



فرانثيسكا باستالي وديفيد كودي وسانجيف غوبتا

وكيف يمكن أن تتصدى السياسة العامة لارتفاع التفاوت؟ في دراسة تابعة لصندوق النقد الدولي مؤخرًا، قمنا بدراسة اتجاهات عامة عالمية في تفاوت الدخل والدور الذي يمكن أن تسهم به سياسات المالية العامة — الإنفاق الحكومي والضرائب — في الحد منه. ففي الاقتصادات المتقدمة، كان لسياسة المالية العامة دور كبير في الحد من التفاوت، ولكن يرجح أن تكون حماية دور إعادة التوزيع أصعب مع طول أمد ضبط أوضاع المالية العامة على مدى العقود القادمة مع سعي عدد كبير من البلدان إلى خفض الدين العام والهبوط به إلى مستويات قابلة للاستمرار. وفي المقابل، لم يكن لسياسة المالية العامة سوى دور محدود في إعادة توزيع الدخل في الاقتصادات النامية، التي لا تملك الموارد اللازمة لتمويل الإنفاق العام بتوزيع مختلف. وللحد من التفاوت، يتعين على الحكومات في هذه الاقتصادات تحقيق إيراد أكبر ووضع عدد أكبر من أدوات إعادة توزيع الإنفاق، من قبيل المعاشات التقاعدية العامة والتحويلات الموجهة للمستحقين.

مسار تفاوت الدخل

لدراسة الاتجاهات العامة العالمية في تفاوت الدخل، قمنا بتجميع قاعدة بيانات شاملة عن الدخل المتاح للإنفاق (أي مقدار ما يملكه الأشخاص للإنفاق، بما

مسألة تزايد تفاوت الدخل موقع الصدارة في الجدل العام في الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء. وتمثل العولمة وإصلاحات سوق العمل والتقدم التكنولوجي — وكلها عوامل تحبذ في الغالب وجود عاملين ذوي مهارات أعلى — قوى دافعة مهمة لتباين الحظوظ.

وقد أعرب كل من صانعي السياسات والمعلقين على حد سواء عن قلق عميق بشأن العواقب الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على الزيادة المستمرة، والحادة في أغلب الأحيان، في حصة الدخل الذي تحصل عليه الفئات الأعلى دخلًا. ويعتقد كثيرون أن خفض تفاوت الدخل عنصر حاسم لتعزيز الاستفادة على نطاق أوسع من الفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وثمة ضرورة لبعض التفاوت باعتباره حافزا للاستثمار والنمو، إلا أن هناك أدلة على أن التفاوت يمكن أن يخنق النمو، إذا كان مفرطًا (راجع مقال «المساواة والكفاءة» في عدد سبتمبر ٢٠١١ من مجلة التمويل والتنمية). وذهب عدد من الخبراء البارزين في الأونة الأخيرة إلى أن تزايد تفاوت الدخل كان أحد العوامل المهمة وراء الأزمة المالية.

تحتل

اتسمت مكافحة تفاوت الدخل عن طريق إعادة توزيع الإنفاق الاجتماعي بفعالية أكبر في الاقتصادات المتقدمة منها في الاقتصادات النامية

حصّة عادلة

والمحيط الهادئ، كما زاد في ٩ بلدان من ١٢ بلدا في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي إفريقيا جنوب الصحراء، المنطقة الوحيدة التي تراجع فيها التفاوت في المتوسط على مدى الفترة، زادت عدم المساواة برغم ذلك في ١٠ بلدان من ٢٦ بلدا.

وثمة اتجاه عام آخر ملفت للنظر هو الزيادة الحادة في حصّة الدخل الذي يحصل عليه الأثرياء للغاية منذ أوائل الثمانينات (راجع مقال «أكثر أم أقل» من عدد سبتمبر ٢٠١١ من مجلة التمويل والتنمية). وركزت الأدلة على حصّة الدخل السوقي (الدخل قبل الضرائب والتحويلات الاجتماعية) الذي تحصل عليه أغنى فئات السكان. وعلى سبيل المثال، حصل أغنى ١٠٪ من سكان الولايات المتحدة على ٣٠٪ من الدخل السوقي في عام ١٩٨٠ وعلى ٤٨٪ منه في عام ٢٠٠٨. وكان هناك اتجاه مشابه في الاقتصادات المتقدمة الأخرى، وكذلك في الهند والصين، إلا أنه كان أقل وضوحا بكثير في أوروبا الجنوبية والبلدان الاسكندنافية وغير موجود بصورة شبه كلية في بقية بلدان أوروبا القارية واليابان.

