السياسات المناصرة للفقراء

- السياسات الاقتصادية الكلية المناصرة للفقراء أصبحت تركّز أكثر على الاستثمار العام باعتباره آلية لتوجيه الموارد نحو الفقر، وليس فقط وسيلة لتحقيق نمو أسرع. هناك حاجة إلى بذل جهود أكثر تنظيما لتعبئة الموارد العامة المحلية من أجل توفير مزيد من التمويل للاستثمارات العامة، حيث تعتبر هذه الموارد المحلية العامة منخفضة للغاية في العديد من البلدان إلى الدرجة التي لا تسمح بدعم سياسات مناصرة الفقراء .

- كما يتضمن إطار الاقتصاد الكلي توصيات تتعلق بانتهاج سياسة حذرة في مجال تحرير التجارة، مع تفضيل دعم السياسات التجارية بواسطة سياسات صناعية إيجابية تسمح بتوفير حماية متوسطة المدى للقطاعات الوطنية الحيوية، والتركيز على تطوير قطاعات مثل الزراعة التي يتواجد فيها العاملون الفقراء بكثافة.

- من أجل تعميق أثر هذا النمو المناصر للفقراء، ينبغي أن تقوم هذه السياسة البديلة باتخاذ بعض الإجراءات القطاعية باعتبارها أولوية، ومكملاً أساسياً لسياسات الاقتصاد الكلي والتكيف. تتضمن هذه الإجراءات:

* توليد فرص العمل وذلك بتعزيز نمط من النمو كثيف التوظيف وباتخاذ إجراءات عامة لرفع إنتاجية العاملين من الفقراء.
* تحقيق التنمية الزراعية والريفية بالتركيز على تخصيص استثمارات عامة للسلع والخدمات ذات الأهمية (الطرق الريفية، الري...).

1. الإطار الكلي:

- هل للإنصاف أهمية خاصة بالنسبة للفقراء؟

- يستنتج Temple (1999) بعد مراجعة لأدبيات النمو أنه أصبح أمر بالغ الصعوبة أن ندافع عن أن عدم المساواة مفيد للنمو. ويفيد Persson and Tabellini (1994) بأن اللامساواة تضر بالنمو.

- في عام 2000، كتب Ravallion يقول: "بعد موازنة الأمور، يشير الواقع إلى ترجيح كفة الرأي القائل بأن اللامساواة تضر بالتنمية.

- كما أقر Williamson (2003) بأن ما ينقص الإصلاحات العشرة التي قام بإعدادها لتشكيل "إجماع واشنطن" Washington Consensus هو الحاجة إلى تصحيح اللامساواة المفزعة في توزيع الدخل التي تصيب المنطقة (أمريكا اللاتينية) .

- ويرى فاندمورتيل (2003) أن التعميمات حول العلاقة بين النمو والتقليل من الفقر أمرٍ غير مجدٍ . فلا بد من إعادة النظر في الفرضية القائلة بأن النمو بديهيا مطلوب للفقراء وبغض النظر عما يحدث في مجال تحقيق الإنصاف.

- فمن الخطأ الافتراض بأن ارتفاع متوسط الدخل يؤدي بطريقة تلقائية إلى التقليل من الفقر. ولا يتفق الجميع مع إيمان بعض المحللين بقدرة النمو على التخفيف من حدة الفقر. فارتفاع اللامساواة لا يضر بالفقراء فحسب، وإنما يهدد أيضا النمو الاقتصادي، ويؤدي أحيانا إلى تأجيل تحقيق السياسات الإصلاحية التي طال انتظارها.
- وعليه، فالإنصاف مطلوب للفقير لأنه مطلوب للنمو. إلا أن النمو وحده ليس الحل، ولا يمكن قياس تأثيره، أو إضفاء طابع الاستدامة عليه إلا حينما يساهم الفقراء في عملية النمو الاقتصادي، ويشاركون فيها، ويستفيدون من نتائجها.

- تستند المقاربة الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الاستراتيجات المناصرة للفقراء إلى مذكرة السياسات Policy Note لعام 2002، بعنوان "دور السياسات الاقتصادية في التقليل من حدة الفقر".

- تركز هذه الوثيقة على كيفية توالد النمو، وعلى مدى اتسام هذه العملية بالإنصاف، وهي تبدي اهتماماً خاصاً بالفرص الاقتصادية المتوافرة للفقراء، وإمكانية حصولهم على الأصول، والموارد، والعملٍ الذي يمكنهم من تأمين مستوى لائق من الحياة المادية، مما يطرح أمامهم مجالاً واسعاً من الخيارات فيما يتعلق بالتنمية البشرية.

- وتتبنى هذه الوثيقة موقفاً يرى أنه إذا كان مقدراً للبلدان النجاح في خفض معدلات الفقر إلى النصف فإن النمو السريع أساسي بالضرورة. إلا أنه أصبح النمو أكثر إنصافاً- بمعنى أن يرتفع دخل الفقراء بمعدلات أسرع من المتوسط- ستنعم البلدان بفرص أفضل لتحقيق هذا الهدف.

- هناك حاجة إلى أن تكون استراتيجية النمو "المبنية على الإنصاف" سريعة بما يكفي لتحسين الوضع "المطلق" للفقراء، ومنصفة بما فيه الكفاية للنهوض بأوضاعهم "النسبية"؛ وهو الأمر الذي يفضل تحقيقه في بداية عملية النمو (من خلال الإصلاح الزراعي، أو مجانية التعليم الأساسي على سبيل المثال)، أو بواسطة تخفيض مظاهر عدم المساواة الكبيرة على مر الزمن (مثل رفع الأجور عن طريق توليد فرص عمل واسعة في صفوف العمال ذوي المهارات المحدودة) .

- يمكن تحقيق "النمو المستند إلى الإنصاف" من خلال مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات، تعتمد بالضرورة على الظروف الخاصة بكل بلد. وبصفة عامة، لو كان على النمو أن يقلل من حدة الفقر فورياً، عليه أن يتبنى نمطاً لتوجيه الموارد بأسلوب غير تناسبي بحيث تصل إلى القطاعات التي يعمل بها الفقراء وإلى المناطق التي يعيشون فيها أو إلى عوامل الإنتاج التي يمتلكونها.
- والاستراتيجية التي تضع صوب أعينها مثل هذا الهدف المباشر، يجب أن يدفعها الإنصاف في مراحلها الأولى، كما ينبغي أن تميل إلى التأثير من أسفل إلى أعلى، مع الوصول مباشرة إلى الفقراء أينما وجدوا.

- يتمثل الهدف طويل الأمد لأي تنمية، في تحريك قوة العمل- وخاصة العاملين من الفقراء- خارج القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة، والمناطق ذات الموارد المحدودة، ومجالات العمل التي تتطلب مهارات قليلة.
- لقد نجحت استراتيجيات استبدال الواردات في إحداث هذا التأثير بالنسبة لبعض البلدان في الماضي. كما أثبتت بعض الاستراتيجيات الحالية التي تركز على تصدير السلع المصنعة قدرتها على النجاح. ولكن، من غير المرجح أن ينخفض انتشار عدم المساواة على الأمد القصير، إذا أنه قد يزداد.

- عند تناول أثر سياسات الاقتصاد الكلي والتكيف، لا بد من التمعن بطريقة مباشرة في تلك القضايا الحيوية التي يمثلها النمو واللامساواة، والتفاعل بينهما .

- وتركز استراتيجيات النمو المناصرة للفقراء على تطوير الادخار المحلي والاستثمار (بدلاً من التركيز التقليدي على كفاءة التخصيص واستقرار الأسعار)، مع استخدام الاستثمار العام كحافز للاستثمار الخاص.

- ويعني ذلك ضمنياً قيام الدولة بدور أكثر نشاطاً في مجال السياسات، مع توافر قاعدة أوسع للعائد، تمكن من تمويل النفقات الرأسمالية، وتوجيهها لأغراض التقليل من الفقر.

- مسألة تحريرا لتجارة مقارنة بالتحرير المالي، من شأن الانفتاح التجاري أن يحدث تأثيراً أكثر إيجابية على كل من النمو والتقليل من حدة الفقر. إلا أن تحقيق ذلك يتطلب مزج سياسات تحرير التجارة بسياسات استبدال الواردات. ففي حالة عدم استكمال تحرير التجارة بإجراءات أخرى إيجابية- مثل تطوير البنية الأساسية في الريف، أو تمويل التنمية الزراعية، أو توفير القروض المناسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة- يمكن لعدم المساواة أن تتفاقم، ويتم تجاهل الفقراء، خاصة فقراء الريف، وحتى تكون النتيجة أكثر فعالية، ينبغي تصميم إجراءات تحرير التجارة بحذر، والتنسيق بين هذه السياسة واستراتيجية إيجابية في مجال الصناعة.

