ديسمبر ٢٠١٨

التمويل والتنمية

لمحة عن شخصية
كلوديا غولدين صفحة ٤٠

إفريقيا تُحسِّن أداءها
صفحة ٤٨

جيل جديد من مسؤولي الأجهزة التنظيمية؟
صفحة ٥٤

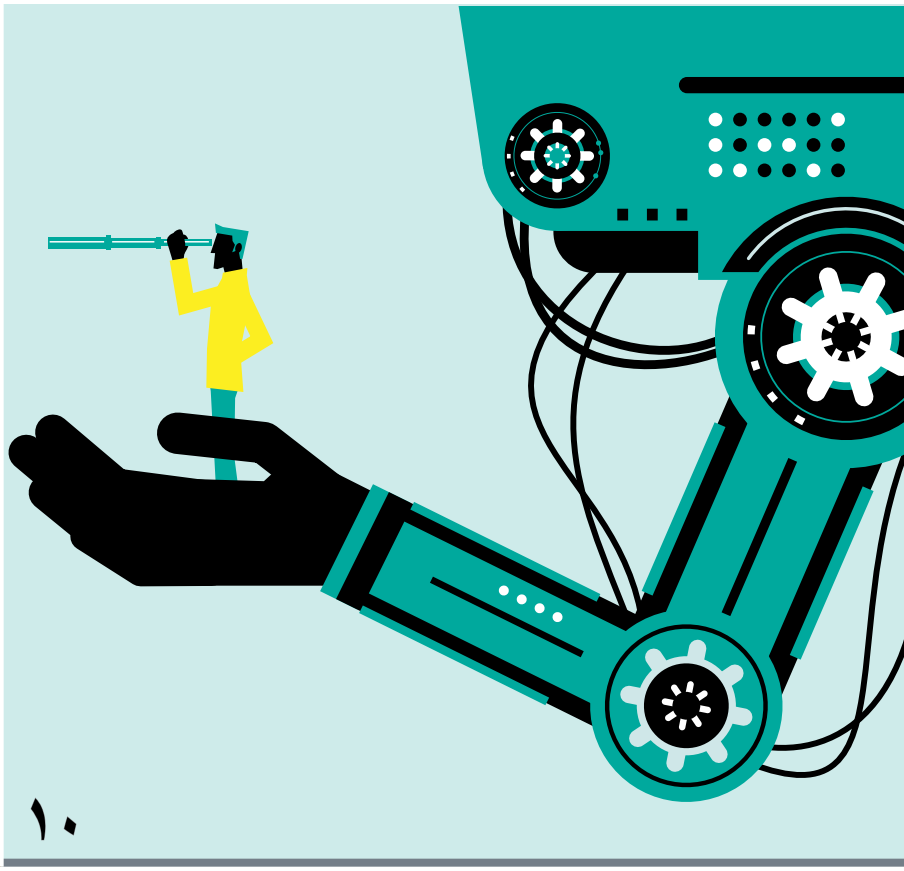
عصر انعدام الأمن

إعادة النظر في العقد الاجتماعي

صندوق النقد الدولي

المحتويات

ساهم في تغذية الاستياء ما نشأ من مخاوف بشأن تباطؤ التقدم الاقتصادي وبواعث القلق تجاه المستقبل



١٠

عصر انعدام الأمن

٤ **عقد اجتماعي جديد**
تبديد المخاوف من التكنولوجيا والعولمة يتطلب إعادة النظر في حقوق المواطنة والتزاماتها
نعمت شفيق

١٠ **إعادة النظر في الحماية الاجتماعية**
هناك حاجة إلى نظم جديدة لا تعتمد على عقود التوظيف
ميشال روتكووسكي

١٤ **وجهة نظر: ليس هناك من هو فقير على المشاركة**
توفير المستوى الأساسي من الحماية الاجتماعية في متناول الجميع في كل مكان تقريبا
مايكل سيشون

١٦ **مد وجزر**
في ظل التغيرات الاجتماعية الجذرية أصبح دور دولة الرعاية ضروريا أكثر من أي وقت مضى
نيكولاس بار

٢٠ **البحث عن التوازن**
تسعى الصين جاهدة إلى تطويع الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات اقتصاد السوق
كين ويلز

٢٤ **خلق الحيز المالي**
السياسات الضريبية الأكثر ذكاءً يمكن أن تساهم في تعزيز سياسات الرعاية الاجتماعية
ديفيد كودي

٢٨ **توجيه الرعاية للفقراء**
الاقتصادات النامية تواجه تحديات من نوع خاص في توفير الحماية الاجتماعية
ريما حنان وعدنان خان وبنجامين أولكن

٣٢ **موجبات الحماية الاجتماعية المعممة**
كل إنسان معرض لفترة من الضعف في حياته
إيزابيل أورتيز

التمويل والتنمية
التمويل والتنمية
مجلة فصلية تصدر عن صندوق النقد الدولي
ديسمبر ٢٠١٨ | العدد ٥٥ | الرقم ٤

وفي هذا العدد أيضا

٣٥ **يد العون**
في اليابان، امرأتان تخوضان معترك الحياة
بيتر لانغان وريما ناناناتي

٤٤ **كلام صريح: التطهير**
البلدان تكثف جهودها لمنع المجرمين من غسل أموال تقدر قيمتها بالتريليونات
رودا ويكس–براون

٤٦ **إحداث تغيير ملحوظ**
موريس أوبستفيلد يتحدث عن فترة عمله في منصب كبير الاقتصاديين بصندوق النقد الدولي
جيتا بات

٤٨ **القدرة التنافسية لإفريقيا**
التكامل الاقتصادي يمكن أن يجعل للقارة دورا مؤثرا في العالم
هيبوليت فوفاك

٥٤ **أكاديمية الأزمات**
فرسان حقبة الأزمة المالية العالمية يمررون خبرتهم للجيل القادم من مسؤولي الأجهزة التنظيمية
كريس فيليش

٥٨ **وجهة نظر:**
عودة حراس السندات
هل ستضغط الأسواق على سياسة المالية العامة مرة أخرى؟
راماناما راماسوامي

أبواب ثابتة

٣٨ عودة إلى الأسس
ما هو الدخل الأساسي المُعمَّم؟
المؤيدون يرحبون ببساطته وعدالته، والمتشككون يشعرون بالقلق إزاء تكلفته وحوافزه على المالية العامة
ماورا فرانشيزي ودلفين برادي

٤٠ شخصيات اقتصادية
رحالة عبر الزمن
بيتر ووكر يقدم لمحة عن حياة **كلوديا غولدين**، صاحبة العمل الرائد في دراسة دور المرأة في الاقتصاد

٥٢ تأمل معي
حركة مستمرة
الهجرة بما لها من مزايا وعيوب تتزايد على مستوى العالم
جيا فينغ

٥٤ في خندق العمل
فرصة لالتقاط الأنفاس
باتريك هونوهان يوضح كيف ساعد الصندوق آيرلندا في التغلب على أزمتها المالية

٦٠ استعراض الكتب
إسرائيل والاقتصاد العالمي: قوة العولمة، عساف رازين
العولمة وعدم المساواة، إلهانان هيلبمان

عقد اجتماعي جديد

بينما يسعى العالم للتصدي إلى تزايد التيارات الشعبوية والقومية، يتبدى لنا بوضوح أن انعدام الأمن الاقتصادي يشكل جوهر مشاعر الاستياء السائدة في معظمها. ففي أعقاب الأزمة المالية العالمية، أخذ الناخبون في البلدان الغنية يفقدون الثقة في قدرة الدولة على حمايتهم. فما كان من التغييرات الجذرية التي تكتسح أسواق العمل، نتيجة زيادة التطور التكنولوجي واستمرار العولمة، إلا أن رسخت هذا الشعور بالقلق. وفي الوقت نفسه، ظل الناس في البلدان الفقيرة غير قادرين حتى على تأمين مستويات المعيشة الأساسية، بينما يخاطر كثيرون بحياتهم بحثا عن مستقبل أكثر رخاء.

وقد حفز ذلك الكثيرين على إعادة النظر في قضية الحماية الاجتماعية. وتسلط مجلة التمويل والتنمية الضوء في هذا العدد على الجهود المبذولة في هذا الشأن. ونسعى إلى تحقيق هذا الهدف من خلال العمل المشترك مع «كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية» التي أطلقت في العام الماضي مشروعا بحثيا لإعادة تعريف دولة الرعاية.

وفي هذا الصدد كتبت السيدة نعمت شفيق، مدير كلية لندن للاقتصاد «إن التوصل إلى عقد اجتماعي جديد أمر ضروري لاستعادة الشعور بالأمن والحفاظ على التأييد السياسي للاقتصادات والمجتمعات المفتوحة». ولكن كيف يبدو مثل هذا العقد في الواقع العملي؟ ففي ظل «اقتصاد العربة» أصبحت مسؤولية رعاية العاملين أمرا مبهما. ومع الاستمرار في عملية الأتمتة، أصبح بعض العمال يجدون أنفسهم مهمشين، بلا أي احتمالات للتوظيف على الإطلاق. كذلك تؤدي شيخوخة السكان إلى ازدياد أعباء رعاية المسنين، بينما تنكمش أعداد العمالة الشابة. فالإنجازات التي تتحقق على صعيد الرعاية الصحية تعني أن بإمكاننا جميعا أن نعيش لفترات أطول. ومع ذلك، فإن حتى الرعاية الأساسية ليست في متناول كثير من الفقراء.

وسواء كان الحل من خلال تطبيق الدخل الأساسي المعمم، أو تحسين توجيه شبكات الأمان الحالية إلى المستحقين، أو زيادة الاستثمار في التعليم والصحة، أو مزيج من كل هذه السياسات، سوف يتعين على كل مجتمع إيجاد الحل الذي يتفق مع سماته المميزة. وينطبق المبدأ نفسه على القضية الجدلية المتعلقة بكيفية تغطية نفقات الحماية الاجتماعية. فالأمر في نهاية المطاف يتوقف على الاختيار السياسي. وفي هذا العصر الذي يعوزه الأمن، ينبغي أن نبادر بالعمل لتقوية الروابط التي تجمعنا. FD

كاميلا لوند أندرسن، رئيس التحرير

على الغلاف

الطابع المتغير للعمل يفرض التحديات على فعالية سياسات التأمين الاجتماعي في العصر الصناعي. ويبرز غلاف عدد ديسمبر ٢٠١٨ من مجلة التمويل والتنمية للرسام مايكل واراكسا الفرق الشاسع بين الذين تشملهم التغطية والذين يتركون لمواجهة العاصفة.

التمويل والتنمية
مجلة فصلية تصدر عن صندوق النقد الدولي

رئيس التحرير:
كاميلا لوند أندرسن

مدير التحرير:
مورين بيرك

محررون أوائل:
غلين غوتسيليغ
ناتالي راميريز–دجومينا
كريس ويليز

محررون مساعدون:
ماري بورسيكوت
بروس إدواردس

محرر المحتوى الرقمي:
رحيم كناني

محرر الطبعة الإلكترونية:
ليجون لي

مدير الإنتاج:
نيكول برينن–كيماني

محرر النسخ:
لوسي مورواليس

مستشارو رئيس التحرير:

برناردين آكيتوبي	توماس هلبلينغ
سيلين آلارد	لورا كودريس
باس باكر	توماسو مانسيني–غريفولي
ستيفين بارنيت	جيان ماريا ميليس–فيريتي
نيكوليتا باتيني	إنجي أوتكر
هيلج برغر	كاتريونا بيرفيلد
بول كاشين	أوما راماكريشنان
لويس كوبيدو	عبد الحق الصنهاجي
ألفريدو كوفاز	آليسون ستوارت
روبا دوتاغوبتا	

© ٢٠١٨ صندوق النقد الدولي. جميع الحقوق محفوظة. للحصول على تصريح بإعادة طبع أو نسخ أي محتوى من مجلة التمويل والتنمية، يقدم طلب إلكتروني على الاستمارة المتاحة على الموقع التالي: (www.imf.org/external/terms.htm) أو بإرسال بريد إلكتروني إلى copyright@imf.org. ويمكن أيضا الحصول على تصريح للأغراض التجارية مقابل رسم رمزي من مركز تراخيص النشر Copyright Clearance Center في العنوان الإلكتروني التالي: (www.copyright.com).

الآراء الواردة في المقالات وغيرها من المواد تعبِّر عن أصحابها ولا تعبِّر بالضرورة عن سياسة صندوق النقد الدولي.

للاستفسار بشأن خدمات الاشتراك وتغيير العنوان والإعلان:

IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC, 20090, USA
Telephone: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. English edition ISSN 0145-1707

FSC FPO

LSE
كلية لندن
للاقتصاد
والعلوم السياسية

٢٥ فبراير – ٢ مارس ٢٠١٩

New World DisOrders

مهرجان كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١٩

سلسلة من الفعاليات، المتاحة للحضور مجانا والمفتوحة للجميع، تبحث في كيفية معالجة علم الاجتماع للقضايا العالمية.

lse.ac.uk /festival

#LSEFestival

يمكن الاطلاع على البرنامج الكامل ومعلومات حجز التذاكر عبر شبكة الإنترنت في يناير ٢٠١٩

عقد اجتماعي جديد

تبديد المخاوف من التكنولوجيا والعولمة يتطلب إعادة النظر في حقوق المواطنة والتزاماتها

نعمت شفيق

نحن نعيش في عصر يعوزه الأمن. وهناك رفض متزايد لقيم الديمقراطية الليبرالية والاقتصاد الليبرالي والنظام الدولي القائم على القواعد — رغم أنها جميعاً حققت تقدماً للأغلبية الساحقة من الناس. وساهم في تغذية هذا الاستياء ما نشأ من مخاوف بشأن تباطؤ التقدم الاقتصادي، ولا سيما في الاقتصادات المتقدمة، وجمود الإنتاجية والحركية الاجتماعية، وبواعث القلق تجاه المستقبل التي أحدثتها التحولات الديمغرافية والتكنولوجية.

ونرى انعكاساً لذلك في المجال السياسي. فغضب الجماهير وفقدانها الثقة في النخب، اللذان تفاقما بسبب الأزمة المالية، أديا إلى تنامي التأييد للساسة ذوي التوجهات القومية المتطرفة والبعيدة عن الليبرالية. ونرى انعكاسه في الأدلة المتزايدة على تراجُع الرفاهية وانخفاض الثقة من منظور المواطنين في بلدان كثيرة. ورغم اختلاف الأسباب وراء شعورنا بالاستياء، فإنها تشير جميعاً إلى ضرورة إنعاش حياتنا السياسية والاقتصادية وتجديد عقدنا الاجتماعي لبث شعور أكبر بالأمن والثقة في نفوس المواطنين إزاء التغيرات الوشيكة.

فما السبب في عدم شعور الكثيرين بالسعادة في بعض بلدان العالم الأكثر نجاحاً؟ إن عدم المساواة يشكل سبباً أساسياً وراء ذلك، مثله مثل الخوف مما يحمله المستقبل والذي تسببت فيه الأتمتة وشيخوخة السكان. ورغم زيادة المساواة بين البلدان على مستوى العالم، كانت هناك آثار مختلفة على توزيع الدخل داخل كل بلد. فكانت المنافع هائلة بالنسبة للطبقة المتوسطة في الأسواق الصاعدة والطبقة التي تمثل أغنى ١٪ على مستوى العالم، بينما كانت المعاناة نصيب الطبقة المتوسطة في الاقتصادات المتقدمة. ويشعر الآباء في كثير من البلدان بالقلق على مستقبل أبنائهم في مواجهة ارتفاع تكاليف التعليم والمساكن، مع انخفاض جودة الوظائف وضعف المزايا المصاحبة لها.

دعوات المنادين بالحمائية

ويلقي الكثيرون باللائمة على العولمة والتكنولوجيا، لكني أود التركيز بدرجة أكبر على فشل عقدنا الاجتماعي في التعامل بصورة سليمة مع العواقب المترتبة على كل منهما. فعقدنا الاجتماعي — وهو ما أقصد به حقوق المواطنة والتزاماتها — أصبح الآن عقداً بالياً بسبب العولمة المفرطة وفترة التقشف التي أعقبت الأزمة المالية. فقد أدى التقدم في الأتمتة وزيادة حدة المنافسة العالمية إلى خفض أجور العمالة الأقل مهارة. ونتيجة لذلك، يدعو الكثيرون إلى زيادة الحمائية أو يلقون اللوم على المهاجرين. لكن الحل لا يكمن في التراجع عن العولمة والعودة إلى صوامعنا الوطنية المنفردة، إنما الحل هو إعادة النظر في عقدنا الاجتماعي لمعالجة هذه التوترات ومساعدة الناس على التكيف مع المستجدات.

وجاء تباطؤ النمو منذ فترة «الركود الكبير» ليضاعف التأثير المترتب على كل هذه المستجدات. فقد كشفت دراسة أجراها مؤخراً معهد مكنزي العالمي وشملت ٢٥ اقتصاداً متقدماً أن ما يتراوح بين ٦٥٪ و٧٠٪ من الأسر (أو ٥٤٠ مليون إلى ٥٨٠ مليون فرد) تعرضوا لثبات الدخل أو انخفاضه قبل خصم الضرائب والتحويلات في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤. وعندما يصبح النمو بطيئاً، يصبح الناس أقل سخاء وسماحة.

ولا شك أن سياسة المالية العامة خفضت هذا الهبوط إلى نسبة ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من الدخل المتاح للإنفاق، أو بعد خصم الضريبة، طبقاً لدراسة معهد مكنزي الصادرة عام ٢٠١٦ تحت عنوان «أبناء أفقر من الآباء؟ دخول ثابتة أو متراجعة في الاقتصادات المتقدمة؟». وحققت شبكات الأمان الاجتماعي أداءً جيداً للغاية في الولايات المتحدة، إذ تمكنت بالتدريج من تحويل انخفاض الدخول المتأتية من السوق والذي بلغت نسبته ٤٪ إلى زيادة بنسبة ١٪ في الدخول المتاحة للإنفاق. وساعدت خطة التحفيز التي أطلقتها إدارة أوباما على إحداث هذا التغيير البالغ خمس نقاط مئوية، حيث وجهت إلى الأسر تحويلات تجاوزت ٣٥٠ مليار دولار أمريكي في صورة إعفاءات ضريبية ومساعدات للعمالة التي تضررت من الهبوط الاقتصادي. أما في فرنسا، فقد تمكنت شبكة الأمان الاجتماعي من تحقيق زيادة قدرها ٣ نقاط مئوية في المستوى الوسيط للدخل المتاح للإنفاق مقارنة بمستوى الدخل الوسيط المتحقق من السوق، بينما تقدم المملكة المتحدة تحويلات كافية لتعويض انخفاض الدخل من السوق بصورة كاملة.

صدمة المستقبل

وبالرغم من أن سياسات إعادة توزيع الدخل خففت الضربات التي أصابت الأسر الأقل دخلاً من جراء الركود الكبير، فإنها ساهمت أيضاً في تراكم ديون ضخمة نتيجة التكاليف المباشرة وغير المباشرة للأزمة. ولخفض هذه التكاليف، لجأ الكثير من البلدان في وقت لاحق إلى إجراء تخفيضات في الإنفاق على الرعاية الاجتماعية، مما أسفر عن ظهور شكاوى اجتماعية حيث شعرت المجتمعات بتعرضها للإهمال كما شعر الأفراد بفقدان الكرامة وانعدام القدرة على توجيه مصائرهم. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، تذهب دراسة Fetzer (2018) إلى أن التخفيضات التي طالت الرعاية الاجتماعية وقع تأثيرها الأكبر على المناطق التي أعطت أصواتها في نهاية المطاف لحزب استقلال المملكة المتحدة الشعبوي وأيدت الانسحاب من الاتحاد الأوروبي. وأدى اقتران العولمة بالأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ وإجراءات التقشف المترتبة عليها إلى صدمة حادة واجهها الكثير من الناس في ظل شبكة أمان هزيلة للغاية كان من المفترض أن توفر الدعم لهم.

ويشكل الخوف من المستقبل مصدراً آخر للاستياء العام. ولهذا الخوف جذور عميقة في التوقعات التي تفيد بأن الأتمتة ستؤدي إلى إلغاء أنواع كثيرة من العمل الروتيني والمتكرر مع خلق طلب أكبر على العمالة ذات المهارات الفائقة. ومما فاقم الشعور بالقلق زيادة أنواع العمل المؤقت بأجور منخفضة ومزايا ضئيلة أو معدومة. وبينما يجد بعض الناس ميزات في ترتيبات العمل هذه وما تحققه من مرونة أكبر، فإن البعض الآخر يجدها مصدراً كبيراً لانعدام الأمن الاقتصادي. فالعمل المؤقت يُضعِف كلاً من الصحة البدنية والذهنية حيث يفقد الأفراد الشعور بقدرتهم على اتخاذ قراراتهم المصيرية بمحض إرادتهم.

وعلاوة على ذلك، هناك خطر يتمثل في إمكانية أن تؤدي الأتمتة إلى انقسام أسواق العمل في المستقبل لصالح الحاصلين على مستوى أعلى من التعليم. ويتوقع المكتب الأمريكي لإحصاءات العمل أن تنشأ بين عامي ٢٠١٤ و٢٠٢٤ ست وظائف جديدة بأجور منخفضة لمقدمي الخدمات المساعدة في مجال الرعاية الشخصية والصحة المنزلية مقابل كل وظيفة مجزية في مجال تطوير البرمجيات.

وقد تجسدت مشاعر القلق تلك في الساحة السياسية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، كشفت دراسة Delsman (قيد الإصدار) أن دونالد ترامب حصل في انتخابات الرئاسة عام ٢٠١٦ على أصوات إحدى وعشرين من الاثنتين والعشرين ولاية الأكثر تعرضاً لمخاطر إحلال الأتمتة محل الوظائف التقليدية، بينما حصلت هيلاري كلينتون على تأييد كل الولايات الخمس عشرة الأقل تعرضاً لهذه المخاطر.

تقسيم المسؤوليات

وتُبرز ردة الفعل العنيفة هذه ضرورة وجود عقد اجتماعي جديد يتلاءم مع معطيات الواقع الاقتصادي المتغيرة ويكفل التعامل بصورة أفضل مع الانعكاسات الاجتماعية للعولمة. ويشمل هذا العقد الاجتماعي سداد الضرائب مقابل الاستفادة من السلع العامة، وكيفية رعاية المجتمع لكبار السن والشباب وأصحاب الإعاقات، ومن تعرضوا لظروف عصيبة. ولأن العقد الاجتماعي يسترشد بالقيم في الأساس، فإنه يتيح حلولاً تختلف باختلاف المجتمعات.

ومع ذلك، سيتعين على كل مجتمع أن يفكر في تحديد المستفيدين من شبكة الأمان الاجتماعي، وهي الآلية التي نقوم من خلالها بتجميع المخاطر وموازنة جانب من تأثير الحظ على فرص الحياة. وسيكون على كل مجتمع أيضاً تحديد خياراته بشأن تقسيم المسؤوليات بين الأسر والقطاع التطوعي والسوق والدولة. وترجع أهمية ذلك إلى كون دولة الرعاية هي أيضاً آلية إرساء المساواة بين جميع المواطنين حتى يتمكنوا من المشاركة الكاملة في الحياة العامة.

وهناك أسئلة جوهرية ينبغي الإجابة عنها، وهي أسئلة زادت تعقيداً في المجتمعات الأقل تجانساً والأكثر عولمة. فمن هم الذين نشعر تجاههم بالتزامات الرعاية والمشاركة في المخاطر؟ وما هي المسؤوليات المصاحبة لهذه الالتزامات؟ وإلى أي مدى تمتد الالتزامات إلى أبعد من نطاق الأُسَر لتشمل المجتمعات المحلية أو المناطق الأخرى؟ وماذا عن الفقراء في أجزاء أخرى من العالم؟ وهل نحن ملزمون بترك نصيب من رأس المال المادي والاجتماعي والطبيعي للأجيال القادمة يساوي، على الأقل، ما تركه لنا السابقون؟

وفي إطار العقد الاجتماعي الجديد، قد نحتاج إلى إعادة إدخال عنصر المعاملة بالمثل والتأمين في تقديم الرعاية الاجتماعية. فهناك تصور خطير مفاده أن هناك «أناساً يعملون بجد» وآخرين ؟يستغلون ترتيبات الرعاية»، إلا أن الواقع يقول، مثلما أوضح جون هيلز الأستاذ في كلية لندن للاقتصاد فيما يخص المملكة المتحدة، إن الأغلبية العظمى من الناس يحصلون طوال حياتهم (في شكل تعليم ورعاية صحية ومعاشات تقاعد) على قدر يكاد يتساوى مع ما ينفقون من أموال (على هيئة ضرائب أثناء فترة عملهم). والأغنياء يدفعون ضرائب أكثر لكنهم غالباً ما يعيشون فترة أطول، ومن ثم يستفيدون أكثر من معاشات التقاعد والرعاية الصحية عند تقدمهم في العمر.

مزايا معممة؟

ولعلنا بحاجة إلى إعادة النظر في الميزات السياسية والاجتماعية التي تتيحها المزايا المعممة، وهي وسيلة أفضل للحصول على التأييد السياسي وضمان الجودة. وقد كان مقصد وليم بيفريدج، الأستاذ في كلية لندن للاقتصاد ومؤسِّس دولة الرعاية في المملكة المتحدة، هو أن تكون هذه الدولة قائمة على مفهوم التأمين الاجتماعي المعمم. وقد انقطعت هذه الصلة بالمقصد الأساسي مع تزايد الاعتماد على الضرائب العامة في تمويل شبكة الأمان الاجتماعي، وتفضيل بعض المواطنين الانسحاب منها للاشتراك في برامج يقدمها القطاع الخاص. وذكر ريتشارد تيتموس، أحد رواد البحث الاجتماعي في بريطانيا، أن «الخدمات التمييزية التي تقدَّم للفقراء بصورة منفصلة دائماً ما تكون ضعيفة الجودة». ومن ثم، فإذا ظلت الشرائح الموسرة منخرطة في الخدمات العامة، يمكن أن يستمر الشعور بالالتزام المشترك ويستمر الضغط للتمسك بالمعايير الموضوعة في هذا الصدد.

فكيف يمكن للعقد الاجتماعي الجديد أن يعالج مشكلة عدم المساواة؟ تُعلَّق أهمية كبرى في المدى المتوسط على السياسات التي تسمى سياسات ما قبل التوزيع — وهي المتعلقة بالتعليم، والحركية الاجتماعية، واستثمارات البنية التحتية في المناطق الأفقر، ونشر تحسينات الإنتاجية على أوسع نطاق. فالبلدان ذات الحركية الاجتماعية الأكبر تحقق معدلات نمو أسرع نظراً لكفاءتها في التوفيق بين الأفراد والوظائف المناسبة لهم، مما يولِّد مستوى أعلى من الإنتاجية (دراسة Hassler 1998). وقد تكون أفضل طريقة لتعزيز الابتكار والإنتاجية هي إتاحة فرصة للأفراد «أمثال آينشتاين من المغمورين» الذين همشتهم ظروف نشأتهم (دراسة Van Reenen and others 2018). ومن شأن زيادة الاستثمار في التعليم على نحو يحقق المساواة في الفرص والنتائج أن يثمر عائداً مرتفعاً ويعزز الثقة في عدالة النظام.

الكبار والصغار

وهناك مشكلة جسيمة نواجهها أيضاً في تحقيق العدالة بين الأجيال. فكثير من المجتمعات التي ترتفع فيها نسبة الشيخوخة تنفق الآن على الكبار أكثر مما تنفق على الصغار. وتوضح البيانات الواردة من «منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي» أن الإنفاق على معاشات التقاعد يرتفع بنسبة ٠,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي مقابل كل ارتفاع بمقدار سنة في عمر الناخب الوسيط (دراسة Ebbinghaus and Naumann 2018). وكبار السن يقومون بالتصويت ويتسمون بفعالية كبيرة في حماية مصالحهم — وهو أمر ينبغي للشباب أن يقتدوا به. ولكن كبار السن ينبغي ألا يقصروا اهتمامهم على أبنائهم وأحفادهم (الذين يمكنهم الحصول على الدعم المالي من خلال وصايا التوريث) بل ينبغي أن يمتد إلى أبناء وأحفاد الآخرين لأنهم سيعيشون في المجتمع نفسه. وأحد الحلول لهذه المسألة هو منح الشباب مستحقات مالية يمكن استخدامها لتحسين مهاراتهم على مدار حياتهم. وفي ظل هذا العقد الاجتماعي بين الأجيال سيتمكن الشباب من رد هذا الاستثمار في المستقبل بدفع ضرائب أعلى يمكن توظيفها في تمويل الرعاية اللازمة لكبار السن.

وسوف تستغرق قضايا العدالة والحركية الاجتماعية بين الأجيال وقتاً طويلاً لمعالجتها، مما يتطلب القيام ببعض إعادة التوزيع للدخل على المدى القصير. فالنظم الضريبية أصبحت أقل تصاعدية مع قيام الاقتصادات المتقدمة بتخفيض ضرائب الشركات والمعدلات الضريبية العليا على الدخل الشخصي في الثمانينات والتسعينات علاوة على رفع

> البلدان ذات الحركية الاجتماعية الأكبر تحقق معدلات نمو أسرع نظراً لكفاءتها في التوفيق بين الأفراد والوظائف المناسبة لهم.

ضرائب القيمة المضافة. ويشكل هذا معضلة كبيرة بالنظر إلى اتساع فجوة عدم المساواة بين الدخول المتأتية من السوق. ولأن عدم المساواة في الثروة فاق عدم المساواة في الدخل، ينبغي النظر في فرض ضريبة على الثروات كالتركات والأراضي والعقارات. وتوضح أبحاث الصندوق الصادرة مؤخراً أن تعزيز المساواة يدعم النمو، ومن ثم فإن هذه الإصلاحات قد تساعد أيضاً في إنعاش الاقتصادات بطيئة النمو (دراسة Ostry, Berg, and Tsangarides 2014).

وهناك طريقة أخرى لمعالجة عدم المساواة، وهي وضع حد أدنى للدخول، مما يمكن أن يساعد في ضمان مستوى معيشي معقول حتى لأصحاب الأجور المحدودة. وأنا لست من مؤيدي فكرة الدخل الأساسي المعمم إلا في حالة البلدان الفقيرة التي لا تملك القدرة على إدارة دولة رعاية أو إذا كان الدخل الأساسي المعمم بديلاً لسياسة أسوأ منه مثل دعم الطاقة. ففي معظم الاقتصادات متوسطة الدخل والاقتصادات المتقدمة، سيكون تطبيق الدخل الأساسي المعمم باهظ التكلفة ودون المستوى الذي تحققه دولة الرعاية الكفؤة. كذلك يمكن أن يتسبب تطبيق هذا الدخل في هدم الاعتقاد السائد بأن

علينا إعادة التفاوض حول اختياراتنا السابقة لأنها لم تعد صالحة للظروف الحالية

كل من يستطيع العمل ينبغي أن يعمل، علماً بأنه لا يراعي بالقدر الكافي أهمية العمل البناء لتحقيق السعادة. والواقع أن هناك حلولاً أفضل من ذلك، منها دعم الأجور، والخصومات الضريبية على الدخل المكتسب، ورفع الحد الأدنى للأجور، مع إتاحة الاستفادة من الخدمات مثل التعليم والرعاية الصحية.

مرونة العمل

وهناك مصدران لانعدام الأمن الوظيفي يتعين التصدي لهما، وهما انتشار الوظائف منخفضة الجودة ضئيلة المزايا وتأثير الأتمتة. ولكي ينجح التحول إلى الاقتصادات الرقمية، يجب على الحكومات تسهيل التنقل بين الوظائف وضمان حصول العاملين على نصيب عادل من ثمار هذا التحول. ومن الحلول الممكنة في هذا الصدد ضمان مناخ من العدالة والمساواة في التفاوض على الأجور، واقتسام الأرباح، ومعاملة التعاونيات، وإلا فسيظل المهمشون يصوتون لصالح سياسات كالتي تفرض قيوداً على التجارة أو حركية العمالة، مما يعطل مسيرة تحديث الاقتصاد.

وينبغي أن تتوخى الشركات المرونة في تشغيل العمالة والاستغناء عنها تبعاً للتغيرات الاقتصادية، على أن تقدم لهم إعانات بطالة سخية وفرصاً ملائمة للتدريب والتوظيف. ومن أمثلة هذا النظام ما يسمى في الدنمارك «الأمن الوظيفي المرن» ("Flexicurity")، وهو نظام يعتمد على استعداد الشركات لدفع ضرائب أعلى والتعاون مع الشركاء الاجتماعيين لتلبية احتياجاتها المهارية مقابل زيادة المرونة في قواعد التوظيف. ولسوء الحظ، تشهد معظم البلدان تدهوراً في الإنفاق على تعليم العمالة وتدريبهم، كما قل حافز الإنفاق لدى الشركات نظراً لارتفاع معدل دوران العمالة. ويجب زيادة الاستثمار في التدريب والدعم الانتقالي لتيسير التحول إلى أسواق عمل تلائم المستقبل.

وجدير بالذكر أنه كلما زادت البلدان ثراءً، انخفضت ساعات العمل، وهو اتجاه عام ستؤدي الأتمتة إلى تعجيل وتيرته. وسيكون من المهم الاستفادة من زيادة الإنتاجية المتحققة من الأتمتة في إلغاء المهام الروتينية والمتكررة وتخصيص وقت لإنجاز عمل مفيد أو الاستمتاع بالراحة. ومن الإصلاحات الإيجابية التي أجرتها بلدان مثل الدانمارك وألمانيا وهولندا أنها عززت الحقوق المتعلقة بمعاشات التقاعد والإجازات المدفوعة وتدريب العاملين بدوام جزئي وفي وظائف مؤقتة (وهم غالباً من ذوي المهارات الأقل والأجور الأدنى).

تحوُّل مصدر الدخل

ومع تقدم التكنولوجيا وارتفاع أعمار السكان، ستصبح مدة الحياة العملية أطول وسيحتاج الناس إلى تطوير أدواتهم عدة مرات خلال حياتهم الوظيفية. وستكون البداية موفقة في التكيف مع هذه الظروف إذا تم إلغاء سن التقاعد الإجباري وإزالة اشتراطات السن التي تحدد أهلية الحصول على قروض الطلاب، مثلما فعلت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. بل إن ربط استحقاق المعاشات التقاعدية بمتوسط العمر المتوقع، مثلما هو الحال في هولندا، هو طريقة أفضل لضبط توقعات العمالة.

وعلى المستوى العالمي، يتعين التوصل إلى طريقة لمواجهة التحول الحاد في مصدر الدخل من العمل إلى رأس المال. وكخطوة أولى، ينبغي إلغاء السياسات التي تفرض ضرائب أكبر على العمل، وإن كانت قضايا المنافسة الضريبية على الصعيد الدولي تجعل تحقيق ذلك أمراً صعباً. وسيتسنى إنجاز شوط طويل نحو استعادة الشعور بالعدالة في الاقتصاد العالمي إذا بُذل جهد دولي لضمان إخضاع رأس المال للضريبة في مكانَ حدوث النشاط الاقتصادي، بدلاً من الملاذات الضريبية الخارجية وغيرها من الكيانات «ذات الكفاءة الضريبية».

وخلاصة القول إننا نحتاج إلى عقد اجتماعي جديد لخلق الشعور بالأمن في اقتصادنا الذي تسوده العولمة والتغيرات السريعة. ويتعلق هذا العقد الاجتماعي بطريقة تجميع مواردنا لتوفير السلع العامة التي نتفق على ضرورتها وطريقة دعم المتضررين من الصدمات المعاكسة. وبينما تختلف الاختيارات باختلاف المجتمعات، فإننا جميعاً قد وصلنا إلى مفترق طرق، ويتعين علينا إعادة التفاوض حول اختياراتنا السابقة لأنها لم تعد صالحة للظروف الحالية، كما أنها لا تصلح أبداً لظروف المستقبل. إن التوصل إلى عقد اجتماعي جديد أمر ضروري لاستعادة الشعور بالأمن والحفاظ على التأييد السياسي للاقتصادات والمجتمعات المفتوحة. FD

نعمت شفيق هي مدير كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

المراجع:

Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.

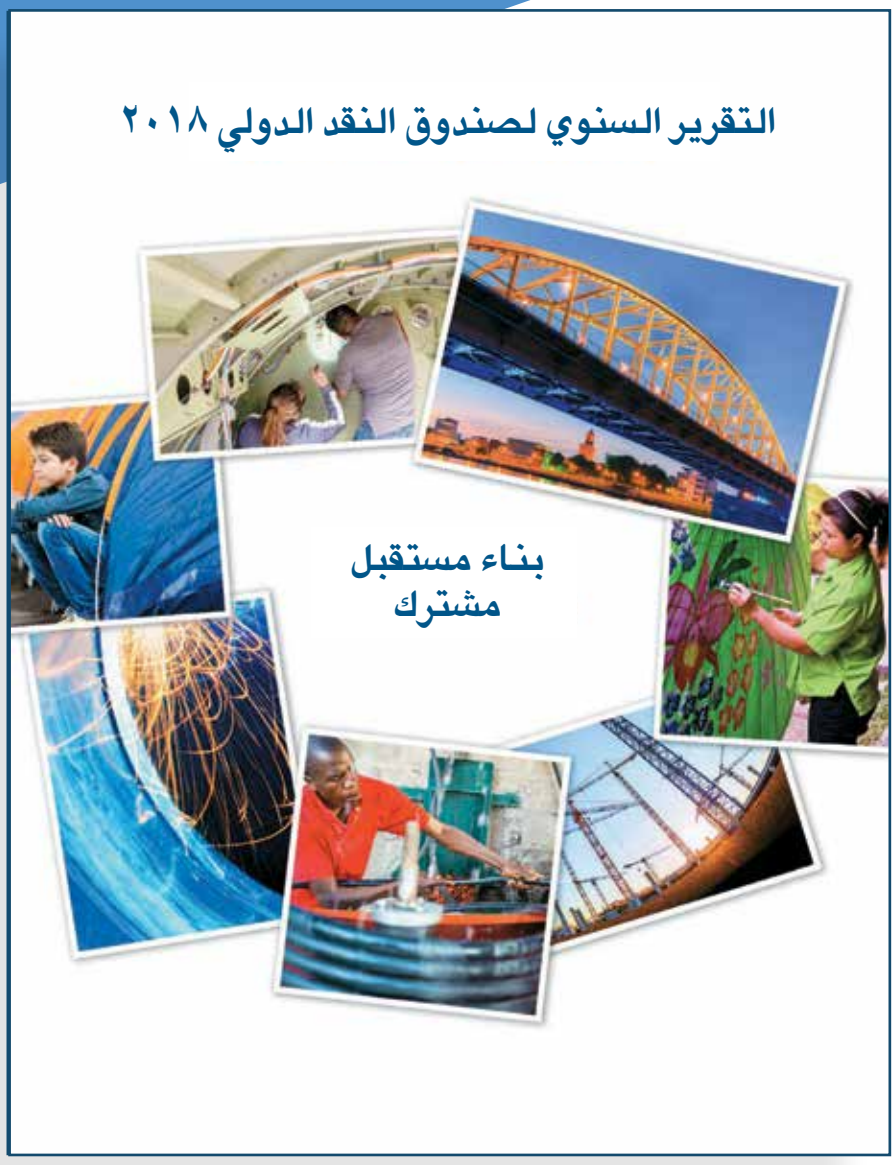
Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.

