2010/4/10

دور السياسات في التوفيق
بين النمو والمساواة

عبد الحليم فضل الله

النمو جيد لمكافحة الفقر، ولديه مساهمة رئيسية في تعزيز مستوى العدالة. هذا الرأي المنسوب إلى أبحاث ووقائع وأعمال نظرية، يتردد صداه منذ زمن في أروقة المؤسسات الدولية. لكنه يواجه معارضة تستند إلى تجارب حديثة وموثقة، خلصت إلى أنّ النمو ليس شرطاً ضرورياً ولا كافياً لتقليص رقعة الفقر على المدى القصير. وحتى في البلدان التي تزامن فيها النمو مع زيادة مداخيل الفقراء، لم تكن العلاقة سببية، بل تأثر كلا الأمرين بعامل ثالث هو طريقة إدارة الاقتصاد. وحتى في الآجال الطويلة، حيث تمكنت البلدان التي عرفت نمواً متواصلاً، في النصف الثاني من القرن العشرين، من إحداث خفض دائم وملحوظ في أعداد المهمشين. فإنّ ذلك لم يكن تلقائياً، بل استفاد من التدخلات الحكومية الهادفة إلى التوفيق بين مساري الازدهار والعدالة.

ويستنتج البنك الدولي في دراسة نشرها عام 2005، تحت عنوان "النمو، الفقر، وعدم المساواة في الاقتصادات المتحولة"، بأن النمو المرتفع في المناطق الأقل تقدماً، كان له الدور الأكبر في خفض معدلات الفقر بين العامين 1998– 2003. وهذا يتعارض مع دراسات أخرى لاحظت ان دولاً عدة كانت تمر بركود عميق، لكنها حافظت على معدلات فقر متدنية لإتباعها سياسات إعادة توزيع مضادة للازمات. فمهمة السلطات هي المساعدة على توسيع نطاق المستفيدين من هذه عوائد النمو، التي قد تتركز في منطقة ما أو قطاع محدد دون سواهما.

وتخفي المؤشرات الاقتصادية العامة والمبسطة عادة مشهداً يتسم بالتعقيد. فبعض البلدان عرف نمواً مطرداً، أدى إلى تراجع ملحوظ في المعدلات الإجمالية للفقر، إلا أن ذلك ترافق من ناحية ثانية، مع زيادة غير مصرح عنها في التفاوت المناطقي، و ربما تزامن ذلك أيضاً مع تراجع مؤشر المساواة داخل كل منطقة من المناطق.

ويزيد الخلط بين المفاهيم من صعوبة تحليل العلاقة بين النمو والفقر، مثل عدم التمييز بين الناتج الإجمالي والمداخيل الحقيقية للأسر، والبناء على ذلك للقول بأنّ أية زيادة في الناتج ستؤدي تلقائياً إلى تحسن في المداخيل. وهذا لا يصح دائماً، وخصوصاً عندما تتشتت المداخيل بعيداً عن المتوسط العام، وذلك بسبب التدهور في مؤشر المساواة الذي يصاحب الطفرات الكبيرة والمفاجئة في الناتج. ولاستبعاد هذا التأثير المضلّل على مؤشرات الرفاهية، يقترح الاقتصادي الألماني هورست افهيلد، أن تقاس الرفاهية بناء على نمو صافي الدخول الحقيقية التي يتقاضاها العاملون بأجر، لا أن تربط بنمو الناتج القومي، فهذا هو أفضل السبل برأيه، للتأكد من أن "بعض الخيرات ستتسرب فعلاً إلى الفقراء".

السؤال الصحيح، كما يفترضه "باولو فرم" في بحث نشر حديثاً تحت عنوان "تحليل هيكلي للنمو والفقر"، هو كيف ومتى يمكن للنمو ان يحقق المساواة، وهذا في مقابل الاستفهام التقليدي عما إذا كان النمو يساعد أصلاً على رفع مستوى الإنصاف.

يفترض هذا السؤال ضمناً، أنّ تحقيق العدالة يعتمد على أفعال السلطة أكثر، أو بقدر اعتماده على آليات السوق. أي أنه جزء من عملية سياسية تستدعي اتخاذ قرارات، وتغليب خيارات على أخرى، وخوض صراعات أو مساومات جماعية شاقّة.

