

## نشرة صندوق النقد الدولي



مدينة ساو باولو البرازيلية. حي بارايسوبوليس العشوائي على حدود منطقة مورامبي الثرية في ساو باولو. (الصورة: Tuca Vieira).

سياسة المالية العامة وعدم المساواة في الدخل

### سلامة تصميم السياسات: الطريق الكفء للحد من عدم المساواة

18 أكتوبر 2014

- عدم المساواة يزداد عبر كثير من مناطق العالم
- سياسات المالية العامة يمكن أن تساعد البلدان في الحد من عدم المساواة
- يمكن تصميم سياسات لإعادة توزيع الدخل مع مراعاة الكفاءة

**مع تزايد عدم المساواة في كثير من أنحاء العالم، يمكن تصميم السياسات الموجهة نحو إعادة توزيع الدخل بما يعزز النمو الاقتصادي أو يصل بتكاليف الكفاءة الاقتصادية إلى أقل حد ممكن.**

أدى تفاوت النمو في السنوات الأخيرة إلى زيادة الضغوط على سياسة المالية العامة من أجل إعادة توزيع الدخل. وبينما يرجع حجم إعادة التوزيع الذي ينبغي أن تقوم به الدولة إلى الحكومات الوطنية وحدها في نهاية المطاف، فإن تصميم السياسات ذاتها يساهم بشكل حاسم في تحديد آثارها على الكفاءة والنمو.

وقد [أصدر الصندوق دراسة جديدة](#) عن سياسة المالية العامة وتفاوت الدخل يتناول فيها تصميم هذه السياسات المعنية بإعادة توزيع الدخل والتي تتسم بالكفاءة والأثر الإيجابي على النمو. وتأتي هذه الدراسة كآخر إصدارات الصندوق عن عدم المساواة والنمو، وهو موضوع أكد عليها الصندوق أيضا في [دراسة](#) لخبراء إدارة البحوث صدرت في الشهر الماضي.

ومنذ وقت طويل، تتضمن مكونات المشورة التي يقدمها الصندوق لبلدانه الأعضاء في سياق المساعدة الفنية عنصرا تقييميا يقيس أثر السياسات المعنية بالضرائب والإنتاج على الكفاءة، وكذلك أثرها على الأهداف التوزيعية. ومن الشواغل التي تشترك فيها برامج الإقراض المقدمة من الصندوق كيفية تصميم إجراءات لسياسة المالية العامة على نحو يتوافق مع أهداف السلطات لتوزيع الدخل. وتضم الدراسة حصرا لتجارب الصندوق المكثفة في هذه المجالات.

وفي هذا الصدد قال السيد ديفيد لبيتون، النائب الأول لمدير عام الصندوق: 'بالنسبة لإعادة التوزيع المالي، يمكن بالفعل تحسين الكفاءة ودعم النمو بمساعدة بعض سياسات المالية العامة المعنية بإعادة توزيع الدخل، وهو ما يصدق على

السياسات التي تعزز رأس المال البشري للأسر المعيشية منخفضة الدخل، على سبيل المثال.

### الاتجاهات العامة لعدم المساواة

"زاد عدم المساواة في معظم البلدان على مدار الثلاثة عقود الأخيرة. فبينما تراجع مستوى عدم المساواة في أمريكا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء مؤخرًا، لا تزال الفروق عبر المناطق لافتة للنظر، حيث يصل عدم المساواة إلى أعلى المستويات في أمريكا اللاتينية بينما يسجل أدناها في الاقتصادات المتقدمة."

وفي تاريخ أقرب، بدأ الاهتمام بتزايد حصة أصحاب الدخل العليا. وفي هذا الصدد، تشير الدراسة إلى أن الاتجاهات العامة تبدو متباينة عبر البلدان. ففي بعض الاقتصادات، مثل الولايات المتحدة وجنوب إفريقيا، زادت حصة شريحة الدخل التي تمثل أعلى 1% زيادة حادة في العقود الأخيرة، إلا في أوروبا الأم واليابان حيث ظلت دون تغيير يُذكر. وثمة آراء مختلفة حول أسباب تزايد حصة شريحة الدخل التي تمثل أعلى 1%. فالبعض يركز على تأثير العولمة والاستراتيجيات الجديدة، بينما يسلط البعض الآخر الضوء على السياسات المختارة، مثل تخفيضات أسعار الضرائب وغيرها من أنماط السلوك الذي يسعى فيه المسؤولون التنفيذيون إلى تحقيق كسب ريعي.