خفض التفاوت في الاقتصادات المتقدمة

أسهمت الضرائب والتحويلات العامة بدور كبير في موازنة زيادة التفاوت في كل الاقتصادات المتقدمة تقريبا. وعلى مدى العقدين الماضيين، حدث سياسة المالية العامة من التفاوت بمقدار الثلث في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وغالبا ما كانت سياسة المالية العامة تحدث أيضا تأثيرا أكبر من حيث إعادة توزيع الدخل في البلدان التي ترتفع فيها مستويات التفاوت في الدخل السوقي. ففي عام ٢٠٠٥ على سبيل المثال، حدث سياسة المالية العامة من تفاوت الدخل، على النحو الذي يقيسه معامل جيني، بمقدار ٢٠ نقطة أو أكثر في بلجيكا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والبرتغال، التي كان لديها جميعا بعض من أعلى مستويات التفاوت في الدخل السوقي من بين الاقتصادات المتقدمة، مع ترواح معاملات جيني بين ٠.٥٦ و ٠.٤٨. وقد تحقق الجزء الأكبر من عملية إعادة التوزيع هذه من خلال النفقات — لا سيما التحويلات التي يتلقاها المواطنون بغض النظر عن دخلهم، مثل المعاشات التقاعدية العامة ومزايا رعاية الطفل الشاملة. وتوزع هذه التحويلات بمساواة أكبر بكثير من الدخل السوقي وتمثل التأثير الأكبر نسبيا لسياسة المالية العامة من حيث إعادة توزيع الدخل في كل من النمسا وبلجيكا وهنغاريا وبولندا والاقتصادات الاسكندنافية. وفي المتوسط، يكون مقدار الدخل المعاد توزيعه بهذه التحويلات ضعفا ما كان سيتحقق من خلال الضرائب (راجع الرسم البياني ٢).

في ذلك المنافع الاجتماعية، مخصصا منه ضرائب الدخل) في ١٥٠ اقتصادا متقدما وناميا في الفترة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٠. واستخدمنا المؤشر الأكثر شيوعا لتفاوت الدخل، معامل جيني، لتقييم التغييرات في توزيع الدخل. (ويتراوح معامل جيني من صفر، حين يكون لكل شخص نفس الدخل، إلى ١، حين يحصل شخص واحد على جميع الدخل).

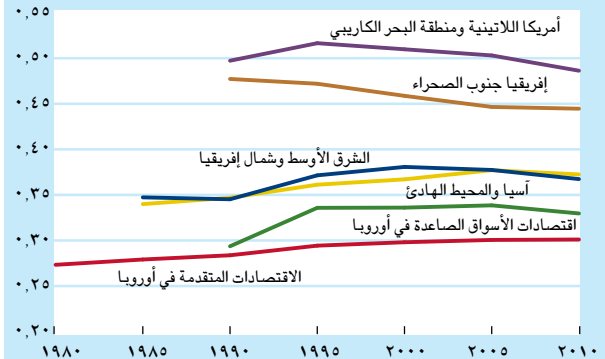
وخلصنا إلى أن عدم المساواة في الدخل المتاح للإنفاق قد زاد في معظم الاقتصادات المتقدمة وفي عدد كبير من الاقتصادات النامية على مدى العقود الأخيرة (الرسم البياني ١)، وأن التفاوت أعلى بكثير في الاقتصادات النامية منه في الاقتصادات المتقدمة.

