هل السياسات الماكرو اقتصادية فى مأزق ؟

بقلم رئيس هيئة التحرير*

مقـدمة

لا شك فى أن النظرية الاقتصادية حَمَّالَةَ أوجه. هى تُعْنَى فى شقها الماكرو، أى شروط التوازن الاقتصادى الكلى، بتحقيق الزيادة فى الدخل القومى (أدنى معدل طبيعى للبطالة) وتخفيض نسبة التضخم إلى أقل معدل ممكن. ولكن الاقتصاد– فى الأصل– هو علم اجتماعى، والسياسات الاقتصادية المبنية على علوم الاقتصاد والنظرية الاقتصادية ستكون محكومة ليس فقط باعتبارات اقتصادية مَحْضَة وإنما كذلك بالأوضاع السياسية والاجتماعية السائدة. ومن السهولة بمكان تفسير التباين فى الرأى فى أسس العلم والنظرية ذاتها– التى تعددت مدارسها من الكلاسيكية (التقليدية) إلى الكينزية، والنقودية ... إلخ– وفى اختلاف الظروف المحيطة بكل دولة ومستوى تقدمها الاقتصادى (ظهور فرع اقتصاديات التنمية).

ربما لا يعرف البعض الحقيقة التى أشارت إليها (Diane Coyle, 2017) من أنه "لايبدو هناك نهاية لموجة الكتب التى تنتقد علم الاقتصاد، ... ولكن متابعتها عملية مُضْجِرَة لأن الانتقادات متكررة (مُعَادة) ومتزايدة الالتباس". لا يتوقف الأمر عند الكتب والكتابات التى تنتقد علم الاقتصاد وأساسيات النظرية الاقتصادية. إذ على مستوى الواقع السياسى نشهد تبايناً شديداً فى موقف الأحزاب والحكومات(وخاصة فى أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية) من الفكر الاقتصادى وتطبيقه فى وضع السياسات والبرامج الاقتصادية. فمنذ فترة ليست بعيدة ظهر أن منهجاً عصرياً " للاشتراكية الديموقراطية "– يقوم على المزاوجة بين رأسمالية السوق الحرة وبين شبكة الأمان

* أ.د. عثمان محمد عثمان: أستاذ الاقتصاد ـ وزير التخطيط الأسبق ـ رئيس هيئة تحرير المجلة المصرية للتنمية والتخطيط.

الاجتماعى- يأخذ مكانة الصدارة على مستوى العالم. ورغم وجود بعض التحفظ فى أوروبا، ففى أواخر التسعينيات- كما يشير (Pierpaolo Barbieri, 2017) اتبع كثيرون "الطريق الثالث" الذى ارتبط بصعود بيل كلينتون فى أمريكا، وتونى بلير فى بريطانيا. ليس هذا فحسب. فلما كانت رؤى وسياسات عدد غير قليل من الأحزاب وتحالفاتها فى حكومات دول أوروبية قد شهدت تبدلات عميقة، فقد سقطت حواجز التمييز بين" اليمين" و"اليسار"، ولم تعد قائمة ولا مُعَبِّرة فكرة تمثيل اليسار للطبقات العاملة والفقيرة ضد مصالح كبار رجال الأعمال والبورجوازيين (Ian Buruma, 2017). لم يستمر هذا التغير طويلاً، على الرغم من توقعات البعض- بعد انهيار الأسواق العالمية فى ٢٠٠٨/٧- بتشديد الرقابة والقيود على الأسواق، لصالح رؤية اليسار الذى يتبنى سياسات إعادة توزيع الدخل والتخفيف من قواعد عمل السوق. وكما يخلص (Pierpaolo Barbieri, 2017) فإن استمرار صعود تيار "الشعبوية الاقتصادية" لا يجب أن يتجاهل اتجاه السياسة الأوروبية نحو سقوط الاشتراكية الديموقراطية.

