

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
الأونكتاد

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢

حظر
يُحظر اقتباس محتويات هذه النشرة الصحفية أو
التقرير المتصل بها أو تلخيصها في وسائط الإعلام
المطبوعة أو المسموعة أو المرئية أو الإلكترونية
قبل يوم ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢،
الساعة ١٧/٠٠ بتوقيت غرينتش



الأمم المتحدة

استعراض عام



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
جنيف

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢

عرض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٢

ملاحظات

- تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.
- ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين نخبها أو حدودها.
- يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها من دون استئذان، ولكن المرجو التنويه بذلك، مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي موافاة أمانة الأونكتاد بنسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه.
- العرض العام الوارد هنا سيصدر أيضاً كجزء من تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢ (UNCTAD/TDR/2012، رقم المبيع A.12.II.D.6).

UNCTAD/TDR/2012 (Overview)

UNCTAD/TDR/2012 (Overview)
(A) GE.12-51296 220812 280812

عرض عام

لم يكن الاقتصاد العالمي، الذي لا يزال يعاني من تداعيات الأزمة المالية التي بدأت في أواخر عام ٢٠٠٧ ومن الانهيار الذي حدث في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، قادراً على إحياء أوضاع النمو التي شهدتها العقد السابق. وكانت تلك الأوضاع داعمة بصورة خاصة للتقدم الاقتصادي والاجتماعي في العالم النامي، وساعد الزخم الناتج عنها، خاصة في بعض البلدان النامية الأكبر حجماً، على تنشيط الانتعاش في الاقتصاد العالمي بمجرد احتواء أسوأ ما انطوت عليه الأزمة. غير أن تلك البلدان تفقد الآن ذلك الزخم، وعادت مخاطر تراجع الاقتصاد العالمي تزداد من جديد.

وتتمثل المشكلة الحالية في عجز البلدان المتقدمة عن العودة إلى نمط النمو الطبيعي، وإن كانت هناك أيضاً مشكلة تنسم بنفس القدر من الخطورة، وهي احتمالات انتشار ذلك العجز خارج تلك البلدان. ووسط هشاشة الانتعاش في البلدان النامية، وقطاعها المالية التي لم يصلها الإصلاح (والتي لم تتراجع عن ممارساتها)، ومع سياسات الاقتصاد الكلي الخجولة في أحسن الأحوال والتي تأتي بنتائج عكسية في أسوأ الأحوال، ستجد تلك البلدان صعوبة في مواصلة دينامية نموها، ناهيك عن دينامية نمو الاقتصاد العالمي.

وفي الولايات المتحدة، يظل الانتعاش البطيء شديد التأثير بالأحداث التي تطرأ في أوروبا نظراً للتشابك القوي بين أنظمتها المالية. وتقف أوروبا ككل على حافة ركود عميق، بعد أن غرق بعض الأعضاء في حالة التراجع لسنوات عديدة. وفي كلتا الحالتين، يهيمن التقشف المالي على محاولات التغلب على الأزمة الراهنة، جنباً إلى جنب مع دعوات لإضفاء المزيد من "المرونة" على أسواق العمل فيها. وفي الواقع العملي، يعني ذلك فرض القيود على الأجور، بل وخفض الأجور بصورة هائلة في بعض الحالات. غير أنه من المرجح بدرجة أكبر أن تزيد هذه السياسات من إضعاف ديناميات النمو وزيادة البطالة بدلاً من تخفيف الاستثمار وخلق فرص العمل. وفي الوقت نفسه، وكما تبين من سياسات الإصلاح الهيكلي المماثلة في البلدان النامية على مدى السنوات الثلاثين الماضية، فإنها ستعمل أيضاً على تعزيز الاتجاه نحو ازدياد التفاوت في الدخل، الذي أصبح سمة من السمات الضارة الواضحة للعولمة التي يحركها القطاع المالي.

ولذلك، فهناك حاجة إلى عملية أساسية لإعادة توجيه السياسات العامة، مع الاعتراف بأن النمو السليم والشامل سيتطلب توسعاً مستقراً للاستهلاك والاستثمار في القدرة الإنتاجية استناداً إلى توقعات للدخل مواتية للسكان القادرين على العمل وتوقعات طلب إيجابية من أصحاب الأعمال الحرة. ويتطلب ذلك إعادة التفكير في المبادئ التي يقوم عليها رسم السياسات الاقتصادية الوطنية، كما يتطلب وضع ترتيبات مؤسسية دولية داعمة.

وعلى وجه الخصوص، ففي حين أسفرت العولمة والتغير التكنولوجي وتفاعلهما عن راجحين وخاسرين على حد سواء، فإن آثارهما السلبية الواضحة على التوزيع الكلي للدخل في العديد من البلدان لا بد وأن تُفهم في سياق ما يجري تبنيه من سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية وسياسات سوق العمل. وقد تسببت تلك السياسات في ارتفاع البطالة واستمرارها في الارتفاع، وفي تخلف الأجور عن نمو الإنتاجية، وفي توجيه الدخل الربعية نحو شريحة الـ 1 في المائة الأعلى من سلم الدخل. ولا العولمة ولا التحسينات التكنولوجية تتطلب حتماً هذا النوع من التحول الكبير في توزيع الدخل الذي يجاري الأغنياء جداً ويحرم الفقراء والطبقة المتوسطة من وسائل تحسين مستوى معيشتهم. بل على العكس من ذلك، فإن اتباع سياسات وطنية ودولية أكثر ملاءمة تأخذ في الاعتبار الأهمية الحاسمة للطلب الكلي بالنسبة لتكوين رأس المال والتغير الهيكلي وديناميات النمو، هو الذي يمكن أن يعجل بخلق فرص العمل، وضمان الدرجة المطلوبة من الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

الانتعاش العالمي: متفاوت وهش

كان الانتعاش من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، بدءاً من منتصف عام ٢٠٠٩، انتعاشاً متفاوتاً وهشاً. ولئن كان النمو قد استعاد قوة دفعه في بعض المناطق النامية، فقد كان ذلك النمو متقطعاً في معظم البلدان المتقدمة، مع استمرار تقليص المديونية في القطاع الخاص، وارتفاع معدلات البطالة الذي يؤدي إلى ازدياد البليلة بين الأسر، في حين راحت الحكومات تسعى جاهدة لتوحيد ميزانيتها بشكل متسرع. ولم يكن صناع القرار على الصعيد العالمي، بما في ذلك على مستوى مجموعة العشرين، يملكون فكرة واضحة عن كيفية اختراق الضباب الكثيف لانعدام اليقين الذي يخيم على الاقتصاد العالمي، وعن كيفية الوصول إلى موجة المد التي "ترفع كل القوارب" وتقودها إلى مسار نمو أكثر استدامة.

وقد أصاب الضعف الاقتصاد العالمي بدرجة كبيرة في أواخر عام ٢٠١١، وظهرت المزيد من مخاطر التراجع في النصف الأول من عام ٢٠١٢. ومن المتوقع لنمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي، الذي كان قد تباطأ بالفعل في عام ٢٠١١، أن يشهد مزيداً من التباطؤ في عام ٢٠١٢، ليصل إلى نحو ٢,٥ في المائة.

ورغم التحسن المتواضع جداً لنمو الناتج المحلي الإجمالي في الولايات المتحدة والتحسين الأفضل في اليابان، فليس من المرجح أن تنمو الاقتصادات المتقدمة النمو ككل إلا بنسبة تزيد قليلاً عن ١ في المائة في عام ٢٠١٢، بسبب حالة الركود التي تعم الاتحاد الأوروبي حالياً. ويتركز هذا الركود في منطقة اليورو حيث فشلت السلطات حتى الآن في طرح حل مقنع للانتعاش إلى التوازن على الصعيد الداخلي وما يرتبط بذلك من أعباء السديون في المنطقة. فالسياسة المختارة للتقشف من دون قيد أو شرط تخنق فرص العودة إلى النمو الاقتصادي المستدام. بل إنه لا يمكن استبعاد المزيد من تدهور الأوضاع الاقتصادية في أوروبا.

الطلب المحلي وارتفاع أسعار السلع الأساسية هما ما يدفع النمو في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية

وفي حين لا تزال الدول المتقدمة تكافح لإشعال شرارة الانتعاش، يُتوقع أن يظل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية نمواً مرتفعاً نسبياً، في حدود ٥ في المائة و٤ في المائة على التوالي. وفي الواقع، فإن معظم البلدان النامية قد نجحت في استعادة ما فقدته نتيجة للأزمة. ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى تبني سياسات توسعية

فيما يتعلق بالطلب. فعلى سبيل المثال، كان بمقدور الصين استيعاب الانخفاض الحاد في فائض حسابها الجاري من دون أن تضطر إلا إلى خفض ضئيل فحسب لتوقعات نموها الإجمالي، ومن دون فرض قيود على النمو الحقيقي للأجور. وكانت ألمانيا هي المثال المعاكس اللافت للنظر، حيث لم تتمكن من تجنب الركود الاقتصادي على الرغم من الفائض الضخم الذي يتوفر لها.

كما لعب نمو الاستهلاك الخاص والأجور دوراً حاسماً في الأداء المتفوق لكثير من البلدان النامية. فعلى الرغم من تباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي بصورة معتدلة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فإنه من المتوقع أن يظل في حدود ٣,٥ في المائة في عام ٢٠١٢. وينبع هذا النمو من الطلب المحلي القوي، الذي يتواصل بفضل ارتفاع الأجور الحقيقية وتوفير القروض للقطاع الخاص. فالعديد من البلدان تتصدى لتدهور البيئة الخارجية باتباع سياسات معاكسة للتقلبات الدورية، بما في ذلك زيادة الإنفاق العام واتخاذ موقف نقدي أكثر تكيفاً. وكانت تلك البلدان تستفيد من حيز السياسة العامة الذي أصبح ممكناً بفضل ارتفاع الإيرادات العامة والسياسات المالية النشطة، بما في ذلك إدارة تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية. ونتيجة لذلك، أخذت معدلات الاستثمار في الارتفاع، بينما انخفض معدل البطالة إلى أدنى مستوى له على مدى عقود.