وتتوافر بيانات لعينة كبيرة من الاقتصادات المتقدمة والنامية للفترة ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٥. وخلال هذه الفترة، زاد التفاوت في ١٥ من ٢٢ اقتصادا متقدما وفي ٢٠ من ٢٢ اقتصادا من اقتصادات الأسواق الصاعدة في أوروبا. وزاد التفاوت في ١١ من ٢٠ بلدا في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي — المنطقة التي كان لديها بالفعل أقل مستوى من عدالة توزيع الدخل، وإن كان قد تراجع منذ ذلك الحين في معظم البلدان. وزاد التفاوت في ١٣ من ١٥ بلدا في منطقة آسيا

الرسم البياني ١

اتجاهات عامة في التفاوت

يبلغ تفاوت الدخل أعلى مستوياته، برغم تراجعه، في أمريكا اللاتينية، وأدنى مستوياته في الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة في أوروبا. (معامل جيني)



المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى قواعد بيانات مختلفة للتفاوت. ملاحظة: معامل جيني الذي تتراوح درجاته بين صفر والتي تعطي عندما تتساوى جميع الدخل و ١ التي تعني أن فردا واحدا يحصل على دخل المجتمع كله.

وشيلي وكولومبيا والمكسيك وبيرو)، خفضت سياسة المالية العامة معامل جيني في المتوسط بنسبة لم تتجاوز نقطتين مؤويتين، من ٠,٥٢ إلى ٠,٥٠. وبلغ التراجع في ١٥ اقتصادا أوروبا نحو ٢٠ نقطة مئوية، من ٠,٤٦ إلى ٠,٢٧. غير أن هناك أدلة على أن التراجع الأحدث في التفاوت في أمريكا اللاتينية يعزى جزئيا إلى اعتماد سياسة للمالية العامة تتسم بقدر أكبر من إعادة توزيع الدخل.

تأثير أقل في الاقتصادات المتقدمة

من الاتجاهات المثيرة للقلق تراجع تأثير سياسة المالية العامة في مجال إعادة توزيع الدخل منذ منتصف التسعينات في عدد كبير من الاقتصادات المتقدمة. ويوضح الرسم البياني ٤ كيفية تغير انعدام المساواة في الدخل السوقي والدخل المتاح للإنفاق للأسر المعيشية في عمر العمل منذ منتصف الثمانينات؛ ويمثل الفرق تأثير سياسة المالية العامة من حيث إعادة توزيع الدخل في كل فترة.

ففي الفترة بين منتصف الثمانينات ومنتصف التسعينات، ارتفع معامل جيني للدخل السوقي بمقدار ٣ نقاط مئوية، بينما لم يزد معامل جيني للدخل المتاح للإنفاق إلا بمقدار ٠,٨ من النقطة المئوية. وبعبارة أخرى، ازداد التفاوت كثيرا بين ما يكسبه الأشخاص، إلا أن الفرق بين ما توفر لديهم للإنفاق لم يتغير إلا قليلا.

ومن ثم، تكون سياسة المالية العامة قد وازنت ٧٣٪ من الزيادة في تفاوت الدخل السوقي على مدى هذا العقد. ورغم أن انعدام المساواة في الدخل السوقي زاد بدرجة أقل على مدى العقد التالي، فقد تراجع أيضا تأثير سياسة المالية العامة من حيث إعادة توزيع الدخل. ونتيجة لذلك، لم توازن سياسة المالية العامة سوى ٥٣٪ من هذه الزيادة خلال العقدين من منتصف الثمانينات إلى منتصف الألفينات، وزاد التفاوت في الدخل السوقي ضعفين على إعادة توزيع الدخل.

ويدعو تناقص تأثير سياسة المالية العامة إلى الدهشة نظرا لأنه في غياب إصلاح السياسات، يصبح لنظم الامتيازات الضريبية التصاعدية دور متزايد في إعادة توزيع الدخل مع زيادة التفاوت في الدخل السوقي، مثلا نتيجة ارتفاع معدل البطالة أو تزايد دخول الفئات الأعلى دخلا. وتشير الأدلة إلى أن تراجع تأثير سياسة المالية العامة يدل على إصلاحات جعلت نظام الامتيازات الضريبية أقل تصاعديا بوجه عام.

وتمثل ضرائب الدخل أداة أساسية أخرى لإعادة توزيع الدخل. وفي الواقع، تعيد ضرائب الدخل في معظم الاقتصادات توزيع الثروة بصورة أفضل من التحويلات المقيسة بالقدرة المالية (على أساس دخل المتلقي) وإن لم تكن بنفس جودة التحويلات غير المقيسة بالقدرة المالية.