يتواصل- إذن- صراع الأفكار فى نطاق العلوم الاقتصادية والممارسات فى مجال صناعة السياسات الاقتصادية. ولكن يبدو أن التاريخ يمكن أن يُعِيدَ نفسه بغير نهاية. وتتجلى هذه الدائرية فى استخدام السياسات "الماكرو اقتصادية الشعبوية". كنت قد كتبت عن تأثير الموجة الشعبوية على اتجاه التغيرات الاقتصادية المتوقعة فى ظل الانتخابات فى الولايات المتحدة وأوروبا، فى عدد سابق من هذه المجلة. ولكن سرعان ما عاودتنى الرغبة فى الإطلال على الموضوع بعدما تزايد الجدل فى مصر حول المشكلات الاقتصادية الصعبة وحلولها المطلوبة. لم تكن دهشتى كبيرة عندما وجدت فى ملفاتى المُخَزَّنَة مقالة عن بعض مما تعلمته من الاقتصادى الشهير الراحل (Rudiger Dornbusch,1988) حول حدود وأسس السياسة الاقتصادية الكلية. ولم تزد الدهشة عندما أشار قى مقدمتها إلى دوران التاريخ الاقتصادى حول استخدام السياسات الماكرو اقتصادية لأغراض توزيع الدخل. مرة تلو الأخرى وفى بلد بعد الآخر، كما يقول، يتبنى واضعوا السياسات

برامج اقتصادية تُعَوِّلُ بشدة على استخدام سياسات مالية وائتمانية توسعية وعملات مقومة بأعلى من قيمتها، لتسريع النمو وإعادة توزيع الدخل. وعند تطبيق هذه السياسات لا يتم– عادة– الاعتناء ولا الاهتمام بوجود ضغوط على المالية العامة والنقد الأجنبى. وبعد فترة قصيرة من النمو الاقتصادى والانتعاش، تظهر الاختناقات التى تخلق ضغوطاً جديدة على الاقتصاد الكلى، تؤدى فى النهاية إلى انخفاض الأجور الحقيقية، وصعوبات شديدة لميزان المدفوعات. النتيجة النهائية لهذه السياسة ستكون تضخم جامح وأزمة، وتصدع النظام الاقتصادى. وفى أعقاب ذلك لا يصبح هناك أى بديل سوى تنفيذ "برنامج تثبيت" مُقَيِّد ومكلف، برعاية صندوق النقد الدولى، ينتهى إلى تدهور متوسط دخل الفرد والأجر الحقيقى.

المعتاد لدى أنصار هذه السياسات هو محاولة إلقاء الضوء على العوامل السياسية، وخاصة العوامل الخارجية، بإعتبارها مسئولة عن هذه التطورات. صحيح أنه لا يمكن التقليل من أثر هذه العوامل، ولكن لابد من التأكيد على أن الوهن الشديد الذى أدى إلى هذه الاختلالات هو – بصفة عامة– نتيجة لسياسات غير قابلة للاستمرار.

كيف يمكن تفسير تكرار الأخطاء والاستراتيجيات غير المدروسة للتنمية، فى أوقات مختلفة ودول متباينة؟ يميل منهج الاقتصاد السياسى (فى تحليل صناعة السياسات الاقتصادية) إلى الاستنتاج بأن مهندسى تلك السياسات لديهم نمطاً من القناعة ببعض الاعتبارات الاستراتيجية. ولعله من المهم استخلاص السمات العامة للسياسات الماكرو اقتصادية "الشعوبية". كثير من واضعى السياسة الاقتصادية (خاصة فى معظم بلدان أمريكا اللاتينية، وغيرها من الدول النامية) يرون أنه يتوجب تطبيق سياسات توسعية، وأنه من الممكن معالجة والتعامل مع الضغوط الاقتصادية القائمة. والأكثر لفتاً للانتباه هو الاقتناع بأن التصدى للضغوط على الصرف الأجنبى، والتضخم المرتفع، يفرض برنامجاً شديد الوطأة لتخفيض الأجور الحقيقية، مما ينعكس– فى النهاية– فى عدم الاستقرار السياسى، والاضطراب والعنف. لا يمكن الشك فى إخلاص من يضعوا

هذه السياسات، ونشاركهم الاهتمام بتوزيع الدخل ومكافحة الفقر. ولكن هذا الإخلاص هو ما يجعل من الضرورى فهم كيف، ولماذا كانت هذه البرامج قاصرة وخاطئة ؟

الشعبوية الاقتصادية هى منهج للاقتصاد، يركز على النمو الاقتصادى وإعادة توزيع الدخل، ويتجاهل التركيز على مخاطر التضخم، وتمويل العجز، والضغوط على ميزان المعاملات الخارجية، وردود أفعال الأطراف الاقتصادية للسياسات القوية غير المستمدة من قوى السوق. والغرض من فهم هذا المنهج، لدى دورونبوش، ليس الدفاع عن "الاقتصاديات" المحافظة، ولكن التحذير من أن تطبيق السياسات الشعبوية يفشل فى النهاية، وعندما تفشل هذه السياسات تكون التكلفة مرتفعة للغاية على المجموعات التى زعمت أنها تحابيها، ووُضِعَتْ لمصلحتها.

