشاء بيئة تنافسية والحفاظ عليها في الصناعات والقطاعات كافة، بما يشمل ذلك من تحديد معدلات الاحتكارات الطبيعية كالمرافق العامة وتعزيز دور وكالات حماية المستهلك وتعزيز انضباط السوق وضمان الدخول الحر إلى كل القطاعات الاقتصادية.

3.3. إدارة عائدات الموارد الطبيعية الوطنية

تواجه الاقتصادات الغنية بالموارد الطبيعية تحديان اثنان، يتنثل الأول بتأمين الموارد المالية اللازمة لاستغلالها، ويقوم الثاني على الاستفادة من العائدات المحققة من هذه الثروة. وفي هذا السياق، يُعتبر دور الدولة والقطاع الخاص أساسيًا للاستفادة إلى أقصى حد من توفر الموارد الطبيعية، وهذا يتطلب صياغة العقود بطريقة تضمن تقاسم الربح بشكل عادل.

يبين هذا القسم أن السياسة السليمة لإدارة الموارد الطبيعية تقوم أولاً على «قواعد لعبة» ثابتة لإشراك القطاع الخاص، وثانيًا على حصة عادلة من عائدات الاستثمار في التعدين للمستثمرين الأجانب والدولة، وثالثًا على الشفافية في إدارة النفقات العامة، ورابعًا على الادخار للأجيال المستقبلية من عائدات الموارد الطبيعية.

في حالة تشيلي، يمكن القول إن إدارة عائدات الموارد الطبيعية كانت ناجحة (مع أن المجال متاح دائمًا للتحسين). وتشكل إدارة الإيرادات العامة والحوافز الملائمة لاستقطاب الاستثمار في قطاع التعدين مثالاً رائعًا على تعاون الجهات من القطاعين العام والخاص لاستغلال خامات النحاس. وإحدى نقاط ضعف الإطار الأولي هو أنه لم يتضمن ضريبة محددة على عائدات الموارد الطبيعية (ما يُعرف بـ«الإتاوة»).

نناقش في ما يلي الخطوات التي اتخذتها الحكومة لتطوير قطاع النحاس وكيفية إدارة الأرباح غير المحتسبة في خلال طفرات أسعار السلع الأساسية.¹³

3.3.1. التنظيم ودور القطاع الخاص

في عام 1971، وافق الكونغرس التشيلي بالإجماع على تأمين كل مناجم النحاس في البلاد، علمًا بأن التعويض على مالكي المناجم كان شبه معدوم. وبلغت صادرات التعدين في عام 1973 نحو 84% من إجمالي الصادرات، فيما استحوذ النحاس على 90% من صادرات المعادن.

وفي عام 1974، كان الاقتصاد يخرج من وضع سياسي واقتصادي معقد تخلله شحٌّ في أموال الاستثمار. فقد وقرّ النظام العسكري الحوافز للمستثمرين الأجانب المباشرين عبر ضمان حقوق ملكيتهم بموجب المرسوم 600 الذي نص على إطار عمل مضمون للمستثمرين الأجانب. وتضمن ذلك الحق في نقل الربح والأصل إلى الدول الأخرى، ومبدأ عدم التمييز بين المستثمرين المحليين والأجانب، وإتاحة الإمكانية أمام المستثمرين الأجانب لاختيار معدل فائدة ثابت نسبته 42% على الدخل الخاضع للضريبة على مدى عشر سنوات. وقد حدث أيضًا تراجع سريع للقيمة واقتطعت الخسائر المتركمة من الأرباح لاحتساب الدخل الخاضع للضريبة.

لكن الاستثمار في قطاع التعدين لم يرتفع كما كان متوقعًا. فأقر في عام 1982 القانون الأساسي الدستوري لامتيازات التعدين من أجل ضمان التعويضات اللازمة (استنادًا إلى صافي القيمة الرأهنة للاحتياجات المثبتة) تحسبًا لأي مصادرة في المستقبل. وبموجب هذا القانون، تُعتبر الدولة المالك المطلق والحصري بدون منازع للمناجم كافة، ولكن يحق لها منح الامتيازات لاستكشافها واستغلالها. مع ذلك، لم يزد هذا الاستثمار في قطاع التعدين إلا في خلال التسعينيات في ظل الحكم الديمقراطي.

ومع ازدهار الاستثمار، رأت إدارة لاغوس (2006-2000) أن مساهمة قطاع التعدين في الإيرادات المالية منخفضة، وأن النظام الضريبي متساهل أكثر من اللازم. ونظرًا إلى أن الاستثمار في التعدين هو طويل المدى، تترتب عن الفترة الأولى من الاستكشاف والاستغلال خسائر كبيرة، وتكون الفوائد على الدين المالي هي أيضًا كبيرة. وبما أن هذه النفقات خاضعة للضريبة، كانت مساهمة قطاع التعدين شبه معدومة فعليًا. لذلك تم في عام 2002 إقرار قانون لمكافحة النهرب من أجل إلغاء الثغرات.

بالإضافة إلى ذلك، أصدرت تشيلي في عام 2005 قانونًا جديدًا بشأن التعدين نصّ على ضريبة جديدة، وهي إتاوة على الدخل التشغيلي الخاضع للضريبة. ووضع هذا القانون شرائح للمعدلات الضريبية للدلالة على مستوى المبيعات السنوية، ولم تؤثر هذه الضريبة في المستثمرين الأجانب الذين وقعوا العقود قبل كانون الأول/ديسمبر 2004. كما خصص القانون إيرادات إضافية من هذه الضريبة المحددة لتمويل صندوق «الابتكار من أجل التنافسية» الذي ستيديره وزارة الاقتصاد.

3.3.2. تسخير عائدات الموارد الطبيعية

كانت عائدات النحاس في عام 2006 تمثل نسبة كبيرة تصل إلى 34% من إجمالي العائدات، ولكنها تدرّبت إلى 6.2% في عام 2019. ويبين هذان الرقمان أن مساهمة قطاع النحاس في الميزانية المالية شديدة التقلب لأن سعر النحاس شديد التقلب (وصعب التنبؤ). كما أن تكاليف الإنتاج المتزايدة تفسر جزئيًا تراجع مساهمة عائدات النحاس في الخزينة.

