التخطيط في عصر الليبرالية

أ.د. احمد جلال*

مقدمة:

بداية هذا المقال هي خاتمته أيضا، ويمكن تلخيصها فيما يلي: لا تسأل عما إذا كان التخطيط مطلوباً في أي عصر، حتى وإن كان ليبرالياً، بل اسأل كيف يجب أن يكون. للتعرف على حيثيات هذه الخلاصة، قد يكون من المفيد ترتيب الأوراق حول ثلاثة محاور أساسية: أولا، ما الذي يجعل التخطيط بهذا القدر من الحتمية؟ ثانياً، عن أي تخطيط نتحدث، خاصة بعد الفشل الذريع لتجربة التخطيط في الدول الاشتراكية؟ ثالثا، ماذا يعني هذا النقاش بالنسبة لنا في مصر؟

تواردت هذه الأسئلة على خاطري عندما دعاني الدكتور عثمان محمد عثمان، وزيرالتخطيط الأسبق ووزير التنمية الاقتصادية لاحقاً، لكتابة مقال في مجلة معهد التخطيط القومي في إطار احتفالية المعهد بمرور ٦٠ عاما على إنشاء وزارة التخطيط وبدء صياغة الخطة الخمسية ٦١-١٩٦٥. الحقيقة أنني لم أتردد كثيرا لما للموضوع من أهمية، وما يحيط به من لغط، وما يكمن وراءه من تحيزات مسبقة، قد لا تكون في مصلحة قضية التنمية في مصر.

دعونا نبدأ بمسألة حتمية التخطيط، وأظن أن هذه الحتمية تنطبق على الأفراد والشركات والدول على حد سواء. على المستوي الفردي، لكل منا مشروع حياتي، يبدأ بطموحات في مستقبل له ملامح معينة، وبناء عليه نقوم بتحديد الخطوات التي نعتزم القيام بها لتحقيق هذا الطموح. وعادة ما تغطي نظرتنا المستقبلية آجالاً مختلفة، يصل أقصاها مرحلة ما بعد الإحالة إلى المعاش، وأقصرها ما نسعى لتحقيقه على مدار الأربع وعشرين ساعة القادمة، أو أقل من ذلك. ولا يتوقف مجال التخطيط على ما نرجوه لأنفسنا، بل يمتد لما نرجوه لأسرنا الصغيرة، وأحياناً لوطننا الأم، وفي حالات نادرة للإنسانية جمعاء. الدوافع الكامنة وراء الرغبة في التخطيط مرتبطة بتحقيق الذات، أو السعي إلى الأمان والرفاهة، أو خدمة المجتمع الذي ننتمي إليه. بالطبع هناك من تطغي

* وزير الماليه الاسبق

مشاكلهم الآنية والذاتية على طموحاتهم، لكن حتى هؤلاء لديه آمالاً وأحلاماً مبهمة في مستقبل أفضل.

بالنسبة للوحدات الاقتصادية، عادة ما يقوم المستثمر بإعداد دراسة جدوى لأي مشروع جديد، ويمتد أفق هذه الدراسة عادة إلى عشرين عاما على الأقل. وما أن يبدأ عمل المنشأة إلا وتظهر الحاجة لتعديل المسار استجابة لما يظهر من تغيرات في أذواق المستهلكين، أو من ظهور منافسين جدد، أو ابتكارات تكنولوجية حديثة، أو ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لم تكن في الحسبان. الوحدات الاقتصادية الخاصة تفعل ذلك بدافع تعظيم الربح، أما الوحدات المملوكة للدولة، فقد يختلط هدف الربحية مع أهداف اجتماعية أخري، إلا أن القاسم المشترك في الحالتين أنهما لا يملكان من بدائل سوي قراءة الواقع الجديد والتعامل معه لتحقيق أهدافهما بكفاءة، وإلا كانت العواقب وخيمة، أقصاها الإفلاس.