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

Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.

مطبوعات صندوق النقد الدولي

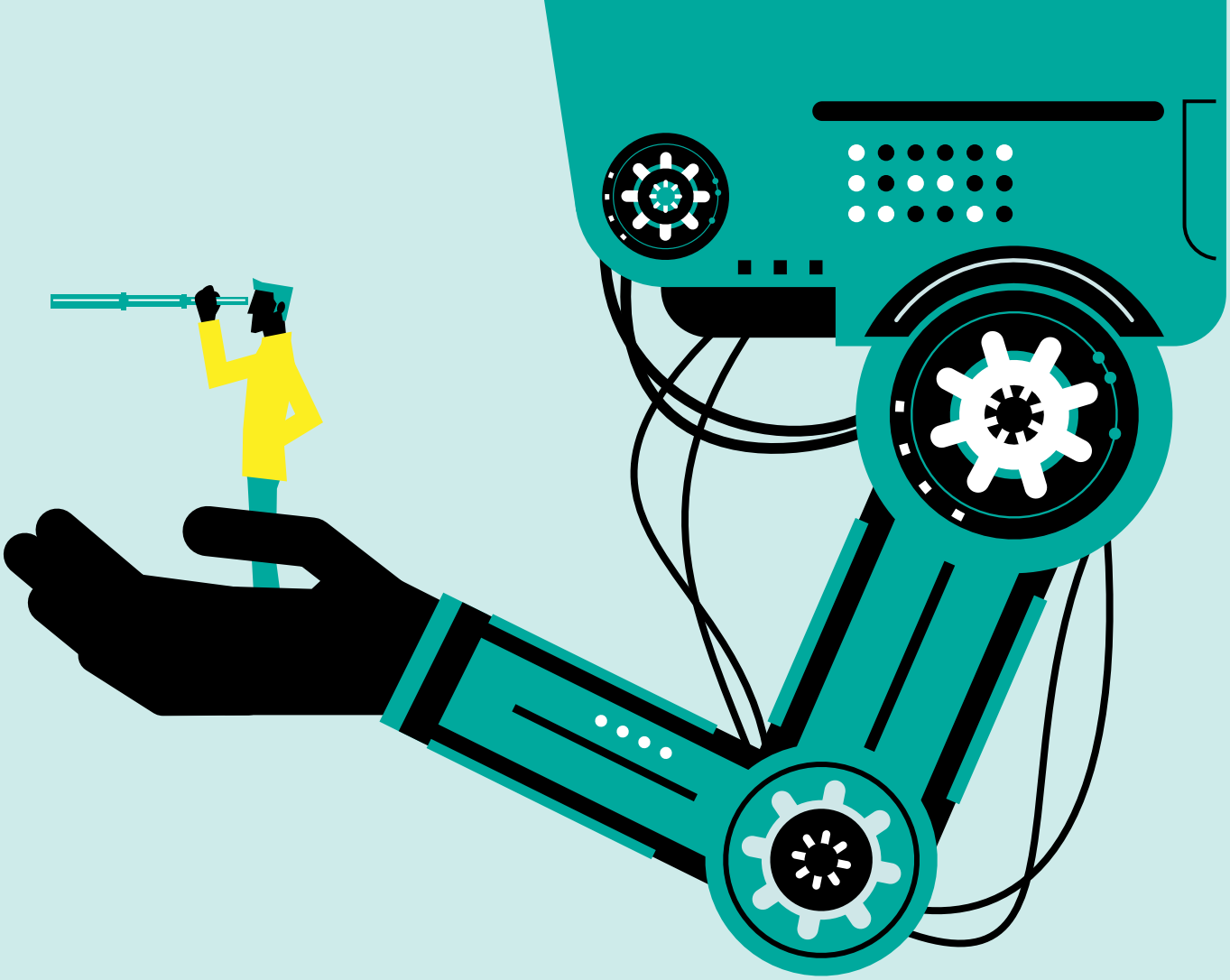


التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي ٢٠١٨
بناء مستقبل مشترك

استعراض لأهم أنشطة الصندوق مع تسليط «الأضواء» على الاختلالات العالمية، وتغير المناخ، وقضايا الحوكمة ومكافحة الفساد، والتكنولوجيا في المجال المالي.

يمكنك الآن تنزيل نسخة من التقرير أو مطالعته عبر شبكة الإنترنت!

IMF.ORG/AR2018



إعادة النظر في الحماية الاجتماعية

هناك حاجة إلى نظم جديدة لا تعتمد على عقود التوظيف المعتادة

ميشال روتكووسكي

إن الطبيعة المتغيرة للعمل في سبيلها لإحداث انقلاب في أوضاع الوظائف التقليدية ومزاياها. ففي الاقتصادات المتقدمة، أصبحت محركات الاضطراب في العالم — وهي التقدم التكنولوجي، والتكامل الاقتصادي، والتحولات الديمغرافية، والتغيرات الاجتماعية والمناخية — تفرض تحديات أمام فعالية سياسات الضمان الاجتماعي لعصر الصناعة المرتبطة بعقود العمل المستقرة. وبرغم ما حققته هذه السياسات من تقدم هائل، فقد أضرت كذلك بصورة متزايدة بقرارات سوق العمل وبالوظائف في القطاعات الرسمية.

وهذه النظم وُضعت في البلدان الغنية في وقت كان يسوده مفهوم «الوظائف مدى الحياة»، في ظل ضمان اجتماعي كان يقوم على المساهمات الإلزامية والضرائب على أجور الموظفين في القطاعات الرسمية. وأصبح هذا النظام التقليدي من التأمين القائم على الأجور يواجه تحديات متزايدة من ترتيبات العمل الخارجة عن نطاق عقود التوظيف المعتادة.

وفي الاقتصادات النامية، كان عالم العمل ولا يزال في الغالب يتسم بالتنوع وعدم الاستقرار. وبالتالي فإن سمات الانتظام والاستقرار في العمل الي تقوم عليها نظم الضمان الاجتماعي التقليدية قد لا تنطبق عليه. وفي واقع الأمر، ظلت المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي وتغطيته محدودة. وفي بنغلاديش والهند وإندونيسيا ونيجيريا وباكستان، التي تضم معا حوالي ثلث سكان العالم، ظلت نسبة الأشخاص المشمولين بهذا النظام في حدود الرقم الواحد، ولم يكد هذا الأمر يتغير على مدى عقود طويلة (راجع الرسم البياني ١).

تأثير التكنولوجيا على العمل

برغم أن القياس الكمي لتأثير التقدم التكنولوجي على فقدان الوظائف لا يزال يشكل تحديا أمام خبراء الاقتصاد، فالتقديرات الموجودة كثيرة. ومربط الفرس هو أن التكنولوجيا تغير الطريقة التي يعمل بها الناس والشروط التي تحكم عملهم. وبدلا من العقود القياسية طويلة المدى في الماضي، تؤدي التكنولوجيا الرقمية حاليا إلى ظهور مزيد من الوظائف قصيرة المدى، وذلك في الغالب عن طريق المنصات الإلكترونية على شبكة الإنترنت. وهذه الوسائل المُسماة بالعربات "gigs" تيسر الحصول على بعض أنواع الوظائف وتزيد من مرونتها. أما انتشار وسائل الاستفادة بشكل أكبر من البنية التحتية الرقمية — من خلال أجهزة الكمبيوتر المحمولة، والأجهزة اللوحية، والهواتف الذكية — فيمهد السبيل لنمو تقديم الخدمات عند الطلب.

ومن الصعب أن نقدر حجم اقتصاد العربة "gig economy"، فعندما تتوافر البيانات، نجد أن الأرقام لا تزال صغيرة. وعلى مستوى العالم، تشير التقديرات إلى أن عدد أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص يبلغ حوالي ٨٤ مليون نسمة، أو أقل من ٣٪ من القوى العاملة في العالم والبالغ عددها ٣,٥ مليار نسمة.

ولا يزال الطابع غير الرسمي قائما على نطاق واسع في اقتصادات الأسواق الصاعدة — فيصل إلى ٩٠٪ في بعض البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل — على الرغم من التقدم التكنولوجي. ونظرا لعدم وضوح الفرق بين العمل الرسمي وغير الرسمي في ظل التطورات التكنولوجية في الفترة الأخيرة، نجد أن طبيعة العمل في الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة تتقارب من بعضها البعض. فبينما تشهد أسواق العمل في الاقتصادات المتقدمة مزيدا من عدم الاستقرار، تظل ممارسة الأنشطة غير الرسمية مستمرة في الأسواق الصاعدة. ومعظم التحديات التي تواجه العاملين بعقود قصيرة الأجل أو لفترة مؤقتة، حتى في الاقتصادات المتقدمة، هي نفسها التي تواجه العاملين في القطاع غير الرسمي. وقد أصبح كل من العمل الحر، والعمل بأجر في القطاع غير الرسمي بدون عقود مكتوبة وبدون أي نوع من أنواع الحماية، والعمل في وظائف منخفضة الإنتاجية بصورة أعم هو المعيار في معظم البلدان النامية في العالم. وليس ثمة وضوح في القواعد التنظيمية التي تحكم تشغيل هذه العمالة، إضافة إلى عدم وضوح معظم قوانين العمل في تناول أدوار ومسؤوليات أصحاب العمل مقابل أدوار العاملين ومسؤولياتهم. وفي الغالب لا تحصل هذه الفئة من العمالة على أي مزايا. فهي لا تحصل على معاش تقاعد، ولا تستفيد من برامج الرعاية الصحية أو إعانات البطالة، ولا تحصل على أيٍّ من المزايا المعتادة التي يحصل عليها الموظفون الرسميون.

وهذا النوع من التقارب ليس هو ما كان متوقعا حدوثه خلال القرن الحادي والعشرين. وكان من المعتاد أن تقترن التنمية الاقتصادية بالطابع الرسمي، الأمر الذي ينعكس على تصميم نظم الحماية الاجتماعية ولوائح تنظيم سوق العمل. ولا يزال العقد الرسمي للعمل بأجر هو الأساس الأكثر شيوعا لتوفير سبل الحماية التي يمكن أن تتحملها برامج الضمان الاجتماعي وتحكمها اللوائح التنظيمية كتلك التي تقرر حدا أدنى للأجور أو لمدفوعات إنهاء الخدمة. والتغيرات في طبيعة العمل الناتجة عن التكنولوجيا تُحَوِّل أنماط طلب المزايا التي تحصل عليها العمالة من أصحاب العمل إلى طلب منافع الرعاية الاجتماعية من الدولة مباشرة.

عقد اجتماعي جديد

ظل الغرض الأصلي من نظم الحماية الاجتماعية كما هو: الحيلولة دون الوقوع في الفقر، وتغطية الخسائر التي تنتج عن كوارث، ومساعدة الأسر والأسواق على التعامل مع عدم اليقين، ثم في نهاية الأمر توفير أساس لتحقيق نتائج اقتصادية تتسم بقدر أكبر من الكفاءة والإنصاف. وهذه هي الأهداف التي حفَّزت مصممو ما عُرِف بأنه «دولة الرعاية الاجتماعية»، ومن المتوقع أن تحفز وتوجه الجهود التي تُبذل للحفاظ على أهمية نظم الحماية الاجتماعية وعلى تجاوبها.

وهناك حاجة إلى نظم جديدة تلبي احتياجات الجميع، بصرف النظر عن طريقة انخراطهم في سوق العمل لكسب العيش. كذلك يجب أن تتسم هذه السياسات الجديدة بدرجة أكبر من قابلية التطويع والصلابة في مواجهة ديناميكية القوى الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية. وبعبارة أخرى، نحن في حاجة إلى عقد اجتماعي جديد.

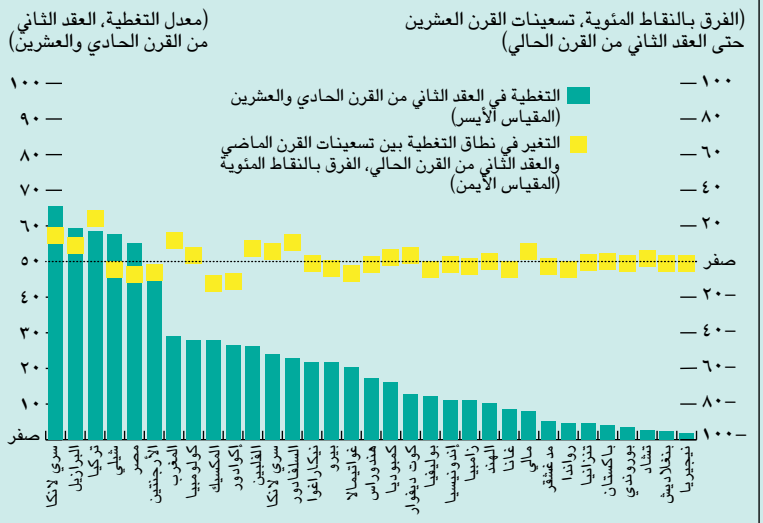
وبينما ننظر في الطبيعة المتغيرة للعمل (دراسة World Bank 2018)، يجب علينا أن نلقي نظرة أكثر تفحصا على طرق

الرسم التوضيحي: ISTOCK/ALASHI

الرسم البياني ١

المشمولون (غير المشمولين) بالتأمينات الاجتماعية

بينما يسهم كثير من العاملين في البرازيل وتونس وتركيا في التأمينات الاجتماعية، لا توفر معظم الاقتصادات النامية سوى تغطية محدودة من خلال برامج مماثلة.



المصدر: قاعدة بيانات معاشات التقاعد في البنك الدولي.

ملحوظة: تُعرض "التغطية" على أساس نسبة السكان النشطين اقتصاديا أي الذين يساهمون في خطة للتأمينات الاجتماعية.

توفير مزيد من الحماية للناس وللعاملين في الاقتصاد الجديد. وها هي بعض النتائج الرئيسية التي أمكن التوصل إليها:

- الأنشطة غير الرسمية، أي نسبة السكان غير المشاركين في نظم الضمان الاجتماعي التقليدية وبرامج الحماية ذات الصلة، تبلغ حاليا ٨٠٪ تقريبا من القوى العاملة في الاقتصادات النامية. وتلك نقطة ضعف كبيرة في توفير الحماية، لأن معظم العاملين، خاصة الفقراء، يمارسون أنشطة في القطاع غير الرسمي ويحصلون على قدر ضئيل من الحماية الاجتماعية أو ربما لا يحصلون على أي حماية على الإطلاق. ونظرا للطبيعة المزمنة لهذا التحدي والتقدم الطفيف الذي تحقق في مواجهته، سوف تتحسن أوضاع الغالبية في ظل نظام للحماية الاجتماعية لا يعتمد على وضعهم العملي.
- يمكن تعزيز المساعدة الاجتماعية التي تسهم في تحقيق العدالة في المجتمعات المختلفة. وأمامنا العديد من الخيارات. فمن ناحية، هناك برنامج ضمان الحد الأدنى من الدخل المبني على قياس السعة المالية، ويوزع النقدية على الأسر، وتتراجع المزايا التي يمنحها بالتدريج مع ارتفاع الدخل. ومن ناحية أخرى، هناك الدخل الأساسي المُعَمَّم، القائم على التحويلات النقدية غير المشروطة للجميع، بصرف النظر عن مستوى الدخل أو حالة العمل. وكلاهما يُوَزَّع على أساس شهري.

ومن الخيارات الوسيطة فرض ضريبة الدخل السلبية — وهي طريقة لإعطاء المال لمن يحصلون على دخل أقل من مستوى معين — مع ارتفاع المستوى الحدي نسبيا وسحب المنافع بالتدريج. ونظرا لأن ضريبة الدخل السلبية هي جزء من نسيج دورة الإعلان الضريبي، فهي غالبا ما تُدفع سنويا. وربما كان من الخيارات الأخرى وضع حد أدنى أقل من الدخل المضمون تكمله برامج أخرى، مثل بدلات الأطفال المعممة ونظم معاشات التقاعد الاجتماعية. وتتوقف تكلفة مثل هذه الترتيبات على مستوى المنافع، ودرجة تغطيتها، وشكل رسم توزيع الدخل. لكن زيادة استخدام الروبوتات يمكن أن تقلل من القيود المالية وقد يصبح هذا النوع من المنافع مهما في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي على حد سواء.

وفي حالة الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، فإن زيادة القدرة على تحديد الأفراد والأسر ومتابعة أنماط استهلاكها — في حالة عدم متابعة مستويات دخلها — يمكن أن تتيح إمكانات جديدة عند النقاط التي تصل بين الدخل الأساسي المُعَمَّم، وضريبة الدخل السلبية، والحد الأدنى المضمون من الدخل، أو حتى ضريبة الاستهلاك السلبية. وسوف يستند الاستهداف في هذه الحالة إلى مؤشرات بديلة للدخل غير المُشاهَد تؤخذ من المسوح الخاصة وتتحدد بالربط بين قواعد البيانات الإدارية.

- فكرة «الشمولية التصاعدية» (دراسة *Gentilini 2018*) ربما ساعدت في توجيه التوسع بطرق تعود بالنفع على الفقراء ومحدودي الدخل أولا. ويقر هذه المبدأ بأن الشمولية في حد ذاتها لا تسهم بالضرورة في تحسين أوضاع أفقر الفئات مقارنة بالمخصصات الموجودة بالفعل. وبالتالي، فمع قيام البلدان بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية تحقيقا للشمولية، ينبغي إعطاء الأولوية لمحدودي الدخل ومنحهم اهتماما خاصا وتزويدهم بالدعم الكافي.

وعلاوة على ذلك، فإن الغرض من البنيان العالمي للحماية الاجتماعية، كما ينص عليه الهدف ١-٣ من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المُستدامة، هو «استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها». وبالمثل، فإن علاقات الشراكة الاستراتيجية، مثل «مبادرة الحماية الاجتماعية الشاملة» التي أطلقها معا كل من منظمة العمل الدولية والبنك الدولي تساعد على رفع مستوى الشمول كهدف استراتيجي للبلدان والمنظمات التي تدعمها.

والقضية الرئيسية هنا هي الحاجة إلى اتخاذ موقف أكثر حيادية من خلال السياسات مقارنة بما يتخذه عدد كبير من الحكومات حاليا إزاء عوامل الإنتاج وحيال مكان العمل وطريقة العمل. ومتى أصبحت سبل الحماية الأساسية مضمونة، يمكن للأشخاص تحسين مستوى الأمن الذي يتمتعون به عن طريق البرامج المختلفة التي تحصل على دعم تصاعدي — مثل برامج المساهمة الإلزامية في التأمين وخطط الادخار حيثما أمكن ومجموعة من الاختيارات الطوعية كلما أمكن أن تمنحها الدولة والأسواق (دراسة Packard and others 2018).

والخلط بين الأهداف الاجتماعية الذي كانت يوما ملائمة من الناحية السياسية — مثل تجميع المخاطر، والقضاء على الفقر، والسعي لتحقيق المساواة عن طريق إعادة توزيع الثروة — يدعو إلى اكتساب قدر أكبر من الصراحة في التمييز وإلى اختلاف ترتيبات اقتسام المخاطر وقنوات التمويل. ومن أجل الحيلولة دون الوقوع في دائرة الفقر، على سبيل المثال، فإن أكبر تجميع للمخاطر وأكثرها فعالية يأتي من خلال الموازنة الوطنية للبلد المعني. وفي الوضع الأمثل، تُتخذ

القرارات بشأن المصادر البديلة للتمويل بناء على اعتبارات أداة السياسات التي يكون تعميمها ملائما (تجميع المخاطر أو الادخار أو الحماية) واستجابة السياسات على نحو تناسبي بالنظر إلى ما يتوافر على المستوى الخاص. ويعرض الرسم البياني ٢ مجموعة مبسطة من أدوات الحماية ضد الخسائر التي تنجم عن الصدمات المحتملة.

وتمثل الدائرة الداخلية في قلب الرسم الحد الأدنى من الدعم المضمون واللازم لتغطية أشد الخسائر الناجمة عن كوارث المسببة لأكبر قدر من التكاليف الاجتماعية — مثل الاضطرابات المحتملة التي تدفع الأسر نحو الفقر— والتي لا توجد لها بدائل قابلة للاستمرار أو فعالة في السوق. وفي الوضع المثالي، ولكن ليس دائما، يكون وقوع هذه الأحداث نادرا نسبيا. ويمكن التدخل لتغطية أحداث أكثر تكرارا وأقل خسائر — مثل التوترات في سوق العمل والتقاعد — ولكن مع جلب منافع اجتماعية خارجية واضحة وكبيرة، وإدراج عملية التدخل في هذا البرنامج الذي يقدم الحد الأدنى من الدعم المضمون. وفي الدوائر الثلاثة المتبقية، تتحول المسؤولية عن التمويل ورصد المخصصات بالتدريج بعيدا عن الموارد العامة الخالصة وتتجه المخصصات نحو تمويل الأسر أو الأفراد والمخصصات في السوق.

هل القفز ممكن؟

إن التغير التكنولوجي، وهو أحد المحركات العالمية للاضطرابات في عالم العمل، يتيح كذلك فرصا أمام الحكومات لأن تبتعد عن سياسات حقبة الصناعة السائدة أو القفز لتجاوزها، وأن توفر للمواطنين والمقيمين وسيلة أكثر فعالية لاقتسام المخاطر.

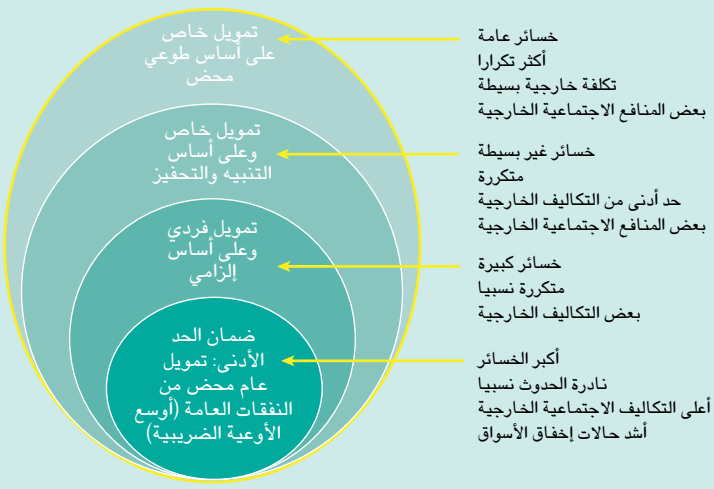
وبرنامج الهند «التحويل المباشر للمنافع»، وهو وسيلة مبتكرة لاستخدام التكنولوجيا الرقمية في منح الدعم المباشر من خلال الحسابات المصرفية لأفقر فئات السكان، يعطي مثالا قويا لما يمكن أن يحدث بالفعل. وفي غانا، ساهمت برامج «الأشغال العامة كثيفة العمالة» في رقمنة المعاملات الورقية وتوسعت في استخدام آلات البصمة البيومترية. وكانت النتيجة هي تقليص الوقت الذي يستغرقه أداء المدفوعات من أربعة أشهر إلى أسبوع واحد.

ويستثمر البنك الدولي حاليا ١٥,١ مليار دولارا في نظم تقديم الخدمات والتكنولوجيا ذات الصلة. وهناك منصات مثل السجلات الاجتماعية، والبطاقات الشخصية، وآليات أداء المدفوعات التي تمكن من الوصول إلى السكان المُستبعدين. على سبيل المثال، تستطيع حوالي ٧٥ ألف فتاة وامرأة في المناطق الريفية في زامبيا الآن أن يخترن بين استلام المدفوعات بالوسائل الرقيمة عن طريق بنك أو من خلال حساب في محفظة على الهاتف المحمول، أو بطاقة مدفوعة مقدما. وفي غرب إفريقيا، توجد منصة أساسية للبطاقات الشخصية تهدف إلى تغطية ١٠٠ مليون نسمة على مستوى المنطقة بحلول عام ٢٠٢٨. وفي إندونيسيا، هناك برنامج للتحويلات النقدية تستفيد منه حتى الآن ١٠ ملايين أسرة فقيرة، وهو آخذ في الاتساع ليغطي المناطق الشرقية النائية من الأرخبيل لتحقيق أهداف التنمية البشرية.

الرسم البياني ٢

دوائر الحماية

من التمويل العام إلى التمويل الخاص، هناك منهج جديد بشأن ضمان الأمان الاجتماعي.



المصدر: دراسة Packard and others (2018)، البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

ونظرا لحتمية اعتماد نماذج جديدة على مستوى السياسات، تتمتع البلدان الأقل دخلا بميزة في هذا المجال، فمحدودية التغطية الفعالة لسياسات عصر الصناعة لاقتسام المخاطر تعني وجود فرصة أكبر للقفز إلى نظام حماية اجتماعية أحدث. وكما حدث في حالة الاتصالات الهاتفية والخدمات المالية، فإن التغطية المحدودة للنماذج الموروثة تجعل اعتماد المناهج الجديدة أسهل في هذه البلدان.

وتمثل الاستثمارات التي يقوم بها كثير من البلدان من أجل تطوير القدرات والنظم لتحسين سبل تحديد الأسر، وتقييم محدودية الدخل والفقر، وتسليم التحويلات النقدية بكفاءة أعلى، عوامل بالغة الأهمية تمكن من تحويل الأفكار المتعلقة بالسياسات والمقترحة في هذا المقال إلى واقع ممكن.

معا نستطيع أن نشكل مستقبل الحماية الاجتماعية بطرق تضمن تحقيق مكاسب واسعة للجميع، وللأشد فقرا على وجه الخصوص. FD

ميشال روتكووسكي مدير أول في إدارة الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف، البنك الدولي.

المراجع:

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." Social Protection and Jobs White Paper, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

ليس هناك من هو فقير على المشاركة

توفير المستوى الأساسي من الحماية الاجتماعية في متناول الجميع في كل مكان تقريبا

مايكل سيشون

الصورة: COURTESY OF MICHAEL CICHON

«العالم لا يفتقر إلى الموارد اللازمة للقضاء على الفقر لكنه يفتقر إلى تحديد الأولويات السليمة»، هذا ما جاء على لسان «خوان سومافيا»، المدير العام السابق لمنظمة العمل الدولية، في عام ١٩٩٩.

ربما نكون قد أحرزنا بعض التقدم في هذا الشأن خلال العقود الأخيرة، إلا أن العالم يظل مكانا حافلا بالبؤس بالنسبة لأكثر من نصف سكانه. وما من أحد في هذه الغالبية إلا ويعاني من واحدة على الأقل من الآفات الاجتماعية الثلاث التي صنعها الإنسان أو التي يتحمل أعباءها على أقل تقدير، وهي انعدام المساواة البيِّن، وانعدام الأمن الموهن، والفقر اللاإنساني. وقد تعلمنا على مدار أكثر من قرن من الزمن ما يمكن عمله لتحسين الأمور. فالحماية الاجتماعية الفعالة والناجزة قادرة على الحد من عدم المساواة والفقر من خلال التحويلات النقدية والعينية. وتوفير المستوى الأساسي الصلب من الحماية الاجتماعية هو أمر في متناول الجميع وقابل للتنفيذ في كل مكان تقريبا، ويمكن تحقيقه في الوقت الحالي أو في القريب العاجل — بعد الاستثمار قليلا في الحوكمة الرشيدة على أقل تقدير.

لقد ظل المجتمع الأممي لعقود طويلة يستخدم بوصلة أخلاقية عالمية في سياق جهود الحماية الاجتماعية. فمنذ صدور توصيات منظمة العمل الدولية لعام ١٩٤٤ بشأن تأمين الدخل والرعاية الصحية — والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٤٨ — تم إقرار الحماية الاجتماعية باعتبارها أحد حقوق الإنسان. وفي فترة أقرب، جاءت توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ في عام ٢٠١٢ بشأن «أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية» و«أهداف التنمية المستدامة»، والتي اعتمدها مؤتمر قمة الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥، لترسخ مضمون حق الحماية الاجتماعية.

وتقدم التوصية ٢٠٢ الإرشادات حول إرساء الحماية الاجتماعية الأساسية، مع تحديد هدفها المزدوج من أجل تحقيق «أمن الدخل والرعاية الصحية» بما يكفل «إمكانية الحصول على السلع والخدمات الأساسية». ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه التوصية في توفير الحماية الشاملة «لجميع المحتاجين».

وعلى النهج نفسه، تتبع «أهداف التنمية المستدامة» جدول أعمال واسع النطاق يتضمن توفير التحويلات الاجتماعية، والرعاية الصحية، والتعليم، والخدمات الضرورية الأخرى. وتتمثل أهم أهداف الحماية الاجتماعية في «إعمال نُظم وتدابير ملائمة في مجال الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني من أجل الجميع» و«تحقيق التغطية الصحية الشاملة، بما في ذلك الحماية من المخاطر المالية».

لكن ما الذي يمنعنا عن إحراز تقدم أكبر نحو تحقيق العدالة الاجتماعية؟

غالبا ما كان يتم تصوير تحويلات الحماية الاجتماعية الممولة من الدولة على أنها غير قابلة للاستمرار وضارة بالتنمية الاقتصادية. فقد استند كثير من الاستراتيجيات الاقتصادية والإنمائية التي انتهجتها الحكومات والمجتمعات إلى معتقدات اقتصادية خاطئة — منها المفاضلة المزعومة بين الأداء الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل، والنظرية القائلة بأن أثر التقاطر سيحد تلقائيا من الفقر وعدم المساواة مع تطور الاقتصادات. ويتضح من الواقع والبحوث أن هذه ليست سوى معتقدات خاطئة. فكل الاقتصادات المتقدمة في واقع الأمر لديها نظم موسعة للحماية الاجتماعية ويتراوح إنفاقها عليها بين ٢٠٪ و ٢٧٪ من إجمالي الناتج المحلي أو يزيد. وليست هناك أدلة على أن هذه الاقتصادات ضحت بقدر كبير من مستويات نموها في سياق مكافحة الفقر وعدم المساواة وانعدام الأمن. ولو كان المعتقد الخاطئ بشأن أثر التقاطر صادقا ما كنا لنشهد هذا التباين الكبير في مستويات الفقر وعدم المساواة بين البلدان التي تتشابه فيها مستويات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. فالأسواق — إذا ما تركت لها حرية التصرف — لن تنشئ طرقا جديدة لإعادة توزيع الدخل بخلاف تحويلات الثروة أو تقاسم الدخل بين أفراد العائلة أو الأقارب.

غير أن معتقد الضربة القاضية الخاطئ الذي طالما تسبب في عرقلة التقدم في توفير الحماية الاجتماعية يقضي بأن

تكلفتها ليست في المتناول وأنها غير قابلة للاستمرار. ويزعم هذا التوجه الفكري أن بلدانا كثيرة لا تملك الموارد اللازمة ولا تستطيع تعبئتها لتمويل حتى المستوى الأساسي من الحماية الاجتماعية. ولكن هناك اعتراضات على صحة هذا المفهوم أثارتها دراسة شاملة أجراها «التحالف العالمي لأرضيات الحماية الاجتماعية»، وهو عبارة عن شبكة عالمية تضم قرابة ١٠٠ نقابة عمالية ومنظمة غير حكومية، ودراسات مماثلة أجرتها جماعات أخرى.

وقد أعد هذا التحالف مؤشرا يضم ١٥٠ بلدا لحساب الموارد اللازمة لسد فجوات الحماية الاجتماعية؛ وبعبارة أخرى، لتحقيق الحد الأدنى من الدخل والرعاية الصحية الذي تشترطه توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢. ويلاحظ أن نصف هذه البلدان تقريبا البالغ عددها ١٥٠ بلدا بإمكانها سد هذه الفجوة بتخصيص نسبة أقل من ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي فيها لصالح الحماية الاجتماعية (انظر الرسم البياني). وبإمكان ٨٠٪ من هذه البلدان أن تحقق الأمر ذاته بأقل من ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. ولا يوجد سوى ١٢ بلدا هي التي تحتاج إلى المساعدات الدولية لتمويل الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. وسوف يتطلب إنشاء صندوق عالمي لدفع ٥٠٪ من فواتير الحماية الاجتماعية لهذه البلدان مبلغا يتراوح بين ١٠ إلى ١٥ مليار دولار سنويا. وهذا المبلغ يعادل ٠,٩٪ من الإنفاق العالمي السنوي للأغراض العسكرية الذي يناهز ١,٧ تريليون دولار، وفقا لحسابات «معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام». ويمثل هذا المبلغ جزءا من ألف من التكلفة على المالية العامة العالمية من جراء الأزمة المالية العالمية وهو إحدى درجات التضامن التي ينبغي أن نتحمل تكلفتها.

ويتناول الرسم البياني حساب تكلفة نظام الحماية الاجتماعية الموجه بدقة للمستحقين، أو حسب السعة المالية. ولا يوجد في واقع الأمر ما يعتبر توجيها دقيقا للمستحقين، وبالتالي تلجأ بلدان كثيرة أو ينبغي لها أن تلجأ إلى نظم المنافع الأكثر تعميما. ويمكن ضم هذه المنافع مع النظم الضريبية التي تسترجع جانبا من الموارد المعاد توزيعها من الأشخاص ذوي الاحتياجات الأقل إلحاحا. فالنظم الضريبية العادلة والفعالة بإمكانها المساهمة في تحصيل قدر أكبر بكثير من الموارد الإضافية مقارنة بما يمكن تحقيقه من وفورات باستخدام آليات قياس السعة المالية المنفردة التي تتسم بنفس القدر من التعقيد.

والأمر لا يقتصر على أن معظم البلدان بإمكانها تحمل تكلفة الحماية الاجتماعية بل إنه ليس بوسعها إغفالها. فلا يسع أي بلد تحقيق إمكاناته الاقتصادية الكاملة بدون الاستثمار في صحة مواطنيه وتعليمهم وأمنهم المادي.

ومؤخرا، أعلنت السيدة كريستين لاغارد، مدير عام صندوق النقد الدولي، أن السعي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة هو «أولوية عالمية». وقالت «عندما يتعلق الأمر بالحد من عدم المساواة» هناك «أهمية لدور الاستثمار العام في مجالات كالصحة والتعليم ونظم الحماية الاجتماعية».

فما المطلوب إذن لتنسيق الجهود لإحراز تقدم سريع نحو توفير الحماية الاجتماعية للجميع؟ إن ذلك يتطلب الإرادة السياسية والشجاعة لتوجيه جهودنا المتعلقة بالتنمية والحوكمة في اتجاه يتسق مع بوصلتنا الأخلاقية المتعارف عليها عالميا.

فالأمر يتطلب الشجاعة على رفض الاعتراضات وعلى تعبئة موارد المالية العامة للاستثمار في الحماية الاجتماعية. فالدولة الثرية عليها أن تدفع تكاليف وضع نظم للتحويلات الاجتماعية الفعالة والكفؤة. وبعبارة بسيطة، فإننا بحاجة لنظم ضريبية تصاعدية وعادلة وفعالة؛ وآليات تحصيل سليمة؛ ونظام للحوكمة المالية الرشيدة.

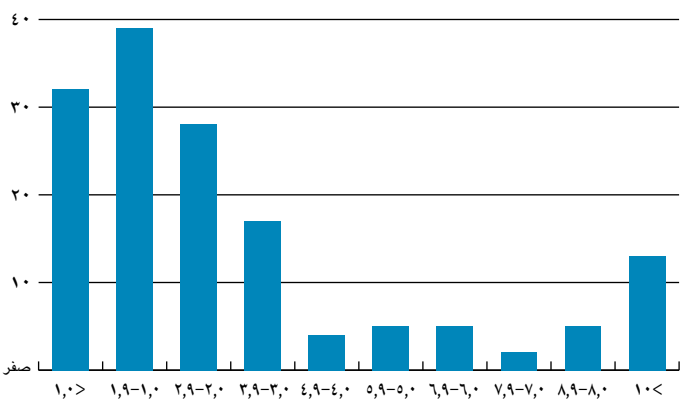
والأمر يتطلب في المقام الأول الإرادة السياسية لإعطاء الحماية الاجتماعية أولوية قصوى على مستوى السياسات. فليس بوسعنا الاعتماد على النخبة الحاكمة في تحقيق مثل هذا التغيير. والمجتمع المدني لديه البوصلة الأخلاقية والبيانات الأساسية التي تبين أنه لا يكاد يكون هناك بلد فقير لدرجة تمنعه عن المشاركة.