❖ تتلخص سمات السياسات الماكرو اقتصادية للنزعة الشعبوية فى:

١- الشروط الابتدائية

حالة من عدم الرضا، لدى واضعى السياسات الشعبوية، والجمهور بصفة عامة، عن الأداء الاقتصادى، الذى يعانى من النمو المتواضع، الانكماش، وربما الركود، بالإضافة إلى سوء توزيع الدخل الذى يمثل مشكلة سياسية واقتصادية حادة، ربما تقتضى اتباع برنامج اقتصادى قاس. ربما ينجح برنامج تثبيت سابق فى تحسين أوضاع الموازنة العامة والميزان الخارجى (من خلال زيادة الاحتياطيات الدولية) مما يفتح المجال أمام سياسة توسعية شاملة.

٢- لا ضغوط أو قيود

يرفض واضعوا السياسة صراحة السياسة الاقتصادية المحافظة، ويتغافلون عن وجود أية ضغوط أو قيود على السياسة الماكرو اقتصادية، ويُنْظَرُ إلى الطاقات العاطلة كمدخل لاستعادة النشاط الاقتصادى، ووجود احتياطى النقد الأجنبى، والقدرة على ترشيد استخدامه كأدوات توفر مساحة إضافية للسياسات التوسعية دون الوقوع تحت الضغوط على المعاملات الخارجية. ويعتبر الاقتصاديون الشعبويون أن السياسة التوسعية ليست تضخمية (طالما لايوجد تخفيض للعملة)، لأن

الطاقة العاطلة وانخفاض التكاليف على المدى البعيد ستحتوى الضغوط على التكلفة، وسيكون هناك إمكانية لتحديد هامش الربح من خلال ضبط الأسعار

٣- وصفات السياسة

على ضوء الأوضاع الابتدائية- كما جرى وصفها أعلاه- تركز البرامج الشعبوية على ثلاثة عناصر: إعادة تنشيط الاقتصاد، إعادة توزيع الدخل، وإعادة هيكلة الاقتصاد. الرابط المشترك هنا هو "إعادة التنشيط مع إعادة التوزيع". والسياسة المقترحة عادة هى الاستخدام الفعال للسياسة الماكرو اقتصادية فى إعادة توزيع الدخل، نمطياً من خلال زيادة ملموسة فى الأجور الحقيقية لا تنعكس فى زيادة فى الأسعار. ومع ذلك، فحتى لو زادت الضغوط التضخمية، يرفض الشعبويون تخفيض العملة، لاقتناعهم بأنه يؤدى إلى تدهور مستوى المعيشة، بسبب تأثيره التضخمى بدون أن ينعكس فى أثر ايجابى على القطاع الخارجى. ويلزم إعادة هيكلة الاقتصاد لتوفير النقد الأجنبى ودعم مستويات أعلى من الأجور الحقيقية والنمو الاقتصادى.

❖ مراحل الاقتصاديات الشعبوية

يمكن تمييز أربعة مراحل من السياسة الشعبوية:

المرحلة الأولى:

يتم تبرير موقف واضعى السياسة من خلال توصيفهم للأحوال على النحو الآتى: نمو الناتج، الأجور الحقيقية، التشغيل، كلها جيدة، والسياسات الماكرو اقتصادية ناجحة. القيود تضمن ألا يمثل التضخم مشكلة، ونقص السلع يمكن تعويضه من خلال الواردات. السحب من المخزون، وإتاحة الواردات (التى يتم تمويلها من تراكم الاحتياطى) وتأجيل سداد الالتزامات الخارجية يقابل توسع الطلب مع تأثير محدود على التضخم.

المرحلة الثانية:

يبدأ الاقتصاد فى التعرض للاختناقات، نتيجة- جزئياً- لزيادة الطلب على المنتجات المحلية، ونتيجة كذلك لتنامى النقص فى النقد الأجنبى. مع محاولة التحكم فى الأسعار، وتخفيض العملة، يصبح وضع ضوابط على النقد الأجنبى، أو الإجراءات الحمائية ضرورياً. يرتفع التضخم بشدة، ولكن يستمر ارتفاع الأجور، يسوء عجز الموازنة نتيجة لزيادة الدعم السلعى ودعم النقد الأجنبى.