إذا كان الفرد والمؤسسة الاقتصادية في حاجة إلى استشراف المستقبل وإعداد العدة له، فما بالك بحاجة الدول للتخطيط لمستقبل أمة بأكملها. أسباب الحاجة إلى التخطيط على المستوي القومي عديدة، أهمها أن مقدرات الدول أعلي بكثير من مقدرات الأفراد والشركات، وأن نجاح الدول أو فشلها يترك بصماته على أعداد أكبر بكثير من المواطنين، الحاليين منهم والمستقبليين. ثانيا، أن غياب التخطيط وترك الأمور لآليات العرض والطلب قد لا يحقق طموحات الشعوب، خاصة أن الأسواق تفشل في حالات عديدة، ليس فقط بمعيار الكفاءة ولكن أيضا بمعيار عدالة التوزيع. وثالثا، لأن الدول، على عكس الأفراد والشركات، تستطيع أن تتبني سياسات اقتصادية وأطر مؤسسية للتأثير بشكل مباشر أو غير مباشر على سلوك الأفراد والشركات، بناء عليها تتحقق المصلحة العامة أو تبوء بالفشل. التخطيط إذن مسألة ضرورية، خاصة بالنسبة للدول كأداة لدفع عملية التنمية الاقتصادية بمعناها الشامل إلى الأمام.

إذا كان ذلك كذلك، السؤال التالي هو: عن أي نوع من التخطيط نتحدث؟ اجابة هذا السؤال أصعب من إجابة السؤال الأول لأن التخطيط على مستوي الدول يصعب التفكير فيه بمعزل عن المرحلة التنموية التي تمر بها البلاد، أو الأوضاع السياسية والاجتماعية السائدة في وقت معين. كما أن الإجابة الصحيحة في وقت ما قد لا تكون كذلك في وقت لاحق. وأخيراً، ليس في

صالح الدول أن تتجاهل خبرات الدول الأخرى والتراكم المعرفي في إدارة اقتصاداتها. لهذه الأسباب مجتمعة هناك توافق هذه الأيام على شيء واحد، وهو رفض الحلول الكليه، أي التخطيط الشامل أو الاعتماد الكامل على آليات السوق الحر. في المسافة بين هذين التوجهين تختار كل دولة أسلوب التخطيط الأمثل لها وكيفية تطبيقه.

للتأكيد على ما سبق، من المفيد استحضار تجربة التخطيط بشكله الكلي، عندما كان يمثل الآلية السحرية لإدارة الاقتصادات الاشتراكية. في ظل هذه المنظومة، كانت الدولة تقوم بتخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة وتسعيرها، والتكهن بحاجات مواطنيها، اليوم وغدا. لم يكن للملكية الفردية، أو الخيارات الشخصية في الاستهلاك والادخار، أو آليات العرض والطلب دوراً يذكر. كبديل، تم ابتكار أدوات مختلفة، مثل جدول "ليونتيف" للمدخلات والمخرجات والتركيز على العلاقات الخلفية والأمامية للأنشطة المختلفة، للدفع بعجلة الاقتصاد إلى الأمام. كان المخطط بمثابة العقل المدبر لكل ما يحدث، وكانت القرارات تتخذ بشكل مركزي في قاعات الحزب الأوحد. والحق يقال أن هذا النظام حقق بعض النجاحات، مثل بناء صناعات ثقيلة لم تكن موجودة قبل ذلك، والوصول إلي معدلات نمو مرتفعة، وتحقيق قدر معقول من عدالة التوزيع. لكن هذه النجاحات صاحبها إهدار الكثير من الموارد، ونقص في السلع وعيوب في جودتها، وطوابير انتظار طويلة نتيجة التحكم في الأسعار. لم يكن لدي المخطط المعلومات التي يتيحها السوق دون عناء يذكر، ولم يتوفر لدي الأفراد الحافز الفردي على العمل والاتقان. في نهاية المطاف، فشل النظام، وأقلعت الدول التي تبنت التخطيط الشمولي عنه، خاصة بعد سقوط حائط برلين وتحول روسيا ودول أوروبا الشرقية إلى نظام السوق الحرة، بما له وما عليه.

هل البديل للتخطيط الشامل هو غيابه بالكامل؟ بالطبع لا، حيث أن أمريكا، وهي أكثر الدول رأسمالية في العالم، تتبني نوعا من التخطيط على المستويين الفيدرالي والمحلي، إما لعلاج الحالات التي تفشل فيها آليات السوق الحرة، أو لضمان قدر معقول من عدالة التوزيع، أو لحماية البيئة وصيانتها للأجيال القادمة. على سبيل المثال، تقوم وزارة الخزانة الأمريكية على المستوي الفيدرالي بالتنبؤ بحالة الاقتصاد سنويا، وإعداد موازنتها بشكل لا يغيب عنه محاولة إنعاش الاقتصاد إذا كان متباطأ، وكبح جماح الضغوط التضخمية في حالة انتعاشه. كما يتم تخصيص

