

# الإصلاحات والسياسات الكلية لتحقيق النمو المستدام وتوليد فرص العمل

فرانشيسكو ساراشينو

مركز المرصد الاقتصادي الفرنسي للبحوث في علوم الاقتصاد  
كلية الاقتصاد السياسي الأوروبي - جامعة LUISS

المجلس الوطني المصري للتنافسية  
القاهرة

١٧ سبتمبر ٢٠١٧

ofce



SciencesPo.

” تشير الخبرات التي تم اكتسابها أعقاب الأزمة العالمية أن التغييرات في الطلب الكلي ربما يكون له أثر ملموس ومستمر على العرض الكلي، أي على أعلى مستوى من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي الذي يمكن استدامته على المدى الطويل  
.Potential Output

Janet L. Yellen, October 14, 2016

# مخطط العرض

- البحوث التي أجريت عن ثنائية المدى القصير والمدى البعيد
- وجهة النظر المتفق عليها قبل الأزمة: النمو المحتمل مقابل النمو الحالي
- الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق:
  - العلاقة ما بين النمو المحتمل والنمو الحالي
  - الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل
  - أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل
- إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية
- النتائج الحديثة للإصلاحات الهيكلية: تسلسلها وهيكلها
  - ضرورة وضع تدابير مصاحبة : دراسة حالة مصر
- التدابير المصاحبة
  - معالجة التفاوت وعدم المساواة
  - الانتقال إلى الطابع الرسمي
  - هيكل الإنفاق العام: حماية الاستثمار العام
- الخاتمة: القاعدة الذهبية لمصر؟

# مخطط العرض

- البحوث التي أجريت عن ثنائية المدى القصير والمدى البعيد
- وجهة النظر المتفق عليها قبل الأزمة: النمو المحتمل مقابل النمو الحالي
- الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق:
  - العلاقة ما بين النمو المحتمل والنمو الحالي
  - الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل
  - أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل
- إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية
  - النتائج الحديثة للإصلاحات الهيكلية: تسلسلها وهيكلها
  - ضرورة وضع تدابير مصاحبة: دراسة الحالة من مصر
- التدابير المصاحبة
  - التصدي للنفقات
  - الانتقال إلى الطابع الرسمي
  - هيكل الإنفاق العام: حماية الاستثمار العام
- الخاتمة: القاعدة الذهبية لمصر؟

# التوافق السائد في مجال الاقتصاد الكلي قبل الأزمة

- الانفصال بين النمو (المحتمل) والدورة الاقتصادية
  - يتحدد النمو المحتمل بالعوامل التي تؤثر على العرض
  - تتأثر الدورات الاقتصادية بجانب العرض
- الإصلاحات الهيكلية هي الأداة الوحيدة القادرة على تعزيز النمو المحتمل من خلال تحسين جانب العرض
- السياسة التقديرية غير فعالة. القواعد أكثر كفاءة إذ تساعد الأطراف الفاعلة على تكوين توقعاتهم
- . السياسة النقدية هي أداة التثبيت المفضلة
  - السياسات المالية عرضة للانحيازات السياسية والتباطؤ
- فيما يلي أساس توافق واشنطون:
  - إصلاح أسواق العمل وسوق المنتجات
  - الحكومات الصغيرة: الخصخصة / حرية الأسواق
  - الأهداف الاسمية (التضخم، العجز، سعر الصرف)

# الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق

- فشلت السياسة النقدية في امتصاص الصدمة (مصيبة السيولة)
  - عودة مرة أخرى إلى السياسة المالية!
- تم مراجعة الناتج المحتمل وخفضه
  - تؤثر الدورات على النمو الطويل المدى!
- حزمة سياسة التقشف مع سياسة الإصلاح لم تحرز نجاحاً، وخصوصاً في البلدان الأوروبية الواقعة على أطراف القارة
  - الإصلاحات الهيكلية لم تحدث من فراغ: السياق مهم!

# الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل

كيف يمكن أن تؤثر الأزمة على الناتج المحتمل؟

- Fatàs and Summers (2015) “The permanent effects of fiscal consolidations” *CEPR Working Paper, 10902, October*

■ الصدمات التي أصابت الناتج المحلي الإجمالي كان لها آثار على الناتج المحلي الإجمالي الحالي والمحتمل

• الأثر المترتب على تراكم رأس المال:

■ رأس المال المادي

- Furceri, D. and A. Mourougane (2012) ‘The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries’, *Journal of Macroeconomics* 34 (3): 822–32.