ويكون تأثير سياسة المالية العامة من حيث إعادة توزيع الدخل أكبر حتى عندما تدرج تحويلات عينية، مثل الإنفاق العام على التعليم والصحة. وتخفف هذه التحويلات معامل جيني للدخل المتاح للإنفاق بنسبة تصل إلى ٦ نقاط مئوية وتدل على الاستفادة الشاملة من خدمات التعليم والصحة. وتحقق منفعة إضافية من زيادة المساواة في إتاحة التعليم هي خفض التفاوت في الدخل السوقي.

قيود على الاقتصادات النامية

تراجعت زيادة التفاوت في الاقتصادات المتقدمة على مدى العقود الأخيرة مقارنة بالفجوة بين الاقتصادات النامية والاقتصادات المتقدمة.

وتعزى زيادة التفاوت الكبيرة في الاقتصادات النامية بدرجة كبيرة لمحدودية تأثير سياسة المالية العامة من حيث إعادة التوزيع لدى هذه البلدان. ويدل ذلك بدوره على انخفاض مستويات الضرائب والإنفاق العام واستخدام عدد أقل من الضرائب التصاعدية وأدوات الإنفاق.

وتتجاوز الضرائب في الاقتصادات المتقدمة في المتوسط ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، بينما تكون أقل بكثير عموما في الاقتصادات النامية (عدا أوروبا الصاعدة)، في مستوى ١٥ إلى ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي (راجع الرسم البياني ٣). ونتيجة لذلك، يكون الإنفاق الحكومي أقل كثيرا في الاقتصادات النامية، لا سيما في آسيا والمحيط الهادئ وإفريقيا جنوب الصحراء، حيث يفسر انخفاض مستوى الإنفاق على التحويلات معظم الفرق.

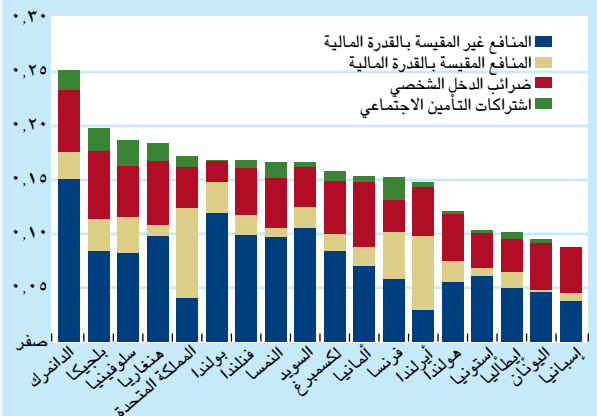
وعلى سبيل المثال، بينت دراسة أجريت في أوائل الألفينات أن سياسة المالية العامة يمكن أن تفسر نحو ثلاثة أرباع الفرق بين أمريكا اللاتينية والاقتصادات الأوروبية المتقدمة في تفاوت الدخل المتاح للإنفاق. ففي ستة من بلدان أمريكا اللاتينية (الأرجنتين والبرازيل

الرسم البياني ٢

نحو المساواة

يكون للمنافع المتاحة للجميع التأثير الأكبر على عدم المساواة.

(تناقص في معامل جيني في بلدان الاتحاد الأوروبي نتيجة للضرائب والتحويلات)

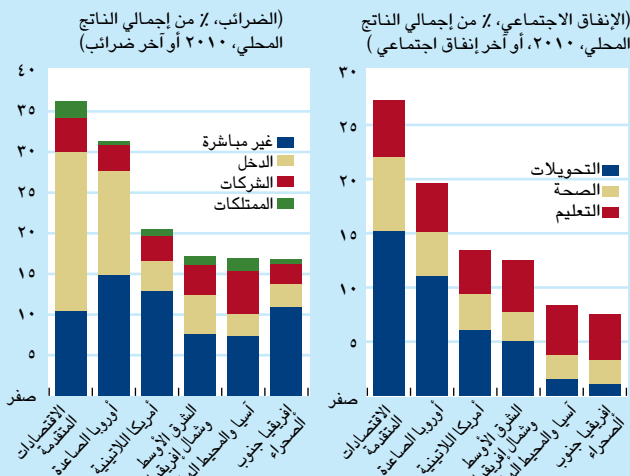


المصدر: Bastagli, Coady, and Gupta (2012) دراسة. ملاحظة: السياسات المحاكاة تعكس السياسات التي كانت سارية في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، مع تغير التوزيع الدقيقة حسب البلد. والأعراض العرض، تظهر تأثيرات الضرائب والتحويلات المختلفة حسب معامل جيني مرصوفة، رغم أن التأثير الكلي الموحد لا يمثل بالمعنى الحرفي مجموع تأثير كل ضريبة وكل تحويل.