2. توسيع الاستثمار العام وتعبئة الموارد المحلية:

- لقد توصل البرنامج الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى نتيجة مبدئية أساسية، ألا وهي الحاجة للتعامل مع السياسات المالية بطريقة أكثر إيجابية للتوسع في اتجاه النمو، والاستثمار العام الموجه للفقراء.
- لقد توصل العديد من دراسات الحالة التي أنجزها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في آسيا إلى أن النفقات الرأسمالية تمثل نسبة صغيرة من إجمالي النفقات الحكومية. ففي جنوب آسيا، على سبيل المثال، تصل هذه النسبة إلى 9% فقط بينما تبلغ هذه النسبة 24% في شرق وجنوبي شرق آسيا. كما ترتفع في فيتنام– على وجه الخصوص إلى 32%.

- إن التأكيد على أهمية توسيع الاستثمار العام يستند إلى أنه قادر على مزاحمة Crowding-In تدفق الاستثمار الخاص، حينما يتم توجيهه لدعم النمو بطريقة مناسبة. إن تلبية الاحتياجات الكلية من خلال الاستثمار العام لا تؤدي فقط إلى تسريع شفاء الاقتصاد الراكد، بل أيضاً إلى التخفيف من القيود التي تواجه النمو على المدى الطويل. إلا أنه لا ينبغي افتراض المزاحمة بشكل آلي، فهناك حاجة إلى تصميم السياسيات المتعلقة بالنفقات الرأسمالية العامة بشكل حذر، على أن تكون جزءً من استراتيجية تستند إلى مفهوم جيد لدعم النمو والفقراء.

- ومن شأن مضاعفة الإنفاق على الاستثمار العام أن يكتسب أهمية في حالة مساهمة هذا الاستثمار في رفع إنتاجية كل من العمل ورأس المال. ويمثل ارتفاع الميل الهامشي للاستهلاك في البلدان النامية. كذلك، تتزايد قوة تأثير مضاعفة الاستثمار العام حينما يكون هناك فائضاً في القدرة الاقتصادية مع تمتع الأسر المعيشية بسيولة محدودة، كما هو الحال في عديد من البلدان النامية.

- يتمثل القلق المشترك لدى رجال الاقتصاد الذين يتبنون "إجماع واشنطن" في أنه كلما ازداد الاستثمار العام، ازداد بدوره العجز العام، وهو ما يؤدي على معدلات أكبر من التضخم، وانخفاض سعر تحويل العملات، وارتفاع نسبة الفوائد الحقيقية.
- لا تتضمن الأدبيات أدلة كثيرة حول قيام الاستثمار العام بدور طارد Growding Out للاستثمار الخاص بسبب التغيير في سعر الفائدة أو في سعر التحويل.

- كما أن المضاعفات تظل كبيرة، ويمكن التقليل من قوة الطرد، حينما يصاحب سياسات رفع قيمة الاستثمار العام توسع نقودي معتدل.
- كما يمكن أن يلعب الاستثمار دوراً قوياً في إعادة تخصيص الموارد العامة للتقليل من حدة الفقر. فعلى سبيل المثال، لجأت الصين إلى الاستثمار العام- كجزء من الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر- لتوصيل التمويل إلى المناطق الأكثر فقراً الواقعة في غرب البلاد، والتي كانت قد تجاهلتها القفزة الاقتصادية التي ركزت على المحافظات الساحلية الغنية.

3. استكمال السياسات المالية بتبني أهداف تضخمية أقل تقييداً، وإصلاحات في القطاع المالي:

- انخفض متوسط معدل التضخم في الدول النامية بصفة عامة خلال العقد الماضي إلى أدنى مستوياته منذ الستينات. ولا توجد سوى حماية محدودة في بعض هذه البلدان من تبعات انكماش الأسعار.
- فحتى في البلدان التي نجحت نسبياً مثل الصين وفيتنام، كان يعزى استهداف خفض التضخم إلى القلق من الآثار التي قد تتسبب فيها زعزعة الاستقرار بسبب سياسات التحرر المالي. بالإضافة بالطبع إلى العوامل المرتبطة بالعرض. ففي الصين، يساهم تحرير التجارة في انخفاض الأسعار، إلى جانب القدرة الزائدة لبعض المنشآت المملوكة للدولة، وإلى قطاع واسع من العمالة الزائدة في المناطق الريفية.