13 تستند معظم المناقشة في هذا القسم على فوينتس Fuentes (2011).

في عام 2001، اعتمدت وزارة المالية قاعدة التوازن المعدل دوريًا لتوجيه المالية العامة. واستوجبت هذه القاعدة تقدير الإيرادات الطويلة الأجل التي تعتمد على مستوى الناتج المحلي الإجمالي الذي يستبعد الاتجاه العام، وعلى سعر النحاس على المدى الطويل. واستُكملت هذه القاعدة بقانون المسؤولية المالية الذي تضمن إنشاء صندوقين للثروة السيادية، هما صندوق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والصندوق الاحتياطي للمعاشات التقاعدية. وكان الغرض من الصندوق الأول الادخار في أوقات التيسر «للسنوات العجاف»، في حين هدَف الثاني إلى استخدام الفوائض المالية لضمان دفع الحد الأدنى من المعاشات التقاعدية والمعاشات التضامنية للمتقاعدين.

ويُشار إلى أن بنك تشيلي المركزي مستقل عن الحكومة، وهو مسؤول عن الإدارة التشغيلية لصندوقَي الثروة السيادية كليهما. تُستثمر أموال الصندوقين بناءً على توصيات اللجنة الاستشارية المالية، وبالتالي تتخذ وزارة المالية القرارات المتعلقة بالسحوبات من الصندوقين، في حين يتخذ البنك المركزي القرارات بشأن خيارات الاستثمار ضمن الحدود التي تقرها الحكومة. وتصدر الوزارة معلومات مفصلة شهرية حول رصيد الصندوقين وخيارات المحفظة الاستثمارية والعائدات المحققة من كل صندوق.¹⁴ وبحسب التقرير السنوي للصناديق السيادية لعام 2019، الذي صدر في كانون الأول/ديسمبر من العام نفسه، كانت قيمة الصناديق في السوق 23 مليار دولار، ما يعادل 7.5% من الناتج المحلي الإجمالي.

يمكن تلخيص الدروس المستخلصة من هذا القسم بالآتي:

1. مشاركة القطاع الخاص ضرورية لاستخراج الموارد الطبيعية متى كان الاقتصاد يواجه قيودًا مالية. ويتطلب نجاح هذه الشراكة المؤسسات المناسبة التي تضمن مشاركة القطاع الخاص وتقاسم الربح بإنصاف.
2. قد يساعد إنشاء الصناديق السيادية على تحقيق الانضباط المالي على المدى الطويل في حال إدارتها بالشكل الصحيح. ولكن هذا يتطلب مؤسسات قوية، وفق ما ذكرته الدراسات، لتفادي الفساد والسعي وراء الربح.¹⁵
3. إن الشفافية والمسؤولية المالية مكونان ضروريان لحصد الإيرادات غير المحتسبة، وهذا ما يناقشه القسم 3.5.

3.4 دور الانفتاح التجاري

شهد النمو الاقتصادي في تشيلي فترة ذهبية بين عامي 1986 و1998. فقد نما الاقتصاد في خلال هذه السنوات بمعدل 8.1% سنويًا، وهو أمر يعود بالدرجة الأولى إلى معدل نمو إنتاجية العوامل الكلية.¹⁶ ولكن بنهاية عام 1998، دخل الاقتصاد في حالة ركود نتيجة الأزمة المالية الآسيوية. وبعد فترة الركود هذه، لم يعد الاقتصاد إلى مستويات النمو السابقة نفسها.¹⁷

تثبتت الدراسات الكثيرة التي تناولت النمو الاقتصادي ونمو الإنتاجية أن الانفتاح التجاري هو أحد أهم محركات النمو الاقتصادي.¹⁸ ويصحّ هذا الرابط بشكل خاص في الاقتصادات الصغيرة والنامية لأنها قادرة على تحقيق المكاسب المرتبطة بوفورات الحجم، والاستفادة من استيراد التكنولوجيا والمعرفة من الخارج، وبدء تحقيق مكاسب

14 على سبيل المثال، في شباط/فبراير 2021، بلغ التخصيص الاستراتيجي للأصول 35% في أدوات سوق النقد، و56.5% في السندات السيادية، و3.5% في السندات السيادية المرتبطة بالتضخم، و5% في الأسهم. ويبلغ التعرض لعملات مختلفة 41% دولار أمريكي، و25.75% يورو، و2.5% بين ياباني و7.75% فرنك سويسري.

15 يفيد ديفيس وآخرون (Davis et al 2001) أن القواعد المالية الواضحة مع الإدارة الشفافة هي شرط ضروري لصندوق حفاظ على الاستقرار يعمل بشكل جيد.

16 يتوفر العديد من الدراسات حول تلك الفترة؛ مراجعة مثلاً فوينتس Fuentes، لاران وشميدت Hebbel-Schmidt and Larraín (2006)، أو غاليجو ولوايزا Loayza and Gallego (2002).

17 ما من تفسير واضح لبطء النمو بعد عام 1998. من بين الفرضيات المذكورة، يمكننا تسليط الضوء على صدمة الغاز الطبيعي (لم تفب الأرجنتين بعقد توفير الغاز الطبيعي)، ونقص الابتكار، وغياب موجة جديدة من الإصلاحات، وعدم مرونة سوق العمل في امتصاص الصدمات.

18 مراجعة إدواردز (Edwards 1993) والمراجع الواردة فيه لمناقشة دور الانفتاح والنمو في البلدان النامية.

الكفاءة بفضل المنافسة الناشئة عن الواردات التي تضبط الاحتكارات المحلية. ويستفيد المستهلكون أيضًا من إمكانية الوصول إلى منتجات أرخص ومجموعة أكبر من السلع.

