

سه سوال اساسی از آینده اقتصاد کلان^۱

پس از بحران بزرگ، تامین مالی عمومی در دستور کار سیاست جهانی قرار گرفت. سیاست پولی انبساطی و سیاست تسهیل کمی^۲ بانکهای مرکزی بزرگ از جمله بانک مرکزی اروپا (ECB) به سرعت از دستور کار خارج شد و شاهرهای برای اقتصاد جهانی فراهم کرد. با این حال، بدون کاهش بدهی ها و اطمینان از سیستم پایدار مالی (در یک مفهوم اجتماعی) دو خطر ظهور می کند:

شکست سیستم و یا در بهترین حالت، کند شدن سرعت رشد مورد نیاز برای تغییرات ساختاری و دیگر اینکه بدون کاهش بیکاری بلندمدت و ساختاری، وفاق اجتماعی برای حل مشکلات حاصل نمی شود. این یک مساله سیاسی است که در دستور کار شورای تامین مالی عمومی و تامین اجتماعی مجمع جهانی اقتصاد قرار دارد که روی این موضوع کار می کنند و به دنبال راه حل هستند. هدف شورا فراهم آوردن پاسخ هایی درباره نحوه حصول اطمینان در مورد تامین مالی عمومی پایدار و امنیت اجتماعی کافی در یک محیط اقتصادی پسا بحران با رشد اقتصادی پائین است که برخی دیدگاهها (درست یا غلط)، آن را "معمول جدید"^۳ می دانند.

این مساله موجب شد روی سه سوال اساسی در مورد رشد اقتصادی، تامین مالی عمومی و امنیت اجتماعی متمرکز شویم. نقطه آغاز این است که بدون بحث در مورد رشد اقتصادی (رشد پایدار) نمی توان در مورد تامین اجتماعی صحبت کرد.

اندازه گیری حجم فعالیتهای اقتصادی در GDP، بوسیله ابزار اندازه گیری بار مخارج عمومی و بدهی های عمومی ایجاد شده توسط دولت صورت می پذیرد. بنابراین رشد بیشتر و پایدارتر GDP برای تامین مالی عمومی پایدار و سیستم تامین اجتماعی ضروری است. این عوامل تا حد زیادی در هم تنیده اند و بر هم اثر می گذارند و به همین دلیل آنها عناصر کلیدی را در معادله موفقیت اجتماعی و اقتصادی تشکیل می دهند.

^۱ بر اساس مقاله ای که در سایت مجمع جهانی اقتصاد در تاریخ ۲۷ می ۲۰۱۶ منتشر شده است.

^۲ Quantitative easing (QE): یک سیاست نامتعارف پولیست که بانکهای مرکزی برای جلوگیری از افت عرضه پول هنگام نامؤثر بودن سیاست استاندارد پولی مورد استفاده قرار می دهند. یک بانک مرکزی از طریق خریدن مقادیر مشخصی از ذخایر مالی بانکهای تجاری و دیگر نهادهای خصوصی تسهیل کمی می کند، نتیجتاً پایه پولی را افزایش می دهد.

^۳ - New Normal

معاونت بررسی های اقتصادی

۱- چه ترکیبی از سیاست پولی، مالی و اصلاحات ساختاری، رشد بالاتر و پایدارتری را به همراه خواهد داشت؟

این مساله با بحث اخیر در مورد "رکود سکولار"^۴ مرتبط است که در آن نظریه های رقیب^۵، عملکرد اسکلوواتیک^۶ اقتصادهای پیشرفته را توضیح می دهد. بسیاری تاکید می کنند که ضعف سمت تقاضا و محدودیت های تورم پائین موجب شده است سیاست پولی، فعالیت ها را نزدیک سطح بالقوه شان نگهدارد. برخی نیز به دلیل اثر تضعیف کننده تغییر تکنولوژی روی بهره وری عوامل تولید، به موانع سمت عرضه اشاره کرده اند.