الرسم البياني ٣

مزيد من الموارد ومزيد من الإنفاق

توجد في الاقتصادات المتقدمة مستويات أعلى من ضرائب الدخل والإنفاق الاجتماعي.



المصدر: Bastagli, Coady, and Gupta (2012) دراسة

وفي جانب الضرائب، يمكن أن تؤدي تدابير الإيراد التصاعدية إلى تفادي الحاجة إلى إحداث خفض كبير في التحويلات، رغم محدودية فعالية تلك التدابير إذا كانت الضرائب مرتفعة بالفعل. ويمكن أن يؤدي القضاء على فرص التهرب الضريبي والتحايل الضريبي، التي تستفيد

وفي عدد كبير من الاقتصادات، أدت الإصلاحات التي اعتمدت منذ منتصف التسعينات إلى خفض المنافع الاجتماعية، لا سيما إعانات البطالة والمساعدة الاجتماعية، مع خفض معدلات ضريبة الدخل أيضاً، وخصوصاً في مستويات الدخل الأعلى.

يجب خلال الفترة المقبلة من التشديد المالي أن تُعنى إصلاحات السياسة بحماية الدور المنوط بالضرائب والإنفاق في مجال إعادة توزيع الدخل.

منها عادة فئات الدخل الأعلى بالدرجة الأولى، إلى تحسين كفاءة النظام الضريبي وكذلك تأثيره التوزيعي، كما يمكن أن تؤدي إليه أيضاً زيادة الاعتماد على الضرائب التصاعدية للثروة والملكية.

تعزيز إعادة توزيع الدخل في الاقتصادات النامية

يمكن التحدي الذي تواجهه الدول النامية في وضع سياسة للمالية العامة تعزز إعادة توزيع الدخل مع القيام في الوقت نفسه بتشجيع النمو والحفاظ على استمرارية المالية العامة. وسيقتضي ذلك تعزيز قدرة الحكومات على تعبئة الموارد وتنفيذ عدد أكبر من برامج الإنفاق التي تعيد توزيع الدخل.

وفي جانب الضرائب، ينبغي أن يكون التركيز على توسيع الأوعية الضريبية وليس زيادة المعدلات الضريبية. ومن شأن التوسع في أوعية ضريبة الشركات وضريبة الدخل الشخصي، بالحد من الإعفاءات الضريبية وسد الثغرات وتحسين الامتثال الضريبي، أن يرفع الإيرادات لتمويل التحويلات التي تعيد توزيع الدخل. ومن شأن توسيع وعاء ضريبة الاستهلاك، بفرض ضريبة للقيمة المضافة مثلاً، أن يزيد إيرادات الضرائب. ويمكن تصميم ضرائب الاستهلاك هذه بحيث تتجنب التأثيرات الضارة المتعلقة بالتوزيع، بإعفاء الشركات الصغيرة مثلاً وتطبيق رسوم إنتاج على السلع الكمالية.