في حالة تشيلي، ما من شك يُذكر في أهمية الانفتاح التجاري بالنسبة للنمو، وهي سياسة حظيت بتأييد كل الحكومات الديمقراطية التي تعاقبت على الحكم منذ عام 1990. وتصف الفقرات التالية مسيرة تطوّر السياسة التجارية على مر العقود الماضية، وتأثيرها على الاقتصاد التشيلي.

3.4.1. تحرير التجارة المبكر

حررت تشيلي التجارة قبل أي دولة أخرى في أمريكا اللاتينية. وبعد عقود من تنامي الحماية التجارية (منذ الكساد الكبير)، كان الاقتصاد في عام 1973 على مشارف الاكتفاء الذاتي. وقامت هذه الحماية التجارية على عدة سياسات: متوسط تعريفه اسمية يبلغ 105% (ضمن نطاق يتفاوت بين صفر و750%)، وحظر استيراد 187 فئة من الرسوم، واشترط إيداع نسبة 10000% من قيمة التكاليف والتأمين والشحن لمدة تسعين يومًا على المستوردين، بالإضافة إلى بعض التدابير الاستثنائية الأخرى التي تعود صلاحيتها إلى البنك المركزي (إدواردز 1995).

ولكن بحلول عام 1979، تم تفكيك هذه البنية الحمائية برمتها، بحيث ألغيت كل الحواجز غير الجمركية (باستثناء القيود المتعلقة بالصحة النباتية) وُحددت تعريفه متوسطة نسبتها 10% للسلع كافة (باستثناء السيارات). مع ذلك، وبسبب الركود الذي وقع عامي 1982-1983، ألغي جزء من سياسة التعريفات المنخفضة حتى عام 1986. ومع نهاية الحكم العسكري، كانت كل السلع والخدمات خاضعة لتعريفه موحدة قدرها 15%.

3.4.2. الاستراتيجية الجديدة للسياسة التجارية

في عام 1990، وجدت الحكومة الجديدة نفسها مسؤولة عن اقتصاد متنامٍ كان منفتحًا من جانب واحد على التجارة. ودار النقاش حول ما إذا كان ينبغي على تشيلي الانضمام إلى السوق المشتركة الجنوبية (ميركوسور) التي كانت قد أنشئت حديثًا بين الأرجنتين والبرازيل وباراغواي وأوروغواي. فالانضمام إلى هذه السوق كان يعني ضمنيًا اعتماد التعريفه الخارجية المشتركة لميركوسور، والتي كانت أعلى من التعريفه التشيلية. من حسن الحظ أن الحكومة أثرت إبرام عدة اتفاقيات ثنائية للتجارة الحرة، وأصدرت إعلانًا طموحًا للتفاوض على اتفاقية تجارة حرة مع الولايات المتحدة، وقد تم التوقيع عليها لاحقًا في عام 2003. أما بالنسبة إلى ميركوسور، فقد وقعت تشيلي اتفاقية تجارة حرة ولكنها لم تصبح عضوًا فيها.

من المعروف أن اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية تملك تأثيرين، هما إنشاء الحركة التجارية (وهو تأثير إيجابي) وتحويل مجرى التدفق التجاري (وهو تأثير ممكن أن يكون مضرًا). وأحد أوجه القصور في تحرير التجارة من جانب واحد هو أنه لا يضمن حقًا إضافيًا بالوصول إلى الأسواق الأخرى في العالم، في حين أن هذا الحق هو أحد مكاسب اتفاقيات التجارة الحرة، وهذا هو إنشاء الحركة التجارية. أما تحويل مجرى التدفق التجاري فيشير إلى تكلفة تحويل التجارة من المنتجين ذوي التكلفة الأقل خارج الاتفاقية إلى منتج أعلى تكلفة من داخلها. وإحدى وسائل التخفيف من حدة هذا التأثير السلبي الثاني هي وضع تعريفه منخفضة جدًا مع بقية العالم. وفي عام 1991، خفضت الحكومة التعريفات إلى 11% (من 15%).

واليوم تملك تشيلي ثلاثين اتفاقية للتجارة الحرة والتعاون الاقتصادي مع 65 دولة و88% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. بالنسبة إلى اقتصاد صغير من 18 مليون نسمة يبلغ ناتجه المحلي الإجمالي 300 مليار دولار، تتيح هذه الاتفاقيات الوصول إلى سوق هائلة. كما أن الكثير من هذه الاتفاقيات يندرج في إطار معاهدة تعاون اقتصادي عمومية، ما يوفر مزايا جوهرية للاقتصادات النامية.

لطالما انتقدت التجارة الخارجية التشيلية على تركيزها على تصدير المنتجات الأولية ذات القيمة المضافة المنخفضة (كالححاس ومنتجات الغابات والفواكه وما إلى ذلك)، فقد أدى ذلك إلى انخفاض قيمة مؤشر تعقيد الصادرات. ولكن هذه الانتقادات تغفل أولاً أن الاقتصاد يصدر وفقاً لميزته النسبية، وثانياً أنه لا يفترض أن ننسى مكاسب الكفاءة الكثيرة التي تحققت في إنتاج كل هذه السلع الأساسية على مر السنوات، والتي عززت هذه الميزة.

باختصار، يعتبر الانفتاح التجاري مهماً للاقتصادات النامية بفضل مكاسبه الثابتة (أي إمكانية الوصول إلى منتجات أرخص وأكثر تنوعاً) ومكاسبه المتحركة (المتأينة عن نقل المعرفة ومكاسب الكفاءة واستغلال وفورات الحجم التي تعزز نمو إنتاجية العوامل الكلية). ويبدو تحرير التجارة من جانب واحد خطوة أولى مناسبة لتحقيق كلا النوعين من المكاسب. أما المرحلة الثانية التي تضمن الوصول إلى الأسواق الخارجية فهي تنفيذ اتفاقيات التجارة الحرة والتعاون الاقتصادي. والشرط الأساسي للحد من أوجه القصور المرتبطة بإقامة اتفاقيات التجارة الحرة هو أن تطبق الدول الأعضاء نظام حماية تجارية منخفضة (التعريفات...) مع الأعضاء الخارجيين.