وارتفعت معدلات النمو في أفريقيا، وذلك بسبب استمرار التوسع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، والانتعاش الاقتصادي في بلدان شمال أفريقيا بعد انتهاء التزاعات الداخلية عام ٢٠١١. كما أن الأسعار المرتفعة نسبياً للسلع الأولية قد أفادت الموازنات الخارجية والمالية، ومكنت بلدان عديدة من تبني تدابير لتحفيز المالي. كذلك، فإن الاستثمار في البنية التحتية وفي الموارد الطبيعية قد دعم الإنفاق المحلي والنمو.

ورغم أن آسيا لا تزال المنطقة الأسرع نمواً، فإنها تشهد مع ذلك تباطؤاً اقتصادياً، حيث يُتوقع لنمو الناتج المحلي الإجمالي أن ينخفض من ٦,٨ في المائة في عام ٢٠١١ إلى أقل قليلاً من ٦ في المائة في عام ٢٠١٢. وقد أضر العديد من البلدان - من بينها الصين والهند وتركيا - من جراء ضعف الطلب من البلدان المتقدمة، ومن جراء تشديد السياسة النقدية الذي طبقته تلك البلدان في عام ٢٠١١ للحيلولة دون ارتفاع معدلات التضخم وأسعار الأصول. ونظراً للتأثيرات المعاكسة في الاقتصاد الدولي، فقد خففت تلك البلدان من شروطها النقدية منذ ذلك الحين، وطبق الكثير منها تدابير معاكسة للتقلبات الدورية. ويستند النمو في المنطقة إلى التوسع المستمر في دخول الأسر والتحول من الطلب الخارجي إلى الطلب المحلي، كما يعتمد على ارتفاع مستويات الاستثمار.

ومن المتوقع أن تحتفظ الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بمعدل نمو يربو على ٤ في المائة في عام ٢٠١٢. ويُعزى ذلك بأكمله لدينامية أعضاء رابطة الدول المستقلة. ويستند النمو في بلدان الرابطة إلى الطلب المحلي القوي، الذي تدعمه المكاسب المتحققة من معدلات التبادل التجاري و/أو قوة تحويلات العاملين في الخارج، بينما على جانب العرض لعب انتعاش القطاع الزراعي أيضاً دوراً هاماً.

تباطؤ التوسع في التجارة العالمية

بعد أن انتعش التوسع في التجارة الدولية بقوة في عام ٢٠١٠، عاد إلى التباطؤ ليلعب ٥,٥ في المائة فقط في عام ٢٠١١، ومن المرجح أن يتباطأ بدرجة أكبر في عام ٢٠١٢. وفي معظم الاقتصادات المتقدمة النمو - وخاصة في منطقة اليورو - لم تعد أحجام التجارة إلى مستويات ما قبل الأزمة، وإن كانت قد تنامت في النصف الأول من عام ٢٠١٢ إلى حد ما في اليابان والولايات المتحدة. وكانت التجارة أكثر دينامية نسبياً في البلدان النامية، غير أن نموها قد تباطأ بشكل كبير حتى في هذه البلدان إلى حوالي ٦-٧ في المائة في عام ٢٠١١. وكانت الاستثناءات هي بعض البلدان المصدرة للسلع الأساسية، التي كان بمقدورها زيادة وارداتها بمعدلات تتجاوز الـ ١٠ في المائة بسبب المكاسب المتحققة من وراء معدلات التبادل التجاري. واستفادت هذه البلدان من أسعار السلع الأساسية التي ظلت مرتفعة بالمعايير التاريخية في عام ٢٠١١ والنصف الأول من عام ٢٠١٢. غير أن هذه الأسعار لا تزال عرضة للتقلبات الشديدة، وقد أظهرت ميلاً للهبوط بعد الذروة التي بلغت خلال الأشهر الأولى من عام ٢٠١١.

انتعاش الاقتصاد العالمي يواجه مخاطر تراجع كبيرة

وتتركز في البلدان المتقدمة العقبات الرئيسية التي تواجه الانتعاش الاقتصادي العالمي وإعادة التوازن بصورة حميدة. ومن بين هذه الدول، فإن الولايات المتحدة، التي لا تزال تعاني من أكبر عجز في الحساب الجاري حتى الآن، شهدت تراجع العجز الخارجي لها إلى حوالي ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٩ بسبب التقلص الملحوظ في الواردات. ومنذ ذلك الحين، ظل العجز في حسابها الجاري ثابتاً، في حين كان نمو الطلب المحلي بطيئاً. وعلاوة على ذلك، فإن خطراً كبيراً مقبلاً يتمثل في أن التقشف المالي المتسرع والمفرط يمكن بحلول مطلع العام المقبل أن يخنق النمو بدرجة كبيرة. بل إن ثمة

مشكلة أكبر بالنسبة للانتعاش العالمي تتمثل في اعتماد أوروبا المتزايد على الصادرات. فالفائض الخارجي لألمانيا لم يقل اليوم إلا قليلاً عما كان عليه قبل الأزمة. وحتى الآن، فإن جانباً كبيراً من الفائض الألماني تقابله حالات عجز، غالبيتها في بقية أنحاء أوروبا. غير أن الأزمة المستمرة تقلص من مستويات الدخل ومن الواردات، ومع سعي معظم البلدان لتحسين قدراتها التنافسية، فإن الوضع الخارجي للاتحاد الأوروبي قد يتجه إلى وجود فائض كبير. وفي واقع الأمر، فإن المنطقة بأسرها تحاول أن تشق طريقها للخروج من الأزمة من خلال التصدير. ويمكن لذلك أن يشكل عبئاً ثقيلاً على نمو الاقتصاد العالمي بوجه عام، وأن يفاقم من التوقعات بالنسبة لكثير من البلدان النامية.

ويُشار إلى الأزمة في أوروبا على نطاق واسع على أنها "أزمة الديون السيادية"، حيث تدهورت أوضاع المالية العامة بشكل ملحوظ منذ بداية الأزمة المالية العالمية، وارتفعت أسعار الفائدة بدرجة كبيرة في عدد من البلدان. غير أن أوضاع المالية العامة هي أقل حدة في معظم بلدان منطقة اليورو مما هي عليه في غيرها من الاقتصادات المتقدمة، مثل اليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، التي شهدت مع ذلك انخفاض عائدات سنداها إلى أدنى مستوياتها تاريخياً. وعموماً، فإن تفاقم أوضاع المالية العامة في البلدان المتقدمة إنما يرجع في المقام الأول إلى تأثير عوامل تثبيت الاستقرار التلقائية، وإلى عمليات إنقاذ المؤسسات المالية بعد الصدمة التي تلقتها في أواخر عام ٢٠٠٨، وإن كان لهذه العمليات ما يبررها تماماً نظراً لخطورة الوضع آنذاك. غير أنه منذ عام ٢٠١٠، أصبحت الكلمة العليا للدعوات الرامية إلى تبني "استراتيجية خروج" من الحوافز المالية وإلى سرعة ضبط الوضع المالي. ونتيجة لذلك، أصبح التقشف المالي هو "القاعدة الذهبية" في جميع أنحاء منطقة اليورو، مما أسفر عن انكماش مالي شديد الصرامة بصفة خاصة في الدول الأعضاء في جنوب أوروبا. وقد يثبت أن هذا التدبير لن يقتصر على إحداث نتائج عكسية فحسب، بل قد يكون تأثيره مميتاً لليورو، ووخيماً على بقية العالم أيضاً.

فازدياد حالات العجز المالي في أوروبا ليس سوى عرضاً من أعراض الأزمة في منطقة اليورو، وليس السبب الجذري لها. فالأسباب الأساسية للاختلافات الهائلة في معدلات الفائدة طويلة الأجل في الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي هي الفروق الواسعة في الأجور والأسعار وما يتصل بها من اختلافات كبيرة متراكمة في التجارة الإقليمية بين الدول الأعضاء. وقد بدأت هذه الاختلافات في التراكم في نفس اللحظة التي لم يعد متاحاً فيها اللجوء إلى أهم وسيلة للتعامل مع مثل هذه الاختلافات - ألا وهي إدخال تغييرات

في سعر الصرف. ومع الحظر الإيديولوجي المفروض على تدابير السياسة المالية في العديد من البلدان الرئيسية، ومع ما هو واضح من عدم كفاية أدوات السياسة النقدية القائمة، أصبحت هناك الآن حاجة لأدوات غير تقليدية على صعيد السياسات العامة.

الإصلاحات الهيكلية ليست بديلاً عن استراتيجية للنمو

وبوجه عام، فإن دور السياسة المالية في البلدان المتقدمة والنامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على حد سواء يحتاج إلى إعادة تقييم من منظور دينامي للاقتصاد الكلي. فالحيز المالي يُعد إلى حد كبير متغيراً تابعاً يعتمد على مجموعة متضاربة من خيارات السياسات العامة والقدرات المؤسسية. وعلى وجه التحديد، يمكن لسياسات الاقتصاد الكلي، التي تحقق الاستقرار في نمو الناتج المحلي الإجمالي وتحافظ على انخفاض أسعار الفائدة، أن تسهم في تأمين الحيز المالي وتحقيق القدرة على تحمل الدين العام. ومن الواضح أن الحيز المالي ليس موزعاً بالتساوي على المستوى العالمي أو الإقليمي، غير أن إبطاء الطلب المحلي ونمو الناتج المحلي الإجمالي لم يكن في أي وقت من الأوقات خياراً عملياً للمساعدة في تعزيز المالية العامة. ومن الأهمية الحاسمة بالنسبة للاقتصاد العالمي وبالنسبة لآفاق البلدان النامية أن تستخدم البلدان الهامة، ولا سيما البلدان ذات الفوائض في الحساب الجاري، الحيز المالي المتاح لها استخداماً حكيماً بصورة منهجية لاستعادة النمو ودعم إعادة التوازن في الحساب الجاري.