العولمة الاقتصادية هي مثال واضح على دور السياسات، إذ أنها فرطت عن قصد بمعايير العدالة لمصلحة نمو قوي ومبادلات دولية واسعة النطاق. في مقالة للايكونوميست عن الرابحين والخاسرين من العولمة الاقتصادية، نشرت عام 2001 (أي في ذروة تألق فكرة تحرير الأسواق)، ورد أنّ معامل عدم المساواة GINI زاد بمعدل ست نقاط على المستوى العالمي في السنوات 1988–1993 التي شهدت انطلاقة ما يعرف بموجة العولمة الثالثة. وخلصت دراسة أخرى نشرت عام 2004 في مجلة متخصصة (Applied economics letters) أن معامل جيني ارتفع في ايطاليا بمقدار خمس نقاط بين عامي 1989 و2000، ونسبت الدراسة ذلك، إلى زيادة التفاوت بين المناطق من جهة، وبين الشرائح في داخل المناطق نفسها من جهة أخرى.

الخلاصة بالنسبة إلى لبنان هي التالية: السياسات الحكومية هي التي ستقرر ما إذا كان النمو سيساعد على تحسين مؤشر المساواة أم لا. والمقصود بالسياسات هنا: سياسات إعادة التوزيع على المستوى الوطني التي يمكن تطويرها انطلاقاً من إصلاح النظام الضريبي، وسياسات إعادة التوزيع ما بين المناطق التي تفترض وجود إستراتيجية واضحة وكفوءة للإنماء المتوازن.

في السنوات الماضية عملت الحكومات في اتجاه معاكس، فعلى الصعيد الوطني زاد معامل عدم المساواة خلال عقد التسعينات ما بين 10% و20% على اختلاف التقديرات. حيث تحسنت مداخيل المجموعات الأعلى دخلاً في مقابل تراجع أو جمود مداخيل الفئات الدنيا في سلم الثروة، ليزداد متوسط مداخيل الشريحة العشرية العليا (10% من السكان) قياساً إلى الفئة العشرية الأدنى من 9 أضعاف الى 16 ضعفاً. وقد أدت السياسات المالية دوراً كبيراً في توسيع الهوة، وبحسب دراسة (لكاتب هذه السطور) عن أثر السياسات الضريبية على توزيع المداخيل للفترة 1992–2003. يتبين ان عبء الضريبة غير المباشرة على أصحاب المداخيل ما دون 500 ألف ليرة لبنانية شهرياً، تساوي ضعفين ونصف ضعف هذا العبء على الفئات الميسورة (أكثر من خمسة ملايين ليرة شهرياً)، الأمر الذي تسبب في تناقص القدرة الشرائية للعشرة بالمائة الأفقر، بمعدل 2.3 مرة مقارنة بتراجعها لدى الفئات الأعلى دخلاً.

وفي المقابل تتحمل برامج الإنفاق الاستثماري والقطاعي قسطاً وافراً من المسؤولية عن اتساع الهوة ما بين المناطق، وعلى سبيل المثال بلغ الإنفاق المحقق للفرد من موازنات إعادة الاعمار 144% من الإنفاق المخطط له في العاصمة ومحيطها، بينما كانت النسبة 75% فقط في مناطق الأطراف. وفي مجال تطوير البنى التحتية القطاعية والاجتماعية، كان مستوى تحقيق الأهداف هو الأدنى مقارنة بالأمر نفسه في المجالات الأخرى. ومن الأمثلة الأخرى على دور

الإنفاق الحكومي في توسيع الهوة المناطقية هو خريطة نشر التجهيزات الاجتماعية العامة التي تتناسب عكسياً مع خريطة الفقر. فالأقضية السبعة التي يقيم فيها أكثر من 60% من السكان الأشد حرماناً تضم ما بين 16% و39% من مؤسسات الرعاية ومراكز الخدمة التي تديرها وزارة الشؤون الاجتماعية، فيما تستحوذ الأقضية الأخرى الأفضل حالاً على التجهيزات الباقية.

لدينا إذاً ثلاثة عوامل تؤثر على المساواة: النمو، النظام الضريبي وبرامج الإنفاق، وإذا كان الأول وثيق الصلة بعمل الأسواق، فإن العنصران الآخران سياسيان بامتياز، ويعتمدان على مدى جهوزية منظومة اتخاذ القرار في لبنان، بما فيها من سلطات ومؤسسات ومراكز ضغط، لتقبل بعض الإصلاحات، التي ما فتئت تصطدم بعقبتي ضعف الفاعلية الناتجة عن المحاصصة، والتصلب الإيديولوجي المتمثل بعقيدة النمو، التي لا بد من مزج نبيذها بشيء من ماء السياسة.