3.5 دور المالية العامة

المسؤولية المالية هي واحدة من ركائز استقرار الاقتصاد الكلي. سوف نتطرق أولاً إلى الاقتصاد السياسي لعملية إعداد الموازنة في تشيلي، ثم نناقش ثانياً حجم الحكومة من حيث النفقات والإيرادات.

3.5.1 الاقتصاد السياسي لعملية إعداد الموازنة

يمنح الدستور التشيلي غالبية الصلاحيات المتعلقة بالميزانية المالية إلى السلطة التنفيذية من خلال وزارة المالية، وبذلك تكون الوزارة مسؤولة عن إعداد الموازنة للسنة التالية وعن تنفيذها. وتتضمن عملية إعداد الموازنة مناقشة النفقات العامة والاستثمار العام مع البرلمان. إلا أن التعديلات في النظام الضريبي لا تندرج ضمن قانون الموازنة السنوية بسبب طبيعتها الدائمة. وبالتالي يتطلب تعديل النظام الضريبي أو معدلات الضرائب قانوناً محدداً مخصصاً لهذا الغرض.

تتم الموافقة على مشروع قانون الموازنة وفقاً للخصائص التالية:

- يُعرض تقدير الإيرادات على الكونغرس لكنه لا يصوت عليه.
- لا يملك الكونغرس صلاحية زيادة الإنفاق أو إدراج بنود إنفاق جديدة. وفي حين يحق له خفض القيمة في بعض البنود، إلا أنه لا يستطيع حذفها أو تخفيضها إلى درجة تعيق ممارسة وظائف السلطة التنفيذية.
- لا يحق للكونغرس خفض المبالغ المقررة للنفقات التي تكون مخصصة لتغطية الالتزامات الناتجة عن القوانين الدائمة، كتسديد المعاشات التقاعدية ورواتب الموظفين العموميين الدائمين أو خدمة الدين.
- أمام الكونغرس ستون يوماً لإحالة مشروع القانون، وإلا اعتُبرت الموافقة عليه تلقائية.

في عام 1990، شكلت المسؤولية المالية مصدر قلق وانشغال للقيادة السياسية الجديدة، ويعتبر تشوماسيرو وآخرون (2007) أن هذا القلق كان يعود إلى الأسباب التالية: إدراك العواقب السياسية الناجمة عن سوء الإدارة المالية في الفترة 1971-1973، والتناقض بين الاقتصاد السليم الموروث عن النظام العسكري والفسل الاقتصادي الذي منيت به الحكومات الديمقراطية الجديدة في دولة الأرجنتين المجاورة.

فأدى هذا الانشغال بالمسؤولية المالية إلى اعتماد قاعدة ضريبية قائمة على التوازن المعدل دورياً، وأثبتت هذه الخطوة أهميتها في إظهار الالتزام الواضح والصريح بالمسؤولية المالية. في بادئ الأمر، نصت القاعدة على تحقيق

فائض هيكلية بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي، ثم خُفضت هذه النسبة المستهدفة إلى 0.5% في عام 2008 وإلى صفر في المائة في عام 2010. للأسف، انتهكت الحكومة هذه القاعدة في عام 2009 بسبب الأزمة المالية العالمية في عامي 2008-2009 وحقيقة أن عام 2009 كان عام انتخابات. ولكن المشكلة الرئيسية كانت تكمن في افتقار القاعدة إلى بند انسحاب في حال وقوع أزمة دولية على صعيد الاقتصاد الكلي. وفي خلال السنوات الاثنتي عشرة التي مرت مذاك، لم يتم استيفاء هذه القاعدة إلا في عام واحد. وقد أنشئ في العقد الماضي المجلس المالي المستقل ولكن بميزانية محدودة وصلاحيات استشارية لا أكثر، ولعله ينبغي إعادة النظر في هذه الصلاحيات. واليوم يدور نقاش حول كيفية تحسين القاعدة الراهنة.¹⁹

3.5.2. مسائل أخرى متعلقة بالنفقات والإيرادات الحكومية

على صعيد الاقتصاد، يقع جانب الإنتاج بمعظمه في أيدي القطاع الخاص (انظر القسم 5.3). مع ذلك، لا تزال الدولة تملك بعض الشركات التي تتطلب رسمة من وقت إلى آخر، ولكن لا تتوفر صناديق الثروة السيادية لهذا الغرض. وتقع الملامة في هذه المسألة على ارتفاع حجم الدين لأن رسمة الشركات العامة لا تُحتسب كجزء من العجز المالي (ما يسمى بالمعاملات غير العادية/تحت الخط).

في ما يخص جانب الاستثمار من المالية العامة، نفذت تشيلي نظاماً منحت بموجبه امتيازات تنافسية للبنية التحتية العامة إلى الشركات الخاصة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويشمل ذلك البنية التحتية للطرق والمرافق العامة (المستشفيات والمدارس والسجون) والموانئ والبنية التحتية للمطارات.

أما من ناحية الإيرادات، فمصدرها الرئيسي هو ضريبة القيمة المضافة التي اعتمدت في عام 1975، تليها ضريبة الدخل، في حين تحل الإيرادات من قطاع النحاس في المرتبة الثالثة، وتشكل الضرائب المحددة/النوعية (التي تُفرض على الكحول والسجائر والبئزين وغيرها) مصدر الإيرادات الرابع.

يعتمد تحصيل الضرائب على معدل الضريبة والقاعدة الضريبية. على سبيل المثال، تبلغ ضريبة القيمة المضافة على جميع السلع والخدمات 19%، مع بضعة استثناءات، ويسهل تحصيلها لأنه تسهل نسبياً مراقبتها، في حين أن مراقبة ضريبة الدخل أصعب. ومع أن مصلحة الإيرادات الداخلية تملك معلومات وافرة عبر الإنترنت عن المكلفين بالضرائب، إلا أن الصعوبة تكمن في الإعفاءات الضريبية وفي تعقيد النظام الضريبي. والتحسين في هذا الإطار يكون بوضع تصميم أوضح يتجنب الثغرات. وفي النهاية، يدفع أقل من 20% من أصحاب الدخل في تشيلي ضريبة الدخل لأن مستوى الدخل الذي يُعفى عنده الأشخاص من الضريبة مرتفع نسبياً مقارنةً بمتوسط مستوى الدخل لدى السكان.