- غير أن الخطر المتمثل في انكماش الأسعار– في حالة استمرار هذه الظاهرة– من شأنه أن يؤدي إلى انخفاضٍ حلزوني في الأسعار، والمكاسب، والدخول؛ هذا الانخفاض المدعوم ذاتيا، يجعل مهمة صانعي السياسات في تحرير الاقتصاد مهمة صعبة. ذلك أن السياسة النقودية تصبح حينذاك غير قابلة للتطبيق لأن الاقتصاد يكون قد غرق داخل "فخ السيولة" Liquidity Trap. وبالتالي، من الأفضل منع انكماشٍ الأسعار بدلاً من محاولة محاربة الظاهرة حينما تكون قد أصبحت أمراً مزمناً. فالسياسات المالية تكتسب مزيداً من المصداقية في التغلب على الصعوبات حينما تكون راسخة.

- يوصي أنصار السياسة الليبرالية الجديدة صانعي السياسات الوطنيين بالتمسك بمعدلات التضخم فيما بين صفر–5%، على الرغم من عدم وجود أدلة على أن ارتفاعِ معدلات التضخم عن هذه النسبة، أو حتى تخطيها نسبة 10%، يؤثر سلبا على النمو. فعلى سبيل المثال، كانت أسرع فترة نمو للاقتصاد الإندونيسي في السبعينات حينما بلغ متوسط معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي 7.7%. وفي الفترة نفسها، كان يبلغ متوسط معدل التضخم 17%. وبلغ متوسط معدل التضخم في الصين خلال الفترة من 1990 إلى 2001 نسبة 8% ولكنه ارتفع إلى ما يقرب من 9%.

- أما في سيريلانكا، فإن التضخم– وخاصة ارتفاع أسعار السلع الغذائية– قد بلغ معدلات أكبر في فترات النمو والتقليل من حدة الفقر. ومن الأرجح أن يؤدي ارتفاع أسعار السلع الغذائية إلى أثر إيجابي بالنسبة للفقراء فيما يتعلق بمنتجي الغذاء في المناطق الريفية.
- وعلى الرغم من أن الإرخاء الزائد في استهداف التضخم أمر غير محبذ لما يمثله من خطر على استقرار الاقتصاد الكلي، لا بد من توقع حدوث درجة ما من التضخم المصاحب للنمو الاقتصادي. ومن شأن ذلك تسهيل عملية تكيف الأسعار النسبية من أجل إعادة تخصيص الموارد من القطاعات غير الربحية إلى القطاعات الربحية.

- تشير خبرات البلدان في آسيا إلى أنه حينما يتم إدارة عملية الإصلاح بطريقة سليمة، يساهم ذلك في إحداث تحسينات قوية بالنمو الاقتصادي ومستويات الفقر. أما عمليات الإصلاح التي يتم إدارتها بطريقة ضعيفة والتي تنعكس في الأزمات المالية، فهي تضر بالنمو الاقتصادي، مع توليدها لآثار سلبية على معدلات الفقر.

4. التنمية الزراعية والريفية:

- تظل الزراعة في عدد من البلدان العربية قطاعاً اقتصادياً مهماً، خاصة في مجال التوظيف. إذ أن أغلبية سبل حياة الفقراء مرتبطة بهذا القطاع. وبالتالي، تظل التنمية الزراعية والتنمية الريفية بصفة عامة، قضية حيوية للتقليل من حدة الفقر.
- لقد قامت بلدان حققت أكبر النجاحات في فترات معينة فيما يتعلق بالتخفيف من حدة الفقر– مثل الصين، وإندونيسيا، وفيتنام– بالتركيز على التنمية الزراعية والريفية. وقد بدأت فترات الانتقال الاقتصادي بالنسبة للصين وفيتنام مع عمليات الإصلاح الزراعي.

- كما ارتبط عمق النجاح المبكر لإندونيسيا في خفض معدلات الفقر بطريقة ملفتة للانتباه مع توجيه الموارد إلى المناطق الريفية في مجالات مثل البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية. كذلك، حققت بنجلاديش أسرع معدل في الحد من الفقر في التسعينات. ويعود ذلك أساساً إلى الدفعة التي طرأت بفعل ارتفاع الدخول الزراعية.
- والجدير بالذكر، أن الأقطار التي حققت أفضل التقدم في مواجهة الفقر قد ركزت جهودها على التنمية الزراعية والريفية.