از آنجائیکه اروپا کانون بحران ۲۰۱۳-۲۰۱۲ بود، مهم است که یک دیدگاه جهانی اتخاذ کند. اقتصادهای نوظهور همچون چین، هند و برزیل قادرند طی بحران مالی رشد کنند. با این حال، به تازگی رشد چین کاهش یافته است در حالیکه برزیل و سایر اقتصادهای نوظهور به دلیل کاهش قیمت مواد خام و تغییرات نرخ ارز آسیب دیده اند. اقتصاد روسیه نیز در بحران به سر می برد که این وضعیت تا حدودی به دلیل کاهش قیمت نفت و ناتوانی کشور در نوسازی اقتصاد است و بخشی از آن نیز به دلیل تحریم هایی است که پس از نقض قوانین نظام امنیتی اروپا وضع شد.

چه چیزی می توانیم از سیاست های انتخابی اقتصادهای نوظهور بیاموزیم؟ چه چیزی می توانیم از تجربه بحران مالی آسیا در دهه ۱۹۹۰ به ویژه چگونگی اینکه اکثر کشورهای آسیایی دارایی های مالی و نرخ رشد خود را طی دوره بحران حفظ کردند، بیاموزیم؟

در مورد ترکیب سیاست ایالات متحده امریکا و انگلستان در مقایسه با حوزه یورو چگونه؟ آیا ایالات متحده امریکا توانست با استفاده از اصلاحات مالی اولیه و سیاست پولی انبساطی، نتایج بهتری را نسبت به محرک های پولی و بازسازی مالی به تاخیر افتاده منطقه یورو به بار آورد؟ در بحث رشد پایدار، چه درس هایی می توان از مقایسه اروپا و ایالات متحده امریکا گرفت؟

آیا ترکیب سیاست های پولی و سیاست های مالی دقیق انگلستان با بحران مقابله کرد و اقتصاد را به سمت رشدهایی بهتر از آنچه انتظار می رفت سوق داد؟ مطالعه جدید صندوق بین المللی پول با تکیه بر شواهد تاریخی ۹۱ مورد تطبیقی طی سال های ۲۰۱۲-۱۹۴۵ نتیجه می گیرد که اندازه تنظیم مالی^۷ به طور قابل توجهی به چند عامل مهم مرتبط می-شود. تنظیم مالی زمانی که با تسهیل شرایط مالی همراه می شود، تمایل دارد بزرگتر باشد.

این مساله می تواند نقش کلیدی در موضوع سیاست اقتصادی اروپایی پس از بحران مالی ایفا کرده باشد. آیا تثبیت مالی شدید در سال های اولیه بحران- زمانی که بازگرداندن اعتماد ضرورت داشت- تاثیر منفی کمتری روی رشد کوتاه مدت ایفا کرده است؛ یعنی زمانی که بانک مرکزی اروپا معاملات پولی یکجا (OMT)^۸ و تسهیل کمی (EQ) خود را قبل از پائیز ۲۰۱۲ آغاز کرده است.

⁴ secular stagnation

⁵ competing theories

⁶ sclerotic

⁷ fiscal adjustment

⁸ outright monetary transactions

معاونت بررسی های اقتصادی

بنظر می‌رسد تصمیمات بعدی بانک مرکزی اروپا در مورد OMT در آگوست - سپتامبر ۲۰۱۲ نقطه عطفی در بحران - های منطقه یورو بود. به گونه‌ای که طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ سیاست های stop-and-go باعث تبدیل تهدیدها به ثبات مالی در بخش‌های زیادی از منطقه یورو شد. پس از اقدام قاطع بانک مرکزی اروپا، به سرعت بهبود حاصل شد.

اما، این عناصر اساساً در هم تنیده اند. OMT، تسهیل پولی را وعده داده بود، اما لازمه آن انضباط مالی بود. علاوه بر این، اگر بانک مرکزی اروپا تصمیم قاطعی اتخاذ نکرده بود، کشورهای منطقه یورو نمی‌توانستند به سرعت تثبیت مالی ایجاد کنند و روی تعادل ساختاری تامین مالی عمومی در میان مدت متمرکز شوند که تاثیر منفی کمتری روی رشد کوتاه مدت دارد.

