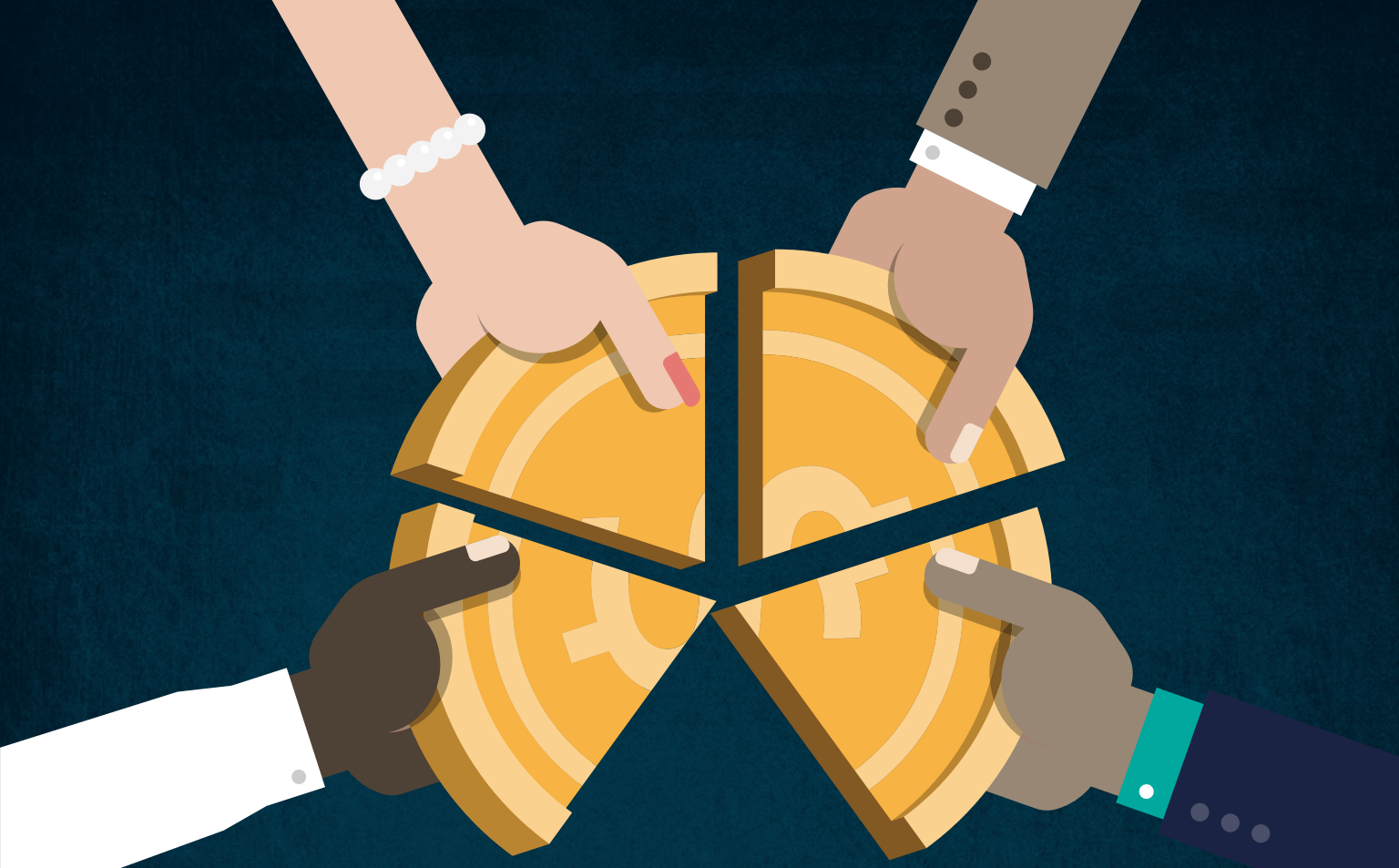

النمو أم الشمول

تستطيع البلدان تحقيق كلا الهدفين من خلال اتباع السياسات السليمة

جوناثان أوستري

مع اتساع الاقتصاد العالمي بشكل كبير ومتزامن منذ عام ٢٠١٠، والتنبؤات بمزيد من المكاسب لهذا العام والعام القادم، تجدر بنا استخلاص أن المخاطر الاقتصادية قد انحسرت، وأننا بصدد وضع طبيعي جديد من النمو الصحي، وبالطبع، فإن الاقتصاديون دائما يرون المخاطر في الأفق نظرا لتراكم مواطن الضعف المالي، أو الحمائية التجارية، أو كوارث جغرافية سياسية متنوعة. أما الخطر الذي يرونه دائما فيكمن في تهاون صناع السياسات وفشلهم في التركيز على الإصلاحات اللازمة لإرساء أساس للنمو المستدام.