ومع احتمال أن تتأثر حياة ملايين البشر باستراتيجية الحماية الاجتماعية التي تصدر قريبا عن صندوق النقد الدولي، ينبغي أن تسترشد هذه الاستراتيجية بضمير المجتمع الأممي وليس بالترويج المتحرر لاستمرارية أوضاع المالية العامة التي غالبا ما يساء تعريفها. FD

مايكل سيشون زميل في «المجلس الدولي للرعاية الاجتماعية» ورئيسه السابق. والسيد سيشون أستاذ سابق لعلوم الحماية الاجتماعية في كلية ماستريخت للدراسات العليا في الحوكمة بجامعة الأمم المتحدة في ماستريخت، هولندا.

في المتناول

حوالي ٨٠٪ من البلدان المشمولة في الدراسة بإمكانها سد فجوة الحماية الاجتماعية عن طريق تخصيص أقل من ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي فيها لهذه القضية.



المصادر: دراسة Bierbaum, M., A. Oppel, S. Tromp, and M. Cichon. 2016. *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

ملحوظة: على أساس دراسة ١٥٠ بلدا.

مد وجزر

في ظل التغيرات الاجتماعية الجذرية أصبح دور دولة الرعاية ضروريا أكثر من أي وقت مضى

نيكولاس بار

لقد مر العالم بدروب من التغيُّر أحدثت أثرها على الأسرة وعلى مجالات العمل والمهارات المألوفة. فنجد في الاقتصادات المتقدمة خلال السنوات الأولى التي أعقبت الحرب العالمية الثانية أن معظم الناس تزوجوا واستمروا في حياتهم الزوجية. وكانت الزوجة هي التي تقوم على رعاية الأسرة، بينما يعمل الزوج لكسب العيش، من خلال وظيفة مستقرة لسنوات طويلة بوجه عام، وربما شغلها طوال حياته العملية، وعادة دون أن يطرأ أي تغير على ما لديه من مجموعة مهارات.

إن مجرد وصف هذا العالم يعطينا صورة واضحة عن مدى ما حدث من تغير. واليوم، لم يعد العمل في وظيفة واحدة مدى الحياة هو المعيار، في وقت تشهد فيه أسواق العمل تقلبات متزايدة. وأصبح لزاما على العمالة تحديث مهاراتها لمواكبة التطورات التكنولوجية السريعة، وارتفع عدد النساء العاملات بأجر بشكل كبير، وازداد عدد الزيجات التي تنتهي بالطلاق، ولم تعد الأمومة أو الأبوة مرتبطتين ارتباطا وثيقا بالزواج.

وعلى مر العقود، تطورت دولة الرعاية أمام هذه التغيرات التي طرأت على الظروف الاقتصادية والديمغرافية والاجتماعية. ولا تزال تلك الظروف مستمرة في التغير على نحو يتطلب تغيير طريقة تصميم دولة الرعاية بما يجعلها تقوم بدور جوهري أكبر، إن صح التعبير.

لماذا نريد دولة الرعاية؟

قبل أن نناقش مسائل بعينها، علينا أن نطرح السؤال الأساسي، ألا وهو، ما الغرض من دولة الرعاية؟ أحد الأسباب المعروفة هو مساعدة الفقراء، بينما السبب الأساسي الثاني، وإن كانت درجة فهمنا له أقل، هو معالجة حالات إخفاق السوق. فقد تفتقر الأسواق إلى الكفاءة لأسباب كثيرة تناولتها كتابات مؤثرة عن اقتصاديات نظم المعلومات، والاقتصاد السلوكي، والأسواق غير المكتملة، والعقود غير المكتملة، والضرائب المُثلى.

وتفسر هذه المشكلات أهمية وجود دولة الرعاية وتبرره. فمعلومات المستهلكين غير الكاملة تحتم تنظيم الرعاية الصحية وصناديق معاشات التقاعد. وعدم وجود معلومات تامة لدى شركات التأمين عن خطورة حالة بعض من يتقدمون للحصول على خدماتها يفسر قيام الدولة أو المؤسسات شبه الحكومية بتوفير التأمين، ضد المخاطر الصحية أو البطالة. والسلوك الذي يحيد عن العقلانية الاقتصادية الدقيقة يدعو إلى جعل الادخار لمعاش التقاعد إلزاميا.

لهذه الأسباب، حتى لو أمكن استخدام عصا سحرية تقضي تماما على الفقر، سيظل دور دولة الرعاية ضروريا لتوفير التأمين ومساعدة الناس على التخطيط لحياتهم بإعادة توزيع مواردهم من مراحلهم العُمرية الأصغر إلى المراحل الأكبر.

وثالثا، فإن دولة الرعاية هي أحد عناصر السياسات التي تدعم النمو الاقتصادي (دراسة Ostry, Berg, and Tsangarides 2014). ويكتسب الاستثمار في تطوير المهارات أهمية متزايدة لتحقيق النمو والمشاركة في جني ثماره. والتحويلات التي تشكل مصدرا للدخل تساعد النمو أيضا، فالقدرة على الحصول على غذاء صحي تسهم في تحسين نتائج التعليم مثلا.

وإذا جمعنا الأسباب الثلاثة معا، يمكن أن ننظر إلى دولة الرعاية كأداة للمشاركة المثلى في تحمل المخاطر، فنحن:

- نراها كتأمين عند الولادة للحماية ضد نتائج غير معلومة مستقبلا، وهو ما يساعد على تخفيف حدة الفقر.
- ونراها كاستجابة لحالات الإخفاق في السوق، فتعالج المشكلات الفنية في شركات التأمين الخاصة، ولا سيما ما يتعلق منها بالبطالة والمخاطر الطبية والرعاية الاجتماعية.
- وتسهم في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال المشاركة في تحمل المخاطر بهاتين الطريقتين. وبدون شبكة أمان، تقل احتمالات الإقدام على مخاطر إنشاء شركات جديدة. ومن ناحية أخرى، فإن وجود مخاطر طفيفة للغاية هو أيضا وضع غير مثالي: كان النظام الشيوعي يوفر الحماية ضد كل المخاطر تقريبا وتسبب بالتالي في خنق الجهود والمبادرات.

وإلقاء نظرة أدق على دور دولة الرعاية كأداة للمشاركة في تحمل المخاطر يكشف عن نقطة البداية التي تجعلنا نميز بين المخاطر وعدم اليقين. وهذه النقطة محورية: ففي ظل المخاطر، تكون احتمالات توزيع النتائج معلومة تماما؛ مما يساعد على نجاح الآلية الاكتوارية (أي أقساط التأمين المرتبطة بالمخاطر الفردية) بدرجة معقولة. على سبيل المثال، البيانات عن حوادث السيارات التي يرتكبها سائقون من مختلف الأعمار وبمختلف أنواع السيارات تساعد شركات التأمين في حساب أقساط التأمين على السيارات. ولكن النموذج الاكتواري لا يكفي في مواجهة عدم اليقين، مثل ما يحيط بمعدلات التضخم لفترة طويلة مستقبلا. وعلى النقيض، فإن التأمين الاجتماعي يمكن أن يعالج المخاطر والشكوك؛ لأن الحكومة يمكن أن تفرض على الجميع الدخول في مجمع مخاطر واحد، ويمكنها تعديل المساهمات بمرور الوقت.

الآن وقد تغيرت المخاطر وأجواء عدم اليقين المحيطة بالأسرة ومجالات العمل والمهارات المألوفة، فما الذي يعنيه ذلك بالنسبة للسياسة الاجتماعية؟ عندما كانت معظم الزيجات مستقرة، كان الخطر الرئيسي الذي يهدد الأسرة هو وفاة عائلها. واليوم، هناك مزيد من النساء اللائي بلغن مستويات تعليمية عالية ويعملن في وظائف ويحصلن على أجر، وأصبحت هياكل الأسر أكثر تنوعا. وهذه التغيرات تدعو إلى العمل من خلال السياسات لتوسيع الخيارات المتاحة للعمل بأجر والوفاء بالالتزامات العائلية، بما فيها خدمة رعاية الطفل بتكلفة معقولة، وسياسات أخرى، مثل سن تشريع ينص على المساواة في الأجر لتحسين المساواة بين الجنسين.

وفي أسواق العمل، كان الخطر الرئيسي فيما مضى هو مواجهة البطالة لفترة قصيرة. واليوم، أصبحت طرق ارتباط العمالة بسوق العمل متنوعة بشكل أكبر، فالعاملون يبدلون وظائفهم أكثر من ذي قبل، وغالبا مع مرور فترات من العمل بدوام جزئي، أو العمل الحر، أو البطالة، أو مُضي وقت خارج

الرسم التوضيحي: ISTOCK/ERHUI1979

السياسة الاجتماعية الجيدة تحتاج إلى التعزيز المتبادل بين أنشطة السوق والدولة

سوق العمل الرسمي. وأصبحت شروط التوظيف شائكة بدرجة أكبر. وفي المستقبل، قد يؤدي التغير التكنولوجي، بما في ذلك انتشار الذكاء الاصطناعي، إلى زيادة المخاطر المحيطة بتوظيف العمالة. وفي ظل زيادة تنوع علاقات العمالة بسوق العمل، أصبح هناك عدد أقل من العاملين في الاقتصادات المتقدمة الذين احتفظوا بوظائفهم، وتراجعت بالتالي فعالية تنظيم المساهمات في نظم الضمان الاجتماعي ومعاشات التقاعد في القطاع الخاص من خلال رب العمل ولم تعد هناك تغطية جيدة مقارنة بما مضى.

وكانت نظم الرعاية الاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية تفترض تمتع العمالة بنفس مجموعة المهارات مدى الحياة. لكننا نرى اليوم التطورات التكنولوجية السريعة التي تولد الحاجة إلى قوى عاملة ذات مهارات أعلى مع تنوع أكبر في المهارات. وهذه السرعة في التغيير إنما تعني أن مدة صلاحية المهارات المطلوبة قصيرة، وبالتالي فإن هذه الاتجاهات العامة تقتضي حدوث تغييرات جوهرية في وسائل التعليم والتدريب. وسيتعين تقديم مزيد منها، كما يتعين القيام مرارا وتكرارا بتنويع المحتويات والأساليب في تقديمها، بما في ذلك منح الشركات دورا أكبر. ويجب أن تُتاح لهذه الأنشطة موارد كبيرة لتمويلها.

وإضافة إلى معالجة هذه المخاطر المحددة، فإن نظم الرعاية الاجتماعية تحمي كذلك من المخاطر التي تؤثر على النظام، مثل مخاطر وقوع حرب تجارية أو أزمة اقتصادية، وعدم الاستقرار السياسي، والأضرار البيئية التي تنجم عن تغير المناخ أو الحوادث النووية، وتغير هيكل الأعمار.

وليست كل هذه المسائل بجديدة، فعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في ثلاثينات القرن العشرين كان محركا مهما لإصلاحات ما بعد الحرب العالمية الثانية. وهناك مخاطر أخرى برزت على الساحة لا سيما تلك المقترنة بالأضرار التي تلحق بالبيئة وبالتغير التكنولوجي. والأهم من ذلك أنها ليست مخاطر تؤثر على النظام وحسب، وإنما هي أيضا مخاطر ينشأ معظمها من عدم اليقين. ويعزز هذان الجانبان الدور الأساسي لدولة الرعاية.

الاستجابات على مستوى السياسات

ما هي السياسات التي ينبغي أن نعتمدها للتصدي لهذه المخاطر المتغيرة، وما الثمن الذي سندفعه؟

إن التصدي لمخاطر الدخل خلال الحياة العملية يتضمن توفير دخل للعاطلين عن العمل واستعادة فرص كسب العيش وتوسيع مجالاتها، وذلك على سبيل المثال من خلال توفير التدريب وتقديم خدمات رعاية الطفل. وفي هذا السياق، عُقِدت مناقشات مجددا حول شكل آخر مختلف للدخل الأساسي المعمم. وتتوقف إمكانية تنفيذه على مستوى المنافع وعلى توزيع الدخل. ونظرا لميل منحنى التوزيع نحو الدخل الأقل، فإن عدد من يحققون الاستفادة الصافية سيفوق عدد مقدمي المساهمة الصافية. ونتيجة لذلك، فإن ارتفاع متوسط معدل الضريبة اللازمة لتمويل هذا الحجم الكبير من المنافع سيفضي إلى خلق عوامل تثبيط كبيرة عن العمل. ومن ناحية أخرى، ربما تراجعت القيود المالية إذا أدت الآلات التي يوجهها الذكاء الاصطناعي إلى رفع معدلات النمو ومن ثم توسيع الوعاء الضريبي. وقد تصبح هذه المنفعة مهمة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي على حد سواء.

أما التصدي لمخاطر الدخل في مرحلة التقاعد فإنه يعني الابتعاد عن الاعتماد على المساهمات على أساس الوضع الوظيفي. ويتمثل جزء من الحل في وضع برنامج لمعاشات التقاعد غير القائمة على المساهمات وبمعدل ثابت يُمَوَّل من الضرائب ويُمنح على أساس السن والإقامة، دون اشتراط المساهمة فيه. وأصبح هذا النوع من البرامج واسع الانتشار في عدد أكبر من الاقتصادات المتقدمة، منها كندا وشيلي وهولندا ونيوزيلندا، وفي الاقتصادات النامية. وتحقق نظم معاشات التقاعد غير القائمة على المساهمات ميزتين معا: تخفيف حدة الفقر وتقليص فجوة الدخل في مرحلة التقاعد بين الرجل والمرأة. والتغير الموازي لذلك هو رفع الحد الأدنى لسن التقاعد بمرور الوقت مع طول أعمار السكان. وينبغي الاختيار بين مستوى برامج التقاعد غير القائمة على المساهمات وسن التقاعد لتخفيف حدة الفقر دون الإثناء عن العمل والادخار.

ولا يوجد نظام أمثل لمعاشات التقاعد يُطَبَّق في كل البلدان (دراسة Barr and Diamond 2009). فالبرامج الناجحة المرتبطة بالدخل تأخذ أشكالا مختلفة. ومن الأمثلة على ذلك، البرنامج الوطني ذو المساهمات المحددة الذي بدأته السويد في تسعينات القرن العشرين. ويقوم هذا الترتيب على نظام معاشات التقاعد غير المُمَوَّل (أي أن مساهمات هذا العام تُستخدم لأداء مدفوعات منافع هذا العام)، لكن — بخلاف البرامج التقليدية لمعاشات التقاعد غير المُمَوَّلة — يقدم هذا البرنامج منافع وثيقة الصلة بالمساهمات التراكمية للعمالة. واعتمد هذا التصميم أيضا كلٌ من لاتفيا والنرويج وبولندا. وينبغي تنظيم حسابات الأفراد، إذا كانت تشكل جزءا من نظام التقاعد الأوسع نطاقا، من خلال برامج ادخار بسيطة تُدار بتكلفة زهيدة (إجبارية أو قائمة على التسجيل التلقائي) وتمنح خيارات محدودة وهي اختيار جيد يتوافر تلقائيا لمن لا يحددون اختياراتهم (دراسة Barr and Diamond 2017). وفي المستقبل، نجد أن أداء المدفوعات بالوسائل الإلكترونية يفتح المجال لتحديد المساهمات في برامج التقاعد على أساس الإنفاق الاستهلاكي وليس على أساس الدخل.

وفيما يخص التصدي للمخاطر على الصحة، يكاد يكون هناك اتفاق عام بين الاقتصادات المتقدمة على أن حالات فشل السوق المستعصية تبين أن التأمين الاكتواري الخاص غير ملائم للتصدي للمخاطر الطبية، والولايات المتحدة من الحالات

النادرة بين الاقتصادات المتقدمة في اعتمادها على هذا المنهج. وتشير إحدى أهم النتائج المستخلصة (دراسة Barr 2012) إلى أن التدخل بالقدر الضروري لمعالجة العدد الكبير من المشكلات الفنية أمام التأمين الطبي الاكتواري بناء على المخاطر الفردية يؤدي إلى اعتماد ترتيبات الضمان الاجتماعي بحكم الواقع، بإدخال الجميع في مجمع واحد للمخاطر.

ويجب أن ندرك التعقيد المتزايد في عملية توفير التعليم والتدريب المناسبين لكي نتصدى لمخاطر عدم اتساق المهارات مع متطلبات سوق العمل. ونحن نواجه تزايدا مستمرا في مجموعة المهارات التي يطلبها سوق العمل، وكذلك السبل إلى اكتسابها، ونظرا لسرعة التغير التكنولوجي، يتعين على العاملين معاودة التدريب، عدة مرات في بعض الأحيان، طوال مدة حياتهم العملية التي تزداد طولا.

وبالتالي، فإن ما نحتاج إليه هو نظام تميزه ثلاث سمات استراتيجية على الأقل:

- التركيز على التطوير في مرحلة الطفولة المبكرة، نظرا للنتائج القوية التي توصلت إليها البحوث وتفيد بصعوبة تعويض الفجوات التي تحدث في المراحل المبكرة في التطور الإدراكي والاجتماعي
- إتاحة خيارات مرنة لكل فرد لانتقاء الموضوع والطريقة والسرعة التي يكتسب بها مهارات جديدة ويختار مسارات التدريب المهني والأكاديمي
- وضع نظام للتمويل يدعم هذه الطرق في تقديم الخدمات، بما في ذلك مزيج من أموال دافعي الضرائب، ووضع نظام مصمم جيدا لقروض الطلاب، حيثما أمكن ذلك، كما في أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة.

فما هو دور الأفراد المساهمين في نظم الرعاية الجديدة التي نتحدث عنها؟ من الواضح أن المنافع المرتبطة بالدخل يجب أن تقوم على المساهمات. ومع هذا، عندما يكون الغرض الرئيسي من المنافع هو التأمين (الرعاية الصحية) أو تخفيف حدة الفقر (نظم معاشات التقاعد الأساسية)، فسوف تتراجع فعالية مساهمة العاملين من خلال وظائفهم مقارنة بما مضى، فضلا على تثبيط الهمم عن البحث عن عمل في القطاع الرسمي. إذن، ربما كان من الأفضل تمويل الرعاية الصحية والمنافع المشابهة من خلال الضرائب المفروضة على نطاق واسع (دراسة Levy 2008) أو من مصدر إيرادات مخصص لا علاقة له بالوضع الوظيفي، أي من جزء من إيرادات ضريبة الاستهلاك مثلا.

ومن الضروري التمييز في كل هذه المجالات بين هيكل نشاط ما وطريقة تمويله. وما الجهة التي تقدم هذه الخدمة بشكل أكثر فعالية، السوق أم الدولة؟ وفي حالة عدم حدوث أي حالة فشل كبير في السوق، تصبح مخصصات السوق التي تكملها تحويلات الدخل عادة أعلى بوجه عام. إذن كيف ينبغي تمويل هذا النشاط؟ إذا كانت الحكومة تسهم بدور في التمويل، يتوقف الجواب في هذه الحالة على وضع المالية العامة في هذا البلد واقتصاده السياسي. على سبيل المثال، قامت البلدان الاسكندنافية بالتصويت لصالح زيادة الضرائب لتمويل مزيد من الخدمات العامة وتحسين الموجود منها بطريقة لا يمكن تطبيقها من المنظور السياسي في المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة.

لماذا تتدخل الدولة؟

وأخيرا، لماذا ينبغي أن يكون للدولة دور في ذلك؟ إن السياسة الاجتماعية الجيدة تحتاج إلى التعزيز المتبادل بين أنشطة السوق والدولة، وتقتضي تصميم السياسات على نحو يتماشى مع النظرية الاقتصادية. وهناك كثير من الحلول التي تأخذ في اعتبارها إخفاقات السوق، وتقر بتغير الأوضاع في سوق العمل وهياكل الأسر، وتعتمد على النتائج التي يستخلصها الاقتصاد السلوكي — مثل «دفع» الناس إلى زيادة مدخراتهم من خلال تسجيلهم تلقائيا في أحد برامج معاشات التقاعد.

وتنطوي جميع تصاميم نظم معاشات التقاعد على مشاركة الدولة بشكل كبير في التمويل ووضع اللوائح، وكذلك في تقديم خدماتها بدرجات متفاوتة. ويمكن الاعتماد على القطاع الخاص في تقديم الرعاية الصحية، كما هو الحال في كندا، والاعتماد على القطاع العام، كما في البلدان الاسكندنافية، أو مزيج من الاثنين، كما في فرنسا وألمانيا. ويمكن تنظيم عمليات تمويل الرعاية الصحية على المستوى الوطني أو دون المركزي أو قد تتولى ذلك مؤسسات غير هادفة للربح. على أي حال، وبرغم ذلك، فإن النظم التي يُكتب لها النجاح هي التي تقوم على الضمان الاجتماعي أو التمويل الضريبي، وليس التأمين الاكتواري الخاص.

وكثير من الجدل الدائر حول السياسات الاجتماعية يقوم على أيديولوجيات. وفي الولايات المتحدة، كثيرا ما تتعرض مشاركة الحكومة في تقديم الرعاية الصحية للهجوم باعتبارها «اشتراكية»، وفي المملكة المتحدة، هناك شعور واسع النطاق بالكراهية تجاه مشاركة القطاع الخاص لأنهم يعتبرونها «خصخصة». وهذا الجدل غير مفيد لأنه يضع الأيديولوجية في غير محلها. إنما المكان السليم (والحيوي) للأيديولوجية هو حيث تُحدد الأهداف، أي الاستفهام عن «ماذا». أما الاستفهام عن «كيف» — أو عن دور السوق ودور الدولة — فينبغي التعامل معه بصفة أساسية كمسألة فنية مرتبطة بمدى إخفاق السوق في مواجهة المخاطر وأجواء عدم اليقين الرئيسية. FD

نيكولاس بار هو أستاذ علم الاقتصاد العام في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

المراجع:

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. "Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions." *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. "Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness." Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

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.

عمال يحيكون الملابس في أحد مصانع مدينة تونغ يانغ الصينية.

البحث عن التوازن

تسعى الصين جاهدة إلى تطويع الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات اقتصاد السوق

كين ويلز

كان من المقدر لتطورات العصر الحديث في الصين — التي بدأت عام ١٩٤٩ بإنشاء دولة الرعاية من المهد إلى اللحد — أن يأتي عليها وقت تتجاوز فيه طلبات السكان قدرة الجمهورية الشعبية على تلبيتها.

وربما حان هذا الوقت الآن.

لقد ازدهرت الصين على مدى عقود حققت فيها معدلات نمو كادت تقترب من مستوى الرقمين منذ أن بدأ دينغ شياو بينغ تجربته في الأسواق المحلية، وأطلق عنان بعض قطاعات الاقتصاد محررا إياها من سيطرة الدولة في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي. وكان التقدم السريع للصين من بلدٍ نام لتتبوأ المرتبة الثانية بين أكبر اقتصادات العالم قد ولّد أعدادا هائلة من أبناء الطبقة المتوسطة ومئات من أصحاب المليارات.

لكن هذا النمو كان متفاوتا إذ خلف وراءه فجوات شاسعة بين الأغنياء والفقراء، وبين المدن الساحلية المزدهرة والمناطق الداخلية المهملة التي يغلب عليها الطابع الريفي.

وكانت الصين تسعى طوال الوقت إلى تطويع خدمات مثل معاشات التقاعد والرعاية الصحية لتلبي الطلبات في اقتصاد تدفعه قوى السوق بصورة متزايدة، وقد حققت نتائج متفاوتة. واليوم، بينما تبذل حكومة الرئيس شي جين بينغ جهودا مضنية للتوفيق بين تطلعات الطبقة المتوسطة الآخذة في النمو واحتياجات الملايين الذين لا يزالون يعانون من الفقر، يجب عليها أيضا أن تواجه التحديات الناتجة عن تباطؤ وتيرة النمو.

وفي كلمة ألقاها شي في أكتوبر ٢٠١٧ أمام المؤتمر الوطني للحزب الشيوعي قبل فترة رئاسته الثانية للحكومة والتي تمتد لخمس سنوات، أقر بأن الحكومة لم تحقق ما كان الشعب يتوقعه منها بشكل أساسي. وبدأ يوضح مجددا كيف سيعمل الحزب الشيوعي على تلبية احتياجات مواطنيه في العقود القادمة.

الصورة: XU YU XINHUA NEWS AGENCY/NEWSCOM

وذكر شي أمام آلاف من مندوبي الحزب الذين توافدوا إلى قاعة الشعب الكبرى في مدينة بيجين، بينما كان مئات الملايين يشاهدون البث الوطني عبر التلفاز «بينما دخلت الاشتراكية ذات الخصائص الصينية حقبة جديدة، فإن المتناقضات الرئيسية التي تواجه المجتمع الصيني قد تغيرت». وأضاف قوله «إن ما نواجهه الآن هو التضارب بين عدم توازن التنمية وعدم كفايتها، وبين احتياجات الشعب المتزايدة من أجل حياة أفضل».

وقال إن هذه الاحتياجات «تتزايد على نطاق واسع».

وبينما شي يستعرض إنجازات حكومته، أعرب عن فخره بأن الصين انتشلت ٦٠ مليون نسمة من الفقر في الخمس سنوات السابقة، لكنه أشار كذلك إلى الحاجة إلى القيام بمزيد من العمل. ودعا إلى القضاء على الفقر في المناطق الريفية بحلول عام ٢٠٢٠، وتلك بالطبع مهمة تتطلب عملا شاقا من خلال «الاعتماد على الجهود المشتركة بين الحكومة والمجتمع والسوق».

ويقول بعض الأكاديميين والمراقبين السياسيين إنه بينما سعى الرؤساء الآخرون الذين تولوا الرئاسة بعد دينغ إلى إطلاق عنان قوى السوق لدعم النمو والحد من الفقر، أقدم شي على تغيير الاتجاه مؤكدا على دور الحزب والدولة.

وكتب إيفان فيجينبوم، الباحث المتخصص في شؤون الصين، في دراسة أعدها في نوفمبر ٢٠١٧ وقدمها إلى «مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في واشنطن» يقول عنه «إنه يفضل المحيط العام — وتوسيع نطاق عمله الاجتماعي والسياسي والاقتصادي». وأضاف أن «الحزب، ببساطة شديدة، لم يتكيف تماما في العقود الأخيرة مع الأوضاع المتغيرة لمجتمع يتقدم في السن، وفي ظل تنامي عدم تكافؤ الفرص الاقتصادية».

وعندما تراجعت أسواق الأسهم في ٢٠١٥، سارعت الحكومة إلى فرض مجموعة من الضوابط من جديد على حركة خروج رؤوس الأموال من البلاد وعلى حرية التداول في السوق. كذلك عمد شي إلى توسيع دور أعضاء الحزب في مجالس إدارة الشركات الخاصة والعامة على حد سواء.

وفي الوقت نفسه، أعادت حكومته فتح تسهيلات الائتمان أمام المؤسسات المملوكة للدولة لحفز النمو الاقتصادي — حيث فضلتها على شركات القطاع الخاص المبتدئة. وفي محاولة للقضاء على المخاطر المالية من الدين الجامح، وهي واحدة من «المعارك» الثلاثة الرئيسية التي ذكرها شي، وُضِعت قيود على إقراض الشركات أثرت على الشركات الخاصة بصورة غير تناسبية. وكانت الحكومة في الوقت نفسه تدفع بكل قوتها المؤسسات المملوكة للدولة المستفيدة من القروض التي أصبحت متاحة نتيجة تخفيض الاحتياطيات الإلزامية في البنوك مؤخرا. ومع هذا، يتبين من التجربة أن إقراض القطاع العام وسيلة أقل كفاءة في حفز الاقتصاد ويمكن بالفعل أن يضيف إلى تراكم القروض المتعثرة.

وتحت قيادة ماو تسي تونغ، الذي ظل رئيسا للحزب الشيوعي حتى وفاته في ١٩٧٦، أكدت الصين على أهمية بناء قوتها الوطنية من خلال الاستثمار في الصناعات الثقيلة، وظل العاملون يكدحون جنبا إلى جنب مقابل مستويات دخل متماثلة بوجه عام لكنها منخفضة. وكان معظم سكان الريف مقسمين بين الوحدات التعاونية الزراعية أو البلديات. وكانت المؤسسات والأجهزة الحكومية معا توفر لهم الأمان وتمنحهم مزايا وظيفية مدى الحياة، منها السكن والتعليم والرعاية الصحية ومعاشات التقاعد ومستويات الدخل الأساسية وحتى المساعدة في تكاليف الجنازة عند الوفاة.

ومع تطلع البلاد إلى ما وراء حدودها بعد وفاة ماو، شرعت الصين في إجراء إصلاحات اقتصادية انعكاسا لآليات السوق لكن أُطلِق عليها فيما بعد «الاشتراكية ذات الخصائص الصينية». وبينما استخدم تونغ نظم الحوافز لإذكاء الاقتصاد – كتعميم خطة على المستوى الوطني في مطلع ثمانينات القرن العشرين تسمح للمزارعين بجني منافع إنتاجهم الزائد مثلا — بدأ كذلك يعيد تشكيل دولة الرعاية لتلبي احتياجات العاملين في القطاع الخاص.

وفي البداية، كان عدد من غامروا وخرجوا لبدء مشروعات خاصة بهم محدودا بسبب عدم تأكدهم من أنهم يقدمون على الخطوة الصحيحة واضطرارهم لإضاعة المنافع المرتبطة بالعمل الحكومي. واتُّخِذ عدد قليل من الإجراءات التي ساهمت

ما إن بدأ البعض يحقق الثراء، حتى قفز آخرون للغوص في بحر المشروعات الصغيرة.

في تشجيع الأفراد على اكتساب مزيد من الاستقلالية، بما فيها إصلاحات عقود العمل والأسعار وبدائل الوحدات التعاونية التي نقلت المسؤولية عن الأرباح والخسائر إلى المديرين. وما إن بدأ البعض يحقق الثراء، حتى قفز آخرون للغوص في بحر المشروعات الصغيرة.

وفي أواخر سبعينات القرن العشرين، ظهرت بوادر حركات لتحويل الخدمات الاجتماعية من مؤسسات الدولة إلى الحكومات المحلية. وتأسس نظام ضمان اجتماعي ضعيف، وإن لم تتم صياغة المبادئ التوجيهية لنظام متعدد الطبقات للتأمين الاجتماعي، والرعاية الاجتماعية، وبرنامج للمدخرات الفردية، إلى جانب مزايا أخرى، إلا في عام ١٩٩٤. لكن هذه الخطوات لم تكن كافية للتخفيف عن المؤسسات المملوكة للدولة التي واجهت صعوبات متزايدة في تحمل تكاليف منافع الرعاية الاجتماعية.

وكتب بينكين لي، مدير البرنامج الصيني للسياسات الاجتماعية في جامعة نيو ساوث ويلز بمدينة سيدني، في دراسة عنوانها «تطورات دولة الرعاية في الصين منذ ١٩٤٩» يقول «بدون الحصول على دعم من نظام ضمان اجتماعي ملائم، فإن مؤسسات القطاع العام التي تتحمل كل أعباء الرعاية ستواجه صعوبة في المنافسة داخل السوق.»

واتُّخِذت إجراءات مثل إلغاء الإسكان الذي يوفره صاحب العمل من أجل تحسين القدرة التنافسية. وخُفِّف مزيد من أعباء المؤسسات في أواخر التسعينات. وجاءت تأمينات البطالة، وبدلات غلاء المعيشة، وضمانات الحد الأدنى من الدخل لتحل

محل الوظيفة مدى الحياة، بينما بدأ نظام أساسي لمعاشات التقاعد وأُدخِلَت بعض أشكال تغطية الرعاية الصحية، غير أن معدل التغطية كان منخفضا في البداية.

ومضى التغيير بوتيرة سريعة مع استعدادت الصين للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وكان ذلك حدثا مهما في أواخر ٢٠٠١، جذب استثمارات أجنبية هائلة وجعل الشركات الصينية تركز على أسواق التصدير. ومن أجل المنافسة مع «النمور» المجاورة وهي منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وسنغافورة وكوريا الجنوبية، كان على المؤسسات المملوكة للدولة في الصين أن تطبق مزيدا من الترشيد، وأدت سياسات الحكومة إلى الاستغناء عن عشرات الملايين من العمال.

وحتى بالنسبة لمن لا يزالون في القطاع الحكومي، وُجِد أن الإصلاحات قد غيرت علاقة الموظفين بالمؤسسات بشكل كبير. وفي سياق الجهود التي بُذِلت لتحسين الكفاءة، تحول العاملون إلى موظفين بعقود، وانخفضت بشكل كبير الالتزامات التي كان تفرض على الشركات توفير مجموعة من برامج الرعاية مدى الحياة. وكانت إصلاحات نظم التقاعد تهدف إلى توفير شبكة أمان للعاملين مستقلة عن شركات الدولة.

وبحلول عام ٢٠٠٥، كان العاملون المتقاعدون في المناطق الحضرية يحصلون عادة على معاشين مختلفين، وفق ما ذكره هويون زو وآلان ووكر في دراستهما التي نُشِرت هذا العام بعنوان «إصلاح نظام التقاعد في الصين: من يحصل على أي معاش؟» كان المعاش الأول يأتيهم من حساب فيه المساهمات المتراكمة من أصحاب العمل، وتتوقف مزاياه على متوسط أجور العاملين وراتب الموظف قبل التقاعد، وعدد سنوات المساهمة في النظام. وكان المعاش الثاني يأتي من حساب يُحتفظ فيه بالمساهمات الفردية.

وواجه واضعو البرامج في الصين مزيدا من التعقيدات، فالصناعات الجديدة المزدهرة في المدن الكبرى بالصين جذبت أعدادا هائلة من العاملين في المناطق الريفية الساعين إلى الحصول على وظائف بأجور أعلى. وغالبا ما كان أولئك المهاجرون يحتاجون إلى المأكل والمأوى والخدمات الاجتماعية، وأصبحت المناطق الريفية خاوية من السكان في سن العمل.

وحدث تحول زلزل أركان المنافع الاجتماعية في أواخر العقد الأول من الألفية الثانية استجابة للأزمة المالية العالمية. ونظرا لعدم انفتاح اقتصاد الصين تماما على العالم الخارجي، كان معزولا إلى حد ما عن أسوأ تبعات هبوط النشاط الاقتصادي. كذلك كان مركز المالية العامة أقوى في الصين مما سمح لها بالشروع في تنفيذ برنامج تنشيط كبير حفز النمو الاقتصادي المحلي والعالمي، وأدى إلى توفير نوع جديد من تغطية الرعاية الاجتماعية.

وزادت الاستثمارات لتوفير مزيد من المساكن بأسعار معقولة، وخضعت الضرائب للإصلاح فأصبحت أكثر تصاعدية، ووُجِهَ الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم والثقافة نحو المناطق الريفية، التي استفادت كذلك من الإنفاق على شبكات الطرق والسكك الحديدية والكهرباء.

ومع هذا، ظلت فجوة الدخل كما هي بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وبين المناطق الساحلية والمناطق الداخلية أو حتى استمرت في الاتساع، وظل مُعامِل جيني أعلى من ٠,٤ بشكل مزمن (حيث صفر تعكس المساواة التامة في توزيع الدخل، و١ يعكس التركز الكامل للدخل).

وظلت هناك أجزاء كبيرة من شبكة الأمان الاجتماعية غائبة عن الساحة. فكثير من سكان الريف، وسكان الحضر المتعطلين عن العمل، والمهاجرين العاطلين لم تشملهم تغطية برامج معاشات التقاعد حتى عام ٢٠٠٩. وأُجريت تعديلات أخرى في ٢٠١٥ وسعت نطاق شمول التغطية في التحول من نموذج مؤسسات الدولة إلى نموذج الدولة والمجتمع، وفق ما ذكره هويون زو وآلان ووكر.

وذكر الكاتبان أنه نتيجة لذلك؛ أصبحت التغطية تشمل الآن معظم سكان الصين البالغ عددهم ١,٤ مليار نسمة، ولكن التفاوت في النظام يؤدي إلى تفاقم حالات عدم المساواة في التوزيع. وكتبا يقولان «أولا، أُعيد تشكيل جانب مهم من التقسيم الطبقي للمجتمع لينقسم إلى خمس طبقات مختلفة لنظام معاشات التقاعد. وثانيا، أدى نموذج التقاعد الجديد إلى تعزيز الرابط بين المنافع والمساهمات، مما يميز من هم أيسر حالا.»

وفي الوقت نفسه، حققت الصين تحسنا كبيرا في تغطية نظام التأمين الصحي. وبدءا من ١٩٩٨، أصبح هذا النظام يغطي العاملين في المناطق الحضرية في الشركات الحكومية والخاصة. وبحلول أواخر ٢٠٠٩، أُضيف الطلاب والأطفال والمتعطلون عن العمل في المناطق الحضرية وسكان الريف.

ويقول دالي يانغ، وهو أستاذ في العلوم السياسية بجامعة شيكاغو، خلال مقابلة معه: «منذ عشر سنوات، لم يكن في إمكان معظم سكان الصين الحصول على تأمين صحي، واليوم فإن حوالي ٩٦٪ منهم يشملهم نظام التأمين بطريقة أو بأخرى. ويمكنك دائما أن تقول إن المساهمة في تكاليف العلاج ربما كانت مرتفعة للغاية أو التغطية غير كاملة، ولكنها في حقيقة الأمر كبيرة للغاية».

وبرغم توسع شبكة الأمان الاجتماعية تحت حكم شي، تقول الحكومة إن حوالي ٣٠ مليون نسمة — نحو ٢٪ من السكان — يعيشون تحت خط الفقر، ويُعرفون بأنهم من يكسبون ما يعادل نحو ٩٥ سنتا في اليوم. وهذه الأرقام الرسمية تحجب حوالي ٥٠٠ مليون نسمة ممن يعيشون في مستوى يتجاوز خط الفقر بالكاد، أي يعيشون على أقل من ٥,٥ دولار يوميا، وفق تقديرات البنك الدولي.