### تجارب البلدان مع سياسات إعادة التوزيع

انتقلت البلدان في مختلف أنحاء العالم إلى أنواع مختلفة من سياسات إعادة توزيع الدخل كوسيلة لمعالجة عدم المساواة. وترى دراسة خبراء الصندوق أن الاقتصادات المتقدمة استطاعت، في المتوسط، تخفيض عدم المساواة بحوالي الثلث عن طريق الجمع بين التحويلات الاجتماعية (مثل مساعدات الرعاية الاجتماعية ومعاشات التقاعد)، والضرائب الموجهة لإعادة توزيع الدخل (مثل ضرائب الدخل التصاعدية). وثمة مزايا أخرى تساعد على زيادة الحد من عدم المساواة، مثل الإنفاق العام على الصحة والتعليم والإسكان.

وهناك أدلة أيضا على أن استخدام مزيج ملائم من التدابير في هذا الصدد يمكن أن يساعد على تحييد الآثار السلبية للتصحيح المالي على عدم المساواة. فقد زاد عدم المساواة في حوالي نصف الاقتصادات الأوروبية المتقدمة والصاعدة السبعة والعشرين التي شملتها العينة والتي أجرت تصحيحا في أوضاع ماليتها العامة في الفترة 2007-2012. غير تصميم التدابير المتخذة أدى إلى كبح الزيادة في كثير من هذه الحالات. وفي ثلثي الاقتصادات، أدت تدابير المالية العامة إما إلى الحد من عدم المساواة أو تحييد الأثر الناجم عن تزايدها على الأقل.

وفي البلدان النامية، كان دور سياسة المالية العامة أكثر تواضعا. فالإيرادات الضريبية أقل بكثير في هذه البلدان (كنسبة من الناتج القومي)، باستثناء بلدان أوروبا الصاعدة. ومن حيث التكوين، تساهم ضرائب الاستهلاك بنصيب أكبر بكثير، وهي في الغالب أقل فعالية في إعادة توزيع الدخل مقارنة بضرائب الدخل. وعلى جانب النفقات، يُلاحظ بالمثل أن الإنفاق

المؤدي إلى إعادة توزيع الدخل أقل بكثير في الاقتصادات المتقدمة، وخاصة الإنفاق لأغراض الحماية الاجتماعية.

كذلك توضح الدراسة أن نسبة أكبر من الإنفاق الاجتماعي تذهب إلى شرائح السكان الأعلى دخلا في الاقتصادات النامية. فباستثناء بلدان أوروبا الصاعدة، يحصل أفقر 40% من السكان على أقل من 20% من مزايا الإنفاق الموجه لأغراض الحماية الاجتماعية. ويلاحظ أيضا أن المنافع الاجتماعية تغطي نطاقا محدودا من حيث النسبة المئوية للأسر المعيشية الفقيرة التي تستفيد منها، إلا في بلدان أوروبا الصاعدة وأمريكا اللاتينية.

ولا يختلف الوضع بالنسبة للإنفاق على التعليم والصحة. ففي كثير من الاقتصادات النامية، يحصل أفقر 40% من السكان على أقل من 40% من مجموع المزايا المقدمة. ويرجع ذلك إلى أن الفقراء غالبا ما يتعذر عليهم الوصول إلى هذه الخدمات، مما يساهم في عدم تساوي الفرص ويحد من إمكانية تحسن المستوى المعيشي من جيل إلى آخر.