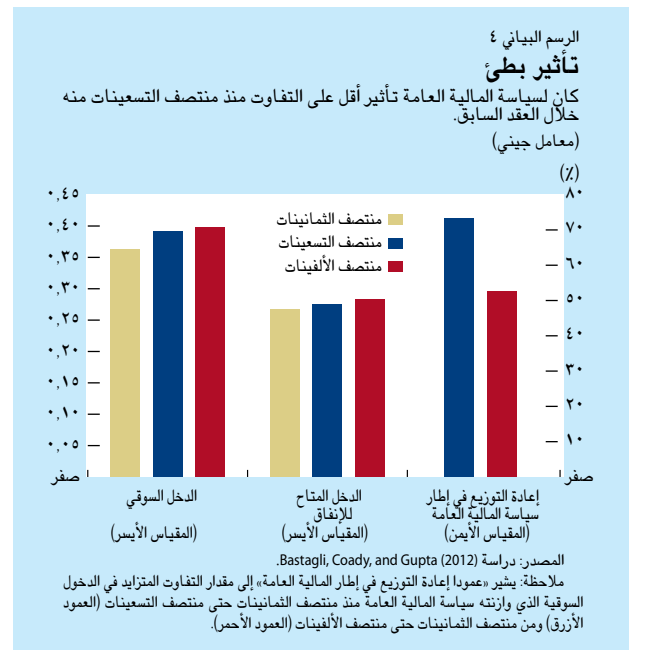
غير أن محدودية الإيرادات وزيادة الطلب على هذه الموارد لتمويل التنمية تعنيان أنه من الضروري أن يصبح للإنفاق العام دور أكبر في توزيع الدخل. ويمكن تحقيق ذلك بزيادة الاعتماد على النفقات الاجتماعية الموجهة للمستحقين، وليس للجميع، واستهداف حماية الأسر المعيشية المعرضة للمخاطر، وتحسين المخرجات التعليمية والصحية للأسر الفقيرة. ويمكن أن يوفر عدد كبير من البلدان أموالاً كثيرة بإلغاء الدعم العام على الأسعار، لما له من تكلفة مرتفعة ولافتقاره إلى الكفاءة. وترتبط برامج التحويلات النقدية المشروطة بالمنافع المقدمة للأسر المعيشية بالاستثمار في تعليم أفراد الأسرة وصحتهم. وقد نجحت هذه البرامج في كثير من البلدان النامية وينبغي أن تسهم بدور أكبر في استراتيجيات الحماية الاجتماعية. ويمثل التوسع في تغطية نظم المعاشات التقاعدية العامة وسيلة فعالة أخرى للحد من التفاوت. وحيثما يواجه ذلك التوسع معوقات قصيرة الأجل في القدرات الإدارية والمالية العامة، يمكن أن يكون هناك مبرر للتوسع في استخدام «المعاشات التقاعدية الاجتماعية» إلى أن يصبح من الممكن توسيع مظلة المعاشات التقاعدية. ■

فرانيسكا باستالي زميلة بحث في كلية لندن للاقتصاد؛ وديفيد كودي نائب رئيس شعبة؛ وسانجيف غوبتا نائب مدير، وكلاهما في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

ويبعث تدهور تأثير السياسات المالية العامة من حيث إعادة توزيع الدخل إلى مزيد من القلق نظراً لأنه يجب على عدد كبير من الاقتصادات المتقدمة خفض الإنفاق وزيادة الضرائب على مدى العقد القادم من أجل خفض الدين العام المرتفع. وكانت عمليات خفض التي تنقرر في المالية العامة في الماضي تسفر عن زيادات قصيرة الأجل في التفاوت نتيجة تزايد البطالة، وخصوصاً بين العمالة غير الماهرة، والاعتماد الشديد على خفض الإنفاق.

وخلال الفترة المقبلة من التشديد المالي، يجب أن تُعنى إصلاحات السياسة بحماية الدور المنوط بالضرائب والإنفاق في مجال إعادة توزيع الدخل.

وعلى المدى القصير، يمكن أن تخفف سياسة المالية العامة من التأثير الضار للتشديد المالي من خلال ما يعرف بأدوات التثبيت التلقائي، مثل إعانات البطالة. ويمكن تخفيف آثار خفض الإنفاق الذي يزيد من التفاوت بحماية المنافع الاجتماعية الأكثر تدرجا وتحسين توجيهها للمستحقين. وقد استخدم هذا المنهج في الدانمرك وألمانيا وأيسلندا والسويد. ويمكن أن تؤدي الإصلاحات في الإنفاق المرتبط بدرجة أقل بإعادة توزيع الدخل، مثل التمويل العسكري، والدعم، وأجور القطاع العام، إلى تقليص الحاجة إلى خفض التحويلات الاجتماعية التي تسهم بدور أكبر في إعادة توزيع الدخل. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد التوسع في برامج سوق العمل النشطة، مثل دعم البحث عن وظائف، ودعم الأجور الموجه للمستحقين، وبرامج التدريب، في التعجيل بتوظيف العمالة عندما يستأنف النمو الاقتصادي.



يستند هذا المقال إلى مذكرة للمناقشة ٠٨/١٢ لخبراء الصندوق، أعدها المؤلفون، بعنوان «تفاوت الدخل وسياسة المالية العامة».