اصلاحات ساختاری در بازارهای محصول و نیروی کار در کشورهای عضو به یک اندازه اهمیت داشته است. البته روند بهبود در اروپا علیرغم اینکه اخیراً با وجود فشارهای خارجی تقویت شده، همچنان نسبتاً کند است. علاوه بر این، منطقه یورو نیاز دارد تا اصلاحات بیشتری در زمینه دولتش دنبال کند؛ به ویژه اصلاحات اخیرش همچون اتحادیه بانکی^۹ را اجرا نماید.

۲- اصلاحات مالی باید به چه صورتی باشند؟

کیفیت (چگونگی) تعدیل مالی موضوع بحث‌های طولانی سیاستی و آکادمیک بوده است. به عنوان مثال، طی بحران بدهی منطقه یورو، بر مبنای یک حساب سرانگشتی و مبتنی بر شواهد تجربی از اثرات رشد در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا از کشورها حمایت کرده تا دو سوم تثبیت مالی را از طریق کاهش هزینه‌ها و یک سوم از طریق افزایش مالیات انجام دهند.

ضمناً، سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) روشی برای انتخاب ابزارهای تثبیت ارائه کرده است که به اهداف توسعه فعالیت‌های کوتاه مدت، رشد بلند مدت، برابری درآمد و توازن جهانی کمک کند. شبیه‌سازی‌ها بر اساس اطلاعات ۳۱ کشور نشان می‌دهد که نیمی از کشورهای عضو OECD می‌توانند بدهی عمومی مازاد خود را از طریق تعدیلات ملایم در ابزارهایی کاهش دهند که اثرات جانبی محدودی بر رشد دارند مثل یارانه، مالیات بر املاک و مستغلات یا حقوق بازنشستگی. گروه اندکی از کشورها با انتخاب های دشوارتری روبرو هستند و باید اصلاحات مالی بزرگتری از طریق کاهش هزینه‌ها و افزایش مالیات انجام دهند و در عین حال برای کاهش اثرات جانبی منفی شان تلاش کنند. OECD بر اهمیت اصلاحات ساختاری برای مقابله و کاهش اثرات منفی بر رشد میان مدت تاکید می‌کند. مطالعه اخیر توسط Alesina و همکاران نشان می‌دهد که اصلاحات مالی مبتنی بر کاهش هزینه‌ها در شرایط زیان محصول، نسبت به آنهایی که مبتنی بر افزایش مالیات هستند - که تفاوت بین دو نوع خیلی زیاد است - هزینه‌های کمتری دارد. همچنین نویسندگان مطالعه نتیجه می‌گیرند که شواهد کافی برای این ادعا که بطور خاص دور اخیر تثبیت مالی، نسبت به آنهایی که قبل از بحران اتخاذ شده بودند، برای اقتصاد هزینه‌بر بوده اند، وجود ندارد.

⁹ banking union

معاونت بررسی های اقتصادی

در واقع، تثبیت مالی اغلب با افزایش مالیات و کاهش مخارج سرمایه ای انجام می شود که باعث ضربه زدن به رشد و یا متوقف کردن آن می شود. نگاهی به فرانسه و ایتالیا بیندازید که برای سال های زیادی از ترکیب مخرب اقتصادی رشد کند و بدهی عمومی بالا رنج می برند. به جای افزایش بیشتر مالیات، باید در جست و جوی روش های تثبیت ضروری تامین مالی عمومی که رشد محور هستند، باشید. به طور مثال؛ ایرلند و اسپانیا طی سالهای اخیر با وجودی که هر دو کشور دستخوش تعدیلات سخت و اصلاحات اقتصادی بودند، ایرلند تقریباً بطور کامل و اسپانیا تقریباً دو سوم روی کاهش مخارج تمرکز کردند. صادرات بالا، اقتصاد در حال رشد و اشتغال فزاینده داشتند. کشورهای منطقه یورو نیازمند اصلاحات اقتصادی همچون فنلاند، باید تجربه ایرلند و اسپانیا را به خوبی مطالعه کنند.