ومما يزيد من الاحتمالات الكئيبة لانتعاش الاقتصاد العالمي تلك المشكلة المتمثلة في أنه يبدو الآن أن صناعات السياسات في البلدان المتقدمة، ولا سيما في أوروبا، يعقدون آمالهم مرة أخرى على "الإصلاحات الهيكلية". غير أنه كثيراً جداً ما تكون تلك الإصلاحات مجرد صيغة مبهمة لتحرير سوق العمل، بما في ذلك تخفيض الأجور، وإضعاف القدرة على التفاوض الجماعي، واتساع الفوارق بين الأجور في مختلف القطاعات والشركات. والمنطق الذي تستند إليه مثل هذه الخطط للإصلاح الهيكلية هو منطق معيب، لأنه يقوم على اعتبارات الاقتصاد الجزئي البحتة ويتجاهل البعد الاقتصادي الكلي لأسواق العمل وتحديد الأجور. ويمكن لتثبيت التركيز على هذا النوع من الإصلاحات أن يكون خطيراً في الوضع الراهن بما يشهده من ارتفاع معدلات البطالة وتراجع للطلب الخاص. وعلاوة على ذلك، فإن تباين عمليات إعادة التوازن التي تلقي بأعباء التكيف فقط على عاتق البلدان المتضررة من الأزمة، التي تعاني عجزاً في الحساب الجاري، في الهامش الأوروبي هو أمر من المحتم أن يقوض النمو في المنطقة بدرجة أكبر.

الحاجة لإعادة تنشيط الإصلاحات في إدارة الشؤون العالمية

إن عملية مجموعة العشرين، التي أنشئت في عام ٢٠٠٨ لتعزيز التنسيق الاقتصادي الكلي والمالي على الصعيد العالمي، قد فقدت زخمها. فلم تحقق تلك العملية أي تقدم نحو إصلاح النظام النقدي الدولي، رغم استمرار الاختلالات في أسعار الصرف المدفوعة بالمضاربة على العملات. كما أن الإصلاح المالي الدولي هو مسألة أخرى لم تُحل بعد. وفي حين دفعت الأزمة للنظر في خطة لوضع النظام المالي الدولي على أساس أكثر أماناً، فإن اهتمام صناع السياسات بمثل هذه الخطة لا يزال يتسم بالتجزؤ والتردد.

ويبدو الآن أن لحظة الفرصة السانحة قد مرت - والنصيحة القائلة بعدم السماح "لأزمة خطيرة أن تذهب سدى" لم تجد آذاناً صاغية. فالأزمة المالية وعمليات الإنقاذ قد أدت إلى تركيز أكبر في القطاع المالي، الذي استعاد ثقله السياسي بدرجة كبيرة. ولا تزال المكاسب القصيرة الأجل، وليس مكاسب الإنتاجية على المدى الطويل، هي المبدأ الذي يوجه السلوك الجماعي في القطاع المالي، حتى إلى يومنا هذا. وثمة تهديد حقيقي تماماً من أن تنجح المؤسسات المالية والأنشطة المصرفية المربية مرة أخرى في تفادي الهيئات التنظيمية، وهو ما تجلّى بشكل واضح في الفضائح المصرفية في الآونة الأخيرة.

أما التخلص من الديون المصرفية في الاقتصادات المتقدمة النمو، حتى لو كان مبرراً، فقد يترك هو الآخر آثاراً سلبية على البلدان النامية. فما لم يحدث تخفيض السديون بطريقة تدريجية ومنظمة، وإنما كنتيجة فرضتها الضغوط المفاجئة على موازنات المصارف نتيجة للصدمات الجديدة، فإنه قد يؤثر أيضاً على قدرة المصارف الدولية على الإقراض. وفي هذا الصدد، يمثل توفر التمويل للتجارة مصدر قلق خاصاً، وقد يتطلب الأمر مبادرة عالمية جديدة لضمان ألا تتأثر البلدان النامية سلباً نتيجة لحدوث أزمة في الائتمانات الخارجية.

ازدياد التفاوت في الدخل: سمة من سمات العقود الثلاثة الماضية

لا يقتصر الأمر على أن التقشف المالي، الذي يقترن بفرض القيود على الأجور وإضفاء المرونة على أسواق العمل، يؤدي فحسب إلى انكماش الاقتصاد، بل إنه يخلق أيضاً المزيد من التفاوت في توزيع الدخل. وقد أصبح التهديد الذي يستتبعه ذلك على التماسك الاجتماعي واضحاً بالفعل في العديد من البلدان. غير أن ازدياد التفاوت ليس بالظاهرة الحديثة بأي حال من الأحوال، بل كان السمة الغالبة للاقتصاد العالمي على مدى السنوات الثلاثين الماضية، حتى وإن كان هذا الاتجاه قد توقف على ما يبدو في بعض البلدان النامية منذ بداية الألفية الجديدة.

وبعد فترة طويلة من توزيع الدخل المستقر نسبياً بين الأرباح والأجور، ظلت حصة الأجور في إجمالي الدخل تنخفض منذ حوالي عام ١٩٨٠ في معظم البلدان المتقدمة وكثير من البلدان النامية. وفي العديد من البلدان المتقدمة الأكبر حجماً، حدث جانب كبير من هذا الانخفاض بالفعل بين عامي ١٩٨٠ و١٩٩٥، عندما بدأت البطالة المتزايدة في الضغط على العمال وإضعاف نقاباتهم، وبدأ متوسط الأجور في التخلف عن معدل نمو الإنتاجية عموماً. واستمر هذا الاتجاه على مدى عقدين في بعض البلدان. بل إنه من المرجح أن يتعزز هذا الاتجاه مع السعي للضغط على الأجور في العديد من البلدان المتقدمة للتغلب على الأزمة الحالية، ومع الأرقام القياسية الجديدة التي بلغت معدلات البطالة. وتواكب ذلك في العديد من البلدان المتقدمة مع وجود فجوة هائلة بين فئات الدخل الأعلى وتلك التي في أسفل سلم الدخل.

وفي البلدان النامية أيضاً، اتجهت حصة الأجور إلى الانخفاض منذ أوائل الثمانينات من القرن الماضي. غير أنه لا بد وأن يؤخذ في الحسبان أن بيانات توزيع الدخل الوظيفي في كثير من تلك البلدان هي أقل دلالة في هذا الصدد منها في البلدان المتقدمة. فقطاعات كبيرة من سكانها النشطين يعملون لحسابهم الخاص في الزراعة أو أنشطة تجارة التجزئة المنخفضة الإنتاجية، وسيكون من المضلل النظر في كل إيراداتهم باعتبارها دخلاً رأسمالياً.

ازدياد التفاوت في توزيع الدخل الشخصي في جميع المناطق بعد عام ١٩٨٠

كان توزيع الدخل الشخصي، الذي يعكس كلا من التوزيع بين الأرباح والأجور والتفاوت بين فئات الدخل وإعادة التوزيع من قبل الدولة، قد أصبح أكثر تكافؤاً في معظم البلدان المتقدمة خلال الفترة الممتدة منذ ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى أواخر السبعينات من القرن الماضي. غير أن الفجوة بين الدخول ازدادت اتساعاً بعد ذلك. ويؤكد هذا الاتجاه معامل جيني الذي يقيس التفاوت في الدخل بين جميع فئات الدخل: ففي ١٥ بلداً من بين ٢٢ بلداً متقدماً، تدهور توزيع الدخل الشخصي بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٠، وإن كان مسار هذا الاتجاه قد انعكس إلى حد ما في ٨ بلدان منها بعد عام ٢٠٠٠.

وفي البلدان النامية، عادة ما يكون التفاوت في توزيع الدخل الشخصي أكثر وضوحاً مما هو عليه في البلدان المتقدمة وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ومثلما هو الحال في البلدان المتقدمة، ضاقت الفجوة بين الدخول خلال العقود الثلاثة الأولى بعد

الحرب العالمية الثانية، باستثناء بلدان أمريكا اللاتينية. ولكن خلال الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠، كانت هناك زيادة عامة في التفاوت في جميع المناطق النامية. ومنذ مطلع الألفية الجديدة، تباينت الاتجاهات في توزيع الدخل فيما بين المناطق النامية.

ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ازداد التفاوت خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي في ١٤ بلداً من بين ١٨ بلداً توفرت بشأنها البيانات ذات الصلة. وبلغ التفاوت ذروته بصورة تاريخية في المنطقة ككل بحلول عام ٢٠٠٠، ولكنه انخفض منذ ذلك الحين في ١٥ بلداً من البلدان الـ ١٨. غير أنه عموماً لا يزال أعلى مما كان عليه قبل الثمانينات.

وفي أفريقيا ككل، ازداد التفاوت فيما بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٥ من مستوى كان عالياً بالفعل، كما في أمريكا اللاتينية، غير أن هذه الزيادة بدأت بعد سنوات قليلة من بدايتها في المناطق الأخرى. ومن بين ٢٣ بلداً أفريقيا توفرت بشأنها البيانات ذات الصلة، ازداد التفاوت في ١٠ بلدان (منها عدة بلدان تضم أعداداً ضخمة من السكان)، غير أنه انخفض في ١٠ بلدان أخرى، بينما بقي على حاله في البلدان الثلاثة المتبقية. وبعد عام ١٩٩٥، ضاقت الفجوة بين الدخل في ١٥ بلداً من بين ٢٥ بلداً، معظمهم في أفريقيا الجنوبية وغرب أفريقيا، ولكن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لا تزال تضم ٦ من البلدان العشرة صاحبة التوزيع الأكثر تفاوتاً بين الدخل في العالم.

وفي آسيا، حيث التفاوت في الدخل الشخصي أقل عموماً مما هو الحال عليه في المناطق النامية الأخرى، فقد ازداد التفاوت منذ أوائل الثمانينات، سواء من حيث التفاوت في الدخل بين جميع فئات الدخل، ومن حيث حصة الفئات ذات الدخل الأعلى في إجمالي الدخل القومي. ويتضح التفاوت المتزايد بشكل خاص في الهند، وإن كان قد ازداد أيضاً في شرق وجنوب شرق آسيا، حيث شهدت ٧ بلدان من بين ٩ بلدان توفرت بشأنها البيانات ذات الصلة ازدياداً في التفاوت في الدخل الشخصي بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٥. وعلى العكس من بعض الدول في جنوب شرق آسيا، استمر التفاوت في الازدياد في شرق آسيا أيضاً بعد عام ٢٠٠٠، وإن كان ذلك بوتيرة أبطأ. وفي كثير من الاقتصادات الآسيوية، ارتفع الدخل الناتج عن الأنشطة المالية بدرجة كبيرة بأسرع مما نتج عن غيرها من الأنشطة.