- يعتمد الاستثمار على تخطي ما هو محتمل: تؤثر الأزمات الكبيرة والمستمرة على تراكم رأس المال

■ رأس المال البشري

- Delong, J.B. and L.H. Summers (2012) ‘Fiscal Policy in a Depressed Economy’, *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring): 1–52.

› يعتمد تراكم رأس المال البشري على مدة البطالة

› الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل: تتسبب البطالة الطويلة الأجل في فقدان المهارات والحوافز لتراكم رأس المال البشري

# أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل

- Fatàs and Summers (2015) “The permanent effects of fiscal consolidations”  
*CEPR Working Paper, 10902, October*
  - الآثار المترتبة على تصحيح أوضاع المالية العامة الراهنة و المحتملة
  - الأثر المضاعف كبير ولذا يحدث تصحيح أوضاع المالية العامة أثرا قويا  
(انظر أيضا 2013 Blanchard and Leigh).
- Engler, P. and J. Tervala (2016) ‘Hysteresis and Fiscal Policy’, *DIW Berlin Discussion Paper*
  - الأثر المضاعف في وجود الأثر الرجعي التاريخي على المستقبل: تصبح السياسة المالية بذلك أكثر كفاءة (أو أشد ضررا في حالة تصحيح أوضاع المالية العامة).
- Auerbach, A.J. and Y. Gorodnichenko (2017) ‘Fiscal Stimulus and Fiscal Sustainability’, *Paper Presented at the Jackson Hole Symposium on ‘Fostering a Dynamic Global Economy’ (Aug. 24-26).*
  - قد يزيد توسع في السياسة المالية في أوقات الكساد من النمو الطويل الأجل ويجعل المالية العامة أكثر استدامة.



# سياسات الاقتصاد الكلي بعد الأزمة

نقاط موجزة:

- تبني الإجراءات القصيرة الأجل يفتقر إلى بعد النظر ويتسم بالخطورة
- يصعب أن يغفل وضع السياسات المالية (والنقدية) الأثر المترتب على النمو المحتمل
- والأهم من ذلك السماح للأزمة بالتطور حتى يترتب عليها أثر رجعي تاريخي، قد يؤدي إلى ضرر دائم بالاقتصاد
- Blanchard Cerutti and Summers (2015) “Inflation and Activity: Two Explorations”, *NBER Working Paper*, 21726, November
  - أصبح منحني فيليبس مسطحاً بدرجة أكبر (لا يوجد انكماش!)
  - يتطلب الأثر الرجعي التاريخي استخدام أقوى للسياسات النقدية تجاه الكساد: لا بأس من “المبالغة في الزيادة” فهذا أفضل. ويعني منحني فيليبس المسطح أن الأثر المترتب على التضخم أدنى.

# مخطط العرض

- البحوث الحديثة التي أجريت عن ثنائية المدى القصير وال المدى البعيد
- وجهة النظر المتفق عليها قبل الأزمة: النمو المحتمل مقابل النمو الحالي
- الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق:
  - العلاقة ما بين النمو المحتمل والنمو الحالي
  - الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل
  - أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل
- إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية
  - النتائج الحديثة للإصلاحات الهيكلية: تسلسلها وهيكلها
  - ضرورة وضع تدابير مصاحبة: دراسة حالة مصر
- التدابير المصاحبة
  - التصدي للنفقات
  - الانتقال إلى الطابع الرسمي
  - هيكل الإنفاق العام: حماية الاستثمار العام
- الخاتمة: القاعدة الذهبية لمصر؟

# إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية

- IMF (2016) Time for a Supply-Side Boost? Macroeconomic Effects of Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies, *World Economic Outlook*, IMF (Chapter 3)

- آثار الإصلاحات إيجابية على المدى الطويل
- إصلاحات سوق العمل قد تكون سلبية على المدى القصير عندما يكون الاقتصاد ضعيفا
- يمكن أن تساهم سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة في تعظيم الاستفادة من إصلاحات سوق العمل بشكل مباشر من خلال تأثيرها الايجابي على الطلب الكلي، وبشكل غير مباشر عن طريق تحسين الحوافز.
- "إصلاحات سوق المنتجات وسوق العمل ليس حلا سحريا؛ وتبدو آثار النمو التي تحدثها مؤقتة. ولذا ينبغي على صناع السياسات الاضطلاع بالإصلاحات بمصاحبة إصلاحات أخرى موجهة نحو النمو، بما في ذلك في مجال التعليم والابتكار."

# إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية

- OECD (2016), Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report, OECD Publishing, Paris.

- يستدعي ضعف الطلب تحديد أولويات الإصلاحات
- وهذه الأولويات هي: (أ) الحد من الحواجز المفروضة على الدخول في الخدمات؛ (ب) إصلاح الاستحقاقات في مجال الصحة والمعاشات؛ (ج) إصلاحات في مجال سياسات الإسكان؛ (د) سياسات سوق العمل النشطة.
- الإصلاح الأول الذي تم ذكره: "زيادة الاستثمار في البنية التحتية العامة"!
- الإصلاح المالي لتحسين الحصول على الائتمان أمر لا غنى عنه.
- قد يعطي البلدان ذات الموازنات المحدودة أولوية إلى العائدات القصيرة الأجل أو التدابير المنخفضة التكلفة مع كفاءة تمويل التدابير الأخرى من خلال وسائل مواتية قدر الإمكان للتشغيل والنمو.

# إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية

- Rodrik, D. (2013) “Europe’s Way Out” *Project Syndicate*, June 12

■ يحفز الإصلاح الدمار الخلاق

■ ولا غنى عن تقوية الطلب لإعادة امتصاص رأس المال البشري والمادي

- Eggertson et al (2014), “Can Structural Reforms Help Europe?”, *Journal of Monetary Economics*, 61, p.2-22

■ للإصلاحات آثار إيجابية على المدى الطويل لأنها تحسن المنافسة

■ ولها آثاران على المدى القصير وهما:

- يؤثر الانكماش المتوقع سلبا على الاستهلاك الحالي

- الزيادة في النمو المحتمل لها أثر إيجابي

- على الأرجح سوف يهيمن أثر الانكماش في أوقات الأزمة (عند الحد الصفري)، نتيجة لعدم قدرة السياسة النقدية على رد الفعل

• الخلاصة - لا إصلاحات في الأوقات العصيبة!

# إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية

## • إيجازاً:

- الإصلاح الهيكلية والتخطيط الطويل الأجل ينبغي دائماً أن تصحبهما سياسات الاقتصاد الكلي المناسبة
- يمكن أن يكون الأثر السلبي القصير الأجل كبير للغاية وأن يلحق الضرر بالنجاح على المدى الطويل
- إدخال الإصلاحات بشكل متسلسل أمر مهم للغاية. فالترج هو مفتاح النجاح (شرق آسيا قبل توافق آراء واشنطن)
- تحديد الأولويات: في ظل سياق الاقتصاد الكلي الضعيف، ينبغي تفضيل إصلاح سوق المنتجات
- يستلزم بناء القدرات (في مجال الاستثمار في الأغلب) الحفاظ على الثبات مع مرور الوقت. والتصرف مع الأزمات بعنف أمر مهم لتحقيق النمو المحتمل كذلك!
- الإجراءات القصيرة الأجل ضارة. وينبغي ربط المستهدفات والمؤشرات بالإجراءات الطويلة الأجل.

# دراسة حالة: برنامج الإصلاح المصري

- تتوافق الخطة مع الأدلة المشار إليها فيما سبق:
  - التركيز على إصلاح أسواق المنتجات بدلا من سوق العمل.
  - الهدف هو زيادة النمو المحتمل الطويل الأجل مع مراعاة الفترة الانتقالية القصيرة الأجل.
  - التنفيذ التدريجي (أي الإلغاء التدريجي للدعم)
  - تكريس (بعض) المدخرات للشمول الاجتماعي والتشغيل.

# دأرة حالة: برنامآ الإصلاآ المصري

- سياسات الإاقتصاد الكلي ليست داعمة بالقدر الكافي
  - يتطلب تحرير سعر الصرف (التعويم) سياسات نقدية نقشفية.
  - تصحيح أوضاع المالية العامة كان يمكن أن يتم بشكل تدريجي أكثر.

## ● المزيد من الإهتمام بالتدابير المصاحبة؟

- التفاوت وعدم المساواة.
- الانتقال إلى القطاع الرسمي.
- مكونات الإنفاق الحكومي.