في عام 2019، بلغت نسبة الإيرادات المحصلة 23.4% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة تبدو متدنية بالمقارنة مع الاقتصادات الأخرى ذات الدخل المرتفع/المتوسط. ولكن المقارنات بين البلدان معقدة، إذ تدرج مثلاً دول كثيرة المساهمات في نظام المعاشات التقاعدية ضمن إيرادات الحكومة، في حين أن هذه المساهمات في تشيلي هي خاصة بنسبة 100%.²⁰ كما أن المقارنة بين معدلات ضريبة الدخل هي أيضاً ليست سهلة لأن كل دولة تتبع نظامها الخاص في الاستقطاعات الضريبية.

19 استعرض فوينتس Fuentes، سوتو Soto، شميدت هيبيل Hebbel-Schmidt (2020) القواعد المالية التشغيلية وعلاقتها بالاستثمار العام، مع تقديم توصيات لتحسين النظام المالي ككل. تشير هذه الاقتراحات إلى وضع بنود التنصل، وهي قاعدة ديون كمكمل لقاعدة الرصيد المعدل دورياً، وتعزيز دور المجلس المالي المستقل.

20 إن إصلاح نظام التقاعد هو، في الوقت الحاضر، قيد المناقشة في الكونغرس. يهدف الإصلاح إلى زيادة معاشات المتقاعدين، التي تعتبر منخفضة. والأسباب الرئيسية للمعاشات المنخفضة هي: (أ) لم يتغير سن التقاعد منذ عام 1981 وزاد متوسط العمر المتوقع بشكل كبير مذاك؛ (ب) لدى معظم العمال عدة فترات لا يساهمون فيها بالعمل في خلال حياتهم العملية؛ و (ج) انخفاض معدل الادخار الإلزامي (10% من الراتب الإجمالي). من بين أمور أخرى، يقترح الإصلاح زيادة معدل الادخار وسيخصص جزء من تلك الزيادة لصندوق مشترك لتمويل معاشات التقاعد المنخفضة.

نظرًا إلى أهمية المسؤولية المالية، من الضروري التفكير بتأنٍ في المؤسسات التي ستدير وتتحكم بمهام التصميم والموافقة على الميزانية والتنفيذ.

وصحيحٌ أن القواعد المالية تفيد، ولكن يجب أن تكون سهلة التنفيذ والمراقبة (الشفافية) وأن تتطلب بعض المرونة التي توفرها بنود الانسحاب. ولا بد من أن تحدد هذه البنود الحالات التي يجوز فيها تجاهل قاعدة ما وكيفية استعادة التوازن المالي. علاوةً على ذلك، من الضروري وجود منظمة مستقلة (مع مجلس إدارة تعينه السلطة التنفيذية ويوافق عليه الكونغرس) تراقب الالتزام بالقواعد وتدقق في الميزانية العمومية (الأصول والخصوم والإيرادات والنفقات).

من ناحية النفقات المالية، ثمة بعض العناصر التي يجب الإضاءة عليها. قد يكون من المفيد اعتماد نظام يمنح الامتيازات التنافسية للبنية التحتية العامة إلى الشركات الخاصة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وذلك لتمويل البنية التحتية متى كانت الإيرادات العامة شحيحة. كما يساعد التقييم الدوري للبرامج الحكومية على رفع كفاءة الإنفاق المالي. وأخيرًا، يجب إعادة النظر في نظام ضريبة الدخل بأكمله من أجل تجنب الثغرات وتحسين الفعالية.

3.6. الأسواق المالية والسياسة النقدية

يمكن أن يلعب القطاع المالي دور البطل أو الشرير. من وجهة النظر النظرية والتجريبية، يُعتبر تطوير القطاع المالي عنصرًا مهمًا للنمو الاقتصادي: هذا هو جزء البطل. من ناحية أخرى، يمكن أن يتسبب القطاع الضعيف التنظيم بركود أو بتضخم الركود: هذا هو جزء الشرير. ويشمل تعريف هذا القطاع المصارف وشركات الاستثمار وشركات التأمين ومقدمي الخدمات الائتمانية الآخرين.

في حالة تشيلي، اضطلع القطاع المالي بالدورين. فقد ساعد تطوير القطاع المالي على زيادة النمو الاقتصادي من خلال توجيه المدخرات الخاصة إلى المشاريع الاستثمارية. ولكن، من ناحية أخرى، تضخم الركود الاقتصادي الأبرز الذي شهدته تشيلي منذ الكساد الكبير، بسبب انهيار مالي في العامين 1982-1983.

سينتاول هذا القسم أهمية التنظيم المالي، ويصف تطوير القطاع المالي، ويختتم بشرح دور بنك تشيلي المركزي.

3.6.1. دور التنظيم المالي في تجنب الأزمات المالية

في عام 1982، شهدت تشيلي عاصفة (مالية) كاملة. إن صدمات خارجية كبيرة (ارتفاع أسعار الفائدة وهبوط كبير في شروط التبادل التجاري)، وعجز الحساب الجاري، وتوقف مفاجئ لتدفقات رأس المال الخارجي الداخل، مقترن بسعر صرف ثابت وقطاع مالي ضعيف (غير خاضع للتنظيم والإشراف الكافيين)، تسببت كلها بركود عميق وبمفاقمته.

لا شك في أن القطاع المالي كان آلية التضخيم في كل هذه الصدمات الضارة. بعد عدة عقود من القمع المالي الذي اتصف بسقوف ائتمانية وضوابط لأسعار الفائدة ولدت سعر فائدة حقيقيًا سلبيًا، أدى التحرير المالي في أواخر السبعينيات إلى تجاوز سعر الفائدة وإلى هامش كبير في النظام المصرفي. ولم تكن المصارف مزودة بالتكنولوجيا أو رأس المال البشري أو القدرة الإدارية المناسبة للتعامل مع سوق مالي تحرر حديثًا.²¹ لذلك، كانت المصارف تمتلك عادةً محافظ محفوفة بالمخاطر بسبب ضعف تقييم المخاطر. وجاء رد السلطات متأخرًا جدًا لمنع حدوث أزمة مالية.

أنشأت تشيلي إطارًا مؤسسيًا جديدًا للأعمال المصرفية في عام 1986، مع قانون مصرفي جديد. كانت بعض أهداف الإطار القانوني الجديد منع حدوث أزمة مصرفية وتوفير المزيد من الشفافية في القطاع المصرفي. ونص القانون على تفعيل دور هيئة الرقابة المصرفية في تصنيف مخاطر المصارف، وزيادة الإفصاح عن المعلومات للعامة،

وفرض قيود صارمة على الأعمال التجارية مع الأطراف المرتبطة بكل مصرف.²² علاوةً على ذلك، حصرت الحكومة التأمين بالودائع من أجل حث المودعين على الاستعلاء أكثر عن مخاطر المصارف. واعتمدت هذه التغييرات بالتزامن مع تمكين هيئة الرقابة المصرفية كوكالة تنظيمية ورقابية.

بعد هذه الفترة المضطربة، لم يشهد القطاع المصرفي أي عمليات إفلاس أو تدخل أخرى. وبحسب المعايير الدولية، أظهر القطاع مستويات منخفضة من المتأخرات²³ ومستويات جيدة من الرسملة. فقد اتبع التنظيم في تشيلي توصيات بنك التسويات الدولية في ما يتعلق بالسياسات الاحترازية الكلية.

3.6.2. التنمية المالية

يُعزى التطور المالي في تشيلي إلى عناصر متعددة. فلا شك في أن السياسات الاحترازية الكلية المعتمدة في الثمانينيات والتنظيم الفعال قد لعبت دورًا في ذلك. وساهمت الشفافية والإشراف على سجلات المحاسبة، وتبادل المعلومات حول سلوك المدينين في النظام، وحماية حقوق الدائنين، في تطوير سوق مالي قوي.

كان من المساهمين المهمين في تطوير سوق مالي طويل الأجل نظام صندوق المعاشات التقاعدية.²⁴ ويعزز السوق المالي النمو الاقتصادي من خلال قناتين رئيسيتين: (أ) تطوير سوق استثماري طويل الأجل يزيد الإنتاجية الحدية لرأس المال، وبالتالي النمو؛ (ب) التغييرات النوعية في طريقة عمل سوق رأس المال. ونظرًا للطبيعة الطويلة الأجل لالتزاماتها، لدى صناديق المعاشات التقاعدية حوافز للاستثمار في أدوات طويلة الأجل أقل سيولة ولكن ذات معدلات عائد أعلى، ما يترجم بالمزيد من العمق والسيولة في سوق رأس المال المحلي. تشمل الآثار النوعية تحسينات في حوكمة الشركات، وفورة الابتكار المالي، وزيادة التخصص في المؤسسات المالية، وإصلاحات الإطار التنظيمي وشفافية السوق.

كان يمكن لكل هذه التغييرات الهامة المتعلقة بالأسواق المالية والأسمالية أن يكون لها نتائج أقل إيجابية إذا لم تنجح في مكافحة التضخم، وهو الموضوع التالي.

3.6.3. أهمية البنك المركزي

يعتبر بنك تشيلي المركزي أحد أعرق المؤسسات في الدولة. وفي عام 1989، تمت الموافقة على استقلالية البنك المركزي. تقترح السلطة التنفيذية أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي على الكونغرس ويعين الرئيس رئيس البنك من بين أعضاء مجلس الإدارة الخمسة. يبقى كل عضو في مجلس الإدارة لمدة عشر سنوات والرئيس لخمس سنوات.

يوعز القانون الأساسي إلى البنك بضمان استقرار العملة، وهو تفويض يتم تفسيره على أنه إبقاء معدلات التضخم منخفضة ومستقرة مع الوقت. وبالتالي، يحظر القانون على البنك المركزي إقراض الأموال للخزينة لتمويل العجز المالي.

تقوم المهمة الثانية على وجوب أن يعزز البنك استقرار النظام المالي وكفاءته، بما يضمن الأداء الطبيعي للمدفوعات الداخلية والخارجية. وبموجب هذه التعليمات، يقوم البنك المركزي، بالاشتراك مع لجنة السوق المالية، بإملاء القواعد التي تنظم القطاع المالي.

22 تضمن قانون الصيرفة الجديد هذا تعديلين ذات صلة لحماية مصالح المودعين. أولاً، لا يمكن للمصرف إقراض الأموال في ظل ظروف أفضل (فترة السماح، وسعر الفائدة، والضمانات)، مقارنةً بالأفراد والشركات الأخرى، للأسر أو الشركات التي لديها أي علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع أصحاب المصرف أو مسؤوليه (تداولات المطلعين). ثانيًا، لا يجوز للمصرف منح قرض بشكل مباشر أو غير مباشر لمجلس الإدارة أو لأي ممثل عن المصرف.

23 يجادل فوينتس وماكيرا (Maquieira and Fuentes (2001) بأن اعتماد التنظيم والإشراف الاحترازيين، وتقنيات الفرز المسبق الجيدة، وتشارك المعلومات حول مديونية الأفراد والشركات وتعثُرهم، يفسر سبب انخفاض مستوى المتأخرات في تشيلي.

24 مراجعة فوينتس (Fuentes (2014) والمراجع الواردة فيه.