۳- چگونه کفایت و پایداری سیستم های تامین اجتماعی زمانی که آنها را حامی رشد در نظر گرفته اید، تضمین می شود؟

این سوال چند بعد دارد. تقریباً همه کشورها با چالش چگونگی طراحی سیستم حمایتی که حداکثر کارایی را در فضای مالی محدود داشته باشد، روبرو هستند. چالش دیگر که به ویژه در کشورهای پیشرفته و بطور فزاینده ای در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، مساله حمایت اجتماعی از جوامع سالخورده است. هدف حمایت تامین اجتماعی، دلالت های مهمی برای مدیریت بحران ها دارد.

طراحی سیستم های تامین اجتماعی موثر به دلایل اقتصاد سیاسی و فنی بسیار دشوار است. در این راستا، کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) و اتحادیه اروپا (EU) می توانند از یکدیگر یاد بگیرند و تجربه خود را در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار دهند.

علاوه بر این، به دنبال اصلاحات کشورها باید خارج از محدوده (چارچوب) بیندیشند. به عنوان مثال؛ اینکه چگونه سرمایه گذاری بهتر روی فناوری اطلاعات، بهره وری را بهبود می بخشد، خدمات اجتماعی و بهداشتی را بهتر می کند و هزینه های بودجه ای آن را کاهش می دهد.

فناوری دیجیتال، اقتصاد خدمات را در بخش خصوصی متحول کرده است، اما بخش عمومی هنوز در استفاده از ICT و توسعه دولت الکترونیک و خدمات الکترونیک عقب مانده است.

ابر رایانه ها فقط روندها را تسریع می کنند ولی نیاز است ما در نحوه ارائه خدمات خلاق تر و موثرتر باشیم. جمعیت سالخورده و تامین مالی عمومی بحران زده، به ویژه در جوامع اروپایی، با فشاری از ناحیه سیستم بازنشستگی و اجتماعی روبرو هستند. در واکنش به آن موجی از اصلاحات در جریان است:

طی سال های اخیر در ۲۳ کشور از ۲۸ کشور عضو اتحادیه اروپا، اصلاحات قابل توجهی در سیستم بازنشستگی صورت گرفته است؛ اگرچه این اصلاحات به ویژه در کشورهایی که سن بازنشستگی با امید به زندگی ارتباط ندارد، هنوز کافی نیست.

نهایتاً، حمایت تامین اجتماعی، به ویژه زمانی که سیاست های اصلاح مالی خیلی عمیق هستند، اجتناب ناپذیر است. در درجه اول نیاز است که سیاست های مالی معتبر بتوانند بافرهایی در زمان های عادی ایجاد کنند و در زمان بحران نیز

معاونت بررسی های اقتصادی

بتواند آن را مدیریت کند. یکی از دلالت‌ها این است که مشکل بدهی ناپایدار باید زودتر از موارد معمول حل شود. این موضوع نیازمند رویه های قانونی بهتری برای بازسازی بدهی های سنگین، به ویژه در منطقه یورو است که ابزارهای اقتصاد کلان کشورها برای مقابله با بحران بدهی محدودتر می باشد و اثرات جانبی فاجعه بار بحران بدهی ممکن است بیشتر از جاهای دیگر باشد، بکار گرفته شود.

از طریق فعالیت شورای برنامه جهانی¹⁰ روی تامین مالی عمومی و تامین اجتماعی، می خواهیم به نگرش های تازه و نوآورانه در این سه دسته مساله بهم پیوسته توجه کنیم. تصور نمی شود که یک نسخه از پیش آماده وجود داشته باشد که به همه جهان توصیه شود. سطح تلاش ها پایین است ولی باید به ارائه مشاوره سیاستی عینی و تحلیلی برای افراد خواهان اصلاحات در سراسر جهان به منظور پی‌ریزی بهبودی مستمر، تامین مالی عمومی مطمئن و فراهم آوردن سیستم تامین اجتماعی مناسب توجه شود.

منابع:

- Alesina, Alberto, Omar Barbiero, Carlo Favero, Francesco Giavazzi and Matteo Paradisi, "Austerity in 2009-13", Economic Policy, pp. 385-437, July 2015
- J. Zettelmeyer and O. Rehn, (2016), "3 key questions for the future of macroeconomics", World Economic Forum/
- OECD (2013), "How much scope for growth and equity-friendly fiscal consolidation?", OECD Economics Department Policy Notes, No. 20 July 2013.

¹⁰ Global Agenda Council