# مخطط العرض

- البحوث التي أجريت عن ثنائية المدى القصير وال المدى البعيد
- وجهة النظر المتفق عليها قبل الأزمة: النمو المحتمل مقابل النمو الحالي
- الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق:

- العلاقة ما بين النمو المحتمل والنمو الحالي
- الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل
- أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل

## • إعادة تقييم الإصلاحات الهيكلية

- النتائج الحديثة للإصلاحات الهيكلية: تسلسلها وهيكلها
- ضرورة وضع تدابير مصاحبة: دراسة الحالة من مصر

## • التدابير المصاحبة

- التصدي للفتاوت وعدم المساواة
- الانتقال إلى القطاع الرسمي
- هيكل الإنفاق العام: حماية الاستثمار العام
- الخاتمة: القاعدة الذهبية لمصر؟

# التصدي للزيادة في التفاوت

## • يزيد التعويم والتضخم من التفاوت

■ تنفق فئات الدخل العشرية المتدنية أكثر على السلع التجارية

(Cravino and Levchencko 2017) دراسة عن تخفيض قيمة العملة في المكسيك عام ١٩٩٤

■ يعد التضخم ضريبة على الدخل الثابتة.

## • زيادة ضريبة القيمة المضافة

■ ضريبة القيمة المضافة بطبيعتها ضريبة تنازلية

## • الإلغاء التدريجي للدعم على الطاقة

■ تفيد هذه الإجراءات الأثرياء من حيث المبدأ، لذا فالتخلص منها سيفيد. ولكن....

١. قد يدفع بالأسر الفقيرة إلى العيش تحت خط الفقر

٢. قد تساهم زيادة أسعار الطاقة في التضخم

(Durand-lasserve et al., 2015) دراسة حالة من أندونيسيا

# التصدي للزيادة في التفاوت

”سوف يتم تقوية برامج الحماية الاجتماعية لتسهيل عملية الإصلاح الهيكلي. وسوف توجه نسبة ١ في المائة تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي من المدخرات المالية العامة المتحققة إلى المزيد من الدعم على الأغذية، والتحويلات النقدية للمسنين والأسر ذات الأجر المتدنية، وإلى برامج اجتماعية أخرى موجهة، تشمل المزيد من الوجبات المدرسية المجانية. والهدف هو الاستعاضة عن دعم الطاقة غير الموجه لمستحقيه ببرامج تدعم الأسر الفقيرة مباشرة“ (IMF, 2017 ص. ٤).

• وعلى المستوى التطبيقي يعني هذا الكلام:

- رصد الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة ومدى فعاليتها (الأغذية الأساسية والسلع الضرورية). لنستعد للتكيف والتعديل إذا دعت الضرورة.
- من الدروس المستفادة من أندونيسيا أنه ينبغي أن يصاحب الإلغاء التدريجي للدعم على الطاقة تحويلات نقدية للأسر الأفقر، وتفضيلها على تقديم دعم الأغذية (لأن ذلك قد يؤدي إلى انحرافات من نوع جديد) ووضع برامج تعويض قائمة على الدخل (الاقتصاد غير الرسمي متفش بقدر كبير)

# الانتقال إلى الطابع الرسمي

- البنك الدولي (٢٠١٤): قفز نصيب التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي من ٣٠% (١٩٩٨) إلى ٤٠% (٢٠١٤).
- الحد من هذا الوضع يعني أيضا "وظائف أفضل"
- في بلدان أخرى أثبتت برامج القسائم أنها فعالة:
  - في تهيئة الانتقال إلى الطابع الرسمي
  - في زيادة الاستفادة من الحقوق الاجتماعية (الرعاية الصحية والمعاش)
- أوجه القصور:
  - تكلفة صافية على المالية العامة (الحافز في حالة أرباب العمل هو خفض الضريبة)
  - تضر بتأسيس علاقات عمل طويلة الأجل
  - الأثر التوزيعي
  - لذا كان استخدامها في بلدان أخرى محدود
- برنامج تجريبي؟
  - التعليم المنزلي أو الزراعة
  - في محافظة واحدة قبل تعميم التجربة