يدير البنك المركزي السياسة النقدية بناءً على هدف التضخم. وبما أنه اكتسب مصداقية قوية، فقد بقي التضخم تحت السيطرة (أقل من 10%) على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية، ما يوفر دعمًا إضافيًا لعمل القطاع المالي. باختصار، في خلال العقود الثلاثة الماضية، انتقلت تشيلي من قطاع مالي ضعيف وغير متطور إلى قطاع مالي سليم. ويشكل ذلك نتاج عوامل متعددة ذات مفاعيل داعمة لبعضها بعضًا، من أهمها ما يلي:

- تطبيق سياسات احترازية كلية سليمة وإشراف مناسب منتظم مع مرور الوقت.
- تطوير سوق مالي طويل الأجل، حيث كانت صناديق المعاشات التقاعدية الخاصة من المساهمين الرئيسيين.
- التطوير المؤسسي، بما في ذلك الاستقلالية الممنوحة للبنك المركزي، مع الانضباط المالي.

4. الاستنتاجات و الدروس لليبيا

نعقد أن التجربة التشيلية توفر بعض الدروس القيمة للاقتصادات النامية الغنية بالموارد الطبيعية. ونلخص هذه الدروس هنا في الخاتمة.

بادئ ذي بدء، تضطلع المؤسسات السياسية والاقتصادية بأهمية من الصعب إيجاد توازن بين نظام يوفر فوائد قصيرة الأجل للأشخاص، وفي الوقت عينه، لتحقيق أهداف طويلة الأجل، يقيد حرية صانعي السياسات لتجنب الشعبوية. لا تزال «القواعد بدلاً من السلطة التقديرية» توصية جيدة لبناء المؤسسات.

ثانياً، يجب تصميم المؤسسات/القواعد بحيث تكون سهلة التطبيق وشفافة وتركز على تجنب السلوك الساعي إلى الربح. ويُعتبر ذلك مهماً عند التخطيط لنظام ضريبي، وبرامج اجتماعية، وقواعد مالية ونقدية، وتنظيم السوق المالية، من بين أنواع أخرى من السياسات.

ثالثاً، تعلمت تشيلي أن السياسات الاجتماعية المحددة يمكن أن تكون جيدة في مراحل معينة من التنمية، ولكن لا بد من تغييرها مع تطور البلاد. عندما يكون دخل الفرد في الاقتصاد منخفضاً، يشكل إنهاء الفقر المدقع ضرورة قصوى. ولكن، مع تحول البلد إلى اقتصاد متوسط الدخل، من الضروري التحول إلى برامج تنفيذ نسبة أكبر من السكان. ويجب أن يتم كل ذلك بدون تهديد النمو. يمثل الإنجاز المتزامن لهذه الأهداف تحدياً شاقاً لأي اقتصاد ناشئ.

رابعاً، هناك بعض المبادئ العامة التي نجحت في حالة تشيلي. يلعب القطاع الخاص دوراً حاسماً كمحرك للنمو. يجب أن تكون اللوائح التنظيمية واضحة لتسهيل الاستثمار وتطوير الأعمال. ويُعتبر التوازن بين حوافز الاستثمار وتقاسم الأرباح مع الدولة أساسياً لجعل العملية مستدامة مع الوقت.

خامساً، تلعب الدولة دوراً أساسياً كمشرفة ومنظمة لأنشطة السوق.

سادساً، يُعد الانفتاح التجاري والمالي في الاقتصادات الصغيرة أساسياً للنمو الاقتصادي. فالاقتصادات الصغيرة والفقيرة في الأساس مطلوبة للوصول إلى التكنولوجيا والمعرفة ورأس المال المالي والمادي الذي يمكن استيراده من الخارج، وكذلك للوصول إلى الأسواق الكبيرة لصادراتها. تجدر الإشارة إلى أن ليبيا اقتصاد يعتمد على النفط وسيطلب استثمارات لإعادة بناء قطاع التصدير. علاوةً على ذلك، يحتاج مواطنوها إلى الحصول على سلع وتكنولوجيا أقل كلفة لإعادة بناء القدرة الإنتاجية.

سابعاً، عندما لا يكون لدى الاقتصاد رأس مال مالي ولا بشري لاستغلال موارده الطبيعية، من الضروري تشجيع مشاركة القطاع الخاص. فمن المهم تأمين حقوق الملكية، وإقرار التقاسم العادل للأرباح في القانون - يجب إنفاق حصة الإيرادات من الموارد الطبيعية التي تنتمي إلى الدولة بحكمة. وهناك رغبة طبيعية في استثمار تلك الإيرادات في الاقتصاد. أحياناً، عندما تكون المؤسسات غير سليمة، قد يكون العائد على هذا الاستثمار ضعيفاً. ويمكن البديل الأفضل بالادخار لحين انخفاض أسعار السلع.

ثامناً، في ما يتعلق بالنقطة السابقة، يُعتبر الانضباط المالي أساسياً لإدارة المكاسب المفاجئة للإيرادات من الموارد الطبيعية ولتعزيز النمو الاقتصادي. ومجدداً، تُعتبر القواعد حاسمة في تجنب الشعبية والاختلالات المالية الكبيرة ومشاكل الديون التي تولد تحويلات غير مرغوب فيها بين الأجيال.

تاسعاً، إن اللوائح التنظيمية للأسواق المالية التي تضمن تطوير قطاع مالي خاص قوي ستمنع الأزمات المكلفة وتشجع النمو الاقتصادي. ويجب أن تكون السياسة النقدية المستقرة والموثوقة التي تبقى التضخم تحت السيطرة وتضمن سيولة كافية في أثناء مواجهة صدمات الاقتصاد الكلي، وراة أيضاً على القائمة المرجعية للإجراءات المعقولة.

أخيراً، يُعدّ نظام السوق الآلية الفضلى لتخصيص الموارد وزيادة الإنتاجية وتعزيز النمو الاقتصادي. ولكي يكون مستداماً، لا بد من أن يشعر جميع المواطنين بأنهم يتلقون أجزاء من مكاسب السياسات الجيدة.