وكان أحد الحلول هو نقل الفقراء الذين يعيشون في الريف إلى المدن، لربما وجدوا فرصا أكبر للعمل. وفي ٢٠١٤، شرعت حكومة الرئيس شي في تنفيذ خطة غير مسبوقة لنقل حوالي ٢٥٠ مليون نسمة إلى المدن بحلول عام ٢٠٢٦. وكان القصد من ذلك هو إعادة رسم حدود البلديات لتضم المناطق الريفية المحيطة بها، ونقل سكان الريف، وحتى بناء مدن جديدة تماما. وتحقق هذه الخطة أهدافا وطنية مختلفة في آن واحد، وهي زيادة نسبة سكان الحضر في الصين تماشيا مع معايير الاقتصادات المتقدمة في العالم، وتشجيع الاستهلاك المحلي

لإعادة التوازن إلى النمو الاقتصادي بعيدا عن الصادرات، وتحسين مستويات تقديم الخدمات الاجتماعية.

وكانت الأموال المخصصة في موازنة الحكومة المركزية للحد من الفقر خلال الفترة الأولى من حكم الرئيس شي قد ازدادت بأكثر من ضعف مجموع الإنفاق في السنوات الخمسة السابقة. وتُستخدم هذه الأموال بصفة أساسية للإنفاق على البنية التحتية والدعم الزراعي ومنح قروض مخصومة. ولكن وفق الأرقام الصادرة عن وزارة المالية، تراجعت نسبة الإنفاق إلى إجمالي الناتج المحلي على برنامج كبير آخر للحد من الفقر، ويهدف إلى توفير الحد الأدنى من مستوى المعيشة ويُطلق عليه «ديباو» *(dibao)*.

ونظرا لتباطؤ النشاط الاقتصادي، سيكون تحقيق هدف الرئيس شي بالقضاء على الفقر في الريف بحلول عام ٢٠٢٠ مهمة شاقة للغاية. فقد أدى تباطؤ النشاط إلى توقف الخطط الرامية إلى ترشيد المشروعات المملوكة للدولة بصفة مؤقتة، وربما الرجوع عنها.

ويكتب فيجنبوم قائلا إن «شي لم ينشغل قط بتمكين المصالح الخاصة و«توسيع نطاق» تكوين الحزب. وكان أعضاء فريقه يرون أن سحب بعض هذه السياسات الأولية خطوة ضرورية نحو توزيع الأدوار بشكل جديد ومواتٍ بقدر أكبر، من وجهة نظرهم، بين المجالين العام والخاص».

وتقول ماري غالاغر، وهي أستاذ العلوم السياسية في جامعة ميشيغان في مدينة آن آربر، إن جهود تعزيز شبكة الأمان الاجتماعية برزت إلى الساحة كذلك، بينما يركز المسؤولون المحليون بقدر أكبر على استعادة النمو وليس على تحقيق أهداف مثل توسيع نطاق معاشات التقاعد أو تحسين التعليم أو تخفيف نظام «هوكو» لتسجيل الأسر، الذي يربط الأشخاص والمزايا التي يحصلون عليها بمكان محدد.

وتقول غالاغر في مقابلة معها «لا أظن أن هذه الأشياء قد أُدخِلَت بفعالية في...نظام تقييم أداء المسؤولين المحليين».

وتلوح في الأفق تحديات أخرى، كاعتماد التكنولوجيا الحديثة — وهو من الأولويات الوطنية الأخرى التي حددها الرئيس شي — التي وضعت الصين في مركز تنافسي على مستوى العالم، لكنها أسفرت كذلك عن تفاقم الاحتياجات من الرعاية الاجتماعية. على سبيل المثال، فإن دفع الصين نحو الاستثمار في أجهزة الروبوت يهدد بحدوث بطالة على نطاق واسع في الأنشطة المختلفة، بدءا من الخدمات اللوجستية حتى الصناعة التحويلية، التي كانت في الماضي تتيح وظائف مدى الحياة. ومن شأن تسريح أعداد كبيرة أخرى من العمالة أن يثير السخط إذا كانت الصين ستبذل الجهود مجددا لترشيد مؤسسات الدولة، وتلقي بالعمالة في برامج الإعانات الوطنية التي غالبا ما تكون أقل سخاء من تلك التي يقدمها أصحاب العمل.

وتقول إليزابيث إيكونومي، مدير الدراسات الآسيوية في مجلس العلاقات الخارجية ومقره نيويورك، في مقابلة أُجريت معها، «في كثير من الأحيان، عندما يغلقون هذه الشركات، يقولون إنك ستظل محتفظا بوظيفة ما، لكنها قد تكون وظيفة كنَّاس في الشوارع. وهناك فرق هائل بين نوع العمل الذي يحصلون عليه ونوع المنافع التي تُمنح لهم».

وتضيف إيكونومي قائلة إن إقرار شي بأوجه القصور الاقتصادية ومخططه بشأن الحلول يجعلان حكومته تواجه مخاطر متزايدة إذا لم تتحقق النتائج المتوقعة من الأولويات المحددة.

وتقول إن «الإصلاح الاقتصادي، وتخفيف حدة الفقر، ومعالجة القضايا البيئية — كلها مبادرات على مستوى السياسات يظن هو أنها ضرورية للحفاظ على شرعية الحزب الشيوعي والمُضي بالبلاد قُدُما.»

لكن ربما كان أكبر اختبار يواجه حكومة شي هو الاتجاه الديمغرافي الذي لا مفر منه — أي اتساع الفجوة بين المساهمات في معاشات التقاعد ومدفوعات المعاشات مع تقدم سكان الصين في السن.

وتشير توقعات مجلس الدولة، أو مجلس الوزراء، إلى أن أعمار نحو ربع السكان ستزيد على ٦٠ عاما بحلول ٢٠٣٠. وتتراوح تقديرات النقص في تمويل نظام التقاعد في البلاد خلال السنوات القليلة القادمة بين ١٣٠ مليار دولار

نظرا لتباطؤ النشاط الاقتصادي، سيكون تحقيق هدف الرئيس شي بالقضاء على الفقر في الريف بحلول عام ٢٠٢٠ مهمة شاقة للغاية.

و١٧٥ مليار دولار، وهي فجوة يجب على الحكومة أن تسدها. وبينما تعهد شي بتحسين النظام، لم تتح إدارته سوى تفاصيل قليلة. وأصدرت الحكومة العام الماضي توجيهات لعدد قليل من الشركات الكبيرة المملوكة للدولة بتحويل ١٠٪ من أرصدتها إلى صناديق معاشات التقاعد للحد من النقص في أصول الصناديق. واتخذت الحكومة هذا العام خطوات للقضاء على الفروق في المنافع بين الأقاليم المختلفة. وربما تمثل أحد الخيارات المتاحة في الاستفادة من صناديق الحكومة المزدهرة، بمساهمات من الإيرادات العامة.

وهناك خيارات أخرى — وكلها خيارات صعبة — تركز على استثمار الأموال بمزيد من الفعالية لزيادة العائدات، وتخفيض المنافع، مع ما يترتب على ذلك من مخاطر إبعاد المتقاعدين، أو زيادة معدلات مساهمة الشركات والأفراد، وهي مرتفعة مقارنة بالبلدان الأخرى. ويجب على الحكومة أن تشارك في السباق للحاق بالركب، وهي بالفعل تركض وراء تحقيق التوقعات المتزايدة لعامة الشعب الصيني. FD

كان **كين ويلز** يعمل في السابق رئيسا لمكتب بلومبرغ نيوز في بيجين، وهو كاتب يعمل لحسابه الخاص ويقيم بمدينة إفانستون في ولاية إلينوي الأمريكية..

خلق الحيز المالي

تعزيز الطاقة الضريبية المحلية ضروري لتقوية الحماية الاجتماعية وتنمية رأس المال البشري

ديفيد كودي

تُعَدُّ كيفية تعبئة الإيرادات العامة الضرورية في ظل اتساع القطاع غير الرسمي أحد أهم التحديات التي تواجه الاقتصادات النامية الراغبة في تقوية نظم الحماية الاجتماعية لديها وزيادة فرص الحصول على الخدمات التعليمية والصحية.

ويتسم القطاع غير الرسمي في العادة بارتفاع مستويات الأعمال الحرة، وانخفاض مستويات المهارة، وتعدد مصادر الدخل وتقلبها في كثير من الأحيان. وهذا ما يحد من القدرة على تعبئة الإيرادات عن طريق فرض الضرائب على الدخل — وخاصة من الفئات منخفضة الدخل — الأمر الذي يتطلب القدرة على التحقق من مقدار مجموع الدخل الفردي. وفي إطار التأمينات الاجتماعية، فإن ذلك يعني أيضا الاعتماد على التمويل من مصادر إيرادات الحكومة العامة أكثر من النماذج الممولة بالمساهمات التي تؤكد الاقتصادات المتقدمة على استخدامها (راجع المقالين «مد وجزر» و«إعادة تخيل الحماية الاجتماعية» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

كذلك تَخلُص آخر الدراسات البحثية إلى انتقال البلدان إلى مسار النمو الأعلى بمجرد أن تصل إيراداتها الضريبية إلى حوالي ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي (دراسة "Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016")، مما يرجع جزئيا لارتفاع معدل الإنفاق الاجتماعي. غير أن نصف

الرسم التوضيحي: ISTOCK / BEASTFROMEAST; ALFEXE

البلدان منخفضة الدخل تقريبا — وثُلث اقتصادات الأسواق الصاعدة — لا تصل النسب الضريبية فيها إلى هذا المستوى الحدي البالغ ١٥٪. وبالتالي نجد أن النسب الضريبية المنخفضة بدورها تؤدي إلى انخفاض مستويات الإنفاق الاجتماعي (راجع الرسم البياني ١).

ويشير هذا التباين الكبير في النسب الضريبية في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل إلى أن كثيرا من هذه البلدان لديه حيز كبير لزيادة الضرائب. وقد نجح بعضها في زيادة النسب الضريبية خلال السنوات الأخيرة مما حقق زيادة في الإيرادات الضريبية على نحو قابل للاستمرار والوصول بها إلى نسبة تقارب ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي أو تجاوزها. وتحتل جورجيا مكانة رائدة ضمن هذه الفئة من البلدان، حيث تمكنت من زيادة إيراداتها الضريبية بنسبة قدرها ١٢,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من ٢٠٠٤–٢٠٠٨. وزادت ملديف

تنتقل البلدان إلى مسار النمو الأعلى بمجرد أن تصل إيراداتها الضريبية إلى حوالي ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي.

إيراداتها بنسبة قدرها ١١ ٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة من ٢٠١١–٢٠١٥. ومن البلدان الأخرى التي حققت مكاسب كبيرة على مدار فترات مماثلة دومينيكا (٧,٥٪، ٢٠٠٢–٢٠٠٦)، وغانا (٧,٣٪، ٢٠٠٠–٢٠٠٤)، وموريتانيا (٦,١٪، ٢٠١٠–٢٠١٤)، وموزامبيق (٦,١٪، ٢٠٠٧–٢٠١١)، وغينيا (٥,٨٪، ٢٠٠٨–٢٠١٢)، ومالاوي (٥,٧٪، ٢٠٠٣–٢٠٠٧)، وكمبوديا (٥٪، ٢٠١٢–٢٠١٦).

ويتضح من تجارب هذه البلدان ما يمكن تحقيقه من إنجازات. ولكن كيف تتمكن الحكومات من زيادة طاقتها الضريبية على نحو يتسم بالعدالة والكفاءة على السواء؟

بينما تمضي البلدان نحو تحديث نظمها الضريبية، نجدها تتوسع عادة في تطبيق ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق وضرائب الإنتاج الانتقائية، كما تعطي أولوية لتطبيق نظم ضريبة الدخل التصاعدية (راجع الرسم البياني ٢).

ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق: كانت زيادة الإيرادات من ضرائب الاستهلاك، ولا سيما ضريبة القيمة المضافة، هي المحرك الرئيسي الذي استعانت به معظم البلدان التي رفعت نسبها الضريبية بصورة ملحوظة على مدار العقود الأخيرة.

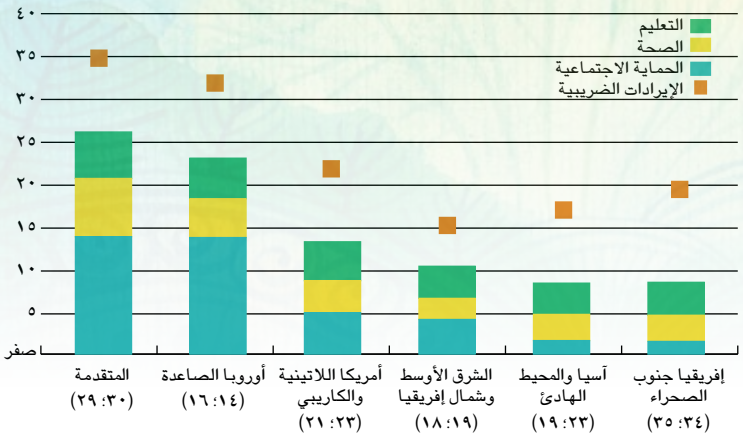
زيادة الاعتماد على ضرائب الإنتاج الانتقائية: الضرائب «التصحيحية» على بعض السلع كالطاقة والكحول والتبغ إلى جانب المشروبات المحلاة بالسكر (المثيرة للجدل إلى

الرسم البياني ١

تمويل التنمية

الإيرادات الضريبية المنخفضة تؤدي إلى مستويات منخفضة من الإنفاق الاجتماعي. وبالتالي فإن تعبئة الإيرادات يمكن أن تساعد البلدان على الانتقال إلى مسار نمو أعلى.

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



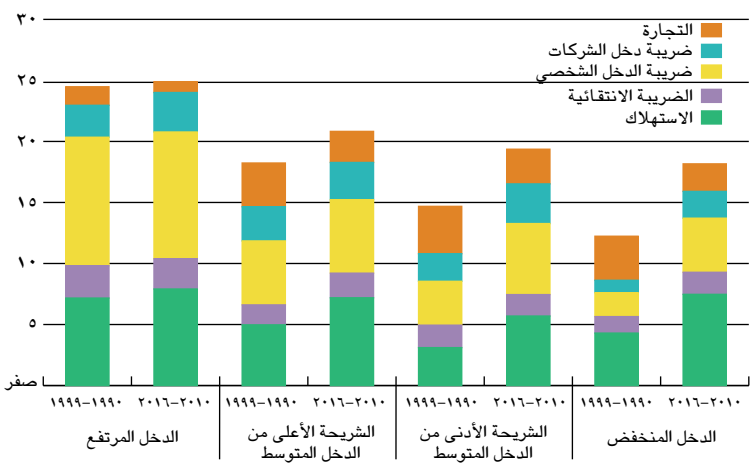
المصدر: مجموعة بيانات "WoRLD" من إعداد صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: حجم العينة يشير إلى عدد البلدان في عينة الإنفاق، ثم الإيرادات.

الرسم البياني ٢

مستويات وعناصر الضرائب

تختلف عناصر الضرائب في البلدان الأغنى مقارنة بالبلدان الأفقر، مع زيادة التركيز على ضرائب الاستهلاك الأوسع نطاقا وضرائب الإنتاج الانتقائية.

(الإيرادات، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: مجموعة بيانات "WoRLD" من إعداد صندوق النقد الدولي.

حد ما) — والتي يتم تحصيلها بجانب ضريبة القيمة المضافة المعتادة — يمكن أن تكون مصدرا فعالا للإيرادات، وتساعد على الحد من الآثار الصحية السلبية المصاحبة لاستهلاكها. وتتيح الضرائب الانتقائية، إلى جانب ضرائب الاستهلاك، وسيلة ممكنة من الناحية الإدارية لزيادة الإيرادات على المدى القصير.

ضرائب الدخل الشخصي التصاعدية: لا يزال تطبيق مثل هذا النظام يمثل مصدرا مهما للإيرادات في الاقتصادات المتقدمة وعنصرا رئيسيا في نظم إعادة توزيع الدخل ذات الكفاءة العالية. غير أن ارتفاع مستويات الإعفاء الضريبي أو التهرب الضريبي في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية يحد من قدرتها على تحقيق هذه الإيرادات على المدى القصير. ومع ذلك، تفيد التجارب بأن هذه البلدان لا تزال قادرة على تعبئة إيرادات إضافية كبيرة عن طريق تطبيق نظم ضرائب الدخل الشخصي القوية.

التدابير الضريبية الإضافية: يمكن الاستعانة بتدابير أخرى لحماية المصادر الضريبية وتوسيع نطاقها. ومن هذه التدابير تنفيذ الإصلاحات الكفيلة بالتصدي للتهرب من ضريبة دخل الشركات، والحد من المنافسة الضريبية الدولية المدمرة للأطراف الداخلة فيها، وإن كانت قد تتطلب كذلك تعاونا دوليا وثيقا لضمان فعاليتها. فقد سجل متوسط معدلات ضريبة دخل الشركات الفعلية تراجعا كبيرا على مدار العقود الأخيرة في مختلف أنحاء العالم، كما أن هذه المعدلات عادة ما تكون أقل من المعدلات القانونية بسبب الإعفاءات والخصومات والتخطيط الضريبي. وتفيد التقديرات الأخيرة بأن التكاليف على المدى الطويل المترتبة على تحويل الأرباح إلى البلدان ذات المعدلات الضريبية المنخفضة تتراوح بين ١ و ١,٥٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات النامية (دراسة "Crivelli, de Mooij, and Keen 2016").

من الممكن تحقيق مكاسب كبيرة في الإيرادات عن طريق إلغاء الحوافز الضريبية، كالمناطق الحرة والإعفاءات والسماح الضريبي المؤقت. والمجال يتسع أيضا في معظم اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية لزيادة إيراداتها من الضرائب العقارية، التي تمثل مصدرا عادلا وكفؤا للإيرادات، وإن كانت إمكاناتها متواضعة نسبيا. وأخيرا، تمثل إيرادات الموارد الطبيعية في بلدان كثيرة مصدرا عادلا وكفؤا للإيرادات لكنه لا يستغل بالقدر الكافي في أغلب الأحيان.

ولا بد أن تترافق الإصلاحات على مستوى السياسات والإصلاحات المؤسسية يدا بيد. فعلى سبيل المثال، يمكن خفض المستوى الحدي لضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل عند تعزيز القدرات الإدارية. ويمكن أن تسهم نظم التدقيق الضريبي على أساس المخاطر في تعزيز الامتثال والعدالة الضريبية. وفي سياق ضريبة القيمة المضافة، يمكن تحري إمكانية تحقيق مثل هذه المكاسب في الإيرادات من خلال مفهوم «كفاءة التحصيل» — الذي يُعرَّف بأنه نسبة الإيرادات الفعلية إلى الإيرادات المحتملة لدى تطبيق ضريبة القيمة المضافة بمعدل موحد على جميع أوجه الاستهلاك في البلد المعني. وتُستخدم نسبة كفاءة التحصيل لقياس مدى قرب الحكومة من تحصيل الضريبة على جميع أوجه الاستهلاك في الاقتصاد. وزيادة هذه النسبة تزيد احتمالات تحصيل الإيرادات بدرجة كبيرة. وفي الواقع العملي، نجد أن ارتفاع إيرادات ضريبة القيمة المضافة في العقود الأخيرة كان مدفوعا أساسا بتحسين نسبة كفاءة الاستهلاك وليس بزيادة معدلات الضريبة (دراسة "Keen 2013").

رفع كفاءة الإنفاق: هناك تباين كبير في النتائج الاجتماعية بين البلدان المختلفة ذات مستويات الإنفاق المماثلة، مما يشير إلى أن المجال يتسع إلى حد كبير لرفع كفاءة الإنفاق، وهو أمر ضروري لضمان عدم إهدار الإيرادات الإضافية. فمن الضروري تفحص كل بنود الإنفاق للتأكد من تحقيقها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها. وتشير تقديرات أوجه عدم كفاءة الإنفاق في قطاع الرعاية الصحية إلى أن نسبة تصل إلى ٤٠٪ من الإنفاق ربما يتم إهدارها في كل البلدان على اختلاف فئات دخلها. فكثير من البلدان تنفق مبالغ طائلة على إعانات دعم الطاقة التي تفتقر للكفاءة والعدالة بهدف حماية المستهلك المحلي من تقلبات أسعار النفط الدولية. ومن أهم العقبات أمام إصلاح نظام الدعم هذا عدم وجود شبكة أمان قوية توفر الحماية الكافية للفقراء من تزايد أسعار الطاقة.

وبينما تمثل ضرائب الاستهلاك واسعة النطاق وضرائب الإنتاج الانتقائية مصادر عالية الكفاءة لتحصيل الإيرادات، فمن الضروري التأكد من توافر شبكات أمان قوية للبلدان لكي توفر الحماية الكافية للفقراء ومحدودي الدخل من زيادات الأسعار المصاحبة. وفي غياب مثل هذه الحماية يمكن التخفيف من حدة الضرر الواقع على الفقراء عن طريق رفع حد التسجيل لضريبة القيمة المضافة، الذي يحدد متى يصبح حجم الشركة كبيرا بما يكفي، على أساس مبيعاتها، لتكون ملزمة بفرض ضريبة القيمة المضافة. وهناك طريقة أخرى ممكنة وهي تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة على السلع التي يستهلكها الفقراء أكثر من غيرهم. كذلك يمكن أن تركز زيادات الضرائب الانتقائية في البداية على السلع التي تستهلكها الأسر الأعلى دخلا أكثر من سواها، مثل البنزين والمشروبات

هناك تباين كبير في النتائج الاجتماعية بين البلدان المختلفة ذات مستويات الإنفاق المماثلة، مما يشير إلى أن المجال يتسع إلى حد كبير لرفع كفاءة الإنفاق.

الكحولية الفاخرة، وربما التبغ أيضا. ومن شأن إجراء عملية إصلاح تدريجي تراعي التدرج والتسلسل في تطبيق الزيادات الضريبية على المنتجات المختلفة أن تسمح بتخصيص جانب من مكاسب الإيرادات لتقوية شبكات الأمان على المدى القصير، ومن ثم تتيح الحماية الكافية للفقراء ومحدودي الدخل من أثر الإصلاحات الأكثر شمولا على المدى المتوسط.

وينبغي صياغة استراتيجيات تعزيز الطاقة الضريبية في إطار عملية أوسع نطاقا تشمل جميع قطاعات الحكومة (الوزارات التنفيذية ووزارة المالية)، ومشاركة المواطنين، والحوكمة الرشيدة. ومن الضروري تضمين خطط الإصلاح الضريبي في خطط التنمية الوطنية التي تحدد احتياجات الإنفاق ذات الأولوية، والتي غالبا ما ترتكز على الاستراتيجيات الوطنية لتحقيق «أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة». ومن الضروري كذلك توخي فعالية التشاور والتواصل الجماهيري بشأن الخطط الشاملة للإنفاق والضرائب بهدف تقوية العقد الاجتماعي مع المجتمع المدني. وقد يؤدي ذلك إلى اعتماد استراتيجية متوسطة الأجل للإيرادات قائمة على توافق الآراء، حسبما ورد توضيحه في « منصة التعاون بشأن الضرائب» (دراسة "IMF and others 2016"). (لا أحد يصوت لصالح أي زيادة ضريبية بمعزل عن الأوضاع المحيطة!)

وبنفس القدر من الأهمية، تبرز الحاجة إلى نظم للإدارة المالية العامة تتسم بالشفافية والفعالية بحيث تضمن كفاءة إنفاق الإيرادات الضريبية وعدم إهدارها أو استخدامها بطرق احتيالية، وتفصح عن ذلك. FD

ديفيد كودي رئيس قسم سياسة الإنفاق العام في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

المراجع:

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." National Tax Journal 66 (2): 423–46.

دعوة لتقديم المشاركات

مسابقة مجلة التمويل والتنمية للمقال القصير

الموضوع: أثبتت الأبحاث أن انعدام المساواة المفرط يضر بالنمو الاقتصادي ويتلف النسيج الاجتماعي من خلال إضعاف الثقة والحيلولة دون تحقيق الناس إمكاناتهم الكاملة. فكيف يمكن معالجة انعدام المساواة في القرن الحادي والعشرين؟

معايير الأهلية: هذه المسابقة مفتوحة لكل طلبة الدراسات العليا في جميع أنحاء العالم.

سوف تنشر المشاركة الفائزة في أحد الأعداد القادمة من مجلة التمويل والتنمية. يرجى موافاتنا باسمك بالكامل، وبرنامج الدراسات العليا، والجامعة التابع لها، وعنوان البريد الإلكتروني، ومقال قصير — باللغة الإنجليزية فقط — لا يتجاوز ١٥٠٠ كلمة، وذلك على عنوان البريد الإلكتروني التالي fanddcompetition@imf.org في موعد غايته **٣١ يناير ٢٠١٩**.

مشهد ليلي في شارع ماليوبورو بمدينة جوغجاكارتا، إندونيسيا

توجيه الرعاية لتفقراء

الاقتصادات النامية تواجه تحديات من نوع خاص في توفير الحماية الاجتماعية

ريما حنا وعدنان خان وبنجامين أولكن

الصورة: GETTY IMAGES/SIMONLONG

يعتقد كثير من الناس أن الحماية الاجتماعية تنطوي بوجه عام على معونة تقدمها البلدان الغنية للفقراء. والمعونة مهمة، لا سيما للبلدان شديدة الفقر. فالصدمات السلبية يمكن أن تتحول بسرعة إلى كوارث إنسانية وتزيد الصراعات في الدول الهشة، كما هو الحال في ظل المجاعة الحالية في جنوب السودان، وبدء المجاعة ومرض الكوليرا في اليمن، وتفشي مرض الإيبولا مؤخرا في غينيا وليبريا وسيراليون.

لكن على مستوى البلدان المائة والثمانية التي يصنفها البنك الدولي في «الشريحة الأعلى من الدخل المتوسط» أو «الشريحة الأدنى من الدخل المتوسط» — مثل الهند والمغرب وبيرو — تؤدي الإيرادات الضريبية ككل إلى تقليص المساعدة الإنمائية. ونظرا لاقتران النمو بتزايد عدم المساواة على مستوى العالم، تصبح عمليات إعادة التوزيع الآخذة في الزيادة داخل البلدان أمرا لا يثير الدهشة. وغالبا ما يقوم الدعم الخارجي بدور مهم أثناء المراحل الأولية من تصميم البرامج وإطلاقها في مثل هذه البيئات، غير أنه يمكن تمويل الحماية الاجتماعية في الأساس من خلال مصادر محلية على المدى الطويل.

وبينما يشرع كثير من هذه البلدان في إعادة التوزيع بصورة متزايدة داخل حدودها، فهي أيضا تواجه تحديات تختلف عن تلك التي تواجهها البلدان مرتفعة الدخل. ومن الأهمية بمكان فهم هذه الفروق لاستيعاب كيف تطورت الحماية الاجتماعية بمرور الوقت، وكيف يمكن أن تتغير في المستقبل.

الدعم العيني

ظل دعم منتجات معينة هو الطريقة التقليدية لتقديم التحويلات في كثير من البلدان، وهي طريقة لا تزال شائعة حتى يومنا هذا. وتشكل السلع الغذائية الأساسية مثالا تقليديا على ذلك، بينما الطاقة مثال آخر.

والسبب المنطقي وراء استخدام أداة السياسات هذه بسيط. ففي الاقتصادات المتقدمة، تستطيع الحكومة أن تحدد المستحقين للمساعدة باستخدام المعلومات عن الدخل من وثائق الضرائب ومن مصادر أخرى. ومع ذلك، ففي البيئات الأقل تقدما، يشهد القطاع غير الرسمي نشاطا كبيرا، وخاصة بين الفقراء. ولا توجد وثائق لتتبع من هم العاملون وما مقدار ما يكسبون — لا شيء على الأقل يمكن التحقق منه بسهولة. وفي المقابل، تهدف الحكومات إلى دعم منتجات يستخدمها الفقراء بشكل غير متناسب لكي يحصلوا على حصة أكبر من الدعم.

ويحظى الدعم في الغالب بشعبية سياسية لأسباب عديدة. أولها الشفافية؛ ففي حالة دعم الطاقة مثلا، يحصل المستهلكون على الطاقة بالسعر المدعم في محطات توزيعها. والسبب الثاني يرجع إلى استفادة الجميع من الدعم، فربما حظي بمساندة سياسية أوسع من البرامج التي تعود بالمنفعة على الفقراء وحدهم. وأخيرا، تستطيع الحكومات أن تدعي أنها تؤثر على ما يستهلكه الناس، على سبيل المثال، بدعم البيض والحليب لضمان حصول الأطفال على ما يكفيهم من البروتين، بدلا من الدعم النقدي الذي قد يضيعه الفقراء على سلع مغرية، مثل الكحول أو التبغ.

ولم تثبُت صحة هذه الأقاويل دائما في الواقع العملي. فحصول الفقراء على حصة أكبر من الدعم يدعو إلى دعم ما يطلق عليه الاقتصاديون «السلع الأدنى»، وهي السلع التي يتراجع الطلب عليها كلما ازداد الناس غنى — مثل الكسافا حينما يفضل الجميع الأرز، والغذاء منخفض الجودة، وما إلى ذلك. إن دعم السلع الأدنى لا يحظى بشعبية في الغالب، وبدلا من ذلك، ينتهي الأمر بتقديم معظم الدعم على السلع اليومية — وهي أشياء يشتري الناس منها كميات أكبر كلما زاد دخلهم. والنتيجة هي إضعاف عمليات إعادة التوزيع،

نظرا لأن المنفعة تعود في معظمها على الطبقة المتوسطة، أو حتى على الأغنياء.

كذلك فإن سداد فواتير السلع الأكثر شعبية يجعل تكاليف الدعم باهظة. ودعم الطاقة مثال تقليدي على هذا الأمر. ونظرا لإتاحة الدعم للجميع، فيجب أن يكون كبيرا بما يكفي لضمان حصول الفقراء على حصة معقولة، وفي كثير من الحالات، يعود كثير من المنافع على الطبقة المتوسطة، وليس على الفقراء. وبالفعل، فإن تكلفة الإنفاق على هذا النوع من الدعم مرتفعة للغاية، حتى أن المبالغ التي ستوفرها الحكومة عن طريق إلغاء دعم الطاقة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية تتجاوز ما ينفقه كثير منها على الصحة العامة.

وللدعم أيضا آثار تشوهية. فدعم الطاقة، على سبيل المثال، له تداعيات خطيرة على البيئة. ودعم أغذية معينة، مثل الأرز، يمكن أن يسفر عن نتائج سلبية تحول دون الحصول على غذاء متوازن. أما فكرة إضاعة الفقراء للنقود بإنفاق جزء كبير منها على ما يُسَمَّى السلع المغرية فقد ثبت زيفها مرات كثيرة، مما يضعف قدرا كبيرا من المبررات الساعية لمحاولة التأثير على أوجه إنفاق الناس للنقود في المقام الأول.

ونظرا للتكلفة والآثار التشوهية التي تنتج عن الدعم الشامل، يعمل كثير من البلدان على تثبيت كمية السلع المُدعمة التي يمكن أن تحصل عليها كل أسرة، وربما قصرها على الأسر الفقيرة، إلا أن هناك مجموعة أخرى من التحديات التي تنشأ عن ذلك، مثل إنشاء نظام بيروقراطي لتوزيع السلع ورصد المستفيدين ومقدار ما ينالهم منها. وتتعرض هذه النظم عموما لقدر كبير من مخاطر الفساد والتسرب، نظرا للمصاعب في إدارتها.

الوصول إلى الأسر المستحقة

لهذه الأسباب، تعمل الاقتصادات النامية حاليا على الابتعاد عن الدعم العيني المُعَمَّم (أو المحدود) والتحويلات إلى الفقراء والاتجاه إلى التحويلات النقدية متعددة الأشكال الموجهة للمستحقين. فتأثير النقد حيادي ولا يؤدي بالتالي إلى تشويه ما يشتريه الناس. إضافة إلى ذلك، تشير الأدلة إلى أن عواقب التحويلات النقدية على جانب العرض في سوق العمل ضعيفة — أي أن هذه البرامج لا تبدو غير مشجعة على العمل، وهو في الغالب أحد مصادر القلق عندما يتعلق الأمر ببرامج التحويلات. وأخيرا، وباعتبار ذلك منفعة إضافية، يمكن استخدام التحويلات النقدية كمحفز مالي لتمهيد الصدمات الاقتصادية الكلية السلبية من خلال توزيع النقود مباشرة على الأسر الفقيرة ذات الميل الحدي للاستهلاك.

وتنتشر بالفعل برامج التحويلات النقدية الموجهة في الاقتصادات المتقدمة. على سبيل المثال، تقدم الولايات المتحدة للأسر الفقيرة العاملة تحويلات نقدية من خلال «الخصم الضريبي على الدخل المكتسب». وتستطيع حكومة الولايات المتحدة أن تقدم هذا النوع من التحويلات لأن النظام الضريبي يُمكِّنها من التحقق من أي الأسر هي الفقيرة، كما أن الجهاز المصرفي الرسمي لديه آليات فعالة تضمن حصول الفقراء على التحويلات.

وعلى العكس من ذلك، كثير من الاقتصادات النامية يواجه تحديات في توجيه التحويلات وتوزيعها، على السواء. فاشتغال القوى العاملة في الاقتصاد غير الرسمي يعني أن النظام الضريبي لا يرصد سوى عدد قليل من الناس، وبالتالي يصعب التحقق من الدخل. وكثير من الأسر لا يملك حسابات مصرفية، والنتيجة هي أن تحويل الأموال إليها يتسم بالصعوبة من الناحية اللوجستية.

وهذه التحديات جسيمة، لكن الاقتصادات النامية تسعى لإيجاد السبل للتغلب عليها.

أولا، هناك طرق بديلة لتوجيه التحويلات إلى الفقراء. وأحد المناهج الشائعة هو «اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل»، حيث تتوقع الحكومات مستوى الدخل باستخدام بيانات توفرها العمليات الدورية الشبيهة بالتعداد السكاني واسع النطاق التي تجمع معلومات عن الأصول التي يسهُل التحقق منها (مثل المادة التي بُني منها سقف منزل الأسرة وأرضيته) والعوامل الديمغرافية. والأسر التي يُتوقع حصولها على دخل أقل من حد معين تحصل على إعانات لمدة محددة (لحين إجراء التعداد التالي مثلا).

ويمكن أن تصبح هذه الأساليب فعالة بقدر كبير في تنفيذ عملية إعادة التوزيع. على سبيل المثال، أجرينا مقارنة في دراسة سابقة لنا بين ما سيحدث إذا أُعطيت التحويلات لمن وُجِد أنهم مؤهلون بناءً على اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل مقارنة بما سيحدث إذا قُسِّمت الميزانية نفسها ببساطة بالتساوي على الجميع (من خلال التحويلات النقدية المُعَمَّمة، وتُعرف كذلك بالدخل الأساسي المُعَمَّم) في حالة اثنين من البرامج في إندونيسيا وبيرو.

حتى وبرغم أن هناك عيوبا تشوب توجيه التحويلات بناء على قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، نجد أنه ينتج مستوى رعاية إجمالية أعلى من التحويلات المُعَمَّمة، لأن قياس السعة المالية يركز المنافع على مستوى الفقراء. وبعبارة أخرى، التحويلات حسب المستفيدين ستكون أصغر بكثير في حالة البرامج المُعَمَّمة مقارنة بالتحويلات الموجهة؛ وذلك عادة نتيجة القيود على الموازنة ككل، وصعوبة الاختيار بين أولويات الإنفاق الحكومي (مثل تنمية البنية التحتية والتعليم وما إلى ذلك). وبالفعل، فإن التحويلات المُعَمَّمة لا تنجح إلا عند حدوث خطأ كبير في توجيه الإعانات للمستحقين.

وبرغم أن التكاليف الإدارية لاختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل قد تبدو مرتفعة في ظل جمع كل البيانات المطلوبة، فإن تكاليف المسح لا تُذكر مقارنة بالمبلغ الذي توفره بتخفيض عدد الأغنياء الذين يحصلون على تحويلات.

وبطبيعة الحال، هناك دائما استثناءات. فقد تبدو التحويلات المُعَمَّمة أكثر جاذبية عندما تكون هناك درجة كبيرة للغاية من عدم المساواة في توزيع الدخل — حيث يجتمع في مكان واحد عدد كبير ممن يعيشون في فقر مدقع وعدد صغير ممن يعيشون في ثراء فاحش. وبالمثل، إذا كان الفقر مؤقتا، فإن اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، الذي يستهدف المتوسط طويل المدى للدخل السابق، قد يسمح بإغفال الفقراء. وإضافة إلى ذلك، فإن الأخطاء في استهداف المستحقين التي تُقتَرف في اختبارات قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل تسبب كذلك عدم المساواة بين الفقراء في نفس المستوى، بينما يمكن لوضع حدود على الدعم المُقَدَّم للطبقة المتوسطة أن يولد شقاقا سياسيا.

لكن وُجِد أن الطرق الأخرى — بداية من الحض على مشاركة المجتمعات في هذه العملية وحتى تطبيقها على أساس الطلب — ساهمت في تحسين توجيه المنافع للمستحقين من أبعاد مختلفة، منها الارتياح للبرنامج وزيادة المرونة في توقيت تحديد هوية المستفيدين. على سبيل المثال، إذا قامت المجتمعات بالتحقق من القائمة النهائية للمستفيدين، يمكنها إضافة الأسر المُستبعدة. وبدلا من زيارة كل الأسر لإجراء مسح قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، فإن الأسر التي تعتقد أنها مؤهلة للاستفادة من التحويلات يمكن أن تسجل بياناتها في أحد المكاتب المعنية؛ ولا يحتاج الأمر إلى القيام بزيارات منزلية للتحقق من الأوضاع إلا في حالة الأسر القريبة من المستوى الحدي الذي يجعلها مؤهلة للاستفادة. وإدخال هذه المناهج الإضافية لتكمل الاختبار يمكن أن يساعد في التغلب على بعض تحديات توجيه المنافع للمستحقين.

وكيف يمكن توزيع النقدية؟ تشهد الأجهزة المصرفية والتكنولوجيا تغيرات سريعة في كثير من الاقتصادات النامية، مما يحد من التسرب في توزيع النقدية. ويتبين من دراسات أُجريت مؤخرا أن التكنولوجيا المصرفية الحديثة — البطاقات الذكية البيومترية — يمكن أن تساعد بشكل كبير في الحد من الفساد في برامج التحويلات النقدية. وبينما تواصل النقود الإلكترونية المحمولة اكتساب أهمية أكبر، فمن المرجح أن تؤدي دورا متزايدا في تسليم التحويلات.