وظل الاقتصاديون لفترة طويلة يعتقدون أن تحسين جانب العرض من الاقتصاد من العوامل الأساسية لتحقيق نمو مستدام، وذلك عن طريق تخفيض الحواجز التي تعرقل الدخول إلى أسواق المنتجات، وجعل أسواق العمل أكثر مرونة من أكثر الأمثلة البارزة على ذلك. ولذلك هناك الكثير من التأكيد داخل صندوق النقد الدولي (وغيره) بشأن المشورة المتعلقة بالسياسات لإزالة الحواجز أمام حركة السلع ورؤوس الأموال عبر الحدود وتحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال التحرير وإلغاء القيود التنظيمية.

ومن خلال الأعمال التي تمت منذ عدة سنوات هناك دعما قويا لفكرة أن الإصلاحات الهيكلية حققت مزايا كبيرة للنمو الاقتصادي، منها أن تستثمر الشركات في الخارج مزيدا من رأس المال نظرا لتحسن بيئة الأعمال كما تستفيد الشركات المحلية من توافر سبل أسهل للحصول على الائتمان، وتحويل الشركات أيضا رأس المال إلى استخدامات أكثر إنتاجية نتيجة إزالة مظاهر الدعم والتعريفة المشوهتين، فضلا عن انعكاس تحسن آفاقها في ارتفاع التصنيفات الائتمانية، التي تسمح لها بالإقتراض بتكلفة أقل، كما أن نفس هذه القوى قد تساعد في جعل النمو أكثر صلابة — بما يسهم في إطالة «نوبات النمو المتواصل»، ويعد هذا التحسن في استدامة النمو بالغ الأهمية: فلا يمكن سد الفجوات في دخل الفرد بين الاقتصادات النامية والمتقدمة إلا عندما تمتد نوبات النمو على مدار أعوام أو عقود، فإعطاء دفعة للنمو أسهل بكثير وأكثر شيوعا من الحفاظ على النمو المستدام.

تكاليف عدم المساواة

شرع الاقتصاديون وصناع السياسات منذ وقوع الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨ في التساؤل عما إذا كانت السياسات على جانب العرض وحدها تستطيع أن تكفل نموا مستداما، منوهين إلى الدليل المتزايد على أن النمو يميل إلى أن يصبح أكثر هشاشة وأقل صلابة عندما يفتقر إلى الشمول، وتذهب ثماره بشكل أساسي إلى الأغنياء.

وقد يرجع ذلك لأنه عند حدوث صدمات معاكسة نجد المجتمعات التي يزداد فيها عدم المساواة تعاني من قلة الدعم المقدم لذلك النوع من السياسات التي تعيد دفة الاقتصاد إلى المسار الصحيح، وذلك لأن الألم قصير المدى لا يثمر مكاسب طويلة الأجل يتم مشاركتها على نطاق واسع. وقد يرجع ذلك أيضا ببساطة لأن هذه المجتمعات لا توفر فرصا متكافئة للحصول على التعليم والرعاية الصحية والأغذية المغذية، والأسواق الائتمانية، وحتى العملية السياسية (باختصار، المساواة في الفرص) بما يجعلها أقل صلابة بشكل عام.

