المحاضرة السابعة مقياس: نظريات التنمية

إعداد: د. أمين حواس

7. الاقتصاد الهيكلي الجديد New Structural Economics

بعد عقود من النسيان في أدبيات التنمية، أصبح هيكل الإنتاج مرة أخرى محددا أساسيا للنمو والإنتاجية وتوزيع الدخل، لدرجة إقرار مناقشات جدول أعمال التنمية ما بعد عام 2015 بأن إهمال "الجانب الإنتاجي والهيكلي" في الجيل الأول من الأهداف الإنمائية للألفية شكلت نقطة ضعف يجب معالجتها في الجيل المقبل وينبع ذلك من قناعة أن الفقر واللامساواة تتشكل من قضايا هيكلية. جنبا إلى جنب مع الاهتمام المتجدد في البعد "الهيكلي" للتنمية، تجدد الاهتمام بالسياسة الصناعية: أدركت العديد من البلدان النامية كانت مشغولة في تفكيك سياستها الصناعية (تحت إملاءات إجماع واشنطن) خلال الثمانينات والتسعينات أنها بحاجة لسياسة صناعية إذا ما أرادت تحسين أداء اقتصاداتها، حيث ينظر عدد من البلدان متوسطة الدخل في آسيا وأمريكا اللاتينية حاليا للسياسة الصناعية كأداة للتغلب على "فخ الدخل المتوسط "، في حين تبحث اقتصاديات النفط عن السياسة الصناعية كأداة للتنويع الاقتصادي وحتى الاقتصاديات الافريقية تحاول تبني تلك السياسات في محاولتها الخروج من فخ الفقر المزمن (Norman and Stiglitz 2015).

في الأوساط الأكاديمية، أظهر اقتصاديون (نيوكلاسيك) بارزون أمثال Joseph Stiglitz، Dani Rodrik و Justin Lin بشكل علني دعمهم للسياسة الصناعية رغم حرصهم على عدم الانحراف عن الإطار النيوكلاسيكي (و ضمان أن تتم المحادثات و إعادة صياغة السياسة الصناعية في هذا الإطار) و الابتعاد عن السياسية الصناعية القديمة خاصة فيما يتعلق بالتعريفة الجمركية. في سلسلة من المنشورات المؤثرة، قدم الاقتصادي الصيني Justin Lin (كبير اقتصاديي البنك العالمي سابقا) (2008,2009,2012,2017) تحليلا اقتصاديا جديد لتفسير الأسباب المباشرة لفشل أو نجاح استخدام السياسة الصناعية كأداة للتنمية الاقتصادية يُعرف بنهج "الاقتصاد الهيكلي الجديد": يُمكن إرجاع الأسباب المباشرة لحالات الفشل لعجز الحكومة في التوصل لمعايير جيدة تُحدد الصناعات المناسبة لهيكل هبة العوامل ومستوى التنمية لبلد ما. واعتمادا على هذا النهج يُمكن لبلد نام ما أن ينمو بشكل ديناميكي وتأمين حلقة فعالة عبر خلق فرص العمل، خفض الفقر وتحقيق تنمية شاملة عن طريق تحفيز التحول الهيكلي بتطوير قطاعات يتمتع فيها البلد بمزايا نسبية كامنة وأن تتدخل الحكومة بنشاط لحد تكاليف المعاملات في هذه القطاعات من خلال خلق مجموعة من الحوافز كبنية تحتية جيدة وبيئة أعمال جذابة.

يُجادل Lin (2017) أن النهج الهيكلي القديم يفترض أن بلدا ناميا ما إذا أراد اللحاق بركب البلدان المتقدمة (بدلالة مستويات الدخل) عليه بلوغ نفس مستوى إنتاجية العامل الموجود في البلدان المتقدمة، وهذا بدوره يتطلب بناء صناعات حديثة كثيفة رأسماليا وتكنولوجيا مماثل لتلك الموجود في البلدان المتقدمة: وتشمل الأمثلة صناعات ثقيلة كالحديد والصلب، المواد الكيماوية، الآلات ومعدات النقل. ومع ذلك، لم تظهر هذه الصناعات أبدا في البلدان النامية: لماذا؟ يُلقي الاقتصاديون اللوم في ذلك على مظاهر "فشل السوق" ناشئة عن الجمود الهيكلي منعت تطور هذه الصناعات بشكل تلقائي، وحرصا على تقليد ومحاكاة البلدان المتقدمة يُوصي الهيكليون البلدان النامية أن تعتمد حكوماتها استراتيجية التصنيع الموجه لإحلال الواردات للتغلب على اخفاقات السوق بحشد وتخصيص الموارد لبناء تلك الصناعات مباشرة (Prebish 1950 ; Rosenstein – Rodan 1943).قامت البلدان النامية الرأسمالية مثلها مثل الاشتراكية بمتابعة الاستراتيجيات التي يدافع عنها النهج الهيكلي ومع ذلك شهدت البلدان التي اعتمدت استراتيجية إحلال الواردات نجاحات مؤقتة ممثلة في تحقيقها لنمط سريع للنمو مدفوع بالاستثمارات واسعة النطاق، لكن سرعان ما أعقبتها أزمات اقتصادية وفترات ركود طويلة.