وفي الصين، تواكب الازدياد الملحوظ في التفاوت مع النمو الاقتصادي السريع منذ الثمانينات، واستمر هذا الاتجاه بعد عام ٢٠٠٠. ورغم النمو السريع في متوسط الأجر الحقيقية، فقد انخفضت حصة دخل قوة العمل في مجموع الدخل، واتسعت

الفوارق في الأجور على عدة أبعاد: بين المناطق الحضرية والريفية، وبين المناطق الداخلية والساحلية، وبين العمال المهرة في بعض المهن والعمال المهاجرين ذوي المهارات المنخفضة. كما أن حصة نسبة الـ ١ في المائة العليا من الدخل في إجمالي الدخل قد ازدادت منذ عام ١٩٨٥، وإن كانت لا تزال منخفضة بالمقارنة بالنسب على الصعيد الدولي.

وفي أوروبا الوسطى والشرقية، كان توزيع الدخل هو الأكثر مساواة بين جميع مجموعات البلدان حتى أوائل التسعينات من القرن الماضي. غير أنه عقب انتقالها إلى اقتصاد السوق، انخفضت بشكل هائل حصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي، وازداد التفاوت في توزيع الدخل الشخصي في هذه المنطقة بصورة أكثر حدة مما كان عليه الحال في أي منطقة أخرى، حتى وإن كان لا يزال أقل مما هو عليه في معظم البلدان النامية.

وفي جميع المناطق، ارتبط ازدياد التفاوت في الدخل منذ أوائل الثمانينات مع ازدياد تركيز الثروة في الشرائح المرتفعة الدخل. فامتلاك الأصول المالية والعقارية ليس مصدراً للدخل فحسب، بل إنه يسهل أيضاً الحصول على القروض والمشاركة المتميزة في صنع القرار السياسي. وفي كثير من البلدان النامية، يلعب تركيز ملكية الأراضي دوراً هاماً بصفة خاصة في هذا الشأن. وهو مرتفع بشكل خاص في أميركا اللاتينية، حيث التفاوت في الدخل أكثر وضوحاً أيضاً، في حين أنه منخفض نسبياً في شرق وجنوب شرق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

هل ازدياد التفاوت في الدخل أمر محتمل؟

حدثت التحولات في توزيع الدخل على مدى العقود الثلاثة الماضية بالتوازي مع تسارع التدفقات التجارية والمالية وانتشار شبكات الإنتاج الدولية والتغير التكنولوجي السريع، وهو ما يعزى بصفة خاصة إلى التقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وأدى ذلك إلى افتراض واسع النطاق بأن ازدياد التفاوت في الدخل هو نتيجة ثانوية محتملة للتغيرات الهيكلية الناجمة عن العولمة والتغير التكنولوجي، أو حتى شرطاً مسبقاً لمثل هذا التغير. غير أن التغير الهيكلي حدث أيضاً على امتداد القرن الماضي، بما في ذلك خلال فترات كان التفاوت في توزيع الدخل فيها أقل من ذلك بكثير.

وصحيح أن تحرير التجارة والتحرير المالي وزيادة مشاركة البلدان النامية في سلاسل الإنتاج العالمية وفي التجارة الدولية للسلع المصنعة كانا يحفزان العولمة في العقود القليلة الماضية. وعلاوة على ذلك، فإن التقدم المحرز في تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العقود الأخيرة ربما كان أسرع من التغيير التكنولوجي في المراحل السابقة من التنمية الاقتصادية. لكن من الصحيح أيضاً أنه كانت هناك زيادة سريعة في الإنتاج خلال العقود السابقة، ومع ذلك ضاقت التفاوتات في الدخل مع خلق عدد كاف من فرص العمل الجديدة في نفس الوقت.

التغيير الهيكلي واستراتيجيات الشركات في البلدان المتقدمة

في البلدان المتقدمة، التي دخلت فترة من "الانصراف عن التصنيع" الطبيعي في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، تشكل التغيير الهيكلي في العقود الأخيرة بالنمو السريع للقطاع المالي، وإلى حد ما بأوجه التقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وازدياد المنافسة من جانب البلدان النامية. وتواكب ذلك في بعض البلدان مع تحولات في الطلب على قوة العمل من مختلف المهارات - أي تراجع الطلب على العمال ذوي المهارات المتوسطة بالنسبة لذوي المهارات العالية وذوي المهارات المنخفضة على حد سواء. وقد تسارعت زيادة الواردات من البلدان النامية منذ منتصف التسعينات إلى حد كبير نتيجة لنقل عمليات الإنتاج إلى الخارج.

وتسارع وتيرة نقل عمليات الإنتاج إلى الخارج لا يرتبط فحسب بتحرير التجارة وتزايد محاولات البلدان النامية لاحتداد الاستثمار الأجنبي المباشر، وإنما يرتبط أيضاً بتغير في الاستراتيجيات المؤسسية لعدد متزايد من الشركات في البلدان المتقدمة. فالتركيز على تعظيم قيمة حقوق المساهمين قد دفع المديرين إلى التركيز على الربحية القصيرة الأجل وعلى رفع قيمة شركاتهم في سوق الأوراق المالية. وقد غير هذا النهج من الطريقة التي تستجيب بها الشركات للضغوط التنافسية في ظل أوضاع ارتفاع معدلات البطالة. وبدلاً من تبني منظور طويل الأجل، ومحاولة تحديث تكنولوجياتها الإنتاجية وتكوين منتجاتها من خلال الاستثمارات والابتكارات التي تحسن الإنتاجية، فإنها تعتمد بشكل متزايد على نقل أنشطة الإنتاج إلى الخارج، إلى المواقع التي تتميز بانخفاض الأجور في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، وعلى السعي لخفض تكاليف وحدة العمل المحلية من خلال ضغط الأجور. وقد سهل من اتباع مثل هذه الاستراتيجيات الضعف

الذي أصاب المركز التفاوضي للعمال في مواجهة التهديد المستمر بالانضمام إلى صفوف العاطلين، الأمر الذي عزز من قوة أصحاب الأرباح في مواجهة أصحاب الأجور. وقد ارتبط هذا الاتجاه بتنامي التفاوت في الأجور بين العمال ذوي المهارات المختلفة، وبين من يملكون نفس المهارات في مختلف المهن.

العوامل الهيكلية والاقتصادية الكلية المؤثرة على التفاوت في البلدان النامية

إن اتساع نطاق التفاوت في مختلف المناطق النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية إنما يرتبط باتباع مسارات إثمائية شديدة الاختلاف. ففي بعض الحالات، مثلما في عدد من الاقتصادات الآسيوية، اقترن ذلك بسرعة النمو الاقتصادي. وفي حالات أخرى، حدث خلال فترات من الركود أو الكساد الاقتصادي، كما هو الحال في أمريكا اللاتينية وأفريقيا في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في التسعينات.

وفي عدد من البلدان النامية، وبخاصة في أمريكا اللاتينية، وإن كان أيضاً في بعض الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، حدث الاتجاه نحو المزيد من التفاوت في الثمانينات والتسعينات في سياق الانصراف "المتسرع" عن التصنيع. فقوة العمل انتقلت من أنشطة الصناعة التحويلية في القطاع الرسمي إلى وظائف منخفضة الإنتاجية ذات أجور أدنى، مثلما في الخدمات غير الرسمية وإنتاج السلع الأولية. كما أن تراجع العمالة الصناعية، إلى جانب الانخفاض المطلق الكبير في الأجور الحقيقية، الذي بلغ ما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠ في المائة في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، أدى إلى زيادة الفجوات بين الدخل مقترنة بركود أو انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل.

ويتمثل أحد التفسيرات في أن كثيراً من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي تمتلك قطاعاً صناعياً ناشئاً وجدت أن من الصعب عليها أن تستمر في عملية ديناميكية للتغيير الهيكلي بعد الانفتاح على المنافسة العالمية. فهي، على العكس من الدول المتقدمة النمو، لم تكتسب بعد قدرات على الابتكار التكنولوجي يكون من شأنها أن تسمح لها باغتنام الفرص التي تتيحها العولمة للارتقاء إلى أنشطة أكثر كثافة في الاعتماد على رؤوس الأموال والتكنولوجيا. وعلاوة على ذلك، وعلى العكس من البلدان ذات الدخل المنخفض في المراحل الأولية من التصنيع، فهي ما كانت تمتلك، أو ما عادت تمتلك، وفرة من قوة العمل الرخيصة، وبالتالي لا يمكنها أن تستفيد بنفس القدر الذي تستفيد به شركات البلدان

المتقدمة من نقل الأنشطة كثيفة العمالة إلى الخارج. كما أن البلدان التي كانت تمتلك بعض القدرة على الإنتاج الصناعي في وقت مبكر نسبياً يمكن أن تتأثر سلباً بسبب ازدياد الواردات من السلع المصنعة من غيرها من البلدان النامية ذات الأجور المنخفضة.

ومع ذلك، فإن السبب الرئيسي وراء الانصراف عن التصنيع في عدد من البلدان النامية في الثمانينات والتسعينات إنما يكمن في اختياراتها من السياسات الاقتصادية الكلية والمالية في أعقاب أزمة الديون التي حدثت في أوائل الثمانينات. ففي سياق برامج التكيف الهيكلي التي نُفذت بدعم من المؤسسات المالية الدولية، أُنجزت تلك البلدان التحرير المالي بالتوازي مع تحرير التجارة، إلى جانب رفع أسعار الفائدة المحلية للحد من ارتفاع معدلات التضخم أو لاجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية. وأدى ذلك في كثير من الأحيان إلى المغالاة في تقييم سعر العملة، وفقدان المنتجين المحليين للقدرة على المنافسة، والانخفاض في الإنتاج الصناعي، وثبات الاستثمارات حتى عندما يحاول المنتجون المحليون الاستجابة للضغوط التي تتعرض لها الأسعار بالضغط على الأجور أو بتسريح العمال.