بنود الإنفاق على الدفاع والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية والمنظومة الضرائبية بشكل يحقق القدر المطلوب من تقديم هذه الخدمات وعدالة تقديمها. وتتوقف طبيعة الموازنة، على الأقل في مستوي الضرائب وأوجه الانفاق العام، على ما إذا كانت الأغلبية في الكونجرس تنتمي إلى الحزب الجمهوري، بتحيزه للأغنياء، أو الحزب الديمقراطي، بتحيزه للفقراء والطبقة المتوسطة. كما تقوم الوزارات المختلفة بإعداد خطط عملها، ويتم غربلتها اقتصادياً وسياسياً عند وضع الموازنة. في نفس الوقت، تقوم هيئات حكومية أو مستقلة بمهام الرقابة على الأسواق المالية والاحتكارية، وحماية المنافسة والمستهلك والبيئة. ويقابل هذه المنظومة على المستوي الفيدرالي مؤسسات وهيئات مماثلة على مستوي الولايات المختلفة. باختصار شديد، أمريكا ليس لديها وزارة للتخطيط القومي، لكن لديها من المنظمات على المستوي الفيدرالي والمحلي ما يضطلع بهذه المهمة، وإن كان الجميع يعول علي آليات السوق بشكل أساسي.

في الحالة المصرية، دعونا نبدأ القصة من أولها. نحن نعلم أن وزارة التخطيط تم إنشاؤها في أوائل الستينيات من القرن الماضي، وكانت مصر في ذلك الوقت أقرب ما تكون إلى النظام الاشتراكي، كما أن الدولة كانت تهيمن على الوحدات الاقتصادية الكبيرة بعد قرارات التمصير في الخمسينيات والتأميم في بداية الستينيات. وكان من الطبيعي أن يلعب التخطيط دوراً هاما في إدارة الاقتصاد. القفزة الثانية جاءت في منتصف السبعينيات عندما تبنت مصر سياسة الانفتاح الاقتصادي، بما له وما عليه، وأصبح التخطيط تأشيرياً، عدا ما يتعلق بالاستثمارات العامة، التي تم إنشاء بنك الاستثمار القومي عام ١٩٨٠ للاضطلاع بها تحت إشراف وزارة التخطيط. وأخيرا جاءت المرحلة الثالثة عندما اتسعت مساحة الاعتماد على آليات السوق الحرة منذ أوائل التسعينيات على أثر الاتفاقات التي أبرمتها مصر مع صندوق النقد والبنك الدوليين. ووصل عدم اليقين بدور وزارة التخطيط إلى أن تم تغيير اسمها لاحقا إلى وزارة التنمية الاقتصادية، وعندما عاد الاسم مرة أخري تم إضافة مهام وزارة التعاون الدولي له أحيانا، ومهام وزارة التنمية الإدارية أحياناً أخري. هذا اعتراف ضمني بأن التخطيط وحده لا يبرر وجود وزارة له. في نفس الوقت، زاد اهتمام وزارة التخطيط بوضع رؤي اقتصادية واجتماعية شاملة لمصر، وصل مداها في السنوات الأخيرة إلى عام ٢٠٣٠، وحظيت هذه الخطة بالتحديد بكثير من الزخم المجتمعي. مهام وزارة التخطيط التي

عاصرت كل المراحل كانت إعداد الحسابات القومية وتقديم خطة سنوية للاعتماد من مجلس الشعب أو البرلمان.في محاولة لاستشراف المستقبل، وبما أن الظروف قد تغيرت كثيرا عماكانت عليه في أوائل الستينيات من القرن الماضي، أظن أن الوقت قد حان كي نسأل أنفسنا أسئلة محورية حول الكيفية التي يجب أن يكون عليها التخطيط في مصر. صحيح أن القائمين على الوزارة حاولوا مرات عديدة التكيف مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة، إلا أن التطوير لم يكن جذريا. من باب المشاركة في هذا الشأن، يبدو لي أن مصر أمامها ثلاثة بدائل أساسية: البديل الأول هو استمرار الأوضاع على ما هي عليه، البديل الثاني هو إدخال بعض التغييرات الجوهرية على الوضع الحالي، أما البديل الثالث فأكثر راديكالية، ويشمل الإقلاع عن التخطيط المركزي كلية، والاعتماد على الوزارات المختلفة والمحليات للقيام به، في إطار رؤية عامة للمستقبل.