زيادة القدرات

كيف تستطيع الاقتصادات النامية أن تحسن قدرتها على توفير الحماية الاجتماعية؟

- تعزيز النظام الضريبي: مقارنة بالوضع في الاقتصادات المتقدمة، تُحَصِّل البلدان الأقل دخلا جزءا أصغر من إجمالي الناتج المحلي وتواجه بالتالي قيودا أشد على موازناتها. ولكن بدون توافر أموال كافية لدى الحكومة، ستكون إعادة التوزيع مستحيلة. ومع تغطية السلطة الضريبية ذات الصلة لمزيد من المكلفين، يمكن أن تصبح الضريبة تصاعدية بدرجة أكبر.
- وضع نظم واضحة لتحديد المستحقين: في مثال أخضعناه للدراسة، كان من أكبر التحديات في التسجيل ضمن أحد برامج التأمين الصحي الحكومية عدم وجود نظام فعال لتحديد المستحقين وتتبع الأشخاص. ويشكل وجود نظام واضح يعمل بكفاءة لتحديد المستحقين أساسا ضروريا لنظم الحماية الاجتماعية.
- الاستثمار لتحقيق الفعالية في توجيه المنافع: إن تحديد المستفيدين من برامج التحويلات الموجهة يدعو إلى الاستثمار في بداية الفترة لوضع نظام للتوجيه من شأنه أن يحد من السعي لكسب الريع، ومن درجة استبعاد الأسر الفقيرة. وقد يبدو السعر المُعلن لهذه النظم مرتفعا، لكنه يتضاءل مقارنة بالتحويلات التي تُدفع. فإنفاق ١٪ أو ٢٪ من تكلفة التحويلات من أجل توجيهها بصورة أفضل

المبالغ التي ستوفرها الحكومات عن طريق إلغاء الدعم تتجاوز ما ينفقه كثير منها على الصحة العامة.

يمكن أن يُحْدِثَ فرقا هائلا في درجة مساهمة البرامج في تحسين الرعاية للفقراء.

- تحسين إمكانات الحصول على الخدمات المصرفية: في ظل نظم التكنولوجيا المصرفية الجديدة، خاصة الحصول على الخدمات المصرفية باستخدام الهواتف المحمولة، فإن المجال متاح لتحسين عملية توزيع التحويلات النقدية. لكن الأمر يتطلب التخطيط بدقة — بدءا من أنواع التكنولوجيا التي يمكن استخدامها وحتى طرق مساعدة الفقراء على الاستفادة من هذه التكنولوجيا وفهمها.
- إدراك الحاجة إلى استخدام مناهج متنوعة: على الرغم من أن تركيز هذا المقال يذهب في جانبه الأكبر إلى برامج مكافحة الفقر، فإن برامج التأمين — مثل معاشات التقاعد وإعانات البطالة — هي أيضا عنصر مهم في نظم إعادة التوزيع، إذ تساعد الأسر على الحد من المخاطر التي قد تفضي إلى تشويه سلوكها. FD

ريما حنا أستاذ كرسي جيفري شيا لدراسات جنوب شرق آسيا في كلية كيندي لعلوم الحكم في جامعة هارفارد، **عدنان خان** مدير البحوث والسياسات في المركز الدولي للنمو في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية ، و**بنجامين أولكن** أستاذ الاقتصاد في معهد ماساتشوسيتس للتكنولوجيا.

موجبات
الحماية الاجتماعية المعممة

كل إنسان معرض لفترة من الضعف في حياته

إيزابيل أورتيز

تضع البلدان في مختلف أنحاء العالم نصب أعينها هدف توفير الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين أو المقيمين على أراضيها، وهي تقوم بذلك بشكل عام من خلال مزيج من التأمينات الاجتماعية العامة والمساعدات الاجتماعية. وتتضمن الحماية الاجتماعية، أو الضمان الاجتماعي، منافع نقدية وعينية تُقَدَّم للأطفال والأمهات والأسر، ودعما للمرضى والعاطلين عن العمل، ومعاشات تقاعد لكبار السن والمعاقين. ولا تقتصر برامج المنافع هذه على الفقراء؛ إذ أن أي شخص قد يتعرض للإصابة بمرض، أو يفقد وظيفته، أو ينجب طفلا — والجميع حتما يتقدمون في العمر. وتدرك الحكومات وجود احتياجات شاملة بين مواطنيها — مما يعكس المخاطر التي من المرجح أن يتعرض لها الجميع مرة واحدة على الأقل في حياتهم.

وعلى المستوى الدولي، فإن «أهداف التنمية المستدامة» التي وضعتها الأمم المتحدة، واعتمدها قادة العالم في ٢٠١٥، تلزم البلدان بتطبيق نظم حماية اجتماعية (مُعَمَّمة) للجميع تكون ملائمة على المستوى الوطني، بما في ذلك وضع حدود دنيا لها، للحد من الفقر ومنع الوقوع فيه. ويؤكد هذا الالتزام الاتفاق العالمي بشأن مد نطاق التأمين الاجتماعي وفق «توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية» في ٢٠١٢، التي اعتمدها العاملون وأصحاب العمل والحكومات من جميع البلدان (راجع الإطار).

ولكن برغم التقدم الكبير في مد نطاق الحماية الاجتماعية في أجزاء كثيرة من العالم، فإن نسبة سكان العالم المشمولين فعليا بمنفعة واحدة على الأقل من منافع الحماية الاجتماعية لا تتجاوز ٤٥٪، بينما النسبة الباقية وهي ٥٥٪ — أي ٤ مليارات نسمة — لا يتمتعون بأي حماية (راجع الرسم البياني).

وتقترن الفجوات في التغطية بالقصور الكبير الذي يشوب الاستثمار في الحماية الاجتماعية، ولا سيما في إفريقيا وآسيا والدول العربية. فالمنافع قليلة في كثير من البلدان، مما يعرض شعوبها للمخاطر. وعلى الجانب الإيجابي، يمضي كثير من البلدان متوسطة الدخل بخطى سريعة،

وهناك عدد كبير من البلدان التي بلغت مستوى التغطية المُعَمَّمة أو أوشكت على بلوغه.

والحماية الاجتماعية المُعَمَّمة عنصرٌ رئيسي في الاستراتيجيات الوطنية لتشجيع التنمية البشرية، وتعزيز الاستقرار السياسي، وتحقيق النمو الاحتوائي. ويتبين من الأدلة أنه بالإضافة إلى الحد من الفقر وعدم المساواة، فإن نظم الحماية الاجتماعية جيدة التصميم التي تمنح منافع كافية هي أيضا

- **تسهم في تحقيق النمو الاحتوائي**: فهي تزيد الإنتاجية وتحسن إمكانات توظيف العمالة بتعزيز رأس المال البشري، مما يزيد الاستهلاك والطلب في السوق المحلية، ويسهل حدوث تحول هيكلي في الاقتصاد.
- **تعزز التنمية البشرية**: فالتحويلات النقدية تسهل الحصول على الغذاء والتعليم والرعاية الصحية، وتشجع على زيادة معدلات الالتحاق بمراحل التعليم المختلفة، وتُحدث خفضا في معدلات تشغيل الأطفال.
- **تحمي السكان من الخسائر الناتجة عن الصدمات**: مثل هبوط النشاط الاقتصادي أو الكوارث الطبيعية.
- **تبني الاستقرار السياسي والسلام الاجتماعي**: بالحد من التوترات الاجتماعية والصراعات العنيفة.

الحذر من الإصلاحات قصيرة الأجل

برغم التقدم الكبير الذي تحقق في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية على مستوى العالم، انتهج عدد من البلدان سياسات لضبط أوضاع المالية العامة أو سياسات تقشفية منذ عام ٢٠١٠. وهذه العمليات قصيرة الأجل لتصحيح أوجه الإنفاق العام، بما فيها الإنفاق على الحماية الاجتماعية، غالبا ما تقوض جهود التنمية طويلة المدى. وهذا أمر معروف في البلدان مرتفعة الدخل التي قلصت مجموعة من منافع الرعاية الاجتماعية. فإلى جانب إصلاحات سوق العمل التي خفضت الأجور وأضعفت قوة التفاوض الجماعي، أدت هذه التدابير إلى تراجع نسبة العمالة وأسهمت في زيادة الفقر. ويؤدي تراجع مستويات دخل الأسرة إلى انخفاض الاستهلاك المحلي وانخفاض الطلب، مما يؤدي بدوره إلى إبطاء الانتعاش الاقتصادي.

ومع هذا، فإن ضبط أوضاع المالية العامة يحدث كذلك في معظم الاقتصادات النامية. فالكثير من الحكومات تنظر في تخفيض فاتورة الأجور أو وضع حد أقصى لها وتطبيق إصلاحات في نظم الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية دون أن تولي اهتماما كافيا لآثارها الاجتماعية — بالعمل مثلا على توجيه النفقات إلى الفقراء بدلا من توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية ليضم الطبقات المتوسطة. أما الإصلاحات التي يكون وراءها هدف مالي فهي غالبا ما تقلل الدعم والنفقات للأغراض الاجتماعية التي تعود بالنفع على غالبية السكان، وتستبدلها بشبكة أمان لأفقر فئات السكان، وهي بذلك تحرم الطبقات المتوسطة — يُشار إليها في بعض الأحيان «المتوسطة الضائعة» — من نصيبها في نتائج التنمية. وفي الاقتصادات النامية، تحصل الطبقات المتوسطة على مستويات دخل متدنية للغاية ويجب دعمها بسياسات تنموية مختلفة، منها توفير الحماية الاجتماعية الكافية.

ومن شأن الأصوات التي تعالت مؤخرا تنادي بتخفيض مساهمات أصحاب العمل في نظام التأمينات الاجتماعية، وهو ما يُعرف بضرائب العمل، أو وضع حدود قصوى شديدة الانخفاض للدخل القابل للتأمين، أن تدمر نظم الضمان الاجتماعي بتقييد مواردها وتجريدها من قدرتها على الاستمرار، ومن ثم زيادة الفقر وعدم المساواة. فالتأمينات

فهم سياسات الحماية الاجتماعية المختلفة

الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة من أهداف السياسات التي ترتكز على التزامات عالمية مثل المادة ٢٢ من «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» التي تنص على أن «لكل شخص، بوصفه عضوا في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي»، والالتزامات الدولية الأخرى ومنها معايير منظمة العمل الدولية، وهدف التنمية المُستدام ١–٣، وهو جزء من جدول أعمال الأمم المتحدة ٢٠٣٠.

وقد انطلقت الشراكة العالمية للحماية الاجتماعية المُعَمَّمة (USP2030) في الأمم المتحدة عام ٢٠١٦، بقيادة مجموعة البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية لتعرض تجارب البلدان التي حققت نظام التغطية المُعَمَّمة للحماية الاجتماعية.

الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية هو سياسة ومعيار يتألفان من مجموعة محددة على مستوى كل بلد من ضمانات التأمينات الاجتماعية الأساسية التي ينبغي أن تضمن، كحد أدنى، الحصول على الرعاية الصحية الضرورية وتأمين الدخل الأساسي على نحو مُعَمَّم. وينبغي أن تضمن كفاية المنافع التي يحصل عليها الأطفال، والأمهات وحديثو الولادة، والفقراء، والمتعطلون عن العمل، وكذلك المرضى والمعاقون وكبار السن، من خلال مزيج من التأمينات الاجتماعية القائمة على المساهمات والمساعدات الاجتماعية التي تُموِّلها الضرائب.

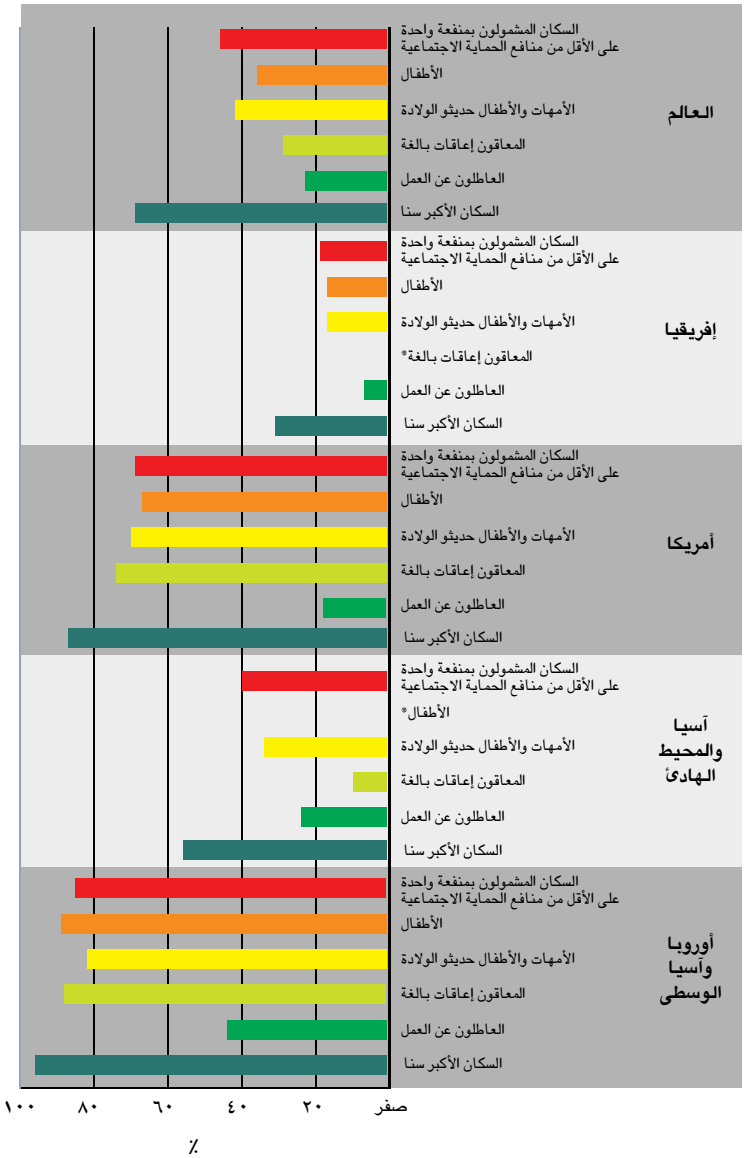
الحد الأدنى المضمون من الدخل هو برنامج للمساعدة الاجتماعية يعتمد على قياس السعة المالية تطبقه عموما البلدان التي تمر بمرحلة تقشف أو ضبط مالي. وهو ليس مُعَمَّما وإنما موجه للفقراء.

الدخل الأساسي المُعَمَّم عبارة عن تحويل نقدي غير مشروط لجميع السكان في بلد ما (نوع من المساعدة الاجتماعية). وتختلف الاقتراحات اختلافا كبيرا من حيث مستويات المنافع، وآليات التمويل، والمنافع والخدمات التي تُقَدَّم، وبالتالي فبعض الاقتراحات بشأن الدخل الأساسي المُعَمَّم لها آثار اجتماعية إيجابية، بينما يفضي غيرها إلى تراجع مستوى الرعاية الصافية. (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما هو الدخل الأساسي المُعَمَّم؟» في هذا العدد من «مجلة التمويل والتنمية»).

الرسم التوضيحي: SHUTTERSTOCK/ROBERT ADRIAN HILLMAN

فجوات التغطية

الحماية الاجتماعية لا تغطي فعليا سوى ٤٥٪ من السكان على مستوى العالم.



المصادر: تقرير الحماية الاجتماعية العالمية الصادر عن منظمة العمل الدولية ٢٠١٧–٢٠١٩، ILOSTAT.

ملحوظة: تغطية السكان بالحماية الاجتماعية: النسبة من مجموع السكان التي تحصل على منفعة قائمة على المساهمات أو غير قائمة على المساهمات، أو التي تسهم بفعالية في برنامج واحد على الأقل للضمان الاجتماعي. * = عدم توافر البيانات.

الاجتماعية تضطلع بدور أساسي في ضمان توفير مستويات كافية من الحماية ويتعين تقويتها.

أما الاعتماد على المدخرات الفردية فلا يحقق حماية ذات جدوى لمعظم الناس. ولا تلتفت هذه الاقتراحات إلى تجارب خصخصة معاشات التقاعد، المطبقة في نحو ثلاثين بلدا، ولم تحقق النتائج المتوقعة. وكان أداء برامج الخصخصة الكاملة أو الجزئية قاصرا: فظل نطاق التغطية ثابتا، وانخفضت المنافع، وتفاقم عدم المساواة بين الجنسين، ووُجِد أن التكاليف الإدارية مرتفعة للغاية. وانتقلت المخاطر التي كانت تهدد النظام المالي إلى الأفراد، وساءت المراكز المالية كثيرا نظرا لارتفاع تكاليف هذا التحول. وكثير من البلدان التي شرعت في خصخصة نظم معاشات التقاعد بدأت الآن تتراجع عن هذه الإصلاحات. وينبغي أن تكون برامج الادخار الخاصة خيارا طوعيا للقادرين على الادخار، لكنها لا ينبغي أن تحل محل التأمينات الاجتماعية العامة الإلزامية.

مستقبل الحماية الاجتماعية

تتصدر الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة جدول أعمال التنمية، ويعمل حاليا ما يزيد على مائة بلد نام على بناء نظم الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق منافعها بسرعة لتغطي فئات جديدة من السكان. وعادة ما يتحقق توسيع نطاق التغطية بتوفير التأمينات الاجتماعية للقطاع غير الرسمي، تدعمه المساعدات الاجتماعية.

وبناء نظم حماية اجتماعية شاملة للجميع تعني أن تكون قادرة على التكيف مع التغيرات الديمغرافية، ومع عالم العمل الآخذ في التطور، ومع الهجرة، والأوضاع الهشة. وفيما يتعلق بالتغيرات الديمغرافية، تخضع نظم معاشات التقاعد العامة بصفة مستمرة لتعديلات معيارية طفيفة يُتوقع منها، إذا كانت مصممة على نحوٍ جيد، أن تحقق التوازن بين العدالة والاستدامة المالية، بما يضمن تحقيق الهدف الرئيسي من نظم التقاعد، وهو تأمين دخل للأشخاص الأكبر سنا.

ويجري كذلك تطويع نظم الحماية الاجتماعية لتواكب الأشكال الجديدة من توظيف العمالة. فالبلدان تعمل على تجربة وسائل مبتكرة بشكل كبير لمد نطاق الحماية الاجتماعية كي تغطي العاملين في الاقتصاد غير الرسمي وتسهل انتقالهم إلى الاقتصاد الرسمي. فعلى سبيل المثال، قام عدد من البلدان في أمريكا اللاتينية بمد نطاق التغطية ليشمل عشرات الآلاف من المشروعات وأصحاب العمل الحر من خلال دعم مقترن بآلية مبسطة للضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي يُطلق عليها «مونوتاكس» *(monotax)*.

وخلاصة القول أن من شأن نظم الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة، بما فيها الأرضيات، أن تبلور شكل البلدان بقوة، وأن تعزز رأس المال البشري والإنتاجية، وتحد من الفقر وعدم المساواة، وتسهم في النمو الاحتوائي وفي بناء السلام الاجتماعي. وبرغم بعض حالات الانتكاس لفترات قصيرة نتيجة ضبط المالية العامة وعدم كفاية الإصلاحات، فإن البلدان تتقدم بسرعة نحو توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، وتقوية التأمينات الاجتماعية العامة والمساعدات الاجتماعية. ويقوم كل من منظمة العمل الدولية وشركاء التنمية الآخرين بأدوار مهمة في مساعدة البلدان على أن تجعل هذا الهدف الإنمائي حقيقة تشمل الجميع. FD

إيزابيل أورتيز هي مدير إدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية.

يد العون

في اليابان والهند، امرأتان تخوضان معترك الحياة

بيتر لانغان وريما نانافاتي

تتخذ الحماية الاجتماعية أشكالا مختلفة. ففي اليابان، وهي من الاقتصادات المتقدمة، نجد أن المتقاعدين أمثال توشيكو تانيوشي سيمثلون خمسي السكان بحلول منتصف القرن. وتظل تانيوشي نشطة ومستقلة في حياتها بفضل معاشها من الحكومة ومساعدة أسرتها. وعلى عكس ذلك في الهند الفتية، تشتغل معظم العمالة في القطاع غير الرسمي، دون حماية اجتماعية من الدولة. وكانت أسرة جيتونبيبي شيراجبهي شيخ تواجه مصاعب في كسب قوت يومها حتى انضمت إلى جمعية نسائية لصاحبات العمل الحر، مما ساعدها على بدء مشروع خاص بها. وكما يتبين من قصة هاتين المرأتين، فإن الحماية الاجتماعية لا تقي الأفراد من تقلبات الحياة وحسب، وإنما هي أيضا تساعدهم على الاستفادة إلى أقصى حد من إمكاناتهم، بما يعود بالمنفعة على أسرهم ومجتمعاتهم المحلية والمجتمع كله.

النشاط الدائم في اليابان

شاركت توشيكو تانيوشي في المعجزة الاقتصادية التي أعقبت الحرب العالمية الثانية في اليابان، حينما ساعد السكان المتزايدة أعدادهم على دعم التوسع السريع في الناتج. وكانت تدير حانوتا في طوكيو بينما تتولى تربية ثلاثة أطفال. واليوم، تقاعدت تانيوشي، وتبدل الحال. إذ صارت شيخوخة السكان وتقلص أعدادهم عبئا على النمو الاقتصادي.

وتبلغ تانيوشي الآن ٧٩ عاما، وتعيش مع ابنها وأسرته منذ أن توفي زوجها قبل عدة سنوات مضت. ويساورها قلق من أن تصبح عبئا على أسرتها، لذا فهي تسعى جاهدة لكي تظل محتفظة بلياقتها وصحتها. وتقول «إنني أمارس الرياضة وأحتفظ بنشاطي لكي أحاول ألا أثقل كاهل أبنائي». وهي كذلك تزور أخصائي علاج طبيعي للتعافي من عملية جراحية في ظهرها. وتقول «لحسن الحظ، هناك حافلة تتوقف على بُعد عشر دقائق سيرا على الأقدام من مركز إعادة التأهيل، والمشي لتلك المسافة القصيرة يساعدني على الاحتفاظ بلياقتي».

وتتبع تانيوشي جدولا صارما، فتبدأ يومها بممارسة الرياضة من خلال متابعة برنامج إذاعي في الساعة السادسة والنصف صباحا. وتذهب إلى الكارايوكي ثلاث مرات في الشهر، وإلى درس فن الخط أول سبت من كل شهر، ودرس الرسم في الثلاثاء الثالث من الشهر، وتدريب الغولف الأرضي — وهو نوع من ألعاب الكروكيه — مرة في الأسبوع. وتشارك كذلك في فعاليات مجتمعية، مثل التدريبات على التعامل مع الكوارث المحلية وحملات تنظيف الحي.

وتذكر «إنني أحاول المشاركة في هذه الأنشطة وأمارس الرياضية لأتجنب الإصابة بالعته. وأحرص على ممارسة أنشطة مختلفة بدلا من مجرد الجلوس لمشاهدة التلفاز، وتنظيف المنزل وغسل الثياب».

ومن المعروف أن اليابان تضم أكثر سكان العالم تقدما في السن، ووفق تقديرات الحكومة، ارتفعت نسبة السكان في أعمار ٦٥ عاما وأكبر إلى حوالي ٢٧٪ من سكان اليابان البالغ عددهم ١٢٧ مليون نسمة، مقابل ٩٪ في ١٩٨٠. وتشير التنبؤات إلى أن نسبة كبار السن سترتفع إلى حوالي ٤٠٪ بحلول عام ٢٠٥٠.

وهذا التحول الديمغرافي يفرض ضغوطا على اليابان لتحسين الإنتاجية وزيادة أعداد القوى العاملة، وهو ما يمكن تحقيقه بانضمام مزيد من النساء والعمالة الأكبر سنا إلى سوق العمل. ووفق التقرير القُطْري عن اليابان الذي أصدره صندوق

الصورة: DEAN MITCHELL; PHOTO: ISTOCK / JAMIELAWTON

توشيكو تانيوشي

الصورة: SEAN LANGAN

النقد الدولي في يوليو ٢٠١٧، سوف يتطلب الأمر القضاء على الأسباب المثبطة للعمل في وظائف منتظمة بدوام كامل ويقتضي التوسع في توفير دور رعاية الأطفال وكبار السن لتخفيف أعباء الواجبات المنزلية عن كاهل سائر أفراد الأسرة.

وُلِدت تانيوشي في فوكوشيما، وهي مقاطعة تبعُد بما يزيد على ساعتين بالسيارة شمال شرق طوكيو، وتشتهر بأنها مكان متميز لتسلق الجبال وبوجود حمامات عيون «أونسين» الساخنة التي ترجع لقرون بعيدة. انتقلت تانيوشي إلى طوكيو عام ١٩٥٤، حيث تزوجت وفتحت محل بقالة. واليوم، تشترك في منزل ذي ثلاثة طوابق مع ابنها، وهو موظف، وزوجته وأبنائه. وتؤجر الطابق الأرضي لشركة محلية.

وتعيش تانيوشي حياة اجتماعية نشطة، فتساعد أصدقاءها لكي يتجنبوا الوحدة والعُزلة اللتين هما سبب معاناة كثير من اليابانيين كبار السن. فوفق مسح أُجري على مستوى البلاد في شهر أغسطس، ذكر حوالي ١٥٪ من الرجال فوق الخامسة والستين من العمر و٥٪ من النساء أنه قد يمر عليهم أسبوعان دون التحدث إلى أي أحد. وقال ما يزيد على ٣٠٪ من الرجال و٩٪ من النساء في الفئة العمرية نفسها إنه ليس لديهم أي شخص يعتمدون عليه في حياتهم اليومية.

وتقول تانيوشي «إذا وجدت نفسي بمفردي في المنزل، أحب الخروج لزيارة أصدقائي الذين يمكثون بمفردهم أيضا». وقامت مؤخرا بزيارة صديقة لها قعيدة تعتمد على الكرسي المتحرك ولا تستطيع مغادرة منزلها. ووجدت أن صديقتها لم تحادث أحدا طوال اليوم.

وتثير مصادر الحصول على المال قلق كثير من كبار السن في اليابان، كما هو حال سائر الفئات العمرية. ومن بين أولئك الذين أجابوا على المسح الوطني قائلين إن ظروف حياتهم

تتبع تانيوشي جدولا صارما، فتبدأ يومها بممارسة الرياضة من خلال متابعة برنامج إذاعي في الساعة السادسة والنصف صباحا.

صعبة نوعا ما، أو صعبة، أو صعبة للغاية، تألفت أكبر مجموعة منهم من الذين يبلغون الأربعين من العمر، ونسبتهم ٣٨٪. وجاء بعدها من هم في الستينات من العمر، ونسبتهم ٣٧٪.

ومستوى نفقات تانيوشي مرتفع، فعليها سداد أقساط التأمين الطبي، والتأمين ضد الحريق، وسداد الرهن العقاري لمنزلها، التي لا يكفي دخلها من تأجير الطابق الأرضي في منزلها لتغطيتها.

وتقول «أستطيع برغم ذلك أن أغطي نفقاتي بالكاد في ظل ظروفي الحالية، بفضل مساعدة أبنائي لي».

بيتر لانغان صحفي حر مقره طوكيو. وشغل في السابق منصب رئيس مكتب بلوومبرغ نيوز في طوكيو.

قصة امرأة تحيك الثياب

تمارس جيتونبيبي شيراجبهي شيخ عملا غير رسمي من منزلها، وهي من مدينة أحمد آباد في ولاية غوجارات غرب الهند، وقد تزوجت وهي في الثامنة عشرة من عمرها. وفي ذلك الوقت، كان زوجها هو العائل الوحيد للأسرة، ويكسب أقل من ١٨٥٠ روبية (٢٥ دولارا) في الشهر من الاشتغال في أعمال متقطعة. وكانت أسرة جيتونبيبي تتكون من ستة أفراد يعتمدون على دخل زوجها، فكان لحياتها اليومية متطلبات كثيرة وواجهت مصاعب كبيرة.

ثم ساءت الأوضاع بعد إصابة أم زوجها بمرض السل، ونظرا لعدم وجود تأمين صحي، اضطرت الأسرة لرهن بعض ممتلكاتها القليلة، بما فيها مجوهرات الزفاف، لسداد تكاليف العلاج. ونظرا لعدم امتلاك الأسرة أصولا كبيرة، لم تتمكن من الحصول على قرض من بنك رسمي، واضطرت جيتونبيبي

نساء مصطفات لتقديم طلبات مختلفة إلى بنك النساء التعاوني التابع للجمعية النسائية لصاحبات العمل الحر.

الصورة: WILLIAM ALBERT ALLARD

أن تستدين من مقرضين محليين بأسعار فائدة عالية بلا مبرر — مما أدخلها وأسرتها في حلقة مفرغة من الدين والفقر.

وقصة جيتونبيبي ليست فريدة من نوعها. فما يزيد على ٩٠٪ من القوى العاملة الهندية تعمل في القطاع غير الرسمي، أكثر من ٥٠٪ منهم يعملون في الزراعة والقطاعات وثيقة الصلة بها، وأكثر من ٢٠٪ يعملون في قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات الرخيصة. وتتعرض فرص العمل في الاقتصاد غير الرسمي للتغير المستمر بسبب المنافسة الضارية، واتجاهات السوق، وتغير السياسات الاقتصادية. إذن، بات من الشائع أن يسعى العاملون غير الرسميين للحصول على أكثر من فرصة عمل. فالبائع الجوال صباحا قد يعمل ليلا في لف البيدي (نوع رخيص من السيجار الهندي) وصانع طائرات ورقية في فترة مهرجان الطائرات. ونادرا ما يحصل أي عامل في القطاع غير الرسمي على أي نوع من التأمين أو الرعاية الصحية أو خدمات رعاية الطفل أو يستفيد من الخدمات المصرفية الرسمية. والافتقار إلى الحماية الاجتماعية هو إحدى العقبات الرئيسية التي تحول بين هؤلاء العاملين وبين الإفلات من غلبة الدين والفقر، والعيش حياة طيبة كريمة.

وذات يوم، قامت إحدى جارات جيتونبيبي بتعريفها على الجمعية النسائية لصاحبات العمل الحر، وهو اتحاد عمالي يضم أكثر من ١,٥ مليون امرأة عاملة ذات دخل منخفض وتعمل في القطاع غير الرسمي. وتشجع هذه الجمعية أعضاءها على العمل وكسب العيش والحصول على الضمان الاجتماعي بتقديم قروض مباشرة وتسهيل الحصول على التأمين الصحي، والتأمين على الحياة، والتأمين على المنازل، وتأمين محاصيل العمالة في الريف، وخدمات أخرى. وتضم هذه الجمعية في عضويتها نساء يعملن فيما يزيد على ١٢٥ نشاطا، مثل الحائكات، وجامعات القمامة، والبائعات الجوالات، والعاملات من المنازل، والعاملات في تربية الحيوانات، وصاحبات الحرف المختلفة.

وانضمت جيتونبيبي إلى الجمعية وسرعان ما فتحت حسابا في المصرف التابع للجمعية وبدأت تدخر ٥ روبيات (٠,٧ دولارا) في الشهر. ثم سجلت أبناءها في مركز رعاية الطفل التابع للجمعية وانضمت إلى برنامج لتعليم الحياكة. وحصلت بعد ستة أشهر على قرض بقيمة ١٠ آلاف روبية (١٣٥ دولارا) وبدأت مشروع الحياكة الخاص بها من منزلها. وما بدأ بعمل إصلاحات بسيطة وتعديلات للملابس تطور إلى حياكة القمصان والسراويل القصيرة والسترات، وملابس أخرى. ولم يمض وقت طويل حتى بدأت تكسب ١١ ألف روبية (١٥٠ دولارا) في الشهر، كما كانت تحيك ملابس جاهزة من إنتاجها.

الآن وقد بلغت جيتونبيبي ٥١ عاما، أصبحت تمتلك مشروع الحياكة الخاص بها منذ ما يزيد على عشر سنوات. وأصبحت أسرتها تكسب أكثر من ٥٥ ألف روبية (٧٥٠ دولارا) شهريا. وعندما كانت تعمل في القطاع غير الرسمي، كانت هي وأسرتها عرضة للمصاعب اليومية وتقلبات الحياة صعودا وهبوطا، لا يستطيعون الاعتماد على دخل ثابت أو وضع خطة لمستقبلهم. واليوم، أصبحت تدير مشروعا مزدهرا، ولديها تأمين صحي، وتأمين على الحياة، والأهم من ذلك، تأمين للمنزل الذي يغطي مكان عملها ومصدر دخلها. والخلاصة هي أن جيتونبيبي استطاعت أن تخرج من أسر دائرة الفقر. FD

ريما نانافاتي مدير الجمعية النسائية لصاحبات العمل الحر في مدينة أحمد آباد الهندية.

ما هو الدخل الأساسي المُعمَّم؟

المؤيدون يرحبون ببساطته وعدالته، والمتشككون يشعرون بالقلق إزاء تكلفته وحوافزه على المالية العامة

ماورا فرانشيزي ودلفين برادي

تدفع حكومات كثيرة المعاشات التقاعدية لكبار السن، أو إعانات البطالة لمن يفقدون وظائفهم، أو إعانات إعالة الأطفال للأسر. وعلى ذلك فإن برامج التحويلات النقدية للأسر شائعة في معظم البلدان. فما المقصود إذن بالدخل الأساسي المعمم، وما الفرق بينه وبين هذه البرامج؟

والمناقشات الدائرة حول الدخل الأساسي المعمم يمكن أن تتسم بالسخونة، في السياق الأكاديمي وفي الحوار العام على حد سواء، ولا يوجد فهم مشترك يؤسس لها. فهناك برامج مختلفة كل الاختلاف لدعم الدخل تصنف عادة على أنها برامج «الدخل الأساسي المعمم»، حتى وإن كان بينهما القليل من القواسم المشتركة أو لم تكن تسعى للهدف نفسه. ويُعنَى الكثير من التجارب الجارية والمرتقبة بشأن الدخل الأساسي المعمم في مختلف أنحاء العالم بمختلف أشكال التدخلات الحكومية. ومن أمثلتها التحويلات النقدية لمجموعة مختارة من العاطلين عن العمل لفترة قصيرة في فنلندا، وللبالغين لمدة ١٢ سنة في كينيا، ولمجموعة من الأسر المختارة عشوائيا في كاليفورنيا. ويعكس هذا التنوع غياب التعريف الموحد ومنهجية التقييم في الأدبيات المتخصصة وفي الحوار المعني بالسياسات، على حد سواء.

وتتسم البرامج التي تندرج عادة تحت مظلة الدخل الأساسي المعمم بمزيج من السمات الأساسية (انظر الرسم البياني). فهل تحل محل برامج الحماية الاجتماعية الأخرى أم تكملها؟ وهل متلقيها فرد أم أسرة؟ وما هو توقيت دفعها؟ وهل هناك شروط مرتبطة بها؟

وبناءً على كيفية اختيار هذه السمات الأساسية والجمع بينها، يقترح المفكرون أشكالا مختلفة من الدخل الأساسي المعمم (انظر الرسم البياني).

فاقتراح مبدأ «الحكر» في كتابات المفكر الأمريكي «توماس بين» (١٧٩٧) مشابه للمنحة الرأسمالية الفئوية (على سبيل المثال، تخصيص وقف لمرة واحدة لفئة معينة من الناس)، والهدف منه هو مكافحة انتقال الفقر من جيل لآخر. أما الاقتصادي الأمريكي «ميلتون فريدمان» (١٩٦٨) فكان يرى أن «ضريبة الدخل السلبية» هي وسيلة لاستبدال نموذج دولة الرعاية الأمريكي بالكامل بغية التغلب على أوجه عدم الكفاءة الإدارية. ويؤيد المفكر والاقتصادي «فيليب فان باريجيس» (١٩٩٢) العمل بنظام للتحويلات النقدية السخية المنتظمة المعممة غير المشروطة. أما مقترح الاقتصادي «أنتوني أتكنسون» (١٩٩٦) بتطبيق «دخل المشاركة» فهو مكمل للبرامج الاجتماعية القائمة ونظام الحد الأدنى للأجور، وهو مشروط بتحقيق أحد أشكال المشاركة «المجتمعية» — أي المساهمة في خدمة المجتمع من خلال العمل الوظيفي أو التعليم أو رعاية الأطفال أو غيرها من الأنشطة. غير أن هناك صفتين مشتركتين ضمن هذه الطائفة الواسعة من المقترحات تحددان خصائص البرامج من نوعية الدخل الأساسي المعمم وتميزها عن غيرها، وهما:

- **التغطية المعممة** — أو الكبيرة جدا — لأفراد المجتمع
- **انعدام الشرطية** — أو وجود أحكام شرطية فضفاضة — كما هو الحال في مقترح أتكنسون بخصوص «دخل المشاركة»

وقد أبرز المؤيدون والمعارضون لنظام الدخل الأساسي المعمم عدة جوانب مهمة، ولكن الحجج المؤيدة له تقابلها حجج أخرى معارضة. فبعض المؤيدين يشيرون إلى أن هذا النظام يحقق نجاحا أكبر في الوصول إلى الفقراء مقارنةً بالبرامج القائمة على قياس السعة المالية — أي البرامج التي تحدد أهلية الفرد أو الأسرة للحصول على المساعدة الحكومية على أساس أحد اختبارات الدخل أو الأصول. فهناك عدة عوامل يمكن أن تحول دون وصول البرامج القائمة على قياس السعة المالية إلى المتلقين المستهدفين — منها على سبيل المثال، القدرات الإدارية، وارتفاع تكاليف المعلومات والتكاليف الإدارية، وضعف أداء آليات استهداف المستحقين، والوصمة الاجتماعية المصاحبة.

ومن حيث المبدأ، نجد أن برامج الدخل الأساسي المعمم البسيطة يمكن أن تحقق وفرا في التكاليف الإدارية وترفع درجة شفافية نظم التحويلات، مما يجعلها أقل عرضة

الرسم التوضيحي: MASSUPA KAEWGAHYA / THE NOUN PROJECT

للتقدير الاستنسابي الإداري وعوامل الفساد. كذلك يروج المؤيدون لفائدة هذا النظام كأداة استراتيجية لدعم الإصلاحات الهيكلية، مثل إلغاء البرامج التي تفتقر إلى الكفاءة مثل برامج دعم الطاقة (دراسة Coady and Prady 2018). فبرامج الدخل الأساسي المعمم بإمكانها رفع الكفاءة بتجنب السحب المفاجئ للمنافع عندما يرتفع الدخل المكتسب، وهي مشكلة شائعة في كثير من البرامج القائمة على قياس السعة المالية، وغالبا ما تتسبب في تثبيط المشاركة في سوق العمل.

أما المعارضون فيميلون للتركيز على المسائل المتعلقة باستمرارية أوضاع المالية العامة — أي ارتفاع التكاليف التي تتحملها المالية العامة، نظرا لأن المنافع تصل إلى كل الأسر — بما فيها الأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع التي لا تحتاج للدخل الحكومي. ويشعر المتشككون بالقلق إزاء مسائل الكفاءة — فيحذرون من احتمالات إضعاف أخلاقيات العمل — وتكلفة الفرص الضائعة — أي مخاطر تحويل الموارد الشحيحة بعيدا عن الأولويات الأخرى كالصحة والتعليم والاستثمار.

ولا بد عند تقييم مزايا هذه البرامج مراعاة السمات ذات الخصوصية في كل بلد على حدة والأفضليات المجتمعية. وينبغي كذلك أن ترتكز على فهم كامل للمفاضلات عند اختيار أحد أشكال التصميم دون الآخر.

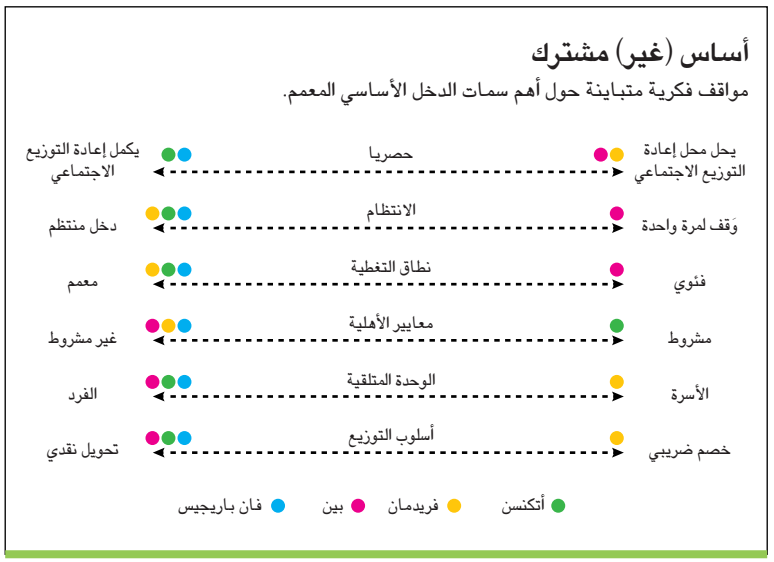
ويمكن للأدلة التجريبية أن تسلط الضوء على الأداء النسبي لإعادة توزيع الدخل في شبكات الأمان الاجتماعي القائمة، ونظام للدخل الأساسي المعمم، والبدائل المحتملة. ونظرا لأن جانبي الإنفاق والضرائب في الموازنة يشكلان النتائج التوزيعية، ينبغي إجراء تحليل شامل لتقييمهما للتأكد من تصاعدية الضرائب، أو التزايد التدريجي لصافي العبء الضريبي على الأسر الأكثر ثراء مع زيادة المنافع المقدمة للأسر محدودة الدخل. ويتعين كذلك أن يراعي هذا التحليل استمرارية أوضاع المالية العامة. ومن المعتاد أن يواجه صناع السياسات مفاضلات بين الأبعاد الأساسية التالية:

- **التغطية عند قاع** هرم توزيع الدخل مقابل تسرب المنافع إلى الأسر الأغنى
- **سخاء التحويلات** مقابل الحوافز والتشوهات الاقتصادية، مثل تلك المتعلقة بقرار الدخول إلى سوق العمل وعدد ساعات العمل
- **التكلفة على المالية العامة** مقابل الاستخدام البديل للموارد الشحيحة في المالية العامة

ويجب على صناع السياسات كذلك النظر في جانب رابع، وهو كيفية مطابقة الأهداف مع تحديات التنفيذ، مثل قدرة الحكومة على تعبئة الموارد بعدالة وعلى نحو قابل للاستمرار، وبدء العمل ببرنامج معقد للتحويلات.

وتختلف آراء الباحثين الأكاديميين بشأن ما إذا كان نظام الدخل الأساسي المعمم أكثر ملاءمة للبلدان ذات شبكات الأمان المحدودة أو ضعيفة الأداء أم للبلدان الغنية القادرة على تحمل تكلفته. ويبرر ضعف القدرة الإدارية التحول نحو برامج التحويلات الأكثر تعميما في الاقتصادات النامية. ولكن مما يبعث على القلق إزاحة أولويات أخرى (كالتعليم والصحة) حيث توجد صعوبة في تعبئة الإيرادات اللازمة لها — ولا سيما على المدى القصير.

أما في الاقتصادات المتقدمة، فإن الدخل الأساسي المعمم يستخدم غالبا كأداة لمعالجة عدم كفاية شبكات الأمان (والتأكد من الإدماج) ووسيلة لمواجهة تحديات التغيرات التكنولوجية والديمغرافية. ولابد للسلطات القُطْرية من تقييم المزايا النسبية للدخل الأساسي المعمم بما في ذلك تمويله عن طريق إعادة توجيه الموارد المستخدمة بالفعل بطرق أخرى ومن خلال رفع الضرائب والمساهمات الضريبية. FD



ماورا فرانشيزي اقتصادية أولى و**دلفين برادي** اقتصادي، وكلاهما من إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل للمؤلفَين تصدر قريبا عن صندوق النقد الدولي بعنوان *"Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment"*.

المراجع:

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, and Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, International Monetary Fund, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." In *Issues of American Public Policy*, edited by J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Parijs, Philippe, ed. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

رحالة عبر الزمن

بيتر ووكر يقدم لمحة عن حياة **كلوديا غولدين**، صاحبة العمل الرائد في دراسة دور المرأة في الاقتصاد

الصورة: BRYCE VICKMARK PHOTOGRAPHY

لمن تَمَلَّكهم القلق إزاء عمق الانقسام السياسي والاقتصادي في الولايات المتحدة اليوم، تُذَكِّرهم كلوديا غولدين، أستاذ الاقتصاد في جامعة هارفارد، بحقيقة بسيطة: لا جديد تحت الشمس.

وتقول غولدين في مقابلة مع مجلة التمويل والتنمية: «لقد نشأت انقسامات سياسية عميقة في الماضي... لا سيما في الفترات التي اتسمت بمستوى مرتفع ومتزايد من عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة.» وتشير باعتزاز لما تنبأ به القاضي ستيفن فيلد حين قال في سياق رفض المحكمة العليا لقانون ضريبة الدخل عام ١٨٩٤ إن فرض ضريبة على الدخل سيكون بداية «حرب يشنها الفقراء على الأغنياء». (جاء التعديل السادس عشر في عام ١٩١٣ ليفسح الطريق أمام ضريبة الدخل التي تُطَبَّق اليوم).

وها هي المؤرخة الاقتصادية وخبيرة اقتصاديات العمل وقضايا الجنسين ذات الاثنين والسبعين عاماً تستخلص دروساً من الماضي لتفهم الحاضر بصورة أفضل. فعلى مدار حياتها المهنية التي تجاوزت أربعة عقود، درست غولدين الآثار الاقتصادية لتغير التكنولوجيا، وعدم المساواة، والتعليم، وتلوث المياه، والفساد. وهي مشهورة ببحوثها ورؤاها العميقة لدور المرأة في اقتصاد الولايات المتحدة، وبأنها بلورت فهماً متطوراً ودقيقاً لأسباب فجوة الأجور المعروفة بين الجنسين.

وتتحدث غولدين إلى وسائل الإعلام بانتظام في «يوم تَساوي الأجور» (Equal Pay Day)، وهي مناسبة سنوية تُقام لبيان الفترة المضافة إلى العام التي سيكون على المرأة الأمريكية أن تمارس فيها العمل حتى تحقق دخلاً مساوياً لما حققه الرجل في العام السابق، (سيكون تاريخ اليوم القادم ٢ إبريل ٢٠١٩). وتشير أبحاث غولدين التي تغطي ٢٠٠ عام من التاريخ الاقتصادي إلى أن عدم المساواة في الأجور ليس نابعاً من التمييز ضد المرأة بقدر ما يرجع إلى ارتفاع تكلفة المرونة في مكان العمل والجمع بين العمل والأسرة، كما توضح في تصريحاتها الإعلامية التي تبث على الهواء كل عام.

وكثيرا ما يُشار إلى غولدين باعتبارها واحدة من أكثر عشر خبيرات اقتصاديات تأثيراً في العالم. فقد كانت رائدة في دراسة دور المرأة في الاقتصاد منذ ٤٠ عاماً، كما ألهمت أجيالاً جديدة من الخبيرات الاقتصاديات، وساعدت على تعميم منظور الاقتصاد الجنساني. وحصلت غولدين على جائزة «إيزا» (IZA) في «اقتصاديات العمل» عام ٢٠١٦ وجائزة «مينسر» (Mincer Prize) من جمعية خبراء اقتصاديات العمل في ٢٠٠٩ عن مجموع مساهماتها مدى الحياة. وقد شغلت منصب رئيس الجمعية الاقتصادية الأمريكية في الفترة ٢٠١٣–٢٠١٤ وكانت أول امرأة تُمنح وظيفة ثابتة كأستاذ اقتصاد في جامعة هارفارد وجامعة بنسلفانيا.

وتتذكر غولدين المولودة عام ١٩٤٦ في برونكس، أحد أحياء مدينة نيويورك، كيف كانت مولعة في مطلع حياتها بالبحث والاستكشاف الفكري، فأخذت تنهل من عجائب المتاحف الواقعة في مانهاتن حيث بدأ شغفها الأول بعلم الآثار ثم علم الجراثيم. والتحقت في البداية بجامعة كورنيل لدراسة علم الأحياء المجهري لكن اهتمامها تحول إلى العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، خاصة التاريخ والاقتصاد، وهو ما أصبح مجال تخصصها الرئيسي في دراستها الجامعية. وقد أكملت دراستها بعد ذلك لتحصل في عام ١٩٧٢ على درجة الدكتوراه في التنظيم الصناعي واقتصاديات العمل من جامعة شيكاغو.

وتشرح غولدين سبب أهمية التاريخ لعلم الاقتصاد، مستشهدة بكتاب «السباق بين التعليم والتكنولوجيا» (*The Race between Education and Technology (2008)*)، الذي اشتركت في تأليفه مع زميلها لورانس كاتس، أستاذ الاقتصاد في جامعة هارفارد، وهو زوجها أيضاً.

تقول غولدين: «بحثنا أنا ولاري كاتس ما طرأ من تغيرات على حالة عدم المساواة في توزيع الدخل بعد ثمانينات القرن العشرين مقارنة بالفترة السابقة عليها واستقصينا النظرية التي تقول بأن عدم المساواة زاد بعد الثمانينات بسبب التغير التكنولوجي المتحيز للمهارات». وأضافت: «التاريخ جعلنا نفهم أن التغير التكنولوجي المتحيز للمهارات ليس حدثاً جديداً، بل هو موجود منذ وقت طويل للغاية، كما أتاح لنا أن نحدد القوى المؤثرة على المدى الأطول».

وتوصلت دراسة غولدين وكاتس إلى أن فجوة الدخل بين العاملين الأعلى تعليماً والأقل تعليماً كانت واسعة أيضاً في ١٩١٥، ثم ضاقت حتى الخمسينات، لتتسع من جديد في الثمانينات. وبدراسة القرن بأكمله، رأى المؤلفان أن تغيرات العرض والطلب بالنسبة للعاملين الجامعيين هي السبب الأكبر وراء تقلب المقدار الإضافي في أجور أصحاب المستويات التعليمية الأعلى. وترجع هذه الارتفاعات والانخفاضات إلى السباق بين التعليم والتكنولوجيا حيث تسعى النظم التعليمية إلى مواكبة تغيرات الطلب على المهارات بسبب التطور التكنولوجي.

صناعة بصمتها الخاصة

ومع ظهور الحركة النسائية في سبعينات القرن العشرين، أدركت غولدين أين يمكن أن تصنع بصمتها الخاصة: في دراسة مشاركة المرأة في الاقتصاد. وقد كانت تُعايش فترة من التغير الاجتماعي الكبير والتحول في التصورات السائدة تجاه دور المرأة.

وفي مقالة تناولت سيرتها الذاتية بعنوان "The Economist as Detective"، كتبت عام ١٩٩٨: «أدركت أن هناك شيئاً ناقصاً. فقد أَغفَلْت عضو الأسرة الذي سيمر بأعمق تغيير على المدى البعيد — وهو الزوجة والأم. سهوت عنها لأن كل المصادر فعلت ذلك. كانت النساء يظهرن في البيانات حين يكن صغيرات وغير متزوجات وكثيراً ما يظهرن فيها حين يكن أرامل. لكن قصصهن كانت تُسمَع بالكاد بعد الزواج».

وبدءاً من أواخر السبعينات، أجرت غولدين سلسلة من الدراسات بحثت فيها الأبعاد المختلفة لتطور مشاركة المرأة في سوق العمل في الولايات المتحدة على مدار ٢٠٠ عام. وفي كتابها بعنوان «فهم الفجوة بين الجنسين: تاريخ اقتصادي للمرأة الأمريكية» (*Understanding the Gender Gap: An Economic History of American Women (1990)*)، قالت إن تاريخ فجوات الأجور بين الجنسين لم يمر بتطور مطرد، بل شهد نوبات منفصلة ضاقت فيها فجوات الأجور، مثلما حدث في مطلع القرن التاسع عشر مع الميكنة، وفي مطلع القرن العشرين مع نشأة العمل المكتبي، وفي ثمانينات القرن العشرين عندما حققت المرأة إنجازات في التحصيل العلمي.

وفي ٢٠٠٦، أجرت غولدين دراسة عنوانها «الثورة الهادئة التي أحدثت انقلاباً في عمل المرأة وتعليمها وأسرتها» (The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family)، حددت فيها أربع مراحل شكلت دور المرأة في الاقتصاد الأمريكي بدءاً من أواخر القرن التاسع عشر. وصنفت المراحل الثلاثة الأولى باعتبارها مراحل «تطورية»، ووضعت لها عنوان «المرأة العاملة المستقلة» حتى العشرينات، ثم «تخفيف القيود عن المرأة المتزوجة العاملة» بين الثلاثينات والخمسينات، ثم «جذور الثورة» بين الخمسينات والسبعينات. ثم جاءت «الثورة الهادئة» بدءاً من أواخر سبعينات القرن العشرين.

وكتبت غولدين أنه رغم الإنجازات المهمة التي تحققت عبر تلك المراحل التطورية، فقد كان الأرجح أن ترى المرأة حياتها العملية آنذاك باعتبارها فترات عمل متقطعة ووسيلة لكسب الرزق. وكانت سيطرتها محدودة على أهم القرارات التي تؤثر على عملها. وعلى العكس من ذلك، كانت المرأة في حقبة الثورة الهادئة عادة ما ترى حياتها العملية كجزء مهم من هويتها الشخصية وكانت تتخذ بنفسها كل ما يتعلق بها من قرارات. وتوصلت غولدين إلى أن هذه المرحلة الأخيرة كانت مدفوعة في الأساس بزيادة توافر وسائل منع الحمل وارتفاع معدل الطلاق.

أقصى حدود المساواة

غير أن الثورة الهادئة لم تسد فجوة الأجور بين الجنسين. ففي دراسة أجرتها غولدين عام ٢٠١٤ بعنوان «التقارب الشامل بين الجنسين: الفصل الأخير» (A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter)، ذكرت أن تضييق الفجوة هو أحد التحديات الأخيرة أمام تحقيق المساواة بين الجنسين في مكان العمل في الولايات المتحدة وسائر الاقتصادات المتقدمة. وهنا جاء الإنجاز غير المسبوق الذي حققته أبحاث غولدين التي ذهبت بالنقاش إلى ما وراء الشروح المبنية على التحيز الجنساني وأوضحت أن معظم فجوات الأجور ترجع إلى ارتفاع تكلفة «المرونة الزمنية» — أو عمل النساء لساعات أقل أو ساعات أكثر مرونة لكي تتمكن من رعاية أسرتها. وبالتالي، فإن تضييق الفجوة يعتمد على إعادة هيكلة الوظائف لتسمح بمرونة أكبر لكل العاملين، ومن ثم تنخفض التكاليف المصاحبة للمرونة. وقد يبدو هذا التغيير الأساسي مهمة شاقة، إلا أن غولدين أشارت إلى حدوث هذا التحول بالفعل في مجالات منها التكنولوجيا والعلوم والرعاية الصحية، وأن ثماره تعود على الرجل والمرأة على السواء.

وفي هذا الصدد تقول: «إذا كانت النساء وحدهن من يمارسن الضغط على الشركات لتوفير وظائف أكثر مرونة بتكلفة أقل، فلن يتحقق الكثير».

ومع اتساع النطاق الذي غطته غولدين في دراستها للقضايا الجنسانية، امتدت مساهماتها الأكاديمية لتشمل نطاقاً أوسع. ففي المجلد المنقح الصادر عام ٢٠٠٦ بعنوان «الفساد والإصلاح: دروس من التاريخ الاقتصادي الأمريكي» (*Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*)، تشترك غولدين مع إدوارد غليزر، أستاذ الاقتصاد في جامعة هارفارد، في دراسة التراجع الكبير في فساد الموظفين العموميين بالولايات المتحدة في الفترة بين عامي ١٨٧٠ و١٩٢٠. وتقول إن الصحافة الحرة القوية والمستقلة كانت الدافع الأساسي في هذا الاتجاه.

وتُوضح في هذا الصدد أن «السلطة الرابعة أدت دوراً بالغ الأهمية في تعريف الجمهور بمجريات الأمور، وفي كتابة التقارير الإعلامية والقيام بأعلى مستويات الصحافة الاستقصائية.» وتضيف: «لقد كشف بحثنا كيف نشأت الصحافة الحرة الأكثر حيادية والأكثر استقلالاً عن التأثيرات السياسية في الولايات المتحدة في أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين».

نسبة طلاب الجامعة المتخصصين في الاقتصاد إلى الطالبات في نفس التخصص ظلت ثابتة عند مستوى ٣ إلى ١ طوال عشرين عاماً، مما يشير إلى إعراض عدد كبير من الشابات عن هذا التخصص.

وفي دراسة مشتركة أجرتها غولدين عام ٢٠١٨ مع مارسيلا آلسان، الأستاذ في كلية الطب بجامعة ستانفورد، تحت عنوان «نقاط التحول في وفيات الأطفال: دور البنية التحتية الفعالة للمياه والصرف الصحي من ١٨٨٠ حتى ١٩٢٠» (Watersheds in Child Mortality: The Role of Effective Water and Sewerage Infrastructure, 1880 to 1920)، تقترح المؤلفتان ما ينبغي للبلدان منخفضة الدخل أن تركز عليه في سعيها لتخفيض وفيات الأطفال. فبتحليل بيانات عن بوسطن بين عامي ١٨٨٠ و١٩٢٠، خلصت المؤلفتان إلى أن ثلث الانخفاض في وفيات الأطفال كان ثمرة الجهود التي بُذِلت لتوفير مياه نظيفة وشبكات صرف

الصورة: STEPH STEVENS

كلوديا غولدين مع كلبها الغولدن رتريفر «بيكا».

صحي فعالة. وكما ذكرت غولدين في حديثها مع مجلة التمويل والتنمية، يمكن أن تحقق البلدان النامية نتائج أفضل ببناء شبكات للمياه النظيفة والصرف الصحي مقارنة بما يمكن أن تحققه بانتهاج سياسات أخرى تدريجية.

وفي عام ٢٠١٤، أسست غولدين برنامجاً أسمته «برنامج الجامعيات المتخصصات في الاقتصاد» ("Undergraduate Women in Economics Program")، وهي مبادرة لتشجيع مزيد من الطالبات على التخصص في علم الاقتصاد. وتقول عن هذا البرنامج إن نسبة الطلاب المتخصصين في الاقتصاد إلى الطالبات في نفس التخصص ظلت ثابتة عند مستوى ٣ إلى ١ طوال عشرين عاماً، مما يشير إلى إعراض عدد كبير من الشابات عن هذا التخصص لأنهن لا يتصورن العمل في المجالات المالية أو المصرفية.

وتقول غولدين «إذا فهمن أن علم الاقتصاد مادة واسعة ومفيدة للغاية، فسوف يدركن أن بإمكانهن التخصص في الاقتصاد مع اكتساب ميزة تنافسية أكبر في مجموعة من المجالات الأخرى». ويركز البرنامج على مجموعة من ٢٠ جامعة وكلية أمريكية يجري اختيارها عشوائياً من بين الجامعات والكليات التي تخرِّج سنوياً حوالي ٢٥ متخصصاً في الاقتصاد، ومنها جامعة كاليفورنيا بيركلي، وجامعة ولاية كولورادو، وجامعة برينستون، وجامعة واشنطن آند لي، وكلية ويليامز. ويقدم البرنامج منحاً صغيرة تبلغ قيمة كل منها ١٢٥٠٠ دولار تقريباً لتشجيع النساء على الدراسة لنيل درجات جامعية في الاقتصاد (وهو ما يفتح الشهية كقطعة كبيرة من البيتزا!، حسب تشبيهها).

بناء تركة تبقى

على مدار ٢٨ عاماً حتى عام ٢٠١٧، ظلت غولدين تشغل منصب مدير «البرنامج المعني بتطور الاقتصاد الأمريكي» (DAE) في المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية. وعلى مدار العقدين الماضيين، نشر المؤرخون الاقتصاديون عدداً متزايداً من الدراسات عن تاريخ الاقتصاد في أهم الدوريات الاقتصادية.

وعن هذا البرنامج تقول ليا بوستان، الأستاذ في جامعة برينستون والمنسق الحالي للبرنامج بالتعاون مع بيل كولينز الأستاذ في جامعة فاندربيلت، إن «كلوديا شكلت البرنامج ليصبح بيئة بحثية مثمرة، حيث جمعت بين النظرية الاقتصادية والأدلة التاريخية». وتضيف: «تحت قيادة كلوديا، أصبح البرنامج أرضاً خصبة للفكر تتميز بالنقد البناء والانفتاح على الأفكار الجديدة».

وتشير غولدين، من جانبها، إلى رؤيتها الواسعة لنطاق علم الاقتصاد باعتبارها مساهَمة أساسية في عمل المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية.

وتقول «أظن أن التركة التي خلفتها هي أنني توسعت في تخصصات المجموعة المشاركة لتشمل طائفة من المجالات لم تكن مشمولة في التصور الأصلي للبرنامج.» وتضيف أن ذلك تضمن «باحثين من أقسام أخرى في المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية ممن كانوا يستخدمون المادة التاريخية ويفهمون المنهجية الخاصة للتاريخ الاقتصادي».

وقد كان المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، الذي أنشئ منذ ٩٨ عاماً ويقع مقره بالقرب من حرم جامعة هارفارد في مدينة كامبريدج بولاية ماساتشوسيتس، هو المكان الذي التقت فيه غولدين وكاتس وهما عاكفان على مشروعاتهما البحثية.

وعن هذا تقول: «نحن نمزح أحياناً ونسميه المكتب الوطني للرومانسية الاقتصادية». وإلى جانب اهتمامهما بالاقتصاد، يشترك الباحثان في الاهتمام بمراقبة الطيور، وممارسة المشي لمسافات طويلة في الطبيعة، وتمشية كلبهما «بيكا»، وهو من سلالة غولدن رتريفر ويبلغ من العمر ثماني سنوات. وتخصص غولدين قسماً في صفحتها على الموقع الإلكتروني لجامعة هارفارد يتضمن إنجازات بيكا في مسابقات اقتفاء الأثر، مع صورة يظهر فيها مغطى بالشرائط التي حصل عليها كجوائز في هذه المسابقات. وربما كان ذلك صدىً من بعيد يحاكي مساعيها الاستقصائية أيام الطفولة عندما كانت ترتاد المتاحف في أنحاء نيويورك بحثاً عن مفاتيح للعالم من حولها. FD

بيتر ووكر هو مسؤول أول لشؤون التواصل في إدارة التواصل بصندوق النقد الدولي.

الصورة: صندوق النقد الدولي

التطهير

البلدان تكثف جهودها لمنع المجرمين من غسل أموال تقدر قيمتها بالتريليونات

رودا ويكس-براون

آل كابوني تَعَرَّض لمشكلة: فقد كان بحاجة إلى وسيلة لإخفاء المبالغ النقدية الضخمة التي حققتها إمبراطوريته الإجرامية وراء واجهة من الدخل المشروع. وكان الحل الذي توصل إليه هو شراء مغاسل أوتوماتيكية نقداً وخلط الأموال القذرة بالنظيفة، ثم ادعاء أن غسل قمصان وجوارب الأمريكيين العاديين، وليس المقامرة وتهريب المواد الكحولية، هو مصدر ثرائه.

وبعد قرابة المائة عام، لا يزال المفهوم الأساسي لغسل الأموال دون تغيير، ولكنه شهد زيادة كبيرة من حيث نطاق التغطية ودرجة التعقد. ولو كان كابوني لا يزال على قيد الحياة، لكان عليه تشغيل مغاسله ومناشفه طوال اليوم لمواكبة مستوى الطلب؛ فقد قدَّرت الولايات المتحدة مؤخراً أن عائدات جرائم غسل الأموال السنوية تتراوح بين ٢٪ و ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي على مستوى العالم، أو من ١,٦ إلى ٤ تريليونات دولار سنوياً.

خطر على الاستقرار

وغسل الأموال هو ما يمكِّن المجرمين من جني مكاسب جرائمهم التي من بينها الفساد والتهرب الضريبي والسرقة والاتجار في المخدرات وتهريب المهاجرين. وكثير من هذه الجرائم يشكل تهديداً مباشراً للاستقرار الاقتصادي. فبسبب الفساد والتهرب الضريبي، يصبح من الصعب على الحكومات تحقيق نمو احتوائي وقابل للاستمرار نظراً لتقلص الموارد المتاحة للأغراض المنتجة، مثل بناء الطرق والمدارس والمستشفيات. ويؤدي النشاط الإجرامي إلى إضعاف سلطة الدولة وتقويض سيادة القانون مع تضييق الخناق على النشاط الاقتصادي المشروع. وقد يخلق غسل الأموال فقاعات أصول في أسواق مثل السوق العقارية، وهو أداة شائعة الاستخدام في هذه الأنشطة.

وهناك مثال قريب يوضح هذه النقطة. فقد ساعد وزير غيني شركة أجنبية في الحصول على عقود امتياز مهمة للتعدين مقابل رشى بلغت قيمتها ٨,٥ مليون دولار أمريكي. وقد زور الوزير في إقراره بشأن هذه الأموال مسجلاً إياها كدخل حققه من أعمال استشارية قام بها ومن عمليات لأراض خاصة، ثم حوّل الأموال إلى الولايات المتحدة حيث اشترى عقاراً فاخراً في نيويورك. لكن سعيه لتحويل المكاسب غير المشروعة إلى أصول تبدو مشروعة باء بالفشل في نهاية المطاف، حيث تمت إدانته العام الماضي بتهمة غسل الأموال.

وبصورة ما، تعتبر المساكن باهظة الثمن المقابل الحديث لمجموعة المغاسل الأوتوماتيكية التي كان يستخدمها أعضاء العصابة في الماضي. وقد أشارت السلطات الأمريكية في نشرة عامة أصدرتها العام الماضي إلى أن أكثر من ٣٠٪ من عمليات شراء العقارات عالية القيمة التي تسدد نقداً في مدينة نيويورك، وعدة مناطق حضرية غيرها، يقوم بها أفراد يشتبه بالفعل في تورطهم في صفقات مريبة. كذلك خلصت حكومات أستراليا والنمسا وكندا وبلدان أخرى إلى أن أسواقها العقارية يمكن استخدامها أيضاً لاستثمار وغسل الأموال القذرة.

تمويل الإرهاب

بل إن الأكثر إثارة للقلق في هذا الخصوص هو أن الأموال القذرة — إلى جانب النظيفة — يمكن أن تكون مصدراً لتمويل

الإرهاب ونشر أسلحة الدمار الشامل. فالجماعات الإرهابية تحتاج إلى أموال، بل الكثير من الأموال، لتعويض مقاتليها وأسرهم، وشراء الأسلحة والغذاء والوقود، ورشوة المسؤولين المنحرفين. وبالمثل، لا يأتي انتشار الأسلحة بثمن رخيص. فعلى سبيل المثال، تشير التقارير إلى أن كوريا الشمالية خصصت نسبة كبيرة من مواردها الضئيلة لتطوير الأسلحة النووية.

ومن الممكن لفرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال (FATF)، وهي جهة عالمية معنية بوضع المعايير، أن توجه انتقادات للبلدان ذات النظم الضعيفة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وبمجرد أن يبدأ اعتبار أي بلد معرضاً للتدفقات المالية غير المشروعة، فقد يلحق بسمعة بنوكه ضرر يمتد لأجل طويل، ويواجه مطالب باهظة التكلفة من جانب شركائه التجاريين الدوليين بتقديم وثائق إضافية، وقد يفقد علاقات المراسلة المصرفية. وقد يتسبب هذا في تهميش الاقتصادات الهشة بالفعل، وتهديد قنوات تحويل الأموال من مواطنيها العاملين في الخارج وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ودفع التدفقات المالية إلى القنوات غير الرسمية. ومن ثم فإن تجاهل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أو تأخير الإصلاحات ذات الصلة لم يعد خياراً ممكناً.

وحمداً لله أن هذه الرسالة بدأت تلقى الصدى المرجو. فتحت قيادة فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال، وبدعم من صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة والبنك الدولي وأطراف معنية أخرى، أصبحت كل البلدان تقريباً تجرم غسل الأموال وتمويل الإرهاب كما أنشأت جميعها إطاراً قانونياً لتجميد أصول الإرهابيين.

لكن هذا العمل لا يزال بعيداً عن الاكتمال. فليس هناك أي افتقار لفضائح غسل الأموال في عناوين الأخبار، سواء كان السبب هو ثغرات قانونية ومؤسسية باقية أو الابتكار من جانب المجرمين (أو كلاهما). ومن أمثلة ذلك أن المحققين يبحثون حالياً في إمكانية أن يكون الجانب الأكبر من مدفوعات قدرها ٢٣٣ مليار دولار قد تم غسله من خلال فرع «دانسك بنك» في إستونيا خلال الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٥.

التكنولوجيا المالية

وقد زاد تعقد الصورة بسبب التكنولوجيا المالية سريعة التطور. فهناك استخدامات مشروعة ومنتجة يحققها تحويل الأموال بالأجهزة المحمولة، وتكنولوجيا دفاتر الحسابات الرقمية الموزعة، والعملات الافتراضية، لكن استخدامها ممكن أيضاً في إخفاء النشاط الإجرامي أو تيسير تنفيذه. وبعبارة أخرى، إن مدفوعات المستهلكين التي تتم بدون مقابل تقريباً ومدفوعات الفدية التي يكون تتبعها شبه مستحيل هما وجهان لعملة (بتكُوين) واحدة.

فكيف ينبغي إذن أن تحدد البلدان أولويات مواجهة هذا التحدي المتطور والمعولم؟

أولاً، ينبغي أن تنتبه لدعوة فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال حتى تفهم التهديدات النابعة من تغير التكنولوجيا وتتصدى لها، ولكن مع تجنب خنق الابتكار والشمول الماليين. وينبغي أن يكون الهدف هو زيادة الشفافية — لمعرفة من يقف خلف المعاملات المالية وأين تتم ولأي غرض — دون زيادة تكاليف المعاملة بصورة مفرطة أو التسبب في دفع التدفقات المالية إلى القنوات غير الرسمية.

ثانياً، ينبغي أن تزيل الحواجز القانونية والعملية أمام التعاون الدولي. ذلك أن رصد أنشطة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتطلب حماية المعلومات المالية وتبادلها في نفس الوقت، وردع المجرمين يتطلب اقتفاء أثر الأموال القذرة أو الأموال الموجهة لأغراض شائنة، أينما ذهبت.

وأخيراً، ينبغي لها أن تواصل تعزيز فعالية جهودها لتخفيف ما يتم رصده من مخاطر. وسواء كانت القوانين الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مكتملة الأركان أم لا، فإن التنفيذ المتسق (والمستمر) يكتسب أهمية بالغة في تحقيق نتائج دائمة.

أوكرانيا وليبيا

ونظراً للصلاحيات المنوطة بصندوق النقد الدولي في الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والنزاهة المالية، فقد أنشأ برنامجاً موسعاً لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتضمن مشاركة نشطة في الجهود الدولية لزيادة الوعي بالتهديد القائم وتوليد استجابات فعالة إزاءه، مع تقديم المشورة والدراية الفنية لعدد من بلدانه الأعضاء تجاوز المائة — ويواصل الزيادة.

وما هي بعض الأمثلة لهذه الجهود؟ على سبيل المثال لا الحصر، عملنا مع السلطات في أوكرانيا لمنع استغلال البنوك من جانب المسؤولين الفاسدين. ونتيجة لذلك، ونتيجة لذلك، تتزايد العقوبات التي تطبقها الأجهزة التنظيمية على الانتهاكات المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، كما يتزايد الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، مما يؤدي إلى عدد كبير من التحقيقات والملاحقات القانونية لممارسات الفساد التي يرتكبها كبار المسؤولين العموميين.

وفي ليبيا، ساعدنا السلطات في وضع قانون جديد لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يجرم تمويل الإرهاب ويرسي الأساس القانوني لفرض عقوبات على الإرهابيين المعروفين. وفي الكاريبي، حيث يمثل سحب علاقات المراسلة المصرفية مثاراً للقلق، نظمنا ملتقى مع البنوك الدولية ونظرائها المحليين لتشجيع التعاون الثنائي في معالجة ثغرات المعلومات وتلبية المتطلبات التي تتوقعها الأجهزة التنظيمية. حتى أن بنكاً عالمياً كان قد خرج من المنطقة قرر استعادة صلاته مع بعض البنوك المحلية.

إن صندوق النقد الدولي ملتزم بمساعدة أعضائه على تحديد مغاسل الأموال القذرة التي تستخدم حالياً — وإغلاقها. فالمخاطر لم تكن قط أكبر مما هي الآن. FD

رودا ويكس–براون هي المستشار العام لصندوق النقد الدولي ومدير إدارة الشؤون القانونية.

إحداث تغيير ملحوظ

موريس أوبستفيلد يتحدث عن فترة عمله في منصب كبير الاقتصاديين بصندوق النقد الدولي

بمناسبة تقاعده عن العمل وهو في منصب كبير الاقتصاديين بصندوق النقد الدولي في نهاية ٢٠١٨، يطرح موريس أوبستفيلد أفكاره حول التوترات التجارية، واتساع نطاق عدم المساواة، وأهمية التعليم، والعلاقات بين الولايات المتحدة والصين، وذلك في مقابلة مع جيتا بات من مجلة التمويل والتنمية. ويعتزم أوبستفيلد العودة إلى جامعة كاليفورنيا في بيركلي، حيث كان اقتصاديا أكاديميا بارزا لمدة ٢٤ عاما وشارك في تأليف كتابين دراسيين مهمين في مجال الاقتصاد الدولي. وسيخلفه في صندوق النقد الدولي جيتا جوبيناث من جامعة هارفارد.

التمويل والتنمية: ما أكثر ما يُقلقك على صعيد الاقتصاد الكلي؟

موريس أوبستفيلد: لقد تم تحديد المخاوف بوضوح في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، وهي إحداث : التوترات التجارية والتكيف مع الأوضاع المالية المختلفة في ظل ارتفاع الديون العامة والخاصة كثيرا عن مستوياتها في الماضي.

وعلى المدى الأطول، يمثل نمو الأجور والإنتاجية مشكلة. فكيف نحفز الابتكار؟

نحن بحاجة إلى إعادة نظر جذرية في الاستثمارات التعليمية في كل مكان. فقد تبين أن الاستثمارات في رأس المال البشري في المراحل المبكرة جدا من الحياة أمر غاية في الأهمية للنجاح في المستقبل. لكن حتى في المراحل اللاحقة من الحياة، يمكن أن تشجع على تحقيق قدر أكبر من المرونة للعاملين، وإطالة الحياة العملية، وتعويض الآثار المترتبة على شيخوخة السكان.

وسيساعد ذلك أيضا على التخفيف من حدة بعض مشكلات التكيف التي قد تكون مرتبطة بالتكنولوجيا والتجارة. وسيجعل الاقتصادات أكثر صلابة وأكثر قدرة على التعامل مع المشكلة العويصة طويلة الأمد المتمثلة في أننا لم نشهد تقاسم العاملين لمكاسب النمو. فهناك الآن شعور في كثير من البلدان بتوقف دخول العاملين عن النمو، وتراجع الحراك الاجتماعي، وتقلص الفرص المتاحة، وبأن الأطفال لن يكونوا أفضل حالا، بل قد يكون حالهم في واقع الأمر أسوأ. وهذه الاتجاهات تؤثر سلبا على سياستنا.

