إعادة اكتشاف نجاعة الإنفاق العام في دعم المساواة *

- بعد عقدٍين ونصف من التطبيق المتعاقب لبرامج الإصلاحات الهيكلية، خصوصا في الدول النامية، عاد البنك الدولي لاستكشاف أهمية قضايا عدالة توزيع الدخل في عملية التنمية وذلك في إطار تقريره عن التنمية في العالم لعام **2006** والذي حمل عنوان "الإنصاف والتنمية".

- أن الهدف المحوري لبرامج الإصلاح الهيكلي التي فرض تطبيقها على الدول النامية ، في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، قد تمثل في إعادة هيكلة اقتصاديات هذه الدول لتحقق معدّلات مرتفعة من النمو الاقتصادي بالاعتماد على آلية السوق في تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة عوضا عن الاعتماد على نهج التخطيط ودور الدولة في مثل هذا التخصيص.

* مستلة من علي عبدالقادر علي **2010**.

- ركّزت عملية صياغة السياسات التنموية على تحقيق التوازنات المالية والنقدية على مستوى الاقتصاد التجميعي بغض النظر عما يحدث على مستوى الأسر والأفراد في مختلف الدول، خصوصا فيما يتعلق بحالة الرفاه بتعريفه العريض الذي يتسق مع مفهوم التنمية على أنها عملية لتوسيع الحريات الحقيقية التي يتمتع بها البشر.

- العديد من الدول النامية خلالِ الفترة 1960 – 1973 كانت قد حققت معدلات مرتفعة نسبيا للنمو الاقتصادي في ظل نهجٍ للتخطِيط لإدارة اقتصادياتها لعبت فيه دولة ما بعد الاستقلال دورا نشطا في مجريات المعاملات الإقتصادية وصاغت فيه سياسات تنموية توزيعية في الأساس خصوصا فيما يتعلق بنشر التعليم وتوفير العناية الصحية وتوفير الغذاء بأسعار في متناول مختلف شرائح المجتمع ودعم المنتجين في مختلف القطاعات الإنتاجية، وتوفير فرص العمل المنتج. تحت برامج الإصلاح الهيكلي وصفت السياسات التوزيعية التي اتبعتها الدول النامية بُعيد استقلالها بأنها قد كانت "سياسات رديئة" !!

- ويلاحظ التقرير أن التكامل بين عدالة التوزيع والنمو الاقتصادي ينشأ عن مجموعتين عريضتين من الاعتبارات. تتعلق المجموعة الأولى من الاعتبارات بملاحظة وجود "العديد من إخفاقات السوق في البلدان النامية، ولا سيما في أسواق الائتمان، والتأمين، والأراضي ، ورأس المال البشري، ونتيجة لذلك يمكن أن لا تتدفق الموارد إلى حيث يوجد أعلى عائد"، مما يتطلب تدخل الدولة بسياسات لإعادة التوزيع يكون من شأنها زيادة كفاءة الاقتصاد.

- وتتعلق المجموعة الثانية من الاعتبارات بملاحظة "أن ارتفاع مستويات عدم المساواة على الصعيد الاقتصادي والسياسي يؤدي إلى انحياز المؤسسات الاقتصادية والترتيبات الاجتماعية منهجياً إلى مصالح من لهم نفوذ أكبر من غيرهم"، ومثل هذا الانحياز يتكرّر مع مرور الوقت وعبر الأجيال في ظاهرة سمّاها التقرير "شراك عدم المساواة" بمعنى حالات اجتماعية مستقرة من عدم المساواة كلما انفك المجتمع من إسارها عاد ليقع فيها مرة أخرى .

- استعرض التقرير عدد من مجالات الإنفاق العام التوزيعية التي يمكن لمختلف الدول تبنيها حسب مرحلة تنميتها وحسب ظروفها المحلية. اشتملت أهم هذه المجالات على الإنفاق على تنمية القدرات البشرية، والإنفاق على أنظمة لتوزيع الأصول الإنتاجية الأولية ، والإنفاق لخلق الوظائف المنتجة للراغبين في العمل.

- فيما يتعلق بالإنفاق على تنمية القدرات البشرية يُشير التقرير إلى أهمية الإنفاق على تنمية الطفولة المبكرة (لأسباب بديهية تتعلق بارتباط صحة الأطفال باستعدادهم للتعلم)؛ والإنفاق ليس فقط على زيادة عدد المدارس في مختلف مراحل التعليم وإنما أيضا "زيادة الحوافز للمعلمين، وتعزيز النوعية الأساسية للبنية التحتية للمدارس"، وتقديم المنح الدراسية المشروطة بالمواظبة على الدراسة.