وقد أشار الاقتصاديون، بما فيهم راغورام راجان، وجوزيف ستيغليتز إلى تزايد عدم المساواة في العديد من البلدان باعتبارها السبب الأساسي وراء أزمة عام ٢٠٠٨، كما أن أعمالي قد كشفت عن أن احتمالات الاستسلام للتراجع الحاد كانت أكبر في البلدان التي شهدت عدم مساواة مرتفعة أو متزايدة إبان الأعوام والعقود التي سبقت الأزمة (دراسة Berg and Ostry 2017). ونوضح من خلال دراسة (Ostry, Loungani, and Furceri 2018) أن ثقة صناع السياسات بقدراتهم على المضي قدما بالنمو من خلال التدابير على جانب العرض، والتعامل مع المسائل ذات الأثر التوزيعي فيما بعد لهو رهان خطير، وأنه ينبغي عليهم بالأحرى التركيز في الوقت نفسه على حجم الكعكة وتوزيعها. وأنا أطلق على ذلك وجهة نظر ذات أثر توزيعي كلي على المدى القصير.

الاقتصاديون مستاؤون بشكل عام بشأن الاهتمام بمسائل الأثر التوزيعي.

تعرض الاقتصاد والاقتصاديون (ليس صندوق النقد الدولي فحسب، بل بشكل عام) للانتقاد الحاد عقب الأزمة لأن نماذجهم لم تولي اهتمام كاف للروابط بين التمويل والاقتصاد العيني — بين وول ستريت، ومين ستريت— لاستخدام أسلوب التعبير الشعبي، أو الروابط المالية الكلية في اللغة الاصطلاحية للاقتصاديين. وبالرغم من ذلك، أرى أن الاهتمام غير الكافي بالروابط ذات الأثر التوزيعي الكلي، وبين حجم الكعكة ونصيب كل أسرة من الكعكة كان مهم فحسب. وبينما يؤكد الاقتصاديون على مخاطر الركود المزمن (نقص مطول في إجمالي الطلب ونمو اقتصادي مهمل) في أعقاب الأزمة، نجد أن مخاطر الإقصاء المزمن (عند استحقاق النمو فقط لدى الأشخاص عند قمة توزيع الدخل) في العديد من البلدان واضحة بشكل خاص. وفي حالة جمود الدخول الوسيطة، وزيادة حدة استقطاب الدخل، فإن هناك حتى مخاطرة الدورة المفرغة بين الركود المزمن والإقصاء نظرا لافتقار الأشخاص عند أسفل توزيع الدخل للموارد اللازمة لدعم الطلب والنمو.

الانعكاسات على السياسة

عبر الاقتصاديون عن استيائهم بشكل عام بشأن الاهتمام بمسائل الأثر التوزيعي، وتعود تلك النزعة على الأقل إلى تاريخ نشر الكتاب بعنوان «الرأسمالية، والاشتراكية، والديموقراطية» الذي أصدره جوزيف شامبيتر عام ١٩٤٢، علاوة على أنها واضحة في الأعمال الحديثة لروبرت لوكاس الحائز على جائزة نوبل، الذي كتب عام ٢٠٠٣ أنه

الرسم التوضيحي: ISTOCK.COM/NANMULTI

إن تزايد عدم المساواة لا يهبط ببساطة من السماء، كما أنها لا تمثل على الإطلاق نتاج التغير التقني.

«من بين كافة التوجهات المضرة بالاقتصاد السليم، أرى أن التركيز على قضايا التوزيع يعد من أكثر الأشياء إغراءا وأشدها أذى». ويرتكز هذا الرأى على ما يطلق عليه نظرية الأثر الانتشاري، التي تفترض أن المد والجزر المرتفعين يحملان جميع القوارب، وبالتالي فإذا تم التأكد من النمو فلن تكون هناك حاجة للقلق بشأن التوزيع. ولكن إذا تأثر النمو الصحي سلبا بسبب عدم المساواة المبالغ فيها، فإن صناع السياسات الذين يفتقرون إلى تأنيب الضمير بشأن الآثار الأخلاقية أو الاجتماعية لعدم المساواة يجب أن يقلقوا بشأن التكلفة الاقتصادية. لذا فرؤية الأثر التوزيعي الكلي تتمتع بميزة مستقلة عن الأهمية المرتبطة بعدم المساواة في وظيفة الرفاه الاجتماعي، التي تربط رفاه المجتمع بالحجم الإجمالي للكعكة وتوزيعها.