وفي بلدان أخرى، مثل الهند وكثير من البلدان الأفريقية، لم يكن نمو قطاع الصناعة التحويلية بالسرعة الكافية لخلق ما يكفي من فرص العمل، وجرى استيعاب نسبة أكبر بكثير من قوة العمل في الأنشطة غير الرسمية ذات العائد الأدنى، في حين أدى تحرير الأسعار في قطاع الزراعة إلى انخفاض دخل المزارعين، وبخاصة في أفريقيا. وفي الحدود التي أدى فيها تحرير التجارة إلى تحقيق مكاسب، فقد تراكمت تلك المكاسب أساساً في أيدي التجار، وليس المزارعين. وعلاوة على ذلك، ففي الحالات التي كان التصنيع يعتمد فيها بشكل كبير على الاندماج في شبكات الإنتاج الدولية، كما هو الحال في عدد من البلدان في جنوب شرق آسيا وأجزاء من أفريقيا، كانت أنشطة الإنتاج وخلق فرص العمل تتركز أساساً في الأنشطة كثيفة العمالة من دون أن تطلق أو تدعم عملية دينامية للتعمق الصناعي. ونتيجة لذلك، تمت المحافظة على الأنماط التقليدية للتخصص في السلع الأولية والصناعات التحويلية الكثيفة الاعتماد على الموارد الطبيعية، إن لم تكن قد تعززت بدرجة أكبر.

حدوث بعض التحسن في توزيع الدخل منذ أواخر التسعينات

جاءت حالات انخفاض التفاوت في الدخل على مدى العقد الماضي في أمريكا اللاتينية وأجزاء من أفريقيا وجنوب شرق آسيا في سياق من تحسن الظروف الخارجية، وبخاصة ارتفاع الأسعار الدولية للسلع الأساسية وانخفاض أعباء خدمة الدين العام. غير أنه نظراً

لاختلاف الهياكل الداخلية والسياسات المحلية، لم يكن تأثير ذلك على التفاوت في الدخل هو نفس التأثير في كل مكان. ففي البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث عادة ما يزداد تركيز ملكية الأراضي والموارد المعدنية، يميل الارتفاع في أسعار المنتجات النفطية والمعدنية إلى أن يزيد من التفاوت في الدخل. ومع ذلك، فقد نجحت بعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، وخصوصاً في أمريكا اللاتينية، في ترجمة مكاسب التبادل التجاري إلى نمو واسع القاعدة في الدخل في الاقتصاد ككل منذ عام ٢٠٠٢، ونجحت بالتالي في تضييق الفجوات في الدخل. وقد تمكنت من تحقيق ذلك من خلال زيادة إيراداتها المالية، ومن خلال اتباع سياسات مالية وصناعية موجهة، مما ساعد على خلق فرص عمل جيدة النوعية خارج قطاع السلع الأساسية. وأدت زيادة الإنفاق المالي إلى خلق وظائف بصورة مباشرة في القطاع العام وفي قطاع الخدمات، وبصورة غير مباشرة في المهن المتصلة بتطوير البنية التحتية وفي الصناعة التحويلية. كما كانت السياسات المالية المقاومة للتقلبات الدورية والضرائب التصاعدية على الدخل من العوامل التي تسهم بأهمية بالغة. وعلاوة على ذلك، استخدمت بلدان كثيرة ارتفاع الإيرادات العامة من أجل زيادة الإنفاق الاجتماعي. كما تبنت بلدان عديدة نظم سعر الصرف المحكومة والضوابط المالية بهدف وقف تدفق رؤوس الأموال المضاربة ومنع المغالاة في تقييم أسعار العملات.

تصنيع سريع مع ازدياد التفاوت في آسيا

في كثير من اقتصادات شرق وجنوب شرق آسيا، أدت السياسات الاقتصادية الكلية والصناعية الداعمة للاستثمار الإنتاجي إلى حفز التصنيع السريع وتعزيز النمو الاقتصادي في سياق العولمة المتزايدة. وفي هذه المناطق دون الإقليمية، تأثرت التحولات في توزيع الدخل على مدى العقود القليلة الماضية تأثيراً شديداً بخلق العديد من فرص العمل في الأنشطة عالية الإنتاجية، وخاصة في ميدان الصناعة التحويلية. ومن ثم، كان بمقدور قوة العمل الانتقال من الوظائف المنخفضة الإنتاجية، التي كانت غالباً في المناطق الريفية، إلى الوظائف ذات الإنتاجية الأعلى. وارتفعت الأجور في هذه المهن بشكل أسرع من المتوسط العام للأجور، حيث كان المعروض من العمالة الماهرة أقل من الطلب عليها. وبالإضافة إلى ذلك، أدت سياسات التحرير المالي إلى ارتفاع الدخل من الأنشطة المالية بأسرع من الدخل الناتجة عن الأنشطة الأخرى. وبالقدر الذي يعوق به التفاوت في الدخل تنمية الأسواق المحلية، فإن التحول إلى توزيع أكثر مساواة للدخل من شأنه أن يسهل من رفع مستوى الإنتاجية، والابتعاد بها عن التخصص الذي يتسم بتدني الأجور وانخفاض المهارات داخل شبكات الإنتاج الدولية و/أو الإقليمية.

وفي الصين، اتخذ ازدياد التفاوت أيضاً شكلاً تزايد الفوارق في الدخل على المستوى الإقليمي، واتساع الفجوة في الدخل بين الريف والحضر. ويرجع ذلك فيما يبدو إلى اللامركزية المالية وإلى سياسات التجارة والصناعة، بما في ذلك سياسات الاستثمار في البنية التحتية، التي تحايي المناطق الساحلية الأقرب إلى طرق التجارة الدولية، والإنتاج الكبير الذي يتسم بكثافة رأس المال أكثر من الإنتاج الصغير. وفي الوقت نفسه، أسهمت الفوارق بين أصحاب الأجور في التفاوت بوجه عام، حيث تحول توزيع الأجور لصالح العمال المهرة في قطاعات التكنولوجيا الفائقة والقطاعات المالية والخدمات، بينما لا يحصل النازحون من المناطق الريفية إلا على أجور أدنى ومنافع اجتماعية أقل من عمال المدن الذين يقيمون بصورة رسمية.

دور الاستثمار الأجنبي المباشر ونقل الإنتاج

تلعب قرارات الإنتاج والاستثمار العالمية التي تتخذها الشركات عبر الوطنية دوراً هاماً في عملية العولمة. فهي تدمج نواتج مراحل الإنتاج المنقولة إلى بلد بعينه بسلسلة تامة في عملية الإنتاج الإجمالية الدائمة التطور. وعادة ما تحقق الشركات عبر الوطنية ذلك من خلال نقل شرائح محددة من تكنولوجيتها إلى فروعها الأجنبية، والجمع بين التكنولوجيا المتقدمة التي طورها في بلدانها الأصلية مع العمالة الرخيصة في الخارج. وعلى مدى العقدين الماضيين، ارتبطت الزيادة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بصورة عامة بانخفاض العمالة في الصناعات التحويلية وازدياد التفاوت في الدخل في أكبر البلدان المتقدمة، وإن كان ذلك في ظل ظروف محددة اتسمت بالأحرى بارتفاع معدلات البطالة، وربما على العكس من فترات سابقة اتسمت بانخفاض البطالة.

ومن المفارقات أنه في البلدان النامية المضيفة، كانت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الأكبر تقترن أحياناً بازدياد التفاوت في الدخل. ويبين ذلك أن الاستثمار الأجنبي المباشر لم يكن في أي وقت من الأوقات كافياً وحده لتغيير التوازن في أسواق العمل لصالح قوة العمل في أي من جانبي التدفق. فقد أظهرت البلدان الأصلية والبلدان المضيفة استجابة مماثلة لتنامي الاستثمار الأجنبي المباشر فيما يتعلق بسياسات سوق العمل وتحديد الأجور: فالبلدان الأصلية حاولت كبح الاتجاه نحو نقل الإنتاج إلى الخارج بتحرير أسواق عملها والضغط على الأجور فيها، في حين كانت البلدان المضيفة مقتنعة بأن من شأن زيادة مرونة أسواق العمل وانخفاض الأجور أن يجتذب المزيد من الاستثمار الأجنبي

المباشر. وفي السياق نفسه، كثيراً ما كانت الحكومات تهدف إلى خلق مزايا لموقعها أو التعويض عن العيوب المفترضة لموقعها بخفض الضرائب، بما يزيد من الأرباح الصافية للشركات عبر الوطنية ويقلص من قدرتها على الحد من التفاوت باستخدام الأدوات المالية.

نقطة التحول: التحرير المالي والإصلاحات "المواتية للسوق" على صعيد السياسات

من أجل فهم أسباب تنامي التفاوت، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن الاتجاه نحو ازدياد التفاوت يتواءم مع عملية واسعة لإعادة توجيه السياسات الاقتصادية منذ الثمانينات من القرن الماضي. وقد اقترن تحرير التجارة في كثير من البلدان بتحرير النظام المالي المحلي وتحرير الحسابات الرأسمالية، مما أدى إلى توسع سريع في تدفقات رأس المال الدولية. واكتسب النظام المالي الدولي حياة خاصة به، حيث راح يبتعد بشكل متزايد عن تمويل الاستثمارات الحقيقية أو تدفق السلع على الصعيد الدولي إلى التداول في الأصول المالية الموجودة بالفعل. وأصبحت هذه التجارة في كثير من الأحيان عملاً أكثر ربحية بكثير من خلق الثروة من خلال الاستثمارات الجديدة.

وبصورة أعم، جرى التخلي عن النهج السابق الأكثر تدخلاً للسياسات العامة، الذي كان يركز بقوة على الحد من ارتفاع معدلات البطالة والتفاوت في الدخل. وكان هذا التحول يستند إلى الاعتقاد بأنه ليس بمقدور النهج السابق أن يحل مشكلة الركود التضخمي التي ظهرت في كثير من البلدان المتقدمة في النصف الثاني من السبعينات. ولذلك، فقد حل محله نهج أكثر "مراعاة للسوق"، وهو النهج الذي كان يشدد على إزالة التشوهات المفترضة للسوق ويتأسس على الاعتقاد الراسخ في تفوق الكفاءة الثابتة للأسواق. وشملت هذه العملية العامة لإعادة توجيه تغييراً في سياسات الاقتصاد الكلي؛ وسياسة نقدية تعطي الأولوية بصورة حصرية تقريباً لمكافحة التضخم، في حين كان الهدف من استحداث مزيد من المرونة في هيكل الأجور وفي شروط "التوظيف والاستغناء عن الموظفين" هو الحد من البطالة. وكانت الفكرة التي تكمن وراء هذا النهج، الذي يقوم على أساس المنطق الاقتصادي الكلاسيكي الجديد الثابت، هي الفكرة القائلة بأن من شأن مرونة الأجور وازدياد التفاوت في توزيع الدخل أن يعززا الاستثمار من خلال زيادة الأرباح الصافية و/أو المدخرات الكلية.