- تشير تجارب الصين وفيتنام بوضوح إلى استراتيجية واحدة على الأقل من الاستراتيجيات الناجحة التي يستطيع العديد من البلدان النامية تبنيها لتحقيق نمط سريع من النمو الموالي للفقراء في المراحل المبكرة لعملية التنمية. وعلى العكس، تبين خبرات كمبوديا ونيبال أن معدل التخفيف من حدة الفقر يصبح بطيئاً في حالة عدم تحفيز النمو في مجال الزراعة. ففي البلدين يعيش أغلب الفقراء في المناطق الريفية، وترتبط سبل عيشهم مباشرة بالزراعة. وقد بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الزراعة نسبة 1.8% في كمبوديا ونسبة 2.6% في نيبال خلال الفترة 1990-2001. أما النمو الصناعي، فقد كان أسرع بالنسبة للبلدين، إلا أن قاعدته كانت ضيقة، ومستندة أساساً إلى قطاع صغير لتصدير الملابس والمنسوجات.

5. توليد فرص عمل واسعة للتخفيف من حدة الفقر:

- يتوقف توليد فرص عمل واسعة على طبيعة النمو، وخاصة مدى وصوله إلى المناطق والقطاعات التي يتركز فيها الفقراء، حيث يستعملون فيها وسائل الإنتاج التي يمتلكونها. ويعني هذا ضمنيا أنه يجب أن يتسم النمو بتكثيف فرص العمل. غير أن ذلك وحده لا يكفي، حيث أن كثيراً ما تكون القطاعات المعتمدة على العمالة المكثفة هي التي تقدم أدنى الأجور.

- كما يوجد شرط أساسي آخر يتمثل في زيادة دخل الفقراء من خلال إطلاق إنتاجيتهم، سواء من خلال رفع هذه الإنتاجية في مجالات مثل الزراعة حيث يتواجد الفقراء، أو بنقلهم إلى قطاعات ذات إنتاجية أعلى، مثل الصناعة. وبالتالي، تقع على السياسات العامة مسؤولية تخصيص الموارد لبعض القطاعات من أجل زيادة إنتاجيتها ونموها، وذلك استكمالاً لسياسات الاقتصاد الكلي والتكيف.

6. تطبيق استراتيجية تجارية وصناعية مؤيدة للفقراء:

- لقد اختلط تأثير تحرير التجارة على الفقر في بلدان منطقة المحيط الهادئ بآسيا التي يشملها البرنامج. توصي الدراسات– بصفة عامة– أن يتم التعامل مع هذا التحرير بطريقة متأنية، مع استكماله بمنح بعض الحماية للإنتاج المحلي، وتعزيز التصدير. كما ينادي العديد من الدراسات أن يتم ربط السياسات التجارية باستراتيجية صناعية إيجابية بهدف تعظيم الفوائد لصالح التنمية.

- لم تصل الفوائد الشهيرة لتحرير التجارة إلى الفقراء، وخاصة الذين ينتمون إلى المناطق الريفية، في كثير من البلدان التي قام البرنامج الإقليمي بتغطيتها. ومع وجود ما يشير إلى أن النهوض بالتصدير كان مفيدا للفلاحين. في فيتنام على سبيل المثال، كان التأثير أكثر وضوحاً في المناطق الريفية الأكثر تقدماً، والتي أنتجت أغلبية السلع القابلة للتصدير.
- تم توزيع الفوائد الناتجة عن تحرير التجارة- بصفة عامة- بطريقة غير متساوية. وبالتالي، تنادي دراسات الحالة بتدخلات لصالح الفقراء من شأنها تعويضهم- على أقل تقدير- عن الآثار العكسية للتحرير. وقد تتراوح تلك التدخلات بين ما هو أقلها إثارة للجدل، مثل النهوض بالتأمين الاجتماعي، والحلول التقليدية مثل توفير السلع العامة والتنمية الزراعية، وصولاً إلى أكثر السياسات الصناعية إثارة للجدل.

- تعزى تفسير التوزيع غير المتساوي لفوائد التجارة جزئياً إلى غياب العرض من جهة المزارعين الأكثر فقراً والمنشآت الصغيرة عندما سمح تنامي التجارة باتساع الفرص الاقتصادية. وترتبط المشكلة بصفة خاصة بالمناطق الريفية حيث لا توجد بنية أساسية، مع غياب القروض، وقنوات التسويق، والخدمات العامة. ينبغي أن تتجه استراتيجيات التقليل من الفقر لمعالجة هذه النواقص.

- كما تتمثل المشكلة من جهة أخرى في التوزيع غير المتساوي للفوائد فيما بين البلدان. تظل بعض الأقطار حذرة فيما يتعلق بفتح اقتصادياتها بطريقة كاملة لخوفها من الآثار المدمرة المحتملة على القطاعات الصناعية والزراعية، خاصة لو بقيت أسواق البلدان الصناعية محمية من صادرات السلع الزراعية والصناعات كثيفة العمالة بالبلدان النامية.