وتنطوي رؤية الأثر التوزيعي الكلي على انعكاسات لا تتصل بالطريقة التي يرى بها الاقتصاديين النمو فحسب، بل تتصل أيضا بمشورة السياسات التي نقدمها، والسبب بسيط وهو: تزايد عدم المساواة لا يهبط ببساطة من السماء، كما أنها لا تمثل على الإطلاق نتاج التغير التقني الذي يرقى إلى نفس الشيء، بما أنه ليس هناك من يعتزم بجدية استعادة التقدم الفني لكبح جماح عدم المساواة. وبدلا من ذلك، وحسب دراسة Ostry, Loungani, and Berg (2018)، فإن عدم المساواة مدفوعة إلى حد كبير بالسياسات نفسها التي تمثل الأدوات الأساسية لعمل الاقتصاديين (دراسة Os-try, Berg, and Kotharti 2018)، ولا تشتمل هذه الأدوات على السياسات الاقتصادية الكلية فحسب (مثل تصاعدية النظام الضريبي، أو الإنفاق على البنية التحتية، أو حتى السياسة النقدية من حيث آثارها على أسعار الأصول التي يملكها الأغنياء بشكل أساسي)، بل أيضا التفكير في أنواع سياسات تعزيز العرض التي تمت مناقشتها أعلاه. فالانعكاسات واضحة: عند تصميم مثل هذه السياسات، يجب أخذ بعض تقييمات أثرها في الاعتبار ليس على حجم الكعكة فحسب، بل على انعكاسات الأثر التوزيعي أيضا.

الفائزون والخاسرون

وقد تشير الحجة المضادة إلى أن أدوات سياسة تعزيز العرض ينبغي توجيهها إلى أهدافها الأساسية، التي ترمي على وجه التحديد إلى توسيع حجم الكعكة أكثر منها القلق بشأن من سيفوز ومن سيخسر. ويكمن أصل المشكلة في أن مثل هذا المنهج قد ينتهي إلى إحباط الهدف ذاته الذي ينشده مؤيديه، وذلك نظرا لأن الإصلاحات تفضي حتما إلى فائزين وخاسرين. حقيقة الأمر أن معارضة الخاسرين قد تنتهي إلى احباط قدرة السياسيين على سن الإصلاحات الرامية إلى تعزيز حجم الكعكة. وكما ذكر جان — كلود يونكر رئيس المفوضية الأوروبية في مقولته الشهيرة «نعرف جميعا ما يجب أن نفعله؛ إننا فقط لا نعرف كيف يعاد إنتخابنا بعد ما قمنا به».

وهناك اتساق مع المناقشات حول العولمة، فهي تهدف أيضا إلى زيادة حجم الاقتصاد، ولكن إذا انتهى الأمر بالمستبعدين من العولمة منذ فترة طويلة وبدون معالجة إلى معارضتها، بل ومساندة السياسيين أصحاب التوجهات الأهلانية أو الحمائية، فإن النتيجة المحتملة لن تكون اقتصادا أكبر، ولا توزيعا متكافئا. ومرة أخرى، تعد وجهة نظر الأثر التوزيعي الكلي جوهرية، ليس لتجنب النتائج غير المتساوية المبالغ فيها لأسباب أخلاقية أو اجتماعية فحسب، بل أيضا لضمان أن السياسات التي تشجع نمو الاقتصاد لن تُهمل لمصلحة الحمائية.

إذا كان للسياسات أثرا ماديا على عدم المساواة، فإن هذا الأثر يحتاج إلى أخذه في الاعتبار في مرحلة تصميم السياسة، وبالطبع ليس هذا هو الحل الأوحد، حيث إنه يجوز إصلاح نتائج الأثر التوزيعي لاحقا من خلال

البرامج لتوزيع الدخل والثروة من جديد عن طريق الضرائب والتحويلات لمعاوضة الأثر على المهمشين (دراسة Ostry, Berg, and Tsangarides 2014). ولكن التاريخ يشير إلى أن الحكومات وجدت أنه من الصعب إجراء إعادة التوزيع اللازم عمليا، ونتيجة لذلك، لا يتم إصلاح الآثار التوزيعية لإصلاحات محددة ولسياسات العولمة. إن معرفة ما يجب إصلاحه وكيف، يتطلب السيطرة في البداية على العدالة وآثار الكفاءة لكل من العولمة وسياسات الإصلاح.