وفي سياق توسع الأنشطة المالية، كثيراً ما كان ازدياد التفاوت يؤدي إلى ارتفاع المديونية، حيث تعجز الفئات المنخفضة والمتوسطة الدخل عن زيادة استهلاكها أو المحافظة عليه من دون اللجوء إلى الاقتراض. وكان ذلك يميل بدوره إلى مفاومة التفاوت من خلال زيادة إيرادات أصحاب الأصول المالية. وعلاوة على ذلك، فعندما أدت الديون المفرطة في نهاية المطاف إلى اندلاع الأزمات المالية، كثيراً ما ازداد التفاوت نظراً لأن تكاليف الأزمات كانت تترك بوجه عام تأثيراً غير متناسب على الفئات الأكثر فقراً.

وفي حين حدث هذا التحول في توجه السياسات العامة في معظم البلدان المتقدمة ابتداء من أواخر السبعينات من القرن الماضي، فقد بدأ الفكر الجديد أيضاً في تشكيل السياسات العامة في البلدان النامية في العقود اللاحقة. وعلى وجه الخصوص، اضطر عدد كبير من البلدان للامتثال للمشروطيات المرفقة بالمساعدات المقدمة من المؤسسات المالية الدولية، أو لاتباع مشورتها بشأن السياسات العامة التي تتماشى مع "توافق آراء واشنطن" لأسباب أخرى.

تحرير أسواق العمل والإصلاحات الضريبية

وفيما يتعلق بأسواق العمل، فإن هذا التوجه الجديد للسياسات العامة كان يعني إلغاء الضوابط التنظيمية واستحداث قدر أكبر من المرونة. وكان عدم استعداد العمال لقبول أجور أدنى يعتبر السبب الرئيسي وراء الاستمرار الذاتي للبطالة. وفي بيئة من البطالة المرتفعة والمستمرة، أصاب الضعف تأثير نقابات العمال في البلدان التي كانت تتمتع فيها بالنفوذ من قبل. أما في البلدان التي كانت تعاني فيها من الضعف في البداية، فلم يكن من الممكن تعزيزها. ونتيجة لذلك، تحولت القوة في مفاوضات الأجور لصالح أرباب الأعمال، وبقية الزيادات في الأجور منخفضة بالمقارنة مع المكاسب المتحققة في الإنتاجية عموماً، مما أدى إلى زيادة واسعة النطاق في حصة الأرباح من إجمالي الدخل.

أما الطفرة الجديدة التي شهدتها معدلات البطالة في سياق الأزمة المالية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، فالغريب أنها بدلاً من أن تدفع إلى إعادة التفكير في هذا النهج، قد أدت إلى تكرار التأكيد على التفوق المفترض لمرونة أسواق العمل في معظم البلدان المتقدمة. ولم يكن هناك سوى بضع حكومات، وخاصة في أمريكا اللاتينية، هي التي لم تتبع هذا التوجه. بل أنها ركزت بدلاً من ذلك على سياسات عامة تهدف إلى تحسين الوضع الاقتصادي للفقرى والقوة التفاوضية للعمال من دون إعاقة النمو والتكامل الاقتصادي على الصعيد العالمي.

ومن حيث السياسة المالية، فإن إعادة توجيه السياسات الاقتصادية منذ أوائل الثمانينات نحو مبدأ الحد من تدخل الدولة إلى أقصى درجة وتعزيز قوى السوق كانت تتضمن القضاء على "تشوهات السوق" الناجمة عن الضرائب. ووفقاً لوجهة النظر هذه، فإن توزيع الأعباء الضريبية وتخصيص الإنفاق العام يجب أن يتحدد في المقام الأول وفقاً لمعايير الكفاءة وليس اعتبارات التوزيع. وكان من المتوقع لخفض الضرائب المفروضة على أرباح الشركات وخفض معدلات ضريبة الدخل الحدية في أعلى سلم الدخل أن يؤدي إلى تعزيز الحوافز وازدياد الموارد المالية الخاصة للشركات لتوظيفها في الاستثمار. وثمة حجة أخرى لتأييد خفض الضرائب المفروضة على أرباح الفئات المرتفعة الدخل تقول بأن من شأن التحول في توزيع الدخل أن يزيد من مجموع المدخرات، لأن الميل للادخار لدى هذه الفئات ذات الدخل يكون أعلى من المتوسط. ويفترض أن ذلك سيؤدي بدوره أيضاً إلى زيادة الاستثمار.

وأدت هذه الإصلاحات الضريبية الليبرالية في كثير من البلدان المتقدمة والنامية إلى تقليص نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، وخفض معدلات الضرائب الحدية، والإسهام في تعزيز تلك العناصر من منظومة الإيرادات العامة التي تترك تأثيراً عكسياً على توزيع الدخل (بمعنى أن يقع العبء الأكبر من الضرائب بصورة غير متناسبة على فئات الدخل الأدنى). وكان ذلك يرتبط في البلدان المتقدمة بتراجع كبير في الإيرادات الآتية من الضرائب المباشرة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

تقلص الحيز المالي في البلدان النامية

وإلى جانب خسارة العائدات الجمركية نتيجة لتحرير التجارة، أدت الإصلاحات المالية في البلدان النامية في الثمانينات من القرن الماضي أيضاً إلى تقلص الإيرادات العامة، أو الحيلولة دون ارتفاعها إلى الحد الذي من شأنه أن يوسع المجال أمام الحكومات لتعزيز عملية التنمية والعمل على تحسين توزيع الدخل. وقد تفاقمت هذه المشكلة من جراء ركود نصيب الفرد من تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية في الثمانينات، وتراجعه بدرجة كبيرة من حيث القيمة المطلقة في التسعينات. ونتيجة لذلك، تم في كثير من البلدان خفض توفير الخدمات العامة أو فرض رسوم على مستخدمي الخدمات العامة، وهو ما كان يترك غالباً تأثيراً عكسياً على فئات الدخل الأدنى أو يؤدي إلى استبعاد الفئات المنخفضة الدخل من الحصول على هذه الخدمات، وبخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

ومنذ منتصف التسعينات حتى الفترة الأخيرة، انتعشت مدفوعات المساعدات الإنمائية الرسمية من المستوى المتدني تاريخياً الذي كانت قد بلغت. غير أن نسبة كبيرة من هذه الزيادة لم تذهب إلا إلى عدد قليل فحسب من البلدان الخارجة من سنوات عديدة من النزاعات، أو جرى توفيرها في شكل تخفيف من أعباء المديونية لعدد من البلدان التي تراكت عليها متأخرات الديون، بحيث لم تترك إلا تأثيراً محدوداً على الميزانيات الحالية لمعظم البلدان المتلقية لها. كما كانت نسبة متزايدة من المساعدات الإنمائية الرسمية موجهة أيضاً إلى الصحة والتعليم وغير ذلك من الأغراض الاجتماعية، مما ترك آثاراً إيجابية على توزيع الدخل في البلدان المتلقية. ولكن لما كان ازدياد الحصة المخصصة لهذه الأغراض من المساعدات الإنمائية الرسمية يعني تراجعاً في الحصة المخصصة للاستثمار الذي يهدف إلى تعزيز النمو في البنية التحتية الاقتصادية والقدرات الإنتاجية، فقد اقتضت آثارها على إحداث التغيير الهيكلي وخلق فرص جديدة للعمل والأجور.

فشل سوق العمل والإصلاحات المالية

إن عدم كفاية نمو متوسط الأجور الحقيقية، إلى جانب عدم ملاءمة الإصلاحات، هما السببان الجذريان لازدياد عدم المساواة في معظم البلدان، ولكنهما لم يؤديا أيضاً إلى النتائج الموعودة بتسريع النمو وخفض البطالة. وذلك لأن من المحتم أن يبوء بالفشل أي نهج للسياسة العامة يستبعد الإسهام الهام الذي يسهم به توزيع الدخل في نمو الطلب وخلق فرص العمل. فالتحول في توزيع الدخل لصالح الفئات المرتفعة الدخل ذات معدلات الادخار المرتفعة يعني تراجع الطلب على السلع التي تنتجها الشركات. وعندما تنمو الإنتاجية من دون زيادة مماثلة في الأجور، فإن الطلب يتراجع في نهاية المطاف عن إمكانات الإنتاج، وبالتالي تقل الاستفادة من القدرات، وتقل معها الأرباح. وعادة ما يؤدي ذلك بدوره إلى تخفيضات في الاستثمارات، وليس زيادتها.

وزيادات الأجور الحقيقية التي تقل عن نمو الإنتاجية وازدياد عدم التيقن حول فرص العمل تؤدي بصورة منهجية إلى زعزعة استقرار الطلب المحلي، وتعمل على زيادة البطالة بدلاً من الحد منها. ويشير ذلك إلى أن الاعتماد على آلية السوق البسيطة لا يمكنه أن يحول دون اختلال التوازن في أسواق العمل. بل إنه قبل فترة قصيرة من الطفرة الجديدة في معدلات البطالة في البلدان المتقدمة - من متوسط يقل عن ٦ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ما يقرب من ٩ في المائة في عام ٢٠١١ - انخفضت حصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي

إلى أدنى مستوى لها في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ونتيجة لتأثيرها السلبى على الطلب على السلع الاستهلاكية، لا يمكن أن يُنتظر من تدني متوسط الأجور ولا من ازدياد التمايز بين الأجور على مستوى القطاعات أو الشركات أن يؤدي إلى إحلال رأس المال محل قوة العمل والحد من البطالة في الاقتصاد ككل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ازدياد التمايز في الأجور بين الشركات للتغلب على الأزمة الراهنة في البلدان المتقدمة ليس أيضاً بالحل، لأنه يقلل من التمايز في الأرباح فيما بين الشركات. غير أن فروق الأرباح تحديداً هي التي تدفع ديناميات الاستثمار والابتكار في اقتصاد السوق. فإذا لم تستطع الشركات الأقل كفاءة أن تعوض انخفاض الأرباح عن طريق تخفيض الأجور، فلا بد وأن تزيد إنتاجيتها وابتكارها لكي تظل على قيد الحياة.