التمويل والتنمية: الولايات المتحدة والصين هما أكبر اقتصادات العالم وأكثرها ديناميكية. كيف ترى تطور العلاقات الاقتصادية بين البلدين؟

موريس أوبستفيلد: إن خلافاتهما تتجاوز بكثير العلاقات الاقتصادية. فهي تتعلق أساسا بقضية زعامة العالم. فإذا كنت بلدا مثل الولايات المتحدة، التي كانت أحد زعماء العالم وشكلت هيكل الحوكمة العالمي، فكيف تدير هذه العلاقة التي تتيح فرصا للتعاون ولكنها تنطوي في الوقت نفسه على مخاطر الصراع؟

وإلى جانب ذلك، كيف تتصرف حيال التعامل مع نظام يختلف تماما عن نظامك من الناحية السياسية؟ إذا نظرت إلى المنهج الذي اتبعته إدارة أوباما تجاه العلاقة التجارية مع الصين، ستجد أن أحد العناصر المهمة تمثل في اتفاقية الشراكة عبر المحيط الهادئ، والتي استبعدت الصين ولكنها اتسمت بالمرونة التي تتيح للبلدان (بما في ذلك الصين) الانضمام إذا وافقت على القواعد. وقد كان هذا المنهج بمثابة استراتيجية للحفاظ على نفوذ الولايات المتحدة وربما أيضا للتأثير من خلال القوة الناعمة على طريقة ممارسة الصين للتجارة.

وعلى ما يبدو الآن أن العلاقة أصبح يغلب عليها طابع المواجهة، على صعيد التجارة بالتأكيد. ولست متأكدا من أن المواجهة ستكون مثمرة في نهاية المطاف لأنها تبرز فكرة أن

الصورة: IMF/STEVE JAFFE

على أحد البلدين أن «يفوز» وأن يكون مهيمنا، بدلا من إنشاء هيكل يستطيع البَلدان التعايش في إطاره واحتواء الصراعات.

التمويل والتنمية: ما هي بعض التطورات الاقتصادية العالمية الأكثر إثارة للدهشة خلال السنوات الثلاث التي قضيتها في منصب كبير الاقتصاديين بالصندوق؟

موريس أوبستفيلد: عندما توليت المنصب، كانت الصين قد خفضت قيمة اليوان مؤخرا وغيرت نظام سعر الصرف، وكانت أسواق الأصول في حالة اضطراب. وقد أعقب ذلك فترة من القلق بشأن نمو الصين واستقرارها، مما أثر على أسواق الأصول العالمية خلال النصف الأول من عام ٢٠١٦.

وكانت المفاجأة التالية هي التصويت على خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، والذي جاء في منتصف عام ٢٠١٦ في وقت كنا نظن فيه أن الأسواق ما زالت مهتزة بعض الشيء وكنا قلقين بشأن احتمال حدوث تطورات سلبية.

وبعد ذلك بوقت قصير، كانت لدينا الانتخابات الرئاسية الأمريكية، وكانت نتيجتها مفاجئة أيضا وبداية لديناميكية جديدة، حيث أشارت التوقعات من ناحية إلى زيادة تدابير التنشيط المالي في الولايات المتحدة بدعم من ارتفاع الأسعار في البورصة. ولكن على الجانب السلبي، كانت هناك ضجة كبيرة بشأن التجارة وإمكانية إعادة التفاوض بشأن العلاقات التجارية الأساسية، والتي تحولت بعد أكثر من عام إلى واقع ملموس.

وكان هذا كله يحدث على خلفية قيام الاحتياطي الفيدرالي بتطبيع السياسة النقدية تدريجيا. ففي ديسمبر ٢٠١٥، بدأ الاحتياطي الفيدرالي في رفع أسعار الفائدة، ومع استمرار ارتفاعها، واجهنا فترة من زيادة تشديد الأوضاع النقدية في الأسواق الصاعدة.

التمويل والتنمية: هل تشعر بمسؤولية تأثير أبحاثك على السياسة؟

موريس أوبستفيلد: أنت دائما تريد أن تكون أبحاثك قوية وذات مصداقية قدر الإمكان. وإذا كان الحال كذلك، لا أشعر بالقلق منها. والمرء يشعر بقلق أكبر بشأن إسداء النصيحة الصحيحة في حالة الأزمات، حيث قد يرتكب خطأ فادحا يؤدي إلى معاناة الكثيرين.

وقد أدركت هذه المسؤولية لأول مرة في أغسطس ٢٠١٥، قبل أن أتولى هذا المنصب مباشرة. فقد خفضت الصين قيمة عملتها في ذلك الشهر، وبدأت الأسواق العالمية في الانهيار. وأطلق بعض الاقتصاديين البارزين تغريدات مذعورة وباعثة على القلق. وكان رئيس مجلس المستشارين الاقتصاديين في الولايات المتحدة، جيسون فورمان، في إجازة رعاية طفل، وبصفتي عضوا في المجلس، كنت بالتالي خبير الاقتصاد الكلي المسؤول. واستدعاني الرئيس أوباما، أنا ووزير الخزانة، جاك لو، إلى المكتب البيضاوي.

وقد بدا الرئيس هادئا بشأن الأمر كله. ونظر إليَّ وسألني: «هل ينبغي أن أقلق؟» فقلت لنفسي: «لم أتعرض لهذا الموقف من قبل، لكن ربما سأواجهه كثيرا أثناء عملي في الصندوق». كان لدي بضع ثوان لأفكر في إجابتي. وقلت: «لا، سوف تستقر الأسواق، ولا أعتقد حاليا أن هذه ستكون نهاية العالم».

ونظر الرئيس بعد ذلك إلى الوزير لو، قائلا: «ما رأيك يا جاك؟» فأجاب: «أوافقه الرأي». فقال الرئيس: «حسنا، شكرا». وأضاف في نهاية الاجتماع «هل يمكن أن نطلب من هؤلاء الناس وقف تغريداتهم؟».

التمويل والتنمية: ما أكثر المجالات التي تمكنت فيها من إحداث تغيير ملحوظ؟

موريس أوبستفيلد: لم تكن التجارة في الماضي محور تركيز كبيرا في الصندوق، لكننا عززنا نشاطنا بالفعل في هذا المجال. وتم إيلاء اهتمام أكبر بكثير لاعتبارات عدم المساواة واحتوائية النمو. وتم القيام بمزيد من العمل في قضايا المناخ. فعندما جئت إلى الصندوق، كانت هناك شكوك حول ما إذا كان المناخ أمرا ينبغي دراسته. فنحن في الصندوق

«أنت دائما تريد أن تكون أبحاثك قوية وذات مصداقية قدر الإمكان».

نناقش المجالات الحيوية للاقتصاد الكلي، وهذا التهديد يؤثر تأثيرا كبيرا بالفعل على «الاقتصاد الكلي». ومن الطبيعي أن يقلق الصندوق بشأن أوجه فشل التنسيق العالمي، والتغير المناخي هو أكبر وأهم مثال على ذلك. وإذا كان لي أي تأثير على التفكير بشأن تلك القضية في الصندوق، سأكون في غاية السعادة.

التمويل والتنمية: ما هو في رأيك دور الصندوق الآخذ في التطور؟

موريس أوبستفيلد: علينا إدراج منظور أطول أجلا في رقابة الصندوق. فنحن غالبا ما ننظر بشكل مكثف على المدى القصير أو المتوسط، ولكن ينبغي أن يكون هناك مزيد من التفكير على المدى الطويل، حتى يمكننا تحفيز السلطات بشكل أقوى على التفكير في المستقبل البعيد، وفيما هو أبعد من الدورة السياسية بكثير. وقد يتطلب ذلك أيضا أن نفكر بشكل أشمل إلى حد ما.

وعلينا أن ندرك أن لدينا مكانة فريدة كمؤسسة قائمة منذ عهد بعيد تعمل بدرجة معقولة من الاستقلالية عن الممارسات السياسية اليومية. وأعتقد أن علينا أن نضع في اعتبارنا مدى خصوصية هذا الموقف، وأن نعرف كيفية استغلاله بفعالية أكبر. FD

أجريت تعديلات تحريرية على نص هذه المقابلة لمراعاة الوضوح والطول المناسب. ويتوفر النص الأطول لهذه المقالة في الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت: *www.fandd.org*.

القدرة التنافسية لإفريقيا

التكامل الاقتصادي يمكن أن يجعل للقارة دورا مؤثرا في العالم

هيبوليت فوفاك

تكاد مكانة القارة الإفريقية تقترب من أدنى درجات سلم المنافسة على مستوى الاقتصاد العالمي، يكبلها تجزؤ أسواقها الذي يضعف كفاءتها ويحد من نموها الاقتصادي.

لكن الفترة الراهنة تشهد ظهور عنصر جديد يمكن أن يتغلب على هذا التجزؤ المهيمن على إفريقيا ويعزز الإنتاجية في اقتصاداتها: إنها منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية (AfCFTA). ففي مارس ٢٠١٨، وقع رؤساء أربع وأربعين دولة إفريقية على إطار لتأسيس سوق قارية موحدة للسلع والخدمات، تتيح حرية حركة رأس المال والمسافرين بغرض العمل. ثم انضمت إليها خمسة بلدان أخرى، منها جنوب إفريقيا، في شهر يوليو. ولا تزال المنطقة الحرة بانتظار تصديق مجالس النواب في اثنين وعشرين بلدا على الأقل، وصادقت عليها سبعة بلدان حتى الآن.

وإضافة إلى رفع مستوى كفاءة السوق وتخفيض تكاليف ممارسة الأعمال بإتاحة الفرص لتحقيق وفورات الحجم، في إمكان المنطقة الحرة أن تسهل تدفقات التجارة والاستثمار وتبدل تكوين الاستثمار الأجنبي المباشر وتُحَوِّل اتجاهه نحو إفريقيا.

والسؤال المهم الذي يُطرح هو ما إذا كان هذا الجهد سيرفع كذلك القدرة التنافسية للاقتصادات الإفريقية. والقدرة التنافسية — أي مجموعة المؤسسات والسياسات والعوامل الدافعة للإنتاجية — من أهم محددات النمو القابل للاستمرار كما أنها تفتح الطريق أمام الاندماج الفعال في الاقتصاد العالمي.

ويتضح من مؤشر التنافسية العالمية، وهو مؤشر أداء يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي كل عام كمقياس مرجعي للبلدان، أن هناك تفاوتا كبيرا في مراتب القدرة التنافسية على المستوى الوطني، وهو ما يرجع إلى مرحلة التنمية الاقتصادية، وفجوة البنية التحتية المادية والتكنولوجية بين الاقتصادات المتقدمة وكثير من الاقتصادات النامية، وعدم قدرة عدد من الاقتصادات النامية على إجراء إصلاحات حاسمة في اقتصاداتها ومؤسساتها من أجل رفع مستوى كفاءة أسواقها.

وبرز عدد قليل من البلدان الإفريقية كأسرع الاقتصادات نموا خلال العشر سنوات الماضية وظلت كذلك على مسار الصعود في سلم التنافسية العالمية. وتعتمد هذه البلدان (أبرزها كوت ديفوار وإثيوبيا ورواندا) بصورة متزايدة على تحسُّن القدرة التنافسية والبيئة الاقتصادية الكلية لديها كي تنوع مصادرها للنمو والتجارة، مع ما يصاحب ذلك من زيادة حصتها في كعكة الأسواق العالمية. ومع هذا، ربما كانت معظم البلدان الإفريقية قد وصلت متأخرة إلى سباق رفع القدرة التنافسية. وسادت البيئة الاقتصادية العالمية مؤخرا موجات قومية متزايدة تدعو إلى إفقار الجار فضلا على زحف الحمائية. والآن تعمل الاقتصادات الرائدة على التخلي عن النظام القائم على قواعد الذي ظل يحكم ترتيبات التجارة العالمية لعشرات السنين والتوجه نحو انتهاج نظام مركانتيلي جديد يقيس الأداء الاقتصادي لبلد ما بالفائض التجاري الذي يحققه.

وفي ظل هذه الحقيقة الجديدة، ربما كان دور القدرة التنافسية أهم في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. وفي إفريقيا، نجد أن الدفع نحو تعميق الاندماج التجاري وتعزيز التجارة داخل إفريقيا في ظل منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية من المرجح أن يخفف الآثار السلبية للصدمات العالمية المعاكسة. فاتساع السوق المحلية الفعالة هو بمثابة تأمين من اضطرابات التجارة العالمية التي تقترن بالتقلبات التي يشهدها العالم أو بانكماش الطلب العالمي.

الصورة: ISTOCK/WANGANQI, ALAMY/ ANDREY GUDKOV, ALAMY/ BARRY IVERSON, ALAMY/ PETETITMUSS

دعاة العولمة بالسلب والإيجاب

في ظل المشهد التجاري ذي المحصلة الصفرية، نرى عددا متزايدا من البلدان التي تتنافس على نفس السوق. وأكثر البلدان تنافسية — التي لديها أساسيات اقتصادية وأطر سياسات قوية ومصادر متنوعة لتحقيق النمو — هي وحدها التي يُرجح أن تتوسع وتحافظ على نمو حصتها في التجارة العالمية. ويمكن قول إن هؤلاء من «دُعاة العولمة الإيجابيين» في أفضل وضع يؤهلهم لتخفيف المخاطر المصاحبة للاندماج الاقتصادي والمالي العالمي وبالتالي جني الثمار الكاملة لمنافع العولمة. أما أقل الاقتصادات تنافسية فكانت من «دعاة العولمة السلبيين» أو ضحايا عاجزين أمام العولمة، وظلت تقوم بدور التلقيم، فتورد المواد الخام والموارد الطبيعية اللازمة لزيادة ناتج الصناعة التحويلية في البلدان التي تسعى إلى العولمة بنشاط أكبر (دراسة Fofack، قيد الإصدار).

وليس ثمة ما يدعو إلى الدهشة في أن دعاة العولمة السلبيين كانوا أكثر عرضة لمخاطر العولمة، كانتقال الصدمات السلبية بوتيرة أسرع في أنحاء العالم، وتقلبات أسعار السلع الأولية، وتدهور معدلات التبادل التجاري للسلع الأولية لفترات طويلة، وانخفاض الطلب العالمي إما بدافع من زحف الحمائية أو بسبب فترات الهبوط المتزامنة. وأدت هذه المخاطر إلى خنق تطلعات البلدان المتأخرة عن الركب، المدفوعة بالكفاءة — الاستعداد التكنولوجي وحجم السوق وكفاءة أسواق السلع وأسواق العمل. وإضافة إلى ذلك، أدى تجزؤ الأسواق إلى تأخير النمو نتيجة تثبيط الاستثمارات واسعة النطاق وبعيدة المدى.

وبرغم انخفاض الرسوم على الواردات داخل المجتمعات الاقتصادية الإقليمية المختلفة في القارة، لا تزال هناك مجموعة من الحواجز غير الجمركية والتنظيمية التي ترفع تكاليف المعاملات وتحد من حركة السلع والخدمات والعمالة ورأس المال عبر الحدود. وتشمل هذه الحواجز فترات التأخر على الحدود، والرسوم الجمركية وإجراءات التفتيش المرهقة، وشروط الترخيص المتعددة، والشرط الذي يُطَبَّق بصورة متزايدة على المستوردين لتقديم تعهدات العبور الوطنية على امتداد الطرق الرئيسية. ولا تزال تكاليف التجارة عبر الحدود في إفريقيا أعلى وتستهلك وقتا أطول من أي منطقة أخرى في العالم — فحجم التبادل التجاري بين البلدان الإفريقية وبقية العالم أكبر من التبادل التجاري فيما بينها.

ويبلغ متوسط تكلفة استيراد حاوية في إفريقيا حوالي ٢٤٩٢ دولارا مقابل ٩٣٥ دولارا في شرق آسيا والمحيط الهادئ، و١٤٨٨ دولارا في أمريكا اللاتينية والكاريبي (دراسة Brenton and Isik 2012). وليس ثمة ما يدعو للدهشة في أن التجارة داخل المنطقة لا تزال نادرة نسبيا،

عُرِفَت إفريقيا بأنها قارة الإمكانات الكاملة — لكن تحقيق الاستفادة من هذه الإمكانات كان أحد التحديات الرئيسية التي واجهتها.

حيث وجد معظمها نفسه حبيس حلقات مفرغة من التقلب المفرط في النمو والأزمات الهيكلية في موازين المدفوعات. وربما أوضحت هذه التطورات ما للقدرة التنافسية من انعكاسات اقتصادية كلية واسعة النطاق.

إن القدرة التنافسية تسير يدا بيد مع أداء التجارة، وبالتالي مع النمو الاقتصادي. والابتكار هو أكبر العوامل على الإطلاق التي يتوقف عليها نمو إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة والنامية. وأسرع اقتصادات إفريقيا نموا، هي أيضا التي تتخذ أكبر الخطوات نحو تنويع صادراتها. وربما كانت درجة الابتكار والكفاءة في عمليات الإنتاج هي التي تشكل الصدع بين الاقتصادات المتقدمة والنامية، وكذلك بين دعاة العولمة الإيجابيين والسلبيين.

وتواجه إفريقيا مجموعة من العقبات أمام القدرة التنافسية والتجارة. فالخطوات التي اتخذتها لتحسين البنية التحتية الاقتصادية والإصلاحات التي أجرتها لدفع الابتكار أخمدتها مقاومة المؤسسات والتكاليف الباهظة المصاحبة لتطوير البنية التحتية واللحاق بركب التكنولوجيا. وكان التقدم بطيئا بنفس الدرجة كذلك في عوامل التنافسية وإن كانت آخذة في الارتفاع، ولا تشكل سوى ١٥٪ تقريبا من مجموع تجارة إفريقيا، مقابل ٦٨٪ في أوروبا و٥٨٪ في آسيا (دراسة Fofack، قيد الإصدار، ودراسة Afreximbank 2018). وإضافة إلى الحواجز غير الجمركية، هناك عوامل أخرى تسهم في هذه الندرة، مثل وضع الحوكمة، وهيكل الإنتاج، ووجهة التجارة الموروثة من النموذج الاستعماري لاستخراج الموارد، والقيود على جانب العرض. وتشمل هذه القيود على جانب العرض صِغر حجم قاعدة الصناعة التحويلية، والتكلفة الباهظة لتمويل التجارة، ومحدودية إمكانات الحصول على معلومات، وعدم وجود البنية التحتية اللازمة التي تمكن من التبادل التجاري أو ارتفاع تكلفتها.

ومن ثم، فإن التغلب على التجزؤ في إفريقيا وجمعها معا تحت المنطقة الحرة هي أولى الخطوات نحو زيادة القدرة التنافسية وإدماج الاقتصادات الإفريقية في الاقتصاد العالمي كدعاة إيجابيين للعولمة. وسوف ينتج عن منطقة التجارة الحرة القارية إنشاء سوق تضم ١,٢ مليار نسمة يبلغ إجمالي الناتج المحلي لها مجتمعة ٢,٥ تريليون دولار، بينما يزيد إنفاق المستهلكين وقطاع الأعمال معا على ٤تريليونات

دولار. وعمليات المحاكاة الأساسية التي تفترض توسع أسواق السلع والعمل وارتفاع مستوى كفاءتها في ظل المنطقة الحرة تشير إلى علو مرتبة إفريقيا ككل بشكل كبير في مؤشر التنافسية العالمية على المدى القصير والمتوسط.

وقد يزداد متوسط مرتبة إفريقيا علوا على المدى الطويل. وربما تحقق ذلك إذا أدت منطقة التجارة الحرة القارية إلى زيادة ديناميكية بيئة التجارة والاقتصاد مما يوسع بالتالي قواعد الصناعات التحويلية، ويدعم نمو صناعات تجهيز المواد الزراعية على النحو الملائم للاندماج في سلسلة القيمة، ويعجل وتيرة تنمية الأسواق المالية وتكاملها. ومن شأن هذا التقدم المالي أن يتيح، على سبيل المثال، إدراج الشركات بشكل متبادل في أسواق الأسهم المختلفة ويشجع على تنمية التمويل غير المصرفي وإنشاء مكاتب المعلومات الائتمانية المرجعية للحد من عدم اتساق المعلومات ومخاطر الائتمان. وفي نهاية المطاف، من شأن هذه الإجراءات أن تسهل الحصول على ائتمان في منطقة أدت ضحالة أنشطة الوساطة المالية فيها وتجزؤ أسواقها المالية إلى القضاء تماما على القدرة التنافسية ونمو القطاع الخاص.

ومن خلال إنشاء واحدة من أكبر مناطق التجارة الحرة في العالم يمكن تعزيز القدرة التنافسية من خلال قنوات أخرى، مثل نقل التكنولوجيا، والتنمية الصناعية، وتنويع مصادر النمو، وتوسيع التجارة الإفريقية البينية. وأُجريت مؤخرا مراجعة لمشهد القدرة التنافسية الإفريقية ألقت باللوم على التقدم المحدود في هذه المجالات الذي أفضى إلى توقف نمو الإنتاجية والقدرة التنافسية وتشير تحديدا إلى الانخفاض النسبي في حجم التجارة والتكامل على المستوى الإقليمي باعتباره نقطة ضعف رئيسية (دراسة WEF 2017). وتلقي المراجعة ذاتها الضوء كذلك على التداخل بين المجتمعات الاقتصادية الإقليمية كأحد القيود الرئيسية على توفير نوع البيئة الداعمة للأعمال التي يحتاجها رواد الأعمال للاستفادة من فرص النمو المتاحة.

وتشير التقديرات الأولية إلى أن المنافع المتوقعة من منطقة التجارة الحرة، كتحسين أداء التجارة ودعم التكامل الإقليمي، ستكون إيجابية وكبيرة. ووفق تقديرات اللجنة الاقتصادية لإفريقيا التابعة للأمم المتحدة، فإن التجارة البينية الإفريقية، التي تهيمن عليها المنتجات الصناعية والسلع المصنعة بشكل كبير، يمكن أن تزداد بأكثر من ٥٠٪ وأن تتضاعف بعد نحو عشر سنوات من دخول منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية إلى حيز التنفيذ، إذا طبقت الإصلاحات المتوخاة بشكل تام تكملها إجراءات قوية لتسهيل التجارة.

ومن شأن تطبيق شرط إلزام البلدان المشاركة بإلغاء التعريفة الجمركية على ٩٠٪ على الأقل من السلع أن يكون دافعا لتحقيق هذه الزيادة. أما وفورات الحجم الناتجة عن اتساع السوق القارية فيمكن أن تخفض تكاليف الإنتاج ككل، التي لا تزال عالية، وتحفز التجارة والاستثمارات عبر الحدود داخل إفريقيا، وتجذب مزيدا من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة بينما تحول وجهته في نفس الوقت نحو إنتاج سلع صناعية ومُصَنَّعة. وسوف يؤدي ذلك إلى زيادة تجارة السلع الوسيطة والرأسمالية داخل المنطقة. وتصاحب ذلك منافع تشمل نقل التكنولوجيا، وتنمية سلاسل القيمة الإقليمية التي تضفي عليها الشركات الإفريقية قيمة مُضافة بتحويل المواد الخام إلى سلع نهائية.

«مصنع إفريقيا»

من شأن سلاسل القيمة الإقليمية أن تساعد على اندماج الاقتصادات الإفريقية في الاقتصاد العالمي، بينما عولمة سلاسل العرض والقيمة هي التي تدفع عمليات الصناعة التحويلية بشكل متزايد. وبرغم نقل مزيد من مرافق الإنتاج إلى مواقع خارجية في العديد من البلدان، لا يزال هناك قسم كبير من القيمة المضافة الموزعة في سلاسل القيمة العالمية داخل الكتل الإقليمية. ومن هنا تأتي الإشارات المتزايدة إلى «مصنع أوروبا» و«مصنع أمريكا الشمالية» و«مصنع آسيا» — وهي القارات الثلاثة التي تتركز فيها سلاسل القيمة المذكورة (دراسة Stöllinger and others 2018). وتزايد سلاسل القيمة داخل الكتل الإقليمية واستمرار دورها في مواجهة العولمة الراسخة يعكسان المنافع الكثيرة التي تنطوي عليها، وأبرزها انخفاض تكاليف العبور وسلاسل العرض الأقصر المقترنة بقُرب مصادرها أو مرافق التصنيع من أسواق التصدير المستهدفة.

ومنطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية ستؤدي في نهاية المطاف إلى مولد «مصنع إفريقيا». وفي الوقت المناسب، سيؤدي ظهور «مصنع إفريقيا» — وفي نهاية الأمر، ارتباط المصانع الموجودة في إفريقيا وسلاسل الإنتاج بسلاسل القيمة العالمية — إلى الربط بين شبكات الإنتاج من جميع القارات.

وعلى مدى عشرات السنوات، عُرِفَت إفريقيا بأنها قارة الإمكانات الكاملة — ولكن مع مرور سنة تلو الأخرى، كان تحقيق الاستفادة من هذه الإمكانات أحد التحديات الرئيسية التي واجهتها. وإذا نجحت منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية في حفز هذه الإصلاحات، فإن منطقة التجارة الحرة الجديدة يمكن أن تطلق عنان القوى للديناميكية الإفريقية وتجعل القارة منافسا عالميا. FD

هيبوليت فوفاك هو كبير الاقتصاديين في البنك الإفريقي للتصدير والاستيراد.

المراجع:

Brenton, Paul, and Gözde Isik, eds. 2012. "De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services." World Bank, Washington, DC.

Fofack, Hippolyte. Forthcoming. "Leveraging the African Private Sector to Enhance the Development Impact of the African Continental Free Trade Area Agreement." *World Economics Journal*, December 2018.

Stöllinger Roman, Doris Hanzl-Weiss, Sandra Leitner, and Robert Stehrer. 2018. "Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?" WIIW Research Report 427. Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna.

World Economic Forum (WEF). 2017. "The Africa Competitiveness Report 2017." World Economic Forum, Geneva.,

حركة مستمرة

الهجرة بما لها من مزايا وعيوب تتزايد على مستوى العالم

وسائل النقل الحديث والتكنولوجيا الرقمية تسمحان للناس بالتنقل بسهولة عبر الحدود. فعلى مستوى العالم، نجد أن هناك ٢٥٨ مليون شخص، أو ٣,٤٪ من سكان العالم، يقيمون بعيدا عن مسقط رأسهم. وقد ارتفعت أعداد المهاجرين الدوليين حاليا إلى ثلاثة أضعاف ما كانت عليه في سبعينات القرن الماضي. والهجرة الدولية تأخذ في الوقت الحالي أشكالا مختلفة، فالمهاجرون لأغراض اقتصادية يغادرون بلدانهم بمحض إرادتهم بحثا عن العمل، بينما يضطر اللاجئون إلى الفرار من بلدانهم بسبب الصراعات وأعمال العنف. وبينما يمكن أن تحقق الهجرة مكسبا اقتصاديا، فإنها قد تشكل أيضا تحديا جسيما على المستوى السياسي وعلى صعيد السياسات.

والعمل هو الحافز الأساسي للهجرة. فالعمالة المهاجرة تمثل الثلثين من إجمالي المهاجرين الدوليين، ويتجه أغلبها إلى البلدان مرتفعة الدخل. وبالنسبة لهؤلاء الأفراد وأسرهم فإن الهجرة قد تعود عليهم بمكاسب كبيرة على مستوى الدخل والتعليم والصحة. وبالنسبة لبلدان موطنهم الأصلي، قد تؤدي الهجرة إلى تخفيض معدلات البطالة وتعزيز نقل المعرفة. كذلك توفر تحويلات المغتربين التي يرسلها المهاجرون إلى موطنهم الأصلي — والتي بلغت ٦١٣ مليار دولار في ٢٠١٧ — قدرا من التدفقات المالية ومصدرا ثابتا للدخل. وبالنسبة لبلدان المقصد، فإن الهجرة الوافدة يمكن أن تؤدي إلى زيادة المعروض من العمالة، وتعزيز الإنتاجية، وتخفيف الضغوط على نظم المعاشات التقاعدية.

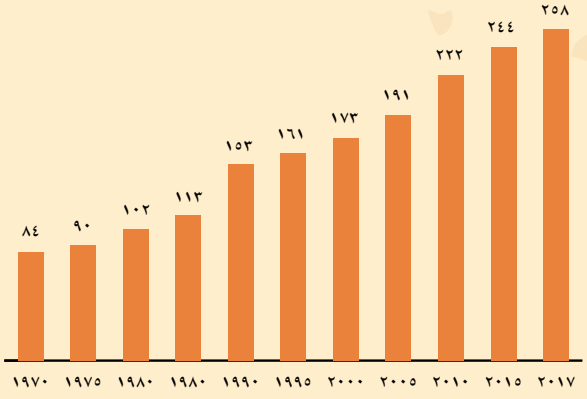
ولكن ليست كل أشكال الهجرة تحدث في ظروف إيجابية. فقد أدت الصراعات وأشكال الاضطهاد إلى بلوغ عدد النازحين من أوطانهم ٦٨,٥ مليون شخص بحلول عام ٢٠١٧ — منهم ٢٥,٤ مليون لاجئ، و٣,١ مليون من طالبي اللجوء، و٤٠ مليونا من المهجرين داخليا في بلدانهم — وهو مستوى غير مسبوق في العقود الماضية. وكان أكثر من نصف اللاجئين من الأطفال، كثيرون منهم دون رفقة ذويهم أو منفصلون عنهم. وقد نزح ثلث اللاجئين إلى الاقتصادات الأقل نموا حيث لا تصل غالبا طاقتها لاستيعابهم وإدماجهم إلى المستويات المتوقعة.

وللهجرة أهميتها بالنسبة لتحقيق الرخاء الاقتصادي والتنمية البشرية والأمن، لذا فقد أصبح ضمان الهجرة الأكثر أمانا والأفضل تنظيما من الأولويات العالمية. فالأمم المتحدة، على سبيل المثال، في سبيلها لاعتماد اتفاقين عالميين لتحسين نظم حوكمة الهجرة. ولكن شيئا واحدا يبدو واضحا، وهو أنه لا يسع أي بلد معالجة قضايا الهجرة وحده. فالتحديات العابرة للحدود تتطلب حلولا عابرة للحدود. FD

إعداد **جيا فينغ**، مسؤولة شؤون التواصل في إدارة التواصل بصندوق النقد الدولي.

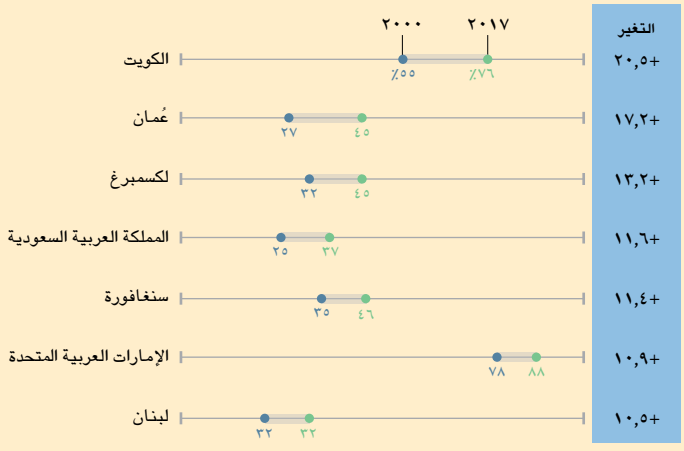
تزايد الهجرة الدولية

زيادة مطردة في أنحاء العالم
(عدد المهاجرين الدوليين، بالمليون)



المصدر: تحديث تقرير حالة الهجرة الدولية لعام ٢٠١٨.

تغيرات هائلة، لا سيما في الخليج
(نسبة المهاجرين الدوليين، ٢٠٠٠–٢٠١٧، ٪)



المصدر: الأمم المتحدة.

الصورة: ISTOCK/MATRIYOSHKA

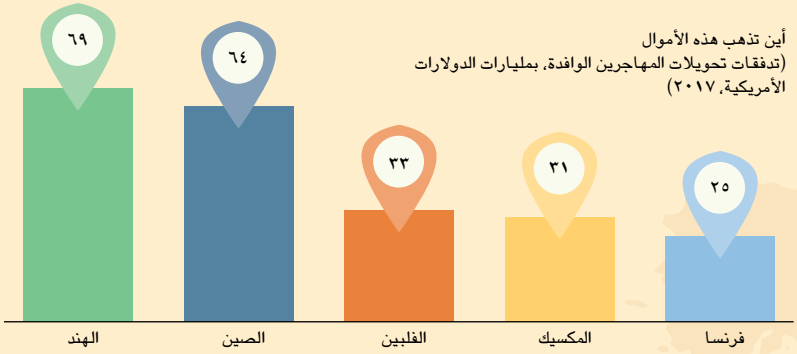
الهجرة يمكن أن تحقق مكسبا ...

بعد الانتقال إلى اقتصاد متقدم، حقق المهاجرون من أفقر البلدان ما يلي:

- زيادة قدرها **١٥ ضعفا** في الدخل
- **مضاعفة** معدلات الالتحاق بالمدارس
- تخفيضا قدره **١٦ ضعفا** في معدلات وفيات الأطفال

٤٦٦ مليار دولار، أو **٧٦٪** من تحويلات المغتربين العالمية تتدفق إلى الاقتصادات النامية، متجاوزة **ثلاثة أضعاف** المساعدات الإنمائية الرسمية تقريبا في ٢٠١٧

أين تذهب هذه الأموال
(تدفقات تحويلات المهاجرين الوافدة، بمليارات الدولارات الأمريكية، ٢٠١٧)

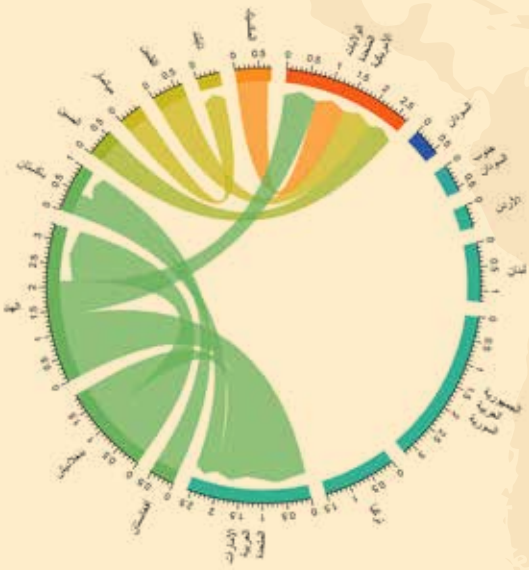


المصدر: البنك الدولي.

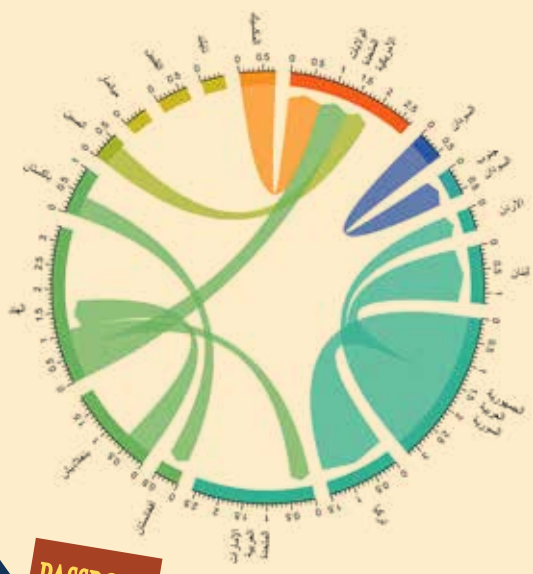
... لكنها أيضا قد تشكل تحديا

خلقت أزمتا اللاجئين في سوريا والسودان أربعة من أكبر عشرة تدفقات للهجرة في العالم خلال الفترة ٢٠١٠–٢٠١٥. وفي الفترة من ٢٠١٠–٢٠١٥ أعيد توطين كثير من اللاجئين الذين نزحوا من أفغانستان إلى باكستان خلال الفترة ٢٠٠٥–٢٠١٠، مما أدى إلى حدوث تدفق عكسي.

أكبر عشرة ممرات للهجرة، ٢٠٠٥–٢٠١٠
(عدد المهاجرين، بالمليون)



أكبر عشرة ممرات للهجرة، ٢٠١٠–٢٠١٥
(عدد المهاجرين، بالمليون)



المصدر: التقديرات والعرض المصور للبيانات من إعداد «غاي أبل» (Guy J. Abel).
ملحوظة: بعض البلدان لا تتوفر عنها بيانات كاملة لأنها لم تكن ضمن أكبر عشرة ممرات، ولكن تم الإبقاء عليها لأغراض المقارنة.

٦٨٪ من جميع اللاجئين في ٢٠١٧ جاءوا من خمسة بلدان فقط، هي أفغانستان وميانمار والصومال وجنوب السودان وسوريا.

٨٥٪ من جميع اللاجئين في ٢٠١٧ نزحوا إلى اقتصادات نامية منها إيران ولبنان وباكستان وتركيا وأوغندا.

تيموثي غايثنر، وزيتي أخطر عزيز، وآندرو متريك، وأوغستن كارستنز في حرم جامعة ييل.

أكاديمية الأزمات

فرسان حقبة الأزمة المالية العالمية يمررون خبرتهم للجيل القادم من مسؤولي الأجهزة التنظيمية

كريس فيليش

تكرَّر الأمر مراراً عبر تاريخه الوظيفي الذي شهد اضطرابات مدوية: أزمة البيزو في عام ١٩٩٤، والأزمة الآسيوية في عام ١٩٩٧، وأخيراً الحدث الكبير — الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨.

وفي كل مرة يتقلد فيها منصباً حكومياً جديداً، كان تيموثي غايثنر يأمل أن يجد رسالة من سلفه يشرح فيها ما يتوجب عليه القيام به وإلى من يمكن أن يلجأ إذا تدهورت الأوضاع. ولكنه كان يجد درج المكتب خاوياً في كل المرات.

يقول تيموثي غايثنر: «ربما تكون الأزمات المالية هي أكثر الأحداث تدميراً للاقتصاد في أي بلد». وقد كافح غايثنر آخر حريق من هذا النوع عندما كان رئيساً لبنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك ثم وزيراً لخزانة الولايات المتحدة في وقت لاحق. ولذلك يقول: «أود أن نترك للكوادر القادمة قاعدة معرفية أفضل».