البديل الأول، أي إبقاء الحال على ما هو عليه، ميزته الوحيدة أنه لا يتطلب تغييرا مؤسسيا، وفي هذا راحة واستراحة لمن بيدهم الأمر. لكن هذا البديل يشوبه العديد من العيوب التي تجعله غير مقبول. أهم هذه العيوب أن وزارة التخطيط تملك وضع الأهداف المرجو تحقيقها في الخطة، أيا كان مداها الزمني، لكنها لا تملك زمام صنع السياسات الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، حيث أن ذلك يقع في اختصاصات الوزارات المختلفة، مثل وزارات الصناعة والزراعة والسياحة والتعليم والصحة والنقل. ثاني العيوب أن مركزية القرار تبعده عن المرونة اللازمة في التنفيذ، ولا يسمح بالاستجابة السريعة للمستجدات على الأرض، ولا يتيح تطبيق مبدأ المساءلة المباشرة من قبل المواطنين. العيب الثالث تمت الإشارة إليه أعلاه، ويتلخص في الحاجة لإسناد مهام أخري لوزارة التخطيط لتبرير وجودها، مثل التعاون الدولي أو التنمية الإدارية، أو الانشغال بقضية الفقر أحيانا أو إنشاء صندوق سيادي أحيانا أخري.

البديل الثاني، هو المحافظة على الوضع الحالي مع إدخال بعض تعديلات جوهرية، وهذا ما يبدو أن وزارة التخطيط تحاوله الآن. أحد جوانب التعديل الجارية يشمل إعادة هيكلة بنك الاستثمار القومي للتأكد من قيامه بدور كفء في تخصيص الموارد الاستثمارية على أساس اقتصادي واجتماعي، والتأكد من جدارة هذا الانفاق، بما في ذلك قدرة المدين على السداد، والاقلاع

عن الاشتراك في تشابكات مالية تضر بالاقتصاد. جانب التعديل الضروري الذي لا يبدو أنه محل نظر هو ما يتعلق بإعادة اقتسام السلطات في الإشراف على الانفاق الاستثماري للمشروعات الكبيرة مع المحافظات، ربما لأن قانون المحليات لا زال محل نقاش في البرلمان.

البديل الثالث، أكثر راديكالية مما سبق، ويشمل إلغاء وزارة التخطيط والتخطيط المركزي كلية، وتوزيع مهام الوزارة على الوزارات الأخرى، واستبدالها بوزارة للاقتصاد مهمتها الأساسية السياسات الاقتصادية المتعلقة بالأسواق الداخلية والخارجية. في الداخل، يمكن أن تعمل هذه الوزارة الجديدة علي زيادة المنافسة في الأسواق، ومكافحة الاحتكار، وتقليل العقبات أمام حركة السلع وعوامل الإنتاج. في الخارج، يمكن أن تعمل الوزارة الجديدة علي زيادة الصادرات وفتح أسواق جديدة، وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ودعم هجرة العمالة بشكل منظم بالتشاور مع وزارة المالية، يمكن أن تقوم هذه الوزارة أيضا برسم إطار للسياسات الكلية التي من شأنها تحقيق قدر أعلي من التشغيل وخفض في التضخم. وإذا ما أخذ بهذا الرأي، من الممكن أن يعود بنك الاستثمار كقطاع في وزارة المالية، ويقوم معهد التخطيط القومي بوضع رؤي مستقبلية لمصر، وتؤول مسؤولية الإشراف على الانفاق الاستثماري للمحافظات. قد يكون هذا هو البديل الأفضل، لكنه أيضا البديل الأصعب لما يتطلبه من تغييرات مؤسسية كبيرة.

خلاصة القول إذن، ليس هناك جدل حول أن التخطيط يلعب، أو يجب أن يلعب، دورا محوريا في استشراف المستقبل على مستوي الأفراد والوحدات الاقتصادية والدول، حتى في عصر تسوده الليبرالية. السؤال المحوري هو كيف، ومن يقوم به. الإجابة عن هذا السؤال بشكل عام شهدت تحولات كبيرة في العقود الأخيرة، حيث أقلعت الكثير من الدول عن التخطيط المركزي، ومنها الدول الاشتراكية سابقا. في مصر، لم نواكب هذا التطور. البدائل المطروحة في هذا المقال تتدرج من الإبقاء على الوضع الحالي كما هو إلى إلغاء التخطيط المركزي كلية والاعتماد على الوزارات والمحليات في التخطيط لمستقبل الاقتصاد المصري. الاختيار بين هذه البدائل يتطلب حواراً جاداً بين الأطراف الفاعلة والمعنية بصلاح الأحوال في مصر.