أدى فشل النهج الهيكلي كدليل تتبعه البلدان النامية للحاق بركب البلدان المتقدمة لظهور النيوليبرالية في الثمانينات في محاولة للتغلب على "فشل الحكومة". في ذلك الوقت، كان التدخل الحكومي متفشيا في البلدان النامية ما أدى لظهور سلوك الباحث عن الريع، الرشوة، الاختلاس فضلا عن العديد من التشوهات الاقتصادية وعدم كفاية تخصيص الموارد. ولتحسين الأداء الاقتصادي وإغلاق الفجوة مع البلدان المتقدمة، تم تقديم نصائح للبلدان النامية ببناء اقتصاد سوق جيد الأداء عبر تنفيذ تدابير إجماع واشنطن: الخصخصة، تنشيط الأسواق والتحرير واصلاح الحوكمة وبيئة الأعمال (Williamson 1989)، وتم كذلك نصح الحكومات بعدم اختيار الفائزين في دعم الابتكارات التكنولوجية والتحديث الصناعي. مرة أخرى، بدا المنطق سليما غير أن البلدان التي طبقت هذا "العلاج بالصدمة" غالبا ما عانت من الانهيار الاقتصادي والركود والأزمات المتكررة، واتسعت الفجوة بينها وبين البلدان المتقدمة بشكل كبير. لقد سجلت معدلات النمو مستويات أقل وأصبحت الأزمات الاقتصادية أكثر تكرارا في ظل سياسات إجماع واشنطن في الثمانينات والتسعينات منها في ظل السياسات الهيكلية في الستينات والسبعينات. أشار بعض الاقتصاديين إلى هذه الفترة بأنها "عقود ضائعة Lost Decades" في البلدان النامية والكثير منها شهد عملية اللاتصنيع.

خلال هذه الفترة، اتبعت بعض الاقتصاديات الآسيوية نهجا تنمويا مختلفا تماما: من الخمسينات إلى السبعينات نمت اليابان والنمو الآسيوية الأربعة (كوريا، سنغافورة، هونغ كونغ وتايوان) بسرعة كبيرة عبر تبني استراتيجية تنموية موجهة نحو التصدير عن طريق تطوير صناعات صغيرة كثيفة العمالة في البداية، ثم التسلق تدريجيا

في السلم الصناعي لصناعات أكبر وأكثر كثافة من حيث رأس المال مع وجود دعم استباقي من قبل الحكومة (Amsden 1989 ; Wade 1990 ; Chang 2003).

نحتاج نظرية تحاول تفسير أسباب فشل السياسة الصناعية استنادا إلى التحليل الاقتصادي في المقام الأول وهو ما يعرف بنهج "الاقتصاد الهيكلي الجديد" الذي يُمكننا ربما من تفسير نجاح الاستراتيجية التنموية الموجهة للخارج كالتي اعتمدتها بلدان شرق آسيا. يجذب هذا النهج الانتباه نحو التحول الهيكلي والتحديث الصناعي والذي يجب أن يكون أولوية سياسية للبلدان النامية، ومن خلال تسليط الضوء على أهمية الميزة النسبية (القائمة على هبة العوامل) لفت هذا النهج انتباهنا مرة أخرى أن التفسير "المباشر" لفشل السياسات الصناعية في العديد من البلدان النامية يرجع أساسا لمحاولتها ترويج صناعات لا تتناسب مع الميزة النسبية للبلد المحددة ذاتيا بهيكل هبات عوامل الانتاج.

يعتبر الاقتصاد الهيكلي الجديد موجة جديدة في التفكير التنموي يستخدم نهجا نيوكلاسيكيا لدراسة محددات البنية الاقتصادية وتطورها في عملية التنمية الاقتصادية لبلد ما والتي تمثل طبيعة النمو الاقتصادي الحديث. يساعد الاقتصاد الهيكلي الجديد على فهم أسباب فشل النهج الهيكلي: هذا الأخير دعا تبني استراتيجية إحلال الواردات ونصح الحكومات بإعطاء الأولوية للصناعات ذات كثافة رأسمالية وتكنولوجية في بلدان نامية تعاني ندرة رأس المال (وبالطبع ندرة في التكنولوجيا الجديدة)، وبالتالي تحدي ميزتها النسبية. للأسف، لم تكن الشركات في تلك البلدان قادرة على البقاء في ظل أسواق مفتوحة وتنافسية، وبدون حماية ودعم من الحكومة لن يقوم أصحاب المشاريع بالاستثمار طواعية في تلك الصناعات. بعد تأسيس تلك الشركات غير القابلة للتطبيق، اضطرت اعتماد الدعم الحكومي والحماية من أجل البقاء.

يساعدنا الاقتصاد الهيكلي الجديد أيضا على فهم سبب فشل النهج النيوليبرالي في البلدان النامية: كانت تشوهات السوق محددة ذاتيا لحاجة الحكومة لحماية ودعم الشركات غير القابلة للبقاء التي روجت لها استراتيجيات إحلال الواردات من قبل الحكومات سابقا. لقد أدى التخلي على الحماية والاعانات لهلاك الشركات غير القابلة للتطبيق ما أدى إلى بطالة واسعة النطاق واضطرابات اجتماعية واسعة. ولتفادي تلك العواقب ومواصلة دعم الصناعات ذات كثافة رأسمالية غير قابلة للبقاء (تعتبر حجر زاوية التحديث) لم يكن أمام الحكومات خيار سوى مواصلة الحماية والاعانات. وحتى مع خصخصة تلك الشركات، استمرت مشاكل قيود الميزانية اللينة في الوجود واستمرت الاعانات الموجهة لتلك الشركات بسبب وجود حوافز أكبر للولبيات الخواص بالضغط على الحكومة للحصول على الدعم والحماية (Li and Lin 2009).