وبالمثل، فإن التحسن الأولي الممكن في القدرة التنافسية على المستوى الدولي الذي قد ينجم عن ترجمة مكاسب الإنتاجية إلى خفض لأسعار الصادرات هو تحسن غير قابل للاستمرار، لأنه يؤثر سلباً على النمو وتوليد فرص العمل في بلدان أخرى. وعلاوة على ذلك، فعندما تُتبع مثل هذه الاستراتيجية في نفس الوقت من جانب كثير من البلدان التي يتنافس منتجوها على الصعيد الدولي، فإنها تؤدي إلى تدهور سريع في الأجور. وقد تسبب هذه الممارسات في حرمان نسبة كبيرة من سكانها من الحصول على نصيب في المكاسب المتحققة في الإنتاجية. وينطبق نفس الشيء على المنافسة الضريبية على المستوى الدولي، وخاصة فيما يتعلق بالضرائب المفروضة على الشركات.

ضرورة إعادة توجيه السياسات العامة للأجور وأسواق العمل

ينبغي أن يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة العامة في التأثير على نمط توزيع الدخل على النحو الذي يكفل مشاركة المجتمع ككل في التقدم الشامل الذي يحققه الاقتصاد. وهذا هو السبب في أنه، إضافة إلى السياسات النقدية والمالية التي تدعم خلق فرص العمل والنمو، يمكن لاتباع سياسة سليمة للدخول أن يلعب دوراً هاماً في تحقيق درجة مقبولة اجتماعياً من التفاوت في الدخل مع توليد نمو في الطلب يخلق فرصاً للعمل في نفس الوقت. ويجب أن تتمثل إحدى السمات المحورية في أي سياسة عامة للدخل في ضمان أن يرتفع متوسط الأجور الحقيقية بنفس معدل ارتفاع متوسط الإنتاجية. كما ينبغي لتعديلات الأجور الاسمية أن تأخذ في الحسبان المستوى المستهدف للتضخم. وكقاعدة عامة، فعندما ترتفع الأجور في اقتصاد ما بما يتماشى مع نمو متوسط الإنتاجية بالإضافة

إلى معدل التضخم المستهدف، فإن حصة الأجر في الناتج المحلي الإجمالي تظل ثابتة، ويخلق الاقتصاد ككل كمية من الطلب تكفي لاستخدام كامل قدراته الإنتاجية. وبهذا الشكل يمكن للاقتصاد أن يتجنب خطر ارتفاع البطالة واستمرارها أو الاضطرار مرة بعد أخرى إلى تبني سياسة "إفقار الجار" من أجل خلق طلب على فائض العرض فيه.

وفي تطبيق هذه القاعدة، ينبغي لتعديلات الأجر أن تتطلع إلى المستقبل. ويعني ذلك أنها ينبغي أن تتم وفقاً لاتجاه الإنتاجية ولمعدل التضخم المستهدف الذي حدده الحكومة أو المصرف المركزي للفترة المقبلة، وليس وفقاً للمعدلات الفعلية لنمو الإنتاجية والتضخم في الفترة السابقة (أي التطلع إلى الوراء). فالتطلع إلى الوراء لا يؤدي إلا إلى إطالة أمد التضخم من دون ضمان تحقيق المستوى المنشود للأجور الحقيقية. كما أن ربط الأجر بكل من نمو الإنتاجية وبالمعدل الرسمي للتضخم المستهدف من المصرف المركزي سيكون من شأنه تسهيل مهمة المصرف المركزي في منع التضخم، في نفس الوقت الذي يتيح له فيه مجالاً أكبر لتحفيز الاستثمار والنمو. ويمكن لآليات التفاوض الجماعي أن تساهم في وضع سياسة ناجحة للدخول.

وزيادات الأجر التي تتماشى مع نمو الإنتاجية العام ومع معدل التضخم المستهدف ستعمل في المقام الأول على حماية حصة الأجر من التدهور، ومنع ظهور فوارق كبيرة في أجر المهن المتماثلة. ومع ذلك، فعندما تستمر حصة الأجر في التراجع ويزداد التفاوت بين الدخل الشخصية، كما كان عليه الحال في معظم البلدان على مدى العقود القليلة الماضية، فقد تحاول الحكومات استعادة حصة الأجر والحد من التفاوت. غير أن تحقيق ذلك يتطلب مسبقاً وجود توافق في الآراء على الصعيد الاجتماعي، وهو ما يمكن التوصل إليه من خلال عملية للتفاوض الجماعي بين أرباب الأعمال وروابط العمال، تكملها توصيات حكومية أو مبادئ توجيهية عامة لإحداث تعديلات في الأجر.

وهناك أيضاً أدوات أخرى يمكن استخدامها لتصحيح النتائج التي تتمخض عنها السوق لصالح من يعانون من ضعف قوتهم التفاوضية. وتشمل هذه الأدوات خلق فرص عمل إضافية في القطاع العام، ووضع حد أدنى قانوني للأجر، وفرض ضرائب تصاعدية يمكن استخدامها عائداتها لزيادة التحويلات الاجتماعية. كما يمكن زيادة الإنفاق العام الذي يهدف إلى تحسين توفير السلع والخدمات الأساسية وجعلها بأسعار ميسورة بدرجة أكبر.

تدابير دعم الدخل في البلدان النامية

وتتسم هذه الأدوات الأخيرة بأهمية خاصة في البلدان النامية، التي تحتاج بوجه عام إلى تحقيق خفض أكثر جذرية للتفاوتات في الدخل مما في البلدان المتقدمة. وهناك إمكانات كبيرة لتعزيز نمو الإنتاجية في هذه البلدان من خلال زيادة تقسيم العمل واستغلال الفرص المتاحة للاستفادة من التكنولوجيات المتقدمة. ويعني ذلك أن هناك أيضاً مجالاً واسعاً أمام هذه الدول للحد من التفاوت من خلال توزيع مكاسب الإنتاجية على قدم المساواة بدرجة أكبر، بما يعزز من نمو الطلب أيضاً.

ولا شك أن الصلة بين النمو وخلق فرص العمل في البلدان النامية، التي لا تزال تعتمد اعتماداً كبيراً على إنتاج وتصدير السلع الأولية، هي صلة أقل مباشرة مما هي عليه في البلدان المتقدمة. فأداء نموها كثيراً ما يتأثر تأثراً قوياً بتحركات أسعار السلع الأولية التي تتحدد بصورة دولية. وعلاوة على ذلك، فإن القطاع غير الرسمي قطاع كبير جداً في كثير من البلدان النامية، وتشيع فيها إلى حد ما الأعمال الحرة الصغيرة الحجم. وفي كثير من تلك البلدان، لا تستأثر العمالة الرسمية في قطاع الصناعة التحويلية إلا بحصة صغيرة نسبياً من مجموع الوظائف ذات الأجر، وعادة ما تلعب النقابات العمالية والمفاوضة الجماعية دوراً أقل بكثير مما هي عليه في معظم البلدان المتقدمة. ولذا، فمن المهم إكمال السياسة العامة للدخل للقطاع الرسمي بتدابير لزيادة الدخل والقدرة الشرائية لمن يعملون بشكل غير رسمي وللعمالين في المهن الحرة.

ومن شأن الآليات التي تربط أسعار المنتجين الزراعيين بنمو الإنتاجية عموماً في الاقتصاد أن تحسن تدريجياً من الظروف المعيشية لسكان الريف. كما أن استحداث حد أدنى قانوني للأجور، وتعديله بانتظام بما يتماشى مع اتجاه نمو إنتاجية الاقتصاد ومع المعدل المستهدف للتضخم، يمكن أن يترك أثراً إيجابياً على دينامية الاستثمار والإنتاجية والنمو. وإلى جانب التخفيف من وطأة الفقر في صفوف من يحصلون على الحد الأدنى للأجر، فإن ذلك يمكن أيضاً أن يخلق المزيد من فرص العمل استجابة لارتفاع الطلب، الذي من المرجح أن يشتد أساساً على السلع والخدمات المنتجة محلياً. وعلاوة على ذلك، فإن وضع حد أدنى قانوني للأجور وتعديله بمرور الوقت يمكن أن يوفر مرجعاً مهماً لتحديد الأجور في الاقتصاد بشكل عام. وصحيح أن من الصعوبة بمكان تطبيق الحد الأدنى القانوني للأجور في الاقتصادات التي تضم قطاعات غير رسمية كبيرة. فلا بد في تلك الاقتصادات من إكمال مثل هذه التشريعات بتعزيز فرص العمل العامة، إلى جانب وضع استراتيجيات لتحسين مقومات الحياة اللازمة للإنتاج الصغير.

التأثير على توزيع الدخل عن طريق الضرائب

بالإضافة إلى سياسات سوق العمل والأجور، فإن الضرائب على الدخل والثروات المتراكمة في جانب الإيرادات، والتحويلات الاجتماعية وتوفير الخدمات العامة مجاناً للجميع في جانب النفقات، تلعب دوراً محورياً في التأثير على نتائج التوزيع.

فالضرائب التصاعدية يمكن أن تخفض التفاوت بين الدخل القابلة للإنفاق أكثر مما بين الدخل الإجمالية. فالتأثير الصافي الذي تتركه زيادة الضرائب وزيادة الإنفاق الحكومي على الطلب يكون أقوى إذا كان توزيع العبء الضريبي الإضافي أكثر تصاعدياً، لأن جزءاً من مدفوعات الضرائب الإضافية يكون على حساب مدخرات دافعي الضرائب في الفئات المرتفعة الدخل، حيث الميل للدخار أعلى منه مقارنة بالفئات المنخفضة الدخل.