وشمل عملي مع زملائي مؤخرا تقييم الإجمالي والآثار التوزيعية لجوانب العولمة والإصلاحات الهيكلية حيث توصلنا إلى أن بعض الإصلاحات الهيكلية تتسبب في ظهور مفاضلات النمو– والعدالة؛ فعلي سبيل المثال، يؤدي انفتاح الاقتصاد على تدفقات رأس المال عبر الحدود إلى زيادة كل من النمو وعدم المساواة. فالانعكاسات لا تتمثل في أن تبعات الأثر التوزيعي يجب أن تسمح بتراجع الإصلاحات أو العولمة نظرا لمزاياها الكلية الكبيرة في الأغلب؛ بل يجب أن تتيح الآثار التوزيعية المعلومات للتصميم المبدئي لحزم الإصلاح وتحسينه تدريجيا لتحقيق توازن أفضل بين الفائزين والخاسرين. ويعد ذلك جوهريا لإضفاء المصداقية على دعاوى أن مكاسب إصلاحات تعزيز العرض والعولمة ستفضي في النهاية إلى مشاركتها على نطاق واسع. ويمكن لصناع السياسات اختيار تصميم لسياسات تعزيز العرض أكثر شمولية؛ مثل التأكد من أن القطاع المالي المحلي شامل ومنظم تنظيما جيدا، وبالتالي مشاركة مزايا التحرير المالي الخارجي على نطاق واسع عبر الأسر والشركات.

أولويات ملحة

يشير العمل المتواصل إلى العديد من الأولويات الملحة التي تبدو على الأرجح أنها تؤدي إلى مكاسب في صورة نمو شامل، كما يجب أن تقدم السياسات العامة دعم لدخل العمال المسرحين بسبب التغيرات التقنية أو التجارة، علاوة على تقديم الحوافز والفرص لتعلم مهارات جديدة. كما يجب أيضا أن تضمن السياسات المالية الشرعية السياسية لنموذج النمو من خلال ضمان أن اللوائح لم يتم وضعها لمصلحة الأغنياء، كما يمكن أن تتضمن الخطوات زيادة الضرائب على الإيجارات والعقارات، والجهود التعاونية عبر نطاقات الاختصاص لتجنب التحايل الضريبي في الشركات، والتعاكس الضريبي واستخدام الملاذات الضريبية. وينبغي أيضا أن تبذل السلطات جهدا كبيرا لتنظيم الأسواق المالية لمنع المتاجرة الداخلية وغسل الأموال وتكفل أن اللوائح تمنع المنافسة غير العادلة ورأسمالية المقربين، سواء في الصناعة أو الخدمات أو حتى في الإعلام.

إن مهمة صناع السياسات هي ضمان أن المهمشين لديهم أيضا الفرصة للنجاح في الاقتصاد الحديث مفرط العولمة، وذلك من خلال تصميم الإصلاحات والعولمة مع الأخذ في الاعتبار آثارهما التوزيعية. أما إذا فشلوا، فسوف تخسر الإصلاحات المؤيدة للنمو شرعيتها السياسية، بما يمكن القوى الهدامة المؤمنة بالقومية، والأهلانية والحمائية من كسب مزيد من قوة الدفع ، وإضعاف النمو المستدام. وسيكون مفتاح النجاح في اتخاذ أعمال وقائية أكثر منها التركيز فقط، أو بشكل أساسي، على التدابير المحسنة الحالية. إن العولمة الشاملة ليست بالضرورة هي نفسها العولمة الجامحة. FD

جوناثان أوستري هو نائب مدير إدارة البحوث بصندوق النقد الدولي.

المراجع:

Berg, Andrew, and Jonathan D. Ostry. 2017. "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Economic Review* 65 (4): 792–815.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Siddharth Kotharti. 2018. "Growth-Equity Tradeoffs in Structural Reforms." IMF Working Paper 18/5, International Monetary Fund, Washington, DC.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.

Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Andrew Berg. 2018. *Confronting Inequality: How Societies Are Free to Choose Inclusive Growth*. New York: Columbia University Press.

Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Davide Furceri. 2018. "Are New Economic Policy Rules Needed to Mitigate Rising National Inequalities?" In *Global Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, edited by Jose Antonio Ocampo. New York: Columbia University Press.