المرحلة الثالثة:

النقص الحاد فى السلع، تسارع التضخم، واتساع فجوة النقد الأجنبى يؤدى الى هروب رأس المال. يتدهور عجز الموازنة بسبب تراجع حصيلة الضرائب وارتفاع تكلفة الدعم، وتحاول الحكومات تحقيق التوازن الاقتصادى من خلال تخفيض الدعم وتخفيض قيمة العملة. ستنخفض الأجور الحقيقية، وتختل عجلة السياسات. ويزداد موقف الحكومات صعوبة.

المرحلة الرابعة:

يتم اللجوء إلى برامج التثبيت التقليدية فى ظل حكومة جديدة. وفى أغلب الأحيان سيتم الالتزام بوصفة صندوق النقد، ومهما قيل فإن الأجور الحقيقية ستنخفض إلى مستويات أقل مما كانت عليه قبل تنفيذ هذه السياسات. استمرار هذا الانخفاض سيؤدى إلى انخفاض الاستثمار وهروب رأس المال. إن انخفاض الأجور الحقيقية بهذه الدرجة يعود إلى قدرة رأس المال على الانتقال عبر الحدود، بينما العمالة لا تتسم بهذه القدرة. يفر رأس المال من السياسات الخاطئة، لكن العمالة تقع فى حبال مصيدة الأزمة.

أخطاء السياسات :

تبين تجربة بعض بلدان أمريكا اللاتينية، التى طبقت هذه السياسات ومرت خلال المراحل الأربعة المشار إليها، أن النتائج كانت كارثية التأثير على الفئات الاجتماعية التى كان من

المفترض أن تستفيد من وراء تطبيق هذه السياسات. إن الدرس الذى يبدو أن شيلى وبيرو والمكسيك قد استوعبته يتجه نحو التركيز على ضرورة المحافظة على التوازن المالى وأن يتم تحقيق أهداف إعادة التوزيع من خلال سياسات مايكرو اقتصادية محددة.

إن السؤال الجوهرى هو لماذا كانت السياسات الماكرو اقتصادية الشعبوية ليست قابلة للاستدامة فى الأساس، أم أن هناك نسخة معدلة منها، يمكن أن تنجح إذا أُحْسِنَ تطبيقها؟ يبقى المجال مفتوحاً لأبحاث تفصيلية لتقييم الافتراض بأن سياسات توسعية يمكن أن تنجح– فى الأجل القصير– بشرط أن تتجنب قيود النقد الأجنبى، وتركز على إعادة التنشيط لفترة انتقالية محدودة، تنتقل بعدها إلى سياسات محفزة للنمو. والأهم لتحقيق النجاح هو أن تكون السياسات التوسعية على إدراك تام للقيود الواقعة على الطاقة الإنتاجية، يجب أن نُعَوِّلَ فى تمويلها على سياسة مالية معتادة وإدارة ضريبية حاذقة.

أى وجوه النظرية الاقتصادية هو الأصوب؟ لا يجب أن نخطئ قراءة مغزى تحليل الأستاذ دورونبوش لآلية عمل السياسات الماكرو اقتصادية. لا خلاف حول الهدف المزدوج للتنمية: زيادة الدخل القومى وتحسين توزيعه. تثور الصعوبة أمام واضع السياسة عندما تتعارض إمكانية تحقيق الهدفين معاً. بل يصبح المأزق أشد حرجاً إذا كان الوصول إلى أى من الهدفين (أو كليهما معاً، وهو غير متوقع) يؤدى إلى اختلالات اقتصادية (مالية ونقدية) جوهرية. التحليل الموضوعى لأسس النظرية يوفر إجابة مباشرة (نجدها فى كتب النظرية الاقتصادية الكلية مثل DornbuschAckly، وغيرهما). وتمحيص حجج الداعين إلى إعطاء الأولوية لإجراءات إعادة توزيع الدخل والتوسع فى تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية– حتى لو جاءت على حساب التوازن الاقتصادى– واضح أيضا على النحو المبين أعلاه.

لا شك أن استخدام السياسة الماكرو اقتصادية (المالية والنقدية) يواجه فى مصر حالياً المأزق ذاته، وكان قد تعرض له فى مرات سابقة. الاختلاف هذه المرة جوهرى، إذ فقد الاقتصاد