وتجربة العقود الثلاثة الأولى بعد الحرب العالمية الثانية في البلدان المتقدمة، عندما كانت معدلات الضرائب الحدية وضرائب الشركات أعلى وإن كانت الاستثمارات مرتفعة هي الأخرى، تشير إلى أن استعداد أصحاب الأعمال الحرة للاستثمار في القدرة الإنتاجية الجديدة لا يعتمد في المقام الأول على صافي الأرباح في وقت بعينه؛ بل يعتمد على توقعاتهم للطلب مستقبلاً على السلع والخدمات التي يمكنهم إنتاجها بتلك القدرة الإضافية. ويمكن أن تستقر هذه التوقعات، أو تتحسن حتى، عندما تزداد النفقات العامة، وتؤدي من خلال الآثار التي تتركها على الدخل إلى زيادة الطلب الخاص.

وفي الواقع، فإن من المرجح أن يكون نطاق استخدام الضرائب والإنفاق الحكومي لأغراض الحد من التفاوت من دون تقويض النمو الاقتصادي أكبر بكثير مما يفترض عادة. وفرض الضرائب على الدخل المرتفعة، وخاصة في فئات الدخل العليا، من خلال زيادة التدرج في سلم الضرائب لا يزيل الميزة المطلقة التي يتمتع بها أصحاب الدخل العالية، ولا الحوافز التي تدفع الآخرين للارتقاء في سلم الدخل. كما أن فرض ضرائب على الدخل الريعية والدخول من الأرباح الرأسمالية بمعدل أعلى من دخول الأرباح المتأتية من أنشطة الأعمال الحرة - وليس بمعدلات أقل كما يحدث حتى الآن في العديد من البلدان - يبدو كخيار مبرر على نحو متزايد في ضوء التوسع المفرط للأنشطة المالية غير المنتجة إلى حد كبير.

هناك أيضاً متسع لفرض الضرائب في البلدان النامية

إن معالجة التفاوت في الدخل بشكل فعال من خلال الضرائب التصاعدية يتطلب درجة عالية نسبياً من العمالة الرسمية في الاقتصاد فضلاً عن توفر قدرة إدارية كبيرة، وهو ما لا تمتلكه كثير من البلدان النامية في الوقت الحالي. غير أن هذه الدول (بما فيها البلدان المنخفضة الدخل) تملك عدداً من المصادر المحتملة للإيرادات التي يمكن أن تسهم في تحسين المساواة مع زيادة عائدات الحكومة في نفس الوقت.

كذلك، فإن فرض ضرائب على الثروة والإرث هو مصدر محتمل للإيرادات العامة يمكن الاستفادة منه في العديد من البلدان المتقدمة والبلدان النامية للحد من التفاوت في توزيع الدخل والثروة على حد سواء وتوسيع الحيز المالي أمام الحكومة. فالضرائب على العقارات والحيازات الكبيرة والسلع الكمالية المعمرة والأصول المالية، على سبيل المثال، عادة ما تكون أسهل في جمعها من الضرائب على الدخل الشخصي، ويمكن أن تمثل مصدراً هاماً للإيرادات في البلدان التي يزداد فيها التفاوت في الدخل وتوزيع الثروة.

وفي البلدان النامية الغنية بالموارد، تعتبر الدخول المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية والمكاسب الناجمة عن ارتفاع الأسعار الدولية للسلع الأساسية مصدراً هاماً آخر للإيرادات العامة. ومن خلال حصول الحكومات في هذه البلدان النامية على نصيبها العادل من ريع السلع الأساسية، وخصوصاً في قطاعي النفط والتعدين، يكون بمقدورها أن تضمن أن تعود ثروتها من الموارد الطبيعية بالفائدة على جميع السكان، وليس فقط على عدد قليل من الأطراف المحلية والأجنبية. ويتسم ذلك بالأهمية بشكل خاص، حيث ازدادت الإيرادات الممكنة من الموارد الطبيعية بشكل كبير خلال العقد الماضي نتيجة لارتفاع أسعار السلع الأساسية.

كما يبدو أن هناك مجالاً كبيراً لتعديل المعاملة الضريبية للشركات عبر الوطنية، والاستثمار الأجنبي المباشر بشكل عام. فالبلدان النامية كثيراً ما تحاول جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تقديم تسهيلات مالية. غير أن المنافسة مع البلدان المضيفة المحتملة الأخرى بتقديم ضرائب مخفضة تمثل مشكلة، نظراً لأنه يتسبب في انهيار سريع للضرائب مما يقلص الحيز المالي في جميع البلدان المعنية، في حين أن مزايا الموقع الأولية التي تستند إلى الضرائب تميل إلى التآكل مع مرور الوقت.

الإنفاق العام يجد من التفاوت

إن التحويلات الاجتماعية الموجهة جيداً وتوفير الخدمات الاجتماعية العامة يمكن أن تؤدي إلى الحد من التفاوت في الدخل المتاح للإنفاق. فازدياد الإنفاق على التعليم، على سبيل المثال، يمكن أن يسهم في توزيع أكثر عدلاً للدخل، لا سيما في البلدان الأكثر فقراً، ولكن فقط في حالة توفير فرص عمل لمن تلقوا مثل هذا التعليم. غير أن خلق فرص العمل يعتمد على دينامية النمو الشامل، وبخاصة التوسع في قطاعي الصناعة التحويلية والخدمات الرسميين.

ويمكن لخطط العمالة العامة، مثل التي بدأها عدد من البلدان النامية في السنوات الأخيرة، أن تترك أثراً إيجابياً على توزيع الدخل عن طريق الحد من البطالة، وتحديد حد أدنى للأجور، وتوليد الطلب على السلع والخدمات المنتجة محلياً. إذ يمكن تنفيذ ذلك حتى في البلدان المنخفضة الدخل ذات القدرة الإدارية المتدنية، كما يمكن الجمع بينها وبين مشاريع تحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة. كما أنها يمكن، إذا ما كانت مدروسة بشكل جيد، أن تساعد في جذب العمال إلى القطاع الرسمي.

ويمكن أيضاً أن تستخدم العائدات من إيرادات الضرائب المرتفعة في أشكال مختلفة من القروض المسيرة والدعم التقني لصغار المنتجين في القطاعين الحضري والصناعي والريفي على حد سواء. وإلى جانب دعم الإنتاجية ونمو الدخل في هذه الأنشطة، فإن توفير مثل هذا التمويل يمكن أن يكون أيضاً بمثابة وسيلة لجذب صغار رجال الأعمال الحرة والعمال إلى القطاع الرسمي.

البعد الدولي

في عالم من الاقتصادات المفتوحة التي تزداد ترابطاً، يتأثر أداء الاقتصاد الكلي لبلد ما أكثر فأكثر بالتطورات الخارجية وبالسياسات العامة في البلدان الأخرى. ويمكن للتقلبات الحادة في الأسعار العالمية للسلع المتداولة ولاختلافات أسعار العملات أن تؤدي إلى تشوهات في المنافسة الدولية بين المنتجين في مختلف البلدان.

والصددمات الاقتصادية الكلية التي تنشأ عن سوء التسعير هذا في أسواق العملات تؤثر على الاقتصاد ككل، ولا يمكن بالتالي معالجتها على مستوى الشركات. والطريقة المناسبة للتعامل مع مثل هذه الصدمات هي عن طريق إعادة تقييم أو خفض قيمة العملات المعنية، بدلاً من خفض الأجور في البلدان التي يفقد منتجها القدرة على المنافسة الدولية.

فتحركات أسعار الصرف الاسمية ينبغي أن تعكس التغيرات في فروق معدل التضخم أو في نمو تكاليف وحدة العمل. ومن شأن ذلك أيضاً الحيلولة دون السلوك القائم على مبدأ 'إفقار الجار' في التجارة الدولية.

وثمة جانب هام آخر في الإطار الدولي يتمثل في الطريقة التي تتعامل بها البلدان مع نقل رؤوس الأموال الثابتة. وقد يكون من الضروري توفر قدر أكبر من التنسيق فيما بين البلدان النامية لتجنب المنافسة فيما بينها في مجالي الأجر والضرائب. وينبغي أن يهدف هذا التنسيق إلى إلزام الشركات الأجنبية بالتقيد بمبدأين: القبول تماماً بمخطط الضرائب الوطنية؛ وتعديل الأجر الحقيقية لتتماشى مع الزيادة في الإنتاجية الوطنية زائد معدل التضخم المستهدف على الصعيد الوطني. وسيكون هذان المبدأان معياراً للشركات المحلية. ولن يجرم هذا المبدأ الأخير المستثمرين الأجانب من أرباحهم الإضافية - الضخمة في كثير من الأحيان - الناتجة عن الجمع بين التكنولوجيات المتطورة والأجور المنخفضة في البلد المضيف، وذلك لأن تكاليف العمل عندهم لن ترتفع تمثيلاً مع إنتاجيتهم ولكن بما يتماشى مع متوسط زيادة الإنتاجية في الاقتصاد المضيف ككل.

* * * *

ومن شأن كل هذه الاعتبارات أن تظهر أن كفاءة النتيجة التي تتمخض عنها عمليات السوق في اقتصاد يزداد عولمة لا تتطلب ازدياد التفاوت بين الدخول المتأتية من رأس المال وتلك المتأتية من الأجر، وازدياد ضعف الدخول الشخصية. فالنمو والتنمية الشاملان يتطلبان تدابير نشطة لخلق فرص العمل وإعادة التوزيع، فضلاً عن وجود سياسات داعمة بالنسبة للاقتصاد الكلي وأسعار الصرف والصناعة يكون من شأنها تعزيز الاستثمارات الإنتاجية وخلق فرص العمل اللائقة. فالتوزيع الأفضل للدخل سيؤدي إلى تعزيز الطلب الكلي والاستثمار والنمو. ومن شأن ذلك بدوره أن يسفر عن تسريع خلق فرص العمل، بما في ذلك في الأنشطة العالية الإنتاجية التي تقدم أفضل المكافآت والمزايا الاجتماعية، مما يجد بالتالي من ازدياد التفاوت.

A. Naufali

سوباتشاي بانيتشياكدي
الأمين العام للأونكتاد