# بنية السياسة المالية العامة: حماية الاستثمارات

- يؤدي الإصلاح المالي في معظم الأوقات إلى معاقبة الاستثمار العام
  - والذي يعد أقل حساسية من الناحية السياسية مقارنة بخفض الإنفاق العام
  - لا يمكن استشعار أثره إلا على المدى الطويل
- لذا ليس من المستغرب أن يشيع نقص رأس المال الحكومي عقب ثلاثة عقود من تقييد السياسات المالية
- *IMF World Economic Outlook , Fall 2014: Public investment is a free lunch:*
  - أسعار الفائدة الفعلية متدنية
  - إنتاجية عالية (مخزون منخفض)
  - مضاعفات عالية سواء على المدى القصير أو على المدى الطويل
  - التكامل مع الاستثمار الخاص ( Creel et al 2015 )
  - زيادة الاستثمار العام يحد من نسب الدين العام الكلي في المدى المتوسط

# مخطط العرض

- البحوث التي أجريت عن ثنائية المدى القصير والمدى البعيد
- وجهة النظر المتفق عليها قبل الأزمة: النمو المحتمل مقابل النمو الحالي
- الأزمة الاقتصادية وأزمة التوافق:
  - العلاقة ما بين النمو المحتمل والنمو الحالي
  - الأثر الرجعي التاريخي على الوضع في المستقبل وقابلية التشغيل
  - أثر تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى الطويل
- إعادة تقييم لإصلاحات الهيكلية
  - النتائج الحديثة للإصلاحات الهيكلية: تسلسلها وهيكلها
  - ضرورة وضع تدابير مصاحبة: دراسة الحالة من مصر
- التدابير المصاحبة
  - التصدي للفتاوت
  - الانتقال إلى الطابع الرسمي
  - هيكل الإنفاق العام: حماية الاستثمار العام
- الخاتمة: القاعدة الذهبية لمصر؟

# النهوض بالاستثمار العام والمسؤولية المالية: القاعدة الذهبية لمصر؟

- تعزز القواعد المالية من مصداقية الحكومة
- ولكن يجب أن يتم تصميمها بشكل مناسب (Kopits-Symanski 1998):
- دراسة الحالة الأوروبية: القاعدة المالية "المتعارف عليها" (المدى القصير، الانحياز ضد الاستثمار، السياسات المالية المسايرة للاتجاهات الدورية)

- القاعدة الذهبية للمالية العامة
- اشتراط تمويل الإنفاق الحالي من الإيرادات الحالية
- السماح بالدين فقط عند تمويل الاستثمارات العامة

- ما السبب وراء هذه القاعدة الذهبية؟
- يصل الدين إلى حالة من الاستقرار عند مستوى رأس المال العام: الدين / الناتج المحلي الإجمالي = رأس المال الحكومي / الناتج المحلي  $\frac{D}{GDP} = \frac{Kg}{GDP}$
- هذه القاعدة هي الأكثر عدالة فيما بين الأجيال مقارنة بغيرها
- تفرض هذه القاعدة تصحيح أوضاع المالية العامة بما يتوافق مع الإنفاق الحالي

# القاعدة الذهبية

- نجح تنفيذ القاعدة الذهبية في المملكة المتحدة (١٩٩٧-٢٠٠٩)
- عادة تناقش في السياق الأوروبي أيضا: Dervis, K. and F. Saraceno (2014) 'An Investment New Deal for Europe', *Brookings Blogs - Up Front* (September 3).
- كانت مرفوضة في الماضي لعدة أسباب من بينها:
  - إحداث انحيازات في مجال رأس المال المادي. فهل الطرق السريعة أهم من معلمي المدارس؟
  - الاستثمارات العامة مفهوم مراوغ (خطر المحاسبة الإبداعية بالتلاعب في الحسابات)
- ولكن يمكن تحويل نقاط الضعف هذه إلى نقاط قوة



# قاعدة ذهبية معززة لمصر؟

- F. Saraceno (2017) “When Keynes goes to Brussels: a New Fiscal Rule for the EMU?” *Einaudi Annals*

- القاعدة الذهبية عبارة عن أداة للسياسات الصناعية: التقديرات الدورية الديمقراطية بشأن الاحتياجات من رأس المال (المادي والبشري والمعنوي) على سبيل المثال عقب انتخابات الاتحاد الأوروبي.
- اتخذ المجلس والمفوضية والبرلمان قرارا مشتركا بشأن بنود الإنفاق العام ذات الأولوية للاتحاد الأوروبي، وبالتالي يمكن استبعادها من أرقام العجز.

- لا يوجد سبب يحول دون تطبيق مصر لهذه القاعدة المعززة

- التركيز بمشاركة المجتمع المدني وأصحاب الأعمال والبرلمان والمنظمات الدولية على تحديد الاحتياجات المتوسطة الأجل للبلاد.