- بالإضافة إلى الإنفاق على التعليم يشتمل مجال الإنفِاق على تنمية الموارد البشرية الإنفاق على قطاع الصحة خصوصا فيما يتعلق بتقديم الخدمات الصحية التي تنتشر فيها المنافع لما يتخطى المنتفعين المباشرين بها كالتحصين باللقاحات وإمدادات المياه الصحية والصرف الصحي وتوفير المعلومات حول الصحة الشخصية ورعاية الأطفال.

- بالإضافة إلى ذلك يشتمل الإنفاق العام على قطاع الصحة على توسيع فرص الحصول على الخدمات العلاجية من خلال المستشفيات العامة وتلك المتخصصة أو من خلال تأسيس أنظمة ملائمة للتأمين الصحي.

- وعلى الرغم من أهمية الإنفاق المستهدف لقطاعي التعليم والصحة إلا أن تنمية القدرات البشرية لخدمة أغراض تعميق الإنصاف وعدالة التوزيع في المجتمع تتطلب الإنفاق العام لتأسيس شبكات للحماية الاجتماعية للأسر والأفراد تمكنهم من مقابلة الصدمات الاجتماعية مهما كان مصدرها .

- ونُسارع لنلاحظ أن كل هذه المجالات للإنفاق العام لأغراض تنمية القدرات البشرية قد كانت تحظى بأولوية قصوى لدى حكومات ما بعد الاستقلال في الدول النامية، وأن بنود الإنفاق العام على كل واحدة من هذه المجالات قد تعرّض للتخفيض الملحوظ تحت برامج الإصلاح الهيكلي (لتحقيق هدف خفض العجز في الموازنة العامة كمؤشر لزيادة كفاءة تخصيص الموارد) !!

- فيما يتعلق بالإنفاق العام على أنظمة لتوزيع الأصول الإنتاجية الأولية، بمعنى الأراضي، أتى التقرير على ذكر قضية الإصلاح الزراعي من خلال إعادة توزيع الأراضي الزراعية "في بعض الأوضاع حين يكون عدم الإنصاف شديدا فيها يتعلق بالأراضي، وحين يسمح الإطار المؤسسي بإعادة توزيع الأراضي بفعالية بما يحولها إلى مزارع أصغر حجما مع دعمها بخدمات متممة دون أن تكون هنالك تكاليف انتقالية كبيرة".

- ونُسارع لنلاحظ أن الإصلاح الزراعي من أجل الإنصاف لم يُشكّل البديل الأمثل للبنك الدولي حيث أوضح التقرير، دون أن يكون ذلك مستغرباً ، أن البديل المفضل هو "تحسين قيام أسواق الأراضي بوظائفها وزيادة أمن حيازتها". ومهما يكن من أمر التحفظات حول الإصلاح الزراعي، ومن تفضيل لآلية أسواق الأراضي، يهمنا ملاحظة أن معظم حكومات ما بعد الاستقلال في الدول النامية قد قامت بمحاولات للإصلاح الزراعي نجح بعضها، وفشل الأخر، حسب المعطيات المحلية لهذه الدول.

- فيما يتعلق بالإنفاق لخلق وظائف منتجة للراغبين في العمل يلاحظ أن التقرير قد قام بتناولها ضمن التدخلات الحكومية في مختلف الأسواق (المالية والسلعية) في إطار يحترم أساسيات الاستقرار الاقتصادي الكلي. ولعله ليس بمستغرب ، في ظل الإيمان المطلق بفعالية آلية الأسواق في تخصيص الموارد، أن انصبّ الاهتمام "بالسعي لتحقيق التوازن الصحيح بين" مرونة الأسواق وحماية العاملين "بهدف إتاحة المزيد من المساواة في القدرة على الحصول على تساوي شروط العمل لأكبر قدر من العاملين". على الرغم من ذلك ، وربما على مضض، أتى التقرير على إمكانية اتباع سياسات بديلة تشتمل على خُطط للتأمين ضد البطالة (للدول متوسطة الدخل) وخُطط لتشغيل بأجر منخفض في مشروعات عامة ذات كثافة عمالية مرتفعة (للدول الفقيرة) .

الإنفاق العام

- لعله ليس بمستغرب أن لا تتوفر معلومات رسمية يُعتدّ بها حول بنود الإنفاق العام في الدول العربية. وتنطبق هذه الملاحظة على قواعد المعلومات الدولية، كتلك التي يجمعها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وقواعد المعلومات العربية، كتلك التي تصدر في التقرير الاقتصادي العربي الموحّد. ونسارع لنلاحظ أن الاستثناء الوحيد في هذا الصدد يتمثل في الدراسات القطرية الشاملة كتلك التي أعدّها العيسوي (2007) لحالة مصر، إلا أن مثل هذه الدراسات الموسوعية لا تتوفر لعدد كبير من الدول العربية.