- Alberto, A. and Tabellini G. (1990). "A Political Theory of Fiscal Deficits and Government Debt." *Review of Economic Studies*, 57 (July) 403-14.
- Baldez, L. and John M. C. (1998), "Budget Procedure and Fiscal Restraint in Post-Transition Chile" Chapter Five in *Political Institutions and the Determinants of Public Policy: When Do Institutions Matter?* by Haggard and McCubbins (eds.). Cambridge University Press.
- Barro, R. and Gordon D. B. (1983). "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model." *Journal of Political Economy* 91 (August): 589-610.
- Barro, R. and Gordon D. B. (1983). "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy." *Journal of Monetary Economics* 12 (1): 101-121.
- Cauas, J. and De la Cuadra S. (1981). "La Política Económica de la Apertura al Exterior en Chile." *Cuadernos de Economía*, 54 (18): 195-230.
- Chamley, C. (1986) "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium." *Econometrica* 54: 606-622.
- Chumacero, R., Fuentes, R. J., Lüders, R. and Vial J. (2007). "Understanding Chilean Reforms," in Fanelli J. (editor), *Understanding Market Reforms in Latin America*. GDN, Palgrave McMillan.
- Davis, J., Ossowski, R., Daniel, J. and Barnett S. (2001). "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications." Occasional Paper 205, International Monetary Fund.
- De la Cuadra, S. and Valdés S. (1992), "Myths and Facts about Financial Liberalization in Chile: 1974-1983," in Brock P. (editor) *If Texas were Chile: A Primer on Banking Reform*. Institute for Contemporary Studies Press.
- Dornbusch, R. and Sebastian E. (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Edwards, A. and Edwards S. (1987), *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Chicago: University of Chicago Press.
- Edwards, S. (1993). "Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries." *Journal of Economic Literature*, 31(3):1358-1393.

- Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, Oxford: Oxford University Press.
- Ffrench-Davis, R. (1981), "Liberalización de Importaciones." *Estudios de Cieplan* 4: 39-68.
- Foxley, A. and Sapelli C. (1999), "Chile's Political Economy in the 1990s: Some Governance Issues," in Perry G. and D. Leipziger D. (eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging*, The World Bank, Washington D.C.
- Fuentes, R. J. (2011). "Learning how to manage natural resource revenue: The experience of copper in Chile," in Collier P. and Venables A. (eds.), *Plundered Nations? Successes and failures in natural resource extraction*, Palgrave Macmillan, UK.
- Fuentes, R. J. (2014). "The private pension system's contribution to Latin American economic development: Evidence for Chile," in *The private pension system's contribution to Latin American economic development*, SURA Asset Management.
- Fuentes, R. J. and Maquieira C. (2001). "Why People Pay: Understanding High Performance in Chile's Financial Market," in Pagano, M. (ed.) *Defusing Default: Incentives and Institutions*, Washington: Inter-American Bank for Development, pp. 189-223.
- Fuentes, R. J., Mauricio L. and Schmidt-Hebbel K. (2006). "Sources of Growth and Behavior of TFP in Chile." *Cuadernos de Economía*, 43 (127): 113-142.
- Fuentes, R. J., Schmidt-Hebbel K. and Soto R. (2020). "Fiscal Rule and Public Investment in Chile." *IDB Working paper* 1189 Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.
- Gallego, F., and Norman L. (2002). "The Golden Period for Growth in Chile: Explanations and Forecasts," in Loayza N. and Soto R. (eds.) *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, Santiago: Central Bank of Chile.
- Haggard, S. and Kaufman R. (1992), "The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries" in Haggard, S. and Kaufman R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton University Press.
- Harberger, A. (1972), *Project Evaluation: Collected Papers*, Palgrave Macmillan UK.
- Larraín, F. and Patricio M. (1991). "The Socialist-Populist Chilean Experience, 1970-1973," in Dornbusch R. and Edwards S. (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press.
- Larraín, M. (1989). "How the 1981-83 Chilean Banking Crisis Was Handled." World Bank Working Paper no. 300, Washington, D.C. Latin America and the Caribbean', Policy Research Working Paper 1465, World Bank.

- Larrañaga, O. (1996). "The Decentralization of Education in Chile: An Economic Assessment." *Estudios Públicos*.
- Lüders, R. J. (1991). "Massive Divergence and Privatization: Lessons from Chile." *Contemporary Policy Issues*. 9(4): 1-19.
- McCallum, B. (1996). "Crucial Issues Concerning Central Bank Independence." *NBER Working Paper* 5597.
- Persson, T. and Tabellini G. (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers.
- Persson, T. and Tabellini G. (1995), "Double-Edged Incentives: Institutions and Policy Coordination," in Grossman G.M. and Rogoff K. (eds.) *Handbook of International Economics*, Volume III, Amsterdam, North-Holland.
- Persson, T. and Tabellini G. (1999), "Political Economics and Public Finance," in Auerbach A. and Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, North-Holland.
- Polanco L. R. (2012) "Legal Framework of Foreign Investment in Chile." *Law and Business Review of the Americas* 18(2): 203-231.
- Ramírez, G. and Rosende F. (1992), "Responding to Collapse: Chilean Banking Legislation after 1985," in Brock P. (ed.) *If Texas were Chile: A Primer on Banking Reform*, San Francisco: ICS Press, pp. 193-216.
- Rogoff, K. (1985). "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target." *The Quarterly Journal of Economics* 100: 1169-1190.
- Sapelli, C. (2000) "The Political Economy of the Chilean Transition to Democracy." *Cuadernos de Economía*, 37 (112).
- Schmidt-Hebbel, K. (2001). "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experience." Central Bank of Chile.
- Velasco, A. (1994), "The State and Economic Policy: Chile 1952-1992", in Bosworth B.P., Dornbusch R. and Laban R., (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washing DC: The Brookings Institution.

تقرير مشروع بحثي
سبتمبر 2021
2021/11

doi:10.2870/99731
ISBN:978-92-9466-068-8
QM-05-21-208-AR-N



Publications Office
of the European Union