### خيارات تحقيق الكفاءة في إعادة توزيع الدخل

طبقا لدراسة خبراء الصندوق، هناك أربعة اعتبارات رئيسية في تصميم سياسات مالية ذات كفاءة في إعادة توزيع الدخل:

- أولا، ينبغي أن تتسق سياسة المالية العامة المعنية بإعادة توزيع الدخل مع أهداف السياسة الاقتصادية الكلية. فمستوى الإنفاق الموجه لإعادة توزيع الدخل، على سبيل المثال، ينبغي أن يتوافق مع استقرار الاقتصاد الكلي، كما ينبغي أن تقارن مزايا الإنفاق الإضافي على إعادة التوزيع بمزايا زيادة الإنفاق على مجالات أخرى ذات أولوية، مثل البنية التحتية.
- ثانيا، ينبغي تقييم الضرائب والنفقات معا. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون الزيادة في إيرادات ضريبة القيمة المضافة، المستخدمة في تمويل الإنفاق الإضافي على التعليم الأولي، زيادة تصاعدية على أساس صاف.
- ثالثا، ينبغي أن يكون تصميم السياسات المعنية بإعادة التوزيع محققا للتوازن بين أهداف إعادة التوزيع والكفاءة. وقد تؤدي بعض سياسات إعادة التوزيع بالفعل إلى تعزيز الكفاءة، كالسياسات التي تدعم رأس المال البشري. لكن الأمر قد ينطوي على مفاضلة بين الأدوات المستخدمة.
- رابعا، ينبغي مراعاة القدرات الإدارية المتاحة.

واستنادا إلى هذه المبادئ، تظهر مجموعة من خيارات الإصلاح القادرة على إعادة التوزيع بكفاءة. فعلى جانب الضرائب، يمكن لبعض البلدان أن تنتظر في جعل نظم ضرائب الدخل أكثر تصاعدية. فقد يكون المجال متاحا لزيادة التصاعد الضريبي على مستوى الشرائح العليا في الاقتصادات التي تطبق سعرا ضريبيا موحدا، على سبيل المثال. كذلك تستطيع بعض الاقتصادات المتقدمة تخفيف عبء ضريبة الدخل أو المساهمات الاجتماعية عن كاهل أصحاب الأجور الضعيفة.

وبشكل عام، تمثل ضرائب الاستهلاك (مثل ضريبة القيمة المضافة) وسيلة أضعف لتحقيق أهداف إعادة توزيع الدخل على نحو كفاء عند مقارنتها بالضرائب المباشرة. ولأن إنفاق الأغنياء أكبر بالقيمة المطلقة على الضرورات مثل الغذاء والطاقة بشكل عام، فهم يحصلون على نصيب كبير من المزايا عندما تمنح عليها إعفاءات أو أسعار ضريبية مخفضة. وبالنسبة لهذه الضرائب، يمكن أن تنتظر بعض الحكومات في الحد من الإعفاءات والأسعار الضريبية الخاصة، من أجل زيادة الإيرادات على نحو كفاء يساعد في تمويل الإنفاق الداعم للفقراء. وحيثما كان نقص القدرات حائلا دون وصول برامج الإنفاق إلى الفقراء، يمكن أن يكون المبرر قويا لفرض أسعار ضريبية متميزة عند تطبيق ضريبة القيمة المضافة (كأن تكون معدلات الضريبة مختلفة في حالة المواد الغذائية الأساسية، على سبيل المثال).

وعلى جانب الإنفاق، يمكن أن تهدف الحكومات إلى تحسين فرص الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية. وطبقا لدراسة الصندوق، تمثل زيادة الخدمات التعليمية المتاحة للأسر منخفضة الدخل أداة تتسم بالكفاءة لزيادة تكافؤ الفرص، كما يمكن أن تحد من عدم المساواة بين الدخول على المدى الطويل.

وعلى نفس المنوال، يمكن أن زيادة خدمات الرعاية الصحية المتاحة للفقراء في الاقتصادات النامية عاملا مساعدا على تعزيز تكافؤ الفرص على نحو كفاء. أما في الاقتصادات المتقدمة فيلاحظ أن الحفاظ على استفادة الفقراء من الخدمات الصحية أثناء فترات التشف في الإنفاق الحكومي أمر يتسق أيضا مع كفاءة إعادة التوزيع.

وتكفل هذه السياسات تحقيق نتائج إيجابية مؤكدة نظرا لقدرتها على تعزيز كل من المساواة والكفاءة.

## روابط ذات صلة

[طالع الدراسة](#)

[عمل الصندوق بشأن بعدم المساواة](#)

[ديفيد ليبنتون يتحدث عن عدم المساواة](#)

[مذكرة موجزة](#)

[إعادة التوزيع والنمو](#)