- مهما يكن من أمر، يوضح التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2009 أن متوسط الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية كمجموعة وللفترة 2003 – 2008 قد بلغ حوالي 28 في المائة وتراوح من حوالي 18 في المائة كأدنى قيمة له سُجّلت للسودان، تليها الإمارات (23 في المائة)، إلى حوالي 39 في المائة كأعلى قيمة له سُجّلت لجيبوتي، تليها الأردن (38 في المائة). هذا وقد بلغ متوسط الإنفاق العام الجاري كنسبة من إجمالي الإنفاق العام للدول العربية كمجموعة للفترة الزمنية نفسها حوالي 21 في المائة، وتراوح متوسط الإنفاق الجاري عبر الفترة الزمنية من حوالي 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2003 كأعلى قيمة له إلى حوالي 19.1 في المائة لعام 2008 كأدنى قيمة له في عام 2008 مسجلاً بذلك اتجاها نحو الانخفاض خلال هذه الفترة.

- هذا ويوفر التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام **2009** معلومات حول التبويب الوظيفي للإنفاق الجاري لأربعة بنود رئيسية وبند متبقي للنفقات الأخرى هي الخدماتِ العامة والأمنِ والدفاع، والخدمات الاجتماعية، والشئون الاقتِصادية. ونسارع لنلاحظ أن مثل هذه البنود العِريضة للإنفاق لا تساعد كثيرا في تحليل هيكل الإنفاق العام الجاري خصوصا فيما يتعلق بأثره في مجالات هيكلية كالمساواة في توزيع الدخل. هذا ويوضح الجدول رقم **(1)** المعلومات المتوفرة حول التبويب الوظيفي للإنفاق الجاري للدول العربية كمجموعة وللفترة **2003 – 2008**.

جدول رقم (1): التبويب الوظيفي للإنفاق الجاري في مجموعة الدول العربية (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

السنة	الانفاق الجاري	الخدمات العامة	الأمن والدفاع	الخدمات الاجتماعية	الشئون الاقتصادية	نفقات أخرى
2003	22.5	4.2	6.2	7.2	2.0	3.0
2004	22.0	4.0	6.4	6.8	1.9	2.9
2005	20.4	3.7	5.9	6.4	1.8	2.6
2006	20.1	3.8	5.7	6.4	2.0	2.9
2007	19.8	4.7	5.2	5.9	1.7	2.5
2008	19.1	4.5	4.7	6.0	1.7	2.2
متوسط	**20.7**	**4.2**	**5.7**	**6.5**	**1.9**	**2.7**
نسبة للإنفاق الجاري	**100.0**	**20.0**	**27.0**	**31.0**	**9.0**	**13.0**

المصدر: جُمعت من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي الاجتماعي وأصحابه (2009 : جداول ملحقة رقم 3/6–4/6، ص 331–335)

- ويتضح من الجدول أن متوسط الإنفاق العام للدول العربية كمجموعة وللفترة الزمنية **2003 – 2009** قد سجّل أعلى نسبة له لبند الخدمات الاجتماعية والذي بلغ **6.5** في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (بنسبة 31% من الإنفاق الجاري)، وجاء بند الإنفاق على الأمن والدفاع في المرتبة الثانية بنصيب بلغ **5.7** في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (بنسبة **27%** من الإنفاق الجاري).

- وعلى الرغم من شحّ المعلومات حول متغير "نسبة التحويلات الإجتماعية، النقدية والعينية للناتج المحلي الإجمالي" في المصادر العربية، إلا أن قاعدة معلومات مؤشرات التنمية في العالم في موقع البنك الدولي (2010) قد وفرت مثل هذه المعلومات كمتوسط للفترة 2000 – 2008 لعينة من تسع دول عربية. هذا وقد بلغ متوسط نسبة التحويلات الاجتماعية للناتج المحلي الإجمالي 13.1 في المائة للأردن، و 2.7 في المائة للبحرين، و 10.5 في المائة لتونس، و 7.7 في المائة للجزائر، و2.7 في المائة لعُمان، و 3.6 في المائة لقطر، و 9 في المائة للكويت، و 9.5 في المائة لمصر، و 8.6 في المائة للمغرب.

- وتعني هذه الأرقام أن المتوسط البسيط لمتغير نسبة التحويلات الاجتماعية للناتج المحلي الإجمالي للفترة تحت الدراسة قد بلغ حوالي 7.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وللدول العربية الأربع التي كانت ضمن العينة التي استخدمت في تقدير العلاقة (الأردن، والجزائر، ومصر، والمغرب) تعني هذه الأرقام أن المتوسط البسيط لمتغير نسبة التحويلات الاجتماعية للناتج المحلي الإجمالي قد بلغ **9.7** في المائة في السنة للفترة **2000 – 2008** مرتفعا من متوسط بلغ 7 في المائة في منتصف ثمانينات القرن الماضي.