ومن هذا المنطلق، يخصص غايثنر بعض الوقت كل صيف بعيداً عن عمله كرئيس لشركة ووربرغ بنكس الخاصة للاستثمار في الأسهم، للمساهمة في تدريس حلقة تطبيقية عن إدارة الأزمات تُنظَّم على مدار أسبوعين للأجهزة التنظيمية حول العالم، وهي جزء من برنامج جامعة ييل المعني بالاستقرار المالي والذي يمنح درجة الماجستير أيضاً ويضطلع بمشروع طموح لإعداد ما لم يجده غايثنر قط في مكتبه الجديد — ألا وهو دليل عملي لمديري الأزمات.

ويقول آندرو متريك، أستاذ العلوم المالية في جامعة ييل الذي أنشأ البرنامج ويتولى إدارته: «لطالما كررنا نفس الأخطاء عند مكافحة الأزمات المالية في فترات مختلفة، لمجرد عدم وجود أي قاعدة معرفية قام الناس بدراستها ومناقشتها معاً. إنه أمر يشبه حالة الطبيب الذي يقول لك حين تذهب إلى غرفة الطوارئ «يبدو أن ذراعك قد كُسِرت. وأعتقد أنني رأيت أحداً ذات مرة يعالج ذراعاً مكسورة بطريقة ما.»

إنعاش سوق الإسكان

وكان متريك واحداً من أطباء غرفة الطوارئ المالية. فبعد انهيار بنك ليمان برازرز بستة أشهر في سبتمبر ٢٠٠٨، تلقى مكالمة من إدارة الرئيس أوباما، حيث كانوا في أمس الحاجة لمتخصص في الاقتصاد المالي. وهكذا انتقل متريك إلى واشنطن لينضم إلى عضوية مجلس المستشارين الاقتصاديين. وبصفته كبيراً للاقتصاديين هناك، ساعد على

الصورة: MARA LAVITT/ISTOCK/STRIZH

وضع برامج لإنعاش سوق الإسكان والسوق المالية. وعندما حان وقت اقتراح تشريع في هذا الخصوص، اكتشف أن الأبحاث الأكاديمية لم تكن لها فائدة كبيرة.

يقول متريك: «لم يكن هناك رابطة حقيقية وثيقة بين المعرفة الأكاديمية والحدس الاقتصادي وما يمكن أن نضعه في القانون بالفعل، نظراً لعدم وجود أي قاعدة بحثية جيدة. وقد عقدت العزم على أن أحاول المشاركة، عند عودتي إلى المجتمع الأكاديمي، في أي جهد من شأنه المساعدة في سد تلك الثغرة.»

وكانت هذه النشأة الأولى لبرنامج جامعة ييل المعني بالاستقرار المالي، والذي انطلق في عام ٢٠١٤ بتبرعات قدمتها جهات من بينها مؤسسة ألفريد سلون. وقد انضم إليه غايثنر بعدها بفترة قصيرة، فبدأ التدريس وجمع المساهمات كما تولى رئاسة المجلس الاستشاري الذي ضم محافظين سابقين لبنوك مركزية مثل بن برنانكي محافظ بنك الاحتياطي الفيدرالي، وأوغستن كارستنز محافظ بنك المكسيك، وزيتي أخطر عزيز محافظة بنك ماليزيا.

تركيز عملي

وبمنظور جديد لما يجب التركيز عليه، انضم غايثنر إلى ما أصبح معروفاً باسم «مشروع باغهوت الجديد لمواجهة الأزمات»، على اسم والتر باغهوت الاقتصادي البريطاني الذي عاش في القرن التاسع عشر وألف كتاباً عنوانه شارع لومبارد: وصف لسوق المال هو بمثابة مرجع موثوق لحراس الاستقرار المالي. ويقوم الباحثون العاملون في المشروع، وعددهم ١٤، بتجميع دراسات حالة للإجراءات التي سبق اتخاذها في مواجهة الأزمة المالية العالمية وأزمة اليورو التالية لها. وهم يخططون في النهاية لدراسة حالات الهوس والذعر السابقة، بالرجوع إلى «فقاعة بحر الجنوب» في القرن الثامن عشر.

وقد أفرزت الأزمة العالمية كتباً ومقالات ومذكرات لا حصر لها، ولكن مشروع باغهوت يسعى لتحليلها بطريقة منهجية — وتحديد أنواع الإجراءات الحكومية التي ثبتت فعاليتها، والأنواع التي لم تكن موفقة، والسبب في كل حالة. ويضم المشروع استشاريين قاموا بتصميم برامج مكافحة الأزمات في بلدان مختلفة.

وفي هذا الصدد، يقول متريك: «ينصب تركيزنا في الواقع على التفاصيل الفنية لأنواع التدخلات المختلفة.»

وتتمثل خطتهم في إنشاء أداة على شبكة الإنترنت يمكن أن يستخدمها مديرو الأزمات في الوقت الحقيقي إذا احتاجوا، مثلاً، إلى إعادة رسملة بنك أو إقامة تسهيل لتوفير السيولة في حالات الطوارئ. ويمكنهم الاسترشاد بهذه الأداة أيضاً في معرفة ما يتعين اجتنابه، مثل قرار آيرلندا بضمان التزامات بنوكها، الذي تسبب في تحويل السحب الجماعي من البنوك إلى أزمة دين سيادي أشد خطورة بكثير.

وعن هذا يقول غايثنر في مقابلة أجريت معه: «لأن المعهود أن ذعر الأسواق نادراً ما يتكرر في نفس البلد، حتى وإن كان يحدث حول العالم بمعدلات تواتر صادمة، فلا يوجد بالفعل ذاكرة مؤسسية كافية توضح كيفية التعامل مع الأزمات المالية النظامية، وبالطبع لم تكن مثل هذه الذاكرة موجودة لدى وزارة الخزانة أو الاحتياطي الفيدرالي».

التعلم من التاريخ

وندوة الصيف — التي يسميها غايثنر «الكلية الحربية» — هي حلقة تطبيقية لمدة أسبوعين لمسؤولي البنوك المركزية والأجهزة التنظيمية. وقد أرسلت البنوك المركزية في الصين وأوروبا واليابان والولايات المتحدة مسؤوليها للمشاركة فيها، إلى جانب جهات أخرى مثل بنك التسويات الدولية وآلية الاستقرار الأوروبية. وهناك جزء آخر في برنامج جامعة ييل هو «منتدى الأزمة المالية» الذي يستغرق يومين ويتحدث فيه مسؤولون متمرسون مثل وزير الخزانة هنري بولسون عن رؤيتهم لموضوعات تبدأ من ضخ رؤوس الأموال إلى أسواق المال المتجمدة.

يقول بول تاكر، نائب محافظ بنك إنجلترا من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٣: « إن التعلم من التاريخ أمر حيوي بالنسبة للجيل الحالي من المسؤولين، وخاصة الشباب الذين يحضرون هذا المؤتمر. وفي الفترة المقبلة، سيحتاج المسؤولون الحاليون أيضاً إلى التعلم من الأزمات التي قد تتعجبون أننا تجنبناها أو نجحنا في احتوائها».

خطتهم هي إنشاء أداة على شبكة الإنترنت يمكن أن يستخدمها مديرو الأزمات في الوقت الحقيقي إذا احتاجوا إعادة رسملة بنك.

وأخيراً، درجة الماجستير في المخاطر النظامية التي تمنحها جامعة ييل بعد دراسة سنة واحدة، والتي تتيح للمتخصصين في مقتبل حياتهم الوظيفية فرصة لصقل مهاراتهم وبلورة مهارات جديدة. ومن أحدث خريجي هذا البرنامج أوزغو أوزن شافوشوغلو، التي عادت لوظيفتها في قسم الاستقرار المالي لدى بنك تركيا المركزي وبدأت تجري أبحاثاً حول نظام للإنذار المبكر يمكن تطبيقه في الاقتصاد التركي.

وتقول أوزن شافوشوغلو إن التعارف مع الزملاء من أنحاء العالم كان فرصة لا تقل عن ذلك أهمية. وتستطرد قائلة: «نحن نعيش في عالم مترابط، ومن ثم فإن شبكة الناس ذوي الفهم المشترك ستضطلع بدور مهم في تحقيق اقتصاد عالمي مستقر». FD

كريس فيليش هو عضو في هيئة تحرير مجلة التمويل والتنمية.

الصورة: ALAMY/NIALL CARSON

فرصة لالتقاط الأنفاس

باتريك هونوهان يوضح كيف ساعد الصندوق آيرلندا في التغلب على أزمتها المالية

ستيف دورست

باتريك هونوهان تولى منصب محافظ البنك المركزي الآيرلندي في عام ٢٠٠٩، في وقت ازدادت فيه حدة الانهيار المالي في آيرلندا. وبوصفه واحدا من كبار الإطفائيين الماليين في آيرلندا، قام هونوهان بتوجيه الجهود نحو إنقاذ البنوك الآيرلندية، واضطلع بدور ريادي في المفاوضات التي أجريت حول الدخول في برنامج للإقراض مع صندوق النقد الدولي والبنك المركزي الأوروبي والمفوضية الأوروبية. وتقاعد هونوهان من البنك المركزي في عام ٢٠١٥ بعد أن قطعت آيرلندا شوطا كبيرا نحو التعافي. وقد سبق له العمل في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، كما شغل منصب المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء الآيرلندي غاريت فيتزجيرالد. وقد عمل السيد هونوهان كذلك بالتدريس في كلية لندن للاقتصاد، وكلية دبلن الجامعية، وكلية ترينيتي بدبلن.

التمويل والتنمية: ماذا كانت أصول الأزمة في آيرلندا؟

باتريك هونوهان: كان الاقتصاد الآيرلندي مثقلا بالديون في ظل فقاعة الأسعار وطفرة البناء. وعند حدوث الهبوط الاقتصادي العالمي — وفي الواقع قبل ذلك بقليل — كان الشعور العام السائد هو أن قطاع البناء الآيرلندي أكبر من اللازم، وأن الأسعار بلغت مستويات بالغة الارتفاع، وأن الثقة الدولية أصبحت مفقودة. ثم توقفت طفرة البناء فجأة. وانهارت كذلك الإيرادات الضريبية الآيرلندية، التي كانت معتمدة بشدة على طفرة البناء، مما أوجد فجوة كبيرة في حسابات الحكومة. ومع إدراك البنوك أن أعدادا كبيرة من المقترضين لن يكونوا قادرين على سداد التزاماتهم، وخاصة المطورين العقاريين وشركات البناء، فقد تعذر عليها أيضا تمويل عملياتها.

التمويل والتنمية: ما مدى سرعة رد الفعل الحكومي؟

باتريك هونوهان: جاء رد فعل الحكومة الآيرلندية سريعا جدا. فقبل أن ينقضي عام ٢٠٠٨، كان وزير المالية قد بدأ في اتخاذ تدابير تصحيحية — أي تدابير على مستوى المالية العامة، وزيادات ضريبية، وقيود على الإنفاق. وبحلول عام ٢٠٠٩، كانت الحكومة قد وضعت برنامجا متعدد السنوات للتصحيح المالي مما أدى إلى تشجيع الأسواق. ولكن خلال ٢٠٠٩، وفي ٢٠١٠ على وجه الخصوص، تراجعت ثقة الأسواق في مدى كفاية هذه التدابير. فقد أدركت الأسواق أن إخفاقات البنوك ستكلف الحكومة أموالا طائلة — فالحكومة كانت الضامن لجميع التزامات البنوك– وأدركت الأسواق أيضا أن أوضاع المالية العامة الأساسية كانت أكثر ضعفا مما كانت عليه وأنها ستظل ضعيفة. ولذلك، مع حلول عام ٢٠١٠ كان هناك شعور بفقدان ثقة الأسواق في خطة الحكومة وفي قدرتها على تحويل دفة الأمور.

التمويل والتنمية: متى أدركت الحكومة أن هناك حاجة للحصول على المساعدة الخارجية؟

باتريك هونوهان: خلال خريف عام ٢٠١٠، سجلت العائدات على السندات الحكومية الآيرلندية في السوق الثانوية ارتفاعا تلو الآخر. ولم تعد البنوك قادرة على تمويل عملياتها. وبات من الواضح أن هناك حاجة لاتخاذ إجراء ما، وإلا سيدخل الاقتصاد الآيرلندي بالكامل في أحد أشكال حلقة الهلاك المفرغة التي يتعاقب فيها ارتفاع تكاليف التمويل وعدم القدرة على النفاذ إلى الأسواق.

التمويل والتنمية: هل كان هناك بديل آخر للمساعدة الدولية؟

باتريك هونوهان: لو أننا واصلنا العمل بمفردنا، في محاولة لتغيير مسار الأمور أمام اضطراب الأسواق المالية والارتفاع البالغ في أسعار الفائدة، لكانت التكلفة بالتأكيد أعلى بكثير من تكلفة الدخول في هذا البرنامج؛ حيث حصلنا على تأكيدات بتوفير التمويل الكافي لمدة ثلاث سنوات برسوم فائدة اتضح في نهاية المطاف أنها معقولة ومنخفضة بالقدر الكافي.

التمويل والتنمية: ماذا كان دور الصندوق في التواصل مع الجمهور؟

باتريك هونوهان: حاز الصندوق ثقة الأمة إلى حد يثير الدهشة. فقد تحدث خبراؤه بوضوح وحساسية وصراحة. وهنا قال الناس «حقاً! لقد جاء هؤلاء لمساعدتنا بالفعل».

بات من الواضح أن هناك حاجة لاتخاذ إجراء ما، وإلا سيدخل الاقتصاد الآيرلندي بالكامل في أحد أشكال حلقة الهلاك المفرغة التي يتعاقب فيها ارتفاع تكاليف التمويل وعدم القدرة على النفاذ إلى الأسواق.

التمويل والتنمية: هل كانت هناك أي أوجه اختلاف؟

باتريك هونوهان: كنت أفضل أن أرى البرنامج يبدأ بأسعار فائدة أقل. ولم يكن ذلك ممكنا وقت إجراء المفاوضات، لكنه أصبح ممكنا بعد انقضاء سبعة أو ثمانية أشهر. وكنت أود لو أن أمكن تعزيز البنوك عن طريق ضخ رؤوس الأموال مباشرة أو عن طريق أي آلية للتأمين. ولكن فريق خبراء الصندوق والخبراء الأوروبيين أجمعوا على أن ذلك لم يكن بالأسلوب العملي.

التمويل والتنمية: ماذا كان دور الحكومة الآيرلندية في تصميم برنامج التعافي الاقتصادي؟

باتريك هونوهان: الحكومة الآيرلندية هي صاحبة البرنامج في الأساس. صحيح كان هناك بعض التوتر بين المقرضين والمقترضين حول طول الفترة التي يستغرقها التصحيح، إلا أنه بمجرد الانتهاء من تحديد مقدار التصحيح كانت الحكومة الآيرلندية هي صاحبة القرار في كيفية تقسيم ذلك التصحيح بين الزيادات الضريبية وتخفيضات الإنفاق، ثم على المستوى الضريبي تحديد الضرائب المستهدفة، وعلى مستوى الإنفاق تحديد النفقات التي ستخضع للتصحيح.

التمويل والتنمية: ما مدى سرعة تعافي الاقتصاد؟

باتريك هونوهان: لم نشهد انتعاشا حقيقيا في توظيف العمالة أو النشاط الاقتصادي حتى عام ٢٠١٢. فقد كان التباطؤ الاقتصادي بالغ الحدة. والخسارة على جانب التوظيف كانت فادحة.

التمويل والتنمية: كيف شرحت البرنامج للجمهور؟

باتريك هونوهان: لقد كانت طريقتي في صياغة الأمر وقتها لدى مخاطبة الجمهور تنصب على أن صندوق النقد الدولي سيوفر الحماية لآيرلندا من تقلبات الأسواق المالية الدولية، التي كانت تطلب في ذلك الوقت أسعار فائدة بالغة الارتفاع لتقديم القروض لآيرلندا التي كانت بحاجة لاقتراض مبالغ طائلة لضمان الاستمرار في تقديم الخدمات العامة. وما كان معروضا وقتها أتاح فرصة لالتقاط الأنفاس لكي نبدأ بتنفيذ تصحيح المالية العامة، والاقتصاد ككل، والنظام المصرفي؛ حتى أننا بعد ثلاث سنوات فقط، أي في عام ٢٠١٣، تمكنا من الوقوف على أقدامنا بشكل مستقل، وكذلك النظام المصرفي.

التمويل والتنمية: وماذا كان رد فعل الجمهور؟

باتريك هونوهان: لقد عاصرت ثلاث موجات من التوجهات السياسية. أولا، أعتقد أن كثيرين من أفراد الشعب في آيرلندا كان لديهم شعور بأنهم يمرون بفترة تبدو وكأنها «حلم جميل لا يمكن أن يكون واقعا» وأن ذلك التصحيح كان حتميا، ثم موجة الشعور بالدهشة وقول «كان ينبغي لنا أن ندرك أن ذلك كان حلما جميلا ولا يمكن أن يكون واقعا». وجاءت موجة مختلفة من التوجهات السياسية بعد ذلك، تقول «لا بد أن يكون هناك مسؤول يقع عليه اللوم وهو حتما قطاع البنوك، ثم لا بد أنه قطاع المطورين العقاريين، ثم لا بد أنها الحكومة» — أو مزيج من الثلاثة. وفي وقت لاحق، بعد سنتين أو نحو ذلك، أعتقد أن تلك التوجهات تحولت نحو البحث عن جهة خارجية يلقى عليها باللوم، وذلك بإلقاء اللوم على الاتحاد الأوروبي، وعلى التوجهات العامة في العولمة، وعلى الأسواق المالية الدولية. FD

ستيف دورست منتج أفلام وثائقية قام بإعداد سلسلة من أفلام الفيديو عن أنشطة الصندوق في كولومبيا وآيرلندا وفييت نام.

تم تحرير نص هذه المقابلة بغرض الاختصار والوضوح.

عودة حراس السندات

هل ستضغط الأسواق على سياسة المالية العامة مرة أخرى؟

راماناـ راماسوامي

الصورة: ONUR PINAR PHOTOGRAPHY

حراس سوق السندات في طريقهم إلى الزوال. تشير التسمية إلى تجار السندات الذين يعارضون الإسراف المالي ولكنها تتضمن أيضا الساسة المتمسكين بفكرة الحكومة الصغيرة. وقد كان لهؤلاء تأثير كبير على سياسة المالية العامة على مستوى العالم طوال عقدين حتى عام ٢٠٠٨ ولكن لا خوف منهم بعد الآن. فلم تتمكن سوق السندات من تحديد علاوات المخاطر — عوائد أعلى — للبلدان ذات السياسات المالية غير القابلة للاستمرار في السنوات الأخيرة. كذلك فإن القوى السياسية المعتادة التي يتم حشدها دعما للحكومة الصغيرة لم تحرك ساكنا. وعلى سبيل المثال فإن تحفظ صقور المالية العامة مؤخرا في الكونغرس الأمريكي قد أربك الكثيرين.

ماذا حدث؟ هل تغير الهيكل الاقتصادي في الاقتصادات المتقدمة لاستيعاب دين عام أكبر مما كان يُقدَّر من قبل؟ وهل دعم الجمهوريين للتوسع المالي في اقتصاد وصل إلى مستوى التوظيف الكامل يعكس مطلبا سياسيا عاجلا، أم هو مؤشر على تغييرات أعمق في الاقتصاد؟ وهل ستضغط أسواق السندات على الحكومات مرة أخرى؟ إن الإجابة عن هذه الأسئلة أمر غاية في الأهمية لكل من السياسة والأسواق.

ومن البديهي أن التيسير الكمي — وهو قيام البنوك المركزية بشراء كميات كبيرة من السندات الحكومية — قد غير العلاقة بين الدين وعوائد السندات بشكل أساسي. فوجود مشتر جديد لكميات كبيرة من السندات يؤدي دائما إلى انخفاض العوائد. غير أن الأمر الأقل وضوحا هو أن حساسية عوائد السندات للتضخم أكبر بكثير من حساسيتها لاستمرارية المالية العامة. كذلك لم يؤد التيسير الكمي مع مرور الوقت إلى ارتفاع التضخم بالسرعة أو بالقدر المتوقعين في البداية. وهذا المزيج الذي يجمع بين الشراء المباشر للسندات في إطار التيسير الكمي، وفشله في رفع مستوى التضخم في ضوء حجم مشتريات السندات، وشدة حساسية عوائد السندات للتضخم، أثبت قوته في الإبقاء على عوائد السندات منخفضة لسنوات.

وقد غيرت عوائد السندات المنخفضة سياسات الدين والعجز تغييرا جذريا. فعندما تكون العوائد منخفضة تقل مزاحمة النفقات الحكومية بخلاف الفوائد. ويخفف ذلك من الضغوط التي تدفع الساسة إلى اتخاذ خيارات صعبة بين أهداف الإنفاق المتعارضة. فببساطة لا يوجد سبب يدعو إلى معاداة أي شخص بفرض قيود على الإنفاق عندما توجد طرق أخرى لتجنب ذلك. وهو وضع شبيه بالحصول على وجبة غذاء مجانية؛ لأن رفض الحصول على وجبة غذاء مجانية سيكون أمرا غير منطقي إلى حد ما. وصمت القوى السياسية المؤيدة للحكومة الصغيرة والميزانيات المتوازنة يعكس أساسا اقتران الدين المرتفع بالعوائد المنخفضة.

ومن المفترض أن صمت السياسيين المؤيدين للحكومة الصغيرة قد يعكس أيضا فهما أعمق للسياسة المالية — ففي الاقتصادات التي تعاني من ضعف الطلب حيث لا يمكن للسياسة النقدية أن تكتسب قوة، يكون التوسع المالي أمرا ضروريا للحيلولة دون حدوث انكماش عميق. وأشك، نوعا ما، في أن هذا المنطق هو الذي أسكت صقور المالية العامة. فاستمرار العوائد المنخفضة هو التفسير الأكثر مصداقية للتحول في سياسة المالية العامة.

إن التصورات المتغيرة بشأن التوقف عن سداد الدين السيادي لها تأثير أيضا. فتجربة اليابان ومنطقة اليورو مع التيسير الكمي غيرت بشكل جذري تصور السوق بشأن التوقف عن السداد اليوم. وتواجه اليابان وإيطاليا تحديات أكبر بشأن استمرارية القدرة على تحمل الدين مقارنة بالولايات المتحدة. وهناك اختلافات كبيرة بين إيطاليا واليابان، لكنهما تعانيان في الأساس من ارتفاع مستوى الدين، وتباطؤ معدل نمو،

غيرت عوائد السندات المنخفضة سياسات الدين والعجز تغييرا جذريا.

وزيادة أسرع في شيخوخة السكان. وهو مزيج مرهق يحول دون استمرارية القدرة على تحمل الدين.

وكما هو الحال في الولايات المتحدة، يتمثل الهدف المعلن للتيسير الكمي في اليابان ومنطقة اليورو في دفع التضخم إلى مستوى أعلى. لكن تأثيره غير المقصود — والبعض قد يقول «هدفه غير المعلن»، رغم أن البنوك المركزية تنكر ذلك بشدة — تمثل في إلغاء علاوات مخاطر التوقف عن السداد من سوق السندات. وعندما يتمكن بلد تبلغ نسبة الدين لديه ٢٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، كما هو الحال في اليابان، من تثبيت عوائد السندات لأجل ١٠ سنوات بالقرب من الصفر، فإنه يجعل من الصعب على أسواق السندات تسعير احتمالات التوقف عن السداد في أماكن أخرى. وبالتالي فعندما يصبح التيسير الكمي جزءا لا يتجزأ من مجموعة أدوات البنك المركزي، فإنه يغير بشكل جذري تصور السوق بشأن التوقف عن السداد — وقدرته على تسعيره. ويفرض الإسراف المالي الحد الأدنى من التكاليف على الحكومات.

إن العامل الذي ساعد على ارتفاع مستوى الدين مع حدوث انخفاض طفيف في قيمة الضمانات هو عدم قدرة سوق السندات على تسعير علاوات المخاطر وليس التغيرات في هيكل الاقتصاد. فقد التهمت العملية السياسية ببساطة وجبة الغذاء المجانية. بل إن هيكل الاقتصادات المتقدمة قد يبرر انخفاض مستويات الدين اليوم. وتعني شيخوخة السكان ارتفاع الإنفاق على الصحة والمعاشات التقاعدية في المستقبل، إلى جانب انخفاض القدرة على النمو.

لقد تم تحييد تأثير حراس السندات من خلال اقتران تدابير التيسير الكمي بالقوى الانكماشية القوية المتمثلة في التكنولوجيا والعولمة ووضع العمالة الضعيف. ورغم السحب التدريجي لتدابير التيسير الكمي في اقتصاد أقوى كالولايات المتحدة، فإنها لا تزال قائمة في كل من اليابان ومنطقة اليورو. وفي ظل التضخم المنخفض وما يوفره من دعم ضمني للمالية العامة، يصبح مستوى سحب تدابير التيسير الكمي في كل منهما مرتفعا. وبالتالي ستظل سوق السندات العالمية تشعر بآثار تدابير التيسير الكمي رغم سحبها تدريجيا في الولايات المتحدة.

إن التضخم هو العنصر الأساسي لإحياء نشاط حراس السندات. ولا نعرف إلى أي مدى سيستمر اتجاه الانكماش الهيكلي السائد طوال العقدين الماضيين، ومن غير المرجح أن يستمر إذا تراجعت العولمة. وربما نكون في مثل هذا المنعطف لأن رد الفعل المناهض لحرية التجارة وانتقال العمالة عبر الحدود يكتسب قوة. وقد تدفع السياسة أيضا إلى استعادة مزيد من عمليات الإنتاج إلى الداخل من خلال تقديم حوافز ضريبية، كما قد تجعل الاعتماد على سلاسل العرض الدولية أمرا مكلفا.

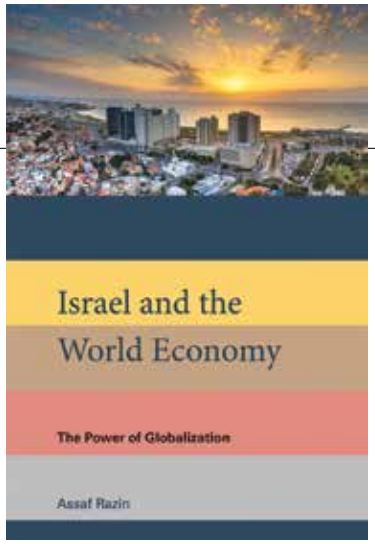
وإذا تحول اتجاه الانكماش إلى تضخم، سيدفع إلى سحب تدابير التيسير الكمي على مستوى العالم. وسيؤدي ذلك إلى زوال دعم المالية العامة الضمني الذي كان سمة غير معلنة وإن كانت قوية للتيسير الكمي. وسوف تنعكس السلسلة الكاملة من الأحداث التي جعلت حراس السندات على وشك الزوال. وسيبدأ محرك البحث «غوغل» في نشر تقارير حول حراس السندات، وستظهر صقور المالية العامة في الكونغرس على نحو غير متوقع. عندئذ، ستشعر الحكومات بالضائقة المالية، وستغير المبادئ التي تقوم عليها سياسة المالية العامة تغييرا جذريا. FD

راماناراماسوامي هو زائر أكاديمي متميز في كلية كوينز بجامعة كامبريدج.

العثور على النجاح

كتاب **عساف رازين** بعنوان إسرائيل والاقتصاد العالمي يوضح أن العولمة يمكن أن تكون دافعا قويا للتقدم الاقتصادي في حالة بلد لديه المؤسسات والسياسات اللازمة للاستفادة من إمكانيات الاقتصاد المفتوح. وكما هو مبين في هذا الكتاب الشامل سهل الفهم، فإن استقرار النمو القوي في إسرائيل بعد التضخم المرتفع في عام ١٩٨٥ يُعزى إلى حد كبير إلى اقتصاد عالمي ينتقل فيه رأس المال والعمالة والأفكار وتتدفق فيه التجارة والاستثمار بسهولة عبر الحدود الدولية البعيدة.

ويوضح رازين أنه بينما واجهت بلدان أخرى مشكلات بسبب العولمة، حققت إسرائيل نجاحا. فمن المفهوم أن التدفقات الرأسمالية الكبيرة يُنظر إليها باعتبارها محفوفة بالمخاطر في الأسواق الصاعدة التي ما زالت في ذاكرتها أزمات العملة التي شهدتها مؤخرا، أما في إسرائيل فقد وفرت رؤوس الأموال الأجنبية التمويل اللازم للاستثمار في قطاع تكنولوجيا العرض. وقد رسخت إسرائيل أقدامها الآن باعتبارها مركزا قويا للتكنولوجيا المتطورة — أي مكان يتهافت عليه أصحاب رؤوس الأموال المخاطرة المبتدئون من الأسواق الصاعدة ليتعلموا كيفية بناء نظام إيكولوجي للابتكار. لكن السوق المحلية وحدها صغيرة للغاية وتكوين رأس المال المحلي لا يكفي لدعم هذا الابتكار. لذلك كان للعولمة دور غاية في الأهمية.



عساف رازين
إسرائيل والاقتصاد العالمي

Assaf Razin
Israel and the World Economy
MIT Press, Cambridge, MA
2018, 232 pp., $40

وبالمثل، تعد الهجرة من القضايا التي تدور حولها مناقشات ساخنة في الولايات المتحدة وبعض البلدان الأوروبية، غير أنها تشكل مصدرا للنمو في إسرائيل. وذلك لأن التدفق الهائل للمهاجرين المهرة من الاتحاد السوفييتي السابق الذي بدأ في عام ١٩٨٩ أدى إلى حدوث طفرة في الإنتاجية، مما أدى إلى انتقال إسرائيل إلى وضعية البلدان متوسطة إلى مرتفعة الدخل، وهو ما توج بانضمامها إلى عضوية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٠. ويوضح رازين أن طفرة الإنتاجية هذه تُرجمت إلى ارتفاع الأجور حتى بالنسبة للعمالة المنزلية التي كان يمكن أن تتضرر من زيادة عرض العمالة لولا ذلك.

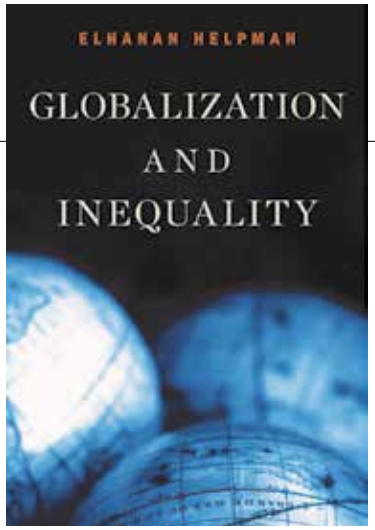
رسخت إسرائيل أقدامها الآن باعتبارها مركزا قويا للتكنولوجيا المتطورة.

وهناك ما يُشعر بأن هذا الكتاب هو ثلاثة كتب في آن. أولا، يوضح رازين بديهيات زيادة العولمة وآثارها على السياسات عبر طائفة من الموضوعات، منها الهجرة، وعدم المساواة، وتدفقات رأس المال، وأزمات العملة، والتجارة الدولية، وغيرها. ثم يربط الكتاب كل موضوع بالتطورات التي يشهدها الاقتصاد الإسرائيلي، ويصف النجاحات والتحديات في ضوء النظرية الأساسية. وأخيرا، يتضمن كل فصل عرضا فنيا قائما بذاته للنماذج الرئيسية التي يمكن استخدامها في تحليل هذه الظواهر الاقتصادية، مما يجعله نصا يستحق النظر فيه عند إعداد دورة تدريبية شاملة حول السياسة الاقتصادية الدولية.

ولا يعني ذلك أن رازين يعتقد أن إسرائيل قد فعلت كل ما هو صحيح — بالتأكيد لا. فهو يتناول في بحثه تزايد عدم المساواة داخل المجتمع الإسرائيلي، وانخفاض معدلات المشاركة ومستويات المهارة بين شرائح السكان الأسرع نموا، ومشكلة هجرة العقول مع انتقال الإسرائيليين الحاصلين على تعليم عال للخارج، والتكاليف المرتبطة بالتحديات الأمنية في إسرائيل، بما في ذلك فصل عن «تكلفة الاحتلال المتزايدة».

لكن رغم صراحة رازين بشأن المخاطر المحتملة، فإن كتابه يعد بمثابة قصيدة تتغنى بالمنافع المحتملة للسياسة الاقتصادية الجيدة، وبالنماذج الاقتصادية التي يمكن من خلالها دراسة السياسة، وبالنجاح الاقتصادي المذهل الذي حققته إسرائيل. FD

فيليب سواغل، أستاذ السياسة الاقتصادية الدولية بجامعة ميريلاند.



إلهانان هيلبمان
العولمة وعدم المساواة

Elhanan Helpman
Globalization and Inequality
Harvard University Press, Cambridge, MA, 2018, 232 pp., $26.95

أساس النقاش

زيادة العولمة وعدم المساواة في الدخل هما اتجاهان مميِّزان لعصرنا هذا. فمنذ بداية القرن التاسع عشر، زاد حجم التجارة العالمية زيادة هائلة، وفي العقود القليلة الماضية قامت عدة شركات بعولمة عملياتها الإنتاجية من خلال نقل إنتاج الخدمات إلى الخارج والتعاقد الخارجي. وفي الوقت نفسه، زاد عدم المساواة في توزيع الدخل بشكل كبير داخل العديد من البلدان، وخاصة الولايات المتحدة. فهل توجد علاقة بين هذين الاتجاهين؟ الواقع أن رد الفعل المناهض للعولمة والتجارة الدولية مؤخرا يستند إلى حد ما إلى افتراض أنهما تسببا في فقدان الوظائف وزيادة عدم المساواة في الدخل.

ويقول إلهانان هيلبمان في كتاب العولمة وعدم المساواة، ليس بهذه السرعة. فرغم أن العولمة ربما أثرت على عدم المساواة من خلال مجموعة متنوعة من القنوات، فإن النتيجة الغالبة للبحوث التي أُجريت مؤخرا هي أن هذا الأثر كان ضئيلا من الناحية الكمية، مما يعني أنه يجب علينا البحث عن السبب الرئيسي لتزايد عدم المساواة. ويفسر هيلبمان هذه النقطة في كتاب سهل القراءة يتناول البحوث النظرية والتجريبية التي أُجريت حول التجارة الدولية على مدار ثلاثة عقود.

الأدلة المتاحة لا تدعم الرأي القائل بأن العولمة هي المسؤولة عن زيادة عدم المساواة.

ويبدأ الكتاب باستعراض دراسات تستند إلى نظرية نسب عوامل الإنتاج، التي يستخدمها الخبراء الاقتصاديون ذوو المنظور التقليدي عند التفكير بشأن آثار العولمة. ووفقا لهذا المنظور، أدى رفع حواجز التجارة الدولية تدريجيا في الاقتصادات النامية إلى زيادة أسعار السلع التي يعتمد إنتاجها بشكل أكبر على العمالة ذات المهارة العالية، مما أدى إلى اتساع الفجوة بين أجور العمالة ذات المهارة العالية وأجور العمالة ذات المهارة المنخفضة في البلدان الغنية. ورغم أن هذه الآلية معقولة من الناحية النظرية، فإن الأدلة التجريبية تشير إلى أن حجم الأثر ضئيل إلى حد ما وأن الآثار الفرعية الأخرى للنظرية غير مدعومة أيضا.

ولمواجهة هذا الإخفاق، قامت بحوث حديثة بالنظر في آليات أخرى تربط بين العولمة وعدم المساواة. ويوضح هيلبمان بطريقة دقيقة يسهل فهمها إلى أي مدى يمكن أن تكون التجارة الدولية قد أثرت على عملية المقارنة بين العاملين والشركات، وبقاء ونمو أنواع مختلفة من الشركات، والتغير التكنولوجي، مما أثر بالتالي على عدم المساواة. إن الدراسات التي تم استعراضها في هذا الكتاب ثرية للغاية ومتنوعة من حيث التطور النظري والبيانات والمنهج التجريبي — وربما تكون تصنيفاتها ومناقشاتها المنهجية هي أكثر إسهامات الكتاب قيمة. ولا تزال العديد من مسارات العمل هذه في مهدها، ويقر هيلبمان بأن النتائج في هذه المرحلة ليست نهائية بالتأكيد. ومع ذلك، فإن الأدلة المتاحة لا تدعم الرأي القائل بأن العولمة هي المسؤولة عن زيادة عدم المساواة.

إن نقاش السياسات الذي دار مؤخرا بشأن تأثيرات التجارة الدولية على سوق العمل هو نقاش أيديولوجي، وغامض، ويفتقر إلى المعلومات السليمة. وفي مثل هذه الظروف، يكون للاقتصاديين رسالة مهمة تتمثل في نشر النتائج الرئيسية المستخلصة من البحوث الدقيقة والمساهمة في استناد النقاش إلى البيانات والحجج المنطقية. وهذا الكتاب، الذي ألفه أحد أبرز الخبراء في مجال العولمة، هو محاولة مهمة في هذا الاتجاه. FD

فيدريكو روسي، أستاذ مساعد في الاقتصاد بجامعة ووروبك.

دورية التقييم الاقتصادي

نشرة صندوق النقد الدولي البحثية

زوروا الموقع الإلكتروني
palgrave.com/journal/41308

- **لاستعراض عينة من المحتوى**
- **تقديم المقالات عبر الإنترنت**
- **الحصول على معلومات عن الاشتراك**

«لا تزال دورية التقييم الاقتصادي الصادرة عن صندوق النقد الدولي هي وجهتك المثلى للاطلاع على تحليلات دقيقة ووثيقة الصلة بالسياسات حول القضايا الاقتصادية الدولية.»

— باري أيكنغرين، جامعة كاليفورنيا، بيركلي

التمويل والتنمية، ديسمبر ٢٠١٨
MFIAA2018004

صندوق النقد الدولي