المصرى جانباً غير قليل من موارده المحلية والخارجية، ليس بسبب تغيرات اقتصادية محضة وإنما نتيجة لما أصاب البلاد من اضطراب أمنى وسياسى لعدة سنوات. أصبحت الأحوال الاقتصادية صعبة للغاية. انخفض معدل النمو الاقتصادى – بعد ٢٠١١– إلى أقل من ٢%، أى شهد متوسط نصيب الفرد من الدخل انخفاضاً مطلقاً. أخذت الاختلالات الاقتصادية فى الظهور. بعد أن كان عجز الموازنة فى حدود ٨% أخذ فى الارتفاع حتى فاق ١٤% من الناتج الإجمالى. وارتفع الدين المحلى إلى نسبة غير آمنة، وتستنزف خدمة الدين أكثر من ربع إجمالى المصروفات فى الموازنة. وتحول الفائض فى الحساب الجارى لميزان الدفوعات–حتى سنة الأزمة الاقتصادية العالمية– إلى عجز كبير يصل إلى ٥% من الناتج الاجمالى. ومن ثم انخفضت قيمة احتياطى النقد الأجنبى إلى ما يغطى واردات ثلاثة شهور بعد أن كان يكفى لواردات ٩ شهور. وبدأ تراكم الضغوط على قيمة الجنيه وعادت السوق الموازية (السوداء) لسعر الصرف. ولكل هذا تدهورت مستويات المعيشة، بسبب الغلاء وزيادة نسب البطالة والفقر. زادت نسبة البطالة إلى ١٣%، ونسبة الفقر إلى ٢٨%، وارتفع معدل التضخم فوق ٣٠%.

بعد استكمال إرساء المؤسسات الدستورية والرئاسية بدأت خطوات التصدى للأزمة الاقتصادية. وشيئاً فشيئاً أصبح لدى الحكومة برنامج للإصلاح الاقتصادى. فيما يبدو يحاول البرنامج أن يحقق كل أهداف النمو والتقدم والعدالة خلال ٣ سنوات. ولا تُقْلِقُ المسئولين مسألة التوازنات المالية والنقدية والاستقرار الاقتصادى (stabilization). بدأت معدلات النمو الاقتصادى والتشغيل فى التحسن البطئ. ولكن زيادة أسعار منتجات الطاقة والكهرباء مع تخفيض قيمة الجنيه بنسبة تفوق المطلوب أدى إلى اختلالات إضافية (IMF, 2017). ارتفع التضخم، ولم ينخفض عجز الموازنة، وزاد دعم الطاقة. وعَلَتْ صيحات الشكوى من الأسعار وسوء الخدمات. بل عاد البعض إلى التشكيك فى جدوى برنامج الإصلاح ذاته لأنه يتم بالاتفاق مع الصندوق! وقد بدأت تصدر تصريحات رسمية تشى بتأجيل أو إلغاء بعض إجراءات الإصلاح، فهل ستدخل السياسة

الاقتصادية فى دائرة خبيثة، يَضِيقُ خناقها فيتوقف أو يتباطأ تنفيذ الإصلاح، ويتعثر اتفاق التمويل الذى يوفره صندوق النقد الدولى؟ للخروج من المشكلة يلزم توجيه الجهد الأساسى لكل ما من شأنه كبح جماح التضخم، وفى المقدمة تخفيض عجز الموازنة. ليست المسألة أن تكون السياسة المالية توسعية أو تقشفية ولكن أن تضمن التنسيق والتكامل بين الإجراءات. على السياسة الاقتصادية أن تتبنى بشجاعة مراجعة أبواب الأجور والحماية الاجتماعية فى الموازنة. وهناك عدد من الدراسات يشير إلى إمكانية تخفيض مخصصات الدعم السلعى إلى النصف، وزيادة اعتمادات الدعم النقدى للأسر الفقيرة. وفى نفس الوقت ينبغى تدقيق حسابات التكلفة لبنود السلع المدعومة (البنزين، الكهرباء، الدقيق...).

صناعة السياسة الاقتصادية- كما تؤكد الممارسة العملية- لا يحكمها الاقتناع بأسس نظرية فحسب، ولكن أيضاً رؤى وتوازن أصحاب التأثير الأقوى على العمل الاقتصادى. وستكون العبرة فى النهاية فى قدرة صناع السياسة على الوصول إلى توافق اجتماعى راسخ.

Refrences:

- Diane Coyle, Economics in Transition, Projet Syndicate, June 23, 2017.
- IMF, Arab Republic of Egypt, First Review Under the Extended Arrangement, July 6 2017.
- Ian Buruma, The End of the Left / Right divide, Projet Syndicate, May 8, 2017.
- Pierpaolo Barbieri, The Death and Life of Social Democracy, Foreign Affairs, April 25, 2017.
- Rudiger Dornbusch and Stanly Fischer, Macro-Economics, Third Edition, McGraw-Hill,1988.
- Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, The Macroeconomics of Populism, http://www.nber.org/chapters/c8295.