التوظيف في القطاع العام

- مثله في ذلك مثل الإنفاق العام لا تتوفر معلومات رسمية يُعتدّ بها حول التوظيف في القطاع العام في الدول العربية. كذلك الحال لإ تتوفر مثل المعلومات المطلوبة في قواعد المعلومات العربية، كتلك التي تثابر منظمة العمل العربية على تأسيسها ، أو قواعد المعلومات الدولية التي تصدرها منظمة العمل الدولية. ويتمثل الاستثناء في هذا الصدد في محاولة البنك الدولي (2003) لتوفير معلومات مقطعية لعينة من الدول العربية وفي الدراسة الشاملة للعيسوي (2007) التي توفر معلومات في شكل سلسلة زمنية لمصر.

- ما يتوفر من معلومات حول التوظيف عموماً يتعلق بمعدّل البطالة في الدول العربية كمجموعة ولعينة تضمّ معظم الدول العربية (باستثناء الدول العربية التي تعاني من النزاعات). حيث توضح المعلومات المتاحة أن متوسط معدّل البطالة لعقد ثمانينات القرن الماضي قد بلغ حوالي **10.6%** من القوى العاملة، ارتفع بعد ذلك ليبلغ **14.5%** من القوى العاملة في عقد التسعينات، ثم ارتفع بعد ذلك إلى **15.5%** من القوى العاملة للعقد الأول من الألفية الثالثة. هذا وتوضح المعلومات المتاحة أن معدّل البطالة في الدول العربية كإقليم يُعتبر الأعلى من بين أقاليم العالم جدول رقم (2).

جدول رقم (2): نصيب القطاع العام في التشغيل في عينة من الدول العربية 2001

الدولة أو الإقليم	معدل التشغيل (% من السكان)	نصيب التشغيل في القطاع العام من إجمالي التشغيل (%)	نصيب التشغيل في القطاع العام من القوة العاملة (%)	الوزن النسبي للقوة العاملة (%)
الأردن	86.2	35.8	30.86	3.1
الجزائر	70.2	29.0	20.36	19.6
مصر	91.0	38.5	35.03	45.6
المغرب	78.0	9.9	7.72	22.1
اليمن	88.5	15.9	14.07	9.6
الدول العربية	83.7	28.1	24.04	100.00
دول ذات دخل منخفض	92.9	5.3	4.92	--
دول ذات دخل متوسط	95.1	11.5	10.94	--
العالم	90.7	9.3	8.44	--

المصدر: جُمعت من البنك الدولي (2003: جدول 3، ص 51) .

ويهمنا ملاحظة ما يلي حول نتائج هذا الجدول:

- أن المتوسط المثقل لنصيب التشغيل في القطاع العام كنسبة من القوى العاملة في دول العينة لعام 2000 قد بلغ حوالي 24 في المائة، وهو متوسط يفوق ذلك لمختلف أقاليم العالم القابلة للمقارنة مع مجموعة الدول العربية.

- يتفاوت نصيب التشغيل في القطاع العام كنسبة من القوى العاملة فيما بين الدول العربية حيث سُجّل أعلى نصيب لمصر بلغ حوالي 35 في المائة، بينما بلغ أدنى نصيب للمغرب بلغ حوالي 8 في المائة.

- أنه لكل دول العينة، فيما عدا المغرب ، فاق نصيب التشغيل في القطاع العام في القوى العاملة المتوسط لمختلف أقاليم العالم القابلة للمقارنة، بينما فاق ذلك للمغرب متوسط الدول ذات الدخل المنخفض.

- في حالة مصر، وبالاعتماد على العيسوي (2007: جدول 8- م – 1، ص 928-831، وجدول 8–م–6، ص 837-838)، يتضح أن المشتغلين في القطاع العام كنسبة من قوة العمل قد ارتفعت من متوسط بلغ حوالي 34% للفترة 1974-1980 إلى متوسط بلغ حوالي 39% للفترة 1981-1990، ثم بدأت بالانخفاض بعد ذلك إلى متوسط بلغ حوالي 32% للفترة 1991 – 2000، ثم إلى متوسط بلغ حوالي 30% للفترة 2001-2004. وتعني هذه التطورات الزمنية لهذا المتغير أن مصر قد أخذت تفقد أحد مفاتيح الحفاظ على درجة عدم المساواة المتوسطة في توزيع الدخل مما يتوقع أن تعكسه المعلومات المعنية في المستقبل.