

كعب أخيل

رافي بالاكريشنان، تشاد ستاينبرغ، مرتضى سيد

التقلب. وعلى مستوى أساسي، يعتقد على نطاق واسع حاليا أن تفاوت الدخل يؤدي إلى تأخير النمو والتنمية، لأسباب مثل الحد من تراكم رأس المال البشري في المجتمع (راجع مقال «أكثر أم أقل»، في عدد سبتمبر ٢٠١١ من مجلة التمويل والتنمية). وتذهب دراسة Berg and Ostry (2011) التي أعدت مؤخرا إلى أنه يرجح بدرجة أقل للمجتمعات التي يشيع فيها تفاوت الدخل أن تحافظ على معدلات النمو لفترة طويلة.

والمقياس الموجز المستخدم على أوسع نطاق لقياس توزيع الدخل هو مؤشر جيني. وهو يتراوح من القيمة صفر، التي تعني مساواة كاملة لأن كل شخص يحصل على نفس الدخل، إلى القيمة ١٠٠، التي تعني انعدام المساواة بشكل تام لأن شخصا واحدا يحصل على كل الدخل. ومعنى ذلك أنه كلما زاد انخفاض مؤشر جيني، زادت عدالة توزيع الدخل بين مختلف أفراد المجتمع. وفي المجتمعات التي تنسم بقدر نسبي من المساواة، مثل السويد وكندا، تتراوح مؤشرات جيني بين ٢٥ و ٣٥، بينما تتجمع معظم الاقتصادات المتقدمة حول القيمة ٤٠. وفي كثير من الاقتصادات النامية يكون مؤشر جيني أعلى حتى من ذلك.

نمت آسيا على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى في العالم، مما دفع كثيرين إلى تسمية السنوات القادمة «القرن الآسيوي». ومع نجاح المنطقة في الاندماج في السوق العالمية وبروز طبقتها المتوسطة بصورة متزايدة، توجد أسباب وجيهة للاعتقاد بأن الاقتصاد العالمي سيتحول بصورة متزايدة نحو آسيا في العقود القادمة.

إلا أن حظوظ آسيا مهددة بزيادة حادة في تفاوت الدخل الذي صاحب النمو خلال ربع القرن الماضي. ومن المفارقات أن نفس النمو الذي أدى إلى خفض الفقر المطلق هو الذي أحدث فجوة متسعة بين الذين يملكون والذين لا يملكون. وأدى هذا الاستقطاب إلى انتقاص صورة الإنجازات الاقتصادية التي حققتها المنطقة، ولكن إذا تركت هذه المسألة بدون معالجة، فمن الممكن أن تؤدي إلى عدم الوفاء بالوعد الآسيوي. ونتيجة لذلك، يبحث صانعو السياسات في المنطقة عن حلول لوقف التفاوت المتزايد وجعل النمو أكثر شمولاً. وسنتناول في هذا المقال الأسباب الكامنة وراء تدهور توزيع الدخل، ووجه أهميته، وما يمكن القيام به لجعل النمو الاقتصادي في آسيا أكثر شمولاً.

النمو الشامل مسألة مهمة

ينبغي أن يكون المجتمع مهتما بالتصدي لتفاوت الدخل والثروة لا لأسباب أخلاقية فحسب وإنما لأنه تترتب على ذلك انعكاسات ملموسة بشكل أكبر. فبالنسبة لمعدل نمو معين، تعني زيادة التفاوت غالبا قدرا أقل من خفض الفقر. وتبين بحوث متزايدة أيضا أن تفاوت الدخل يرتبط بتدهور النتائج الاقتصادية، بما في ذلك انخفاض النمو وزيادة

أبراج سكنية ومساكن العمال في مومباي، الهند.

الفقر وتفاوت الدخل في الهند والصين

انخفضت مستويات الفقر في الصين والهند بصورة ملموسة منذ أن شرع هذان البلدان، الأكبر حجما في آسيا، في انطلاقة اقتصادية — منذ ثلاثة عقود في الصين، وعقدين في الهند.

فقد انخفض مستوى الفقر في الصين بوتيرة هي الأسرع في أوائل الثمانينات ومنتصف التسعينات، مدفوعا بإصلاحات اقتصادية ريفية، وانخفاض المستويات الأولية للتفاوت، وإتاحة الرعاية الصحية والتعليم. ففي عام ١٩٨١، كانت الصين واحدة من أفقر بلدان العالم، مع بلوغ نسبة الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار أمريكي يوميا ٨٤٪ — آنذاك خامس أكبر انتشار للفقر في العالم. وبحلول عام ٢٠٠٨، كانت نسبة الذين يعيشون في الفقر ١٣٪، أي أقل بكثير من المتوسط السائد في الاقتصادات النامية. وقامت الهند أيضا بخفض مستويات الفقر، وإن كان بوتيرة أبطأ من وتيرة الصين. ففي عام ١٩٨١ كانت نسبة الهنود الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار أمريكي يوميا ٦٠٪، وهي نسبة أقل من

النسبة في الصين. وبحلول عام ٢٠١٠، انخفضت هذه النسبة إلى ٣٣٪، ولكن كانت أعلى بمرتين ونصف من النسبة في الصين.

وبالرغم من ذلك، زاد تفاوت الدخل في كل من البلدين. فالتقديرات الرسمية تشير إلى أن مؤشر جيني (حيث تمثل القيمة صفر المساواة التامة في توزيع الدخل، والقيمة ١٠٠ انعدام هذه المساواة بصورة تامة) زاد من ٣٧ في منتصف التسعينات إلى ٤٩ في عام ٢٠٠٨. وفي الهند زاد مؤشر جيني من ٣٣ في عام ١٩٩٣ إلى ٣٧ في عام ٢٠١٠، وفقا لبيانات بنك التنمية الآسيوي (Asian Development Bank, 2012). ويستند قدر كبير من اللامساواة إلى نوع الجنس والمكانة الاجتماعية وإتاحة الخدمات الاجتماعية.

ويعزى ما بين ثلث التفاوت الكلي وثلثيه في كل من الصين والهند إلى اتساع الفجوة بين المناطق الريفية والحضرية، وكذلك بين المناطق.

وعلى وجه الخصوص، حتى مع نمو القوة الشرائية للمواطنين في آسيا، لم ترتفع دخول أفراد شريحة أدنى ٢٠٪ في السكان بنفس قدر ارتفاعها لبقية السكان (راجع الرسم البياني ٢). ويصدق ذلك على الاقتصادات الأقل تقدما نسبيا، بما في ذلك الصين وعدد كبير من بلدان جنوب آسيا كما يصدق على الاقتصادات الأكثر تقدما مثل منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة وكوريا وسنغافورة ومقاطعة تايوان الصينية. وتتعارض تجارب آسيا بشكل ملحوظ مع تجارب اقتصادات الأسواق الصاعدة في مناطق أخرى من العالم، وخصوصا في أمريكا اللاتينية، حيث ارتفعت دخول شريحة أدنى ٢٠٪ في السكان بقدر أكبر من ارتفاعها لبقية أقسام السكان منذ عام ١٩٩٠. ولذلك، ففي حين قادت آسيا بدون شك العالم من حيث معدلات النمو على مدى الخمسة والعشرين سنة الماضية، فإنه يمكن القول بأن طبيعة ذلك النمو كانت الأقل شمولاً على مستوى جميع المناطق الصاعدة.

أقل شمولا

ظل انعدام المساواة المتزايد ظاهرة شبيهة عالمية على مدى ربع القرن الماضي، مع ارتفاع مؤشرات جيني عموما في جميع الاقتصادات المتقدمة والنامية. وقد أرجع كثير من المحللين ظاهرة ذلك الارتفاع، ولو جزئيا على الأقل، إلى قوى دولية تخرج عن سيطرة بلد واحد بعينه، مثل العولمة والتغيرات التكنولوجية التي تعطي الأفضلية للعمالة الماهرة على العمالة غير الماهرة.

نقطة سوداء في سجل آسيا

على مدى ربع القرن الماضي، كان النمو المسجل في معظم الاقتصادات الآسيوية أعلى في المتوسط من النمو المسجل في أسواق صاعدة أخرى. وقد أتاح هذا النمو تخفيض مستويات الفقر المدقع بدرجة كبيرة — تناقص عدد الأشخاص الذين يعيشون في الفقر المدقع (على أقل من ١,٢٥ دولار أمريكي يوميا) بمقدار النصف تقريبا، من أكثر من ١,٥ مليار شخص في عام ١٩٩٠ إلى أكثر قليلا من ٨٥٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٨. وعلى الرغم من هذا السجل الكلي المثير للإعجاب في خفض الفقر، لا يزال يعيش في آسيا ثلثا فقراء العالم، مع وجود نصف هذه النسبة تقريبا في الصين والهند معا (راجع الإطار).

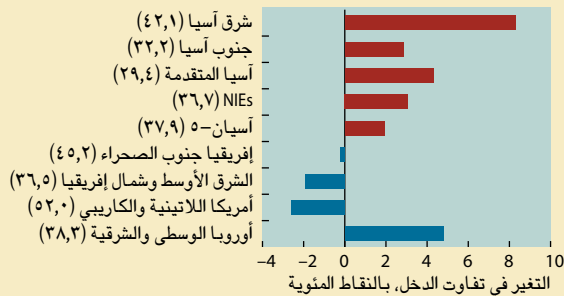
وعلاوة على ذلك، زاد تفاوت الدخل في جميع بلدان آسيا. وهذه ظاهرة جديدة في المنطقة وهي تتعارض بشدة مع فترة الانطلاقة الاقتصادية الهائلة التي حدثت في العقود الثلاثة السابقة على عام ١٩٩٠. وكان الشعار المرفوع في هذه الفترة هو «النمو مع المساواة»، حيث تمكنت اليابان والنمور الآسيوية من الجمع بين سرعة النمو والانخفاض النسبي — وفي كثير من الحالات هبوط — انعدام المساواة. ولذلك فإن السجل غير الناصع المسجل في آسيا مؤخرا بشأن تفاوت الدخل هو تحول يبعث على الدهشة.

ومن منظور دولي، ارتفعت مستويات التفاوت في آسيا على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى (راجع الرسم البياني ١). وكان هذا الارتفاع أوضح ما يكون في الصين وشرق آسيا، تاركا مؤشرات جيني في أجزاء كثيرة في المنطقة بين ٣٥ و ٤٥. ولا يزال ذلك أقل من المستويات المسجلة في معظم بلدان منطقة إفريقيا جنوب الصحراء وبلدان أمريكا اللاتينية، التي يكون مؤشر جيني فيها في حدود ٥٠. إلا أن بلدان أمريكا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء (وكذلك الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) اقتربت في المتوسط من الاتجاه العام العالمي وخفضت التفاوت في الخمس وعشرين سنة الماضية، فقلصت بذلك الفجوة بينها وبين آسيا.

الرسم البياني ١

نمو تنقصه عدالة توزيع الدخل

زاد تفاوت الدخل في آسيا على مدى ربع القرن الماضي بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى، وإن كان لا يزال أقل منه في أمريكا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء.



المصدر: CEIC Data؛ والسلطات الوطنية؛ وقاعدة بيانات تفاوت الدخل WIDER؛ وقاعدة بيانات PovcalNet للبنك الدولي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: يعزى التغير في تفاوت الدخل إلى تغير النقطة في مؤشر جيني، المرجح على أساس عدد السكان. ويتراوح مؤشر جيني من قيمة صفر التي تعني المساواة التامة، حيث يحصل كل شخص على نفس الدخل، إلى قيمة ١٠٠ التي تعني انعدام المساواة بصورة تامة. حيث يحصل شخص واحد على كل الدخل. وتتألف مجموعة NIES من منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة وكوريا وسنغافورة ومقاطعة تايوان الصينية. وتتألف رابطة آسيان-٥ من إندونيسيا وماليزيا والفلبين وتايلاند وفيت نام. والأرقام بين الأقواس هي أحدث مؤشر لمعامل جيني.

ويشير الفرق بين التجربة الآسيوية وتجربة بقية العالم إلى أنه، إضافة إلى العوامل العالمية، قد تكون هناك سمات محددة في نمو آسيا زادت من حدة التفاوت في المنطقة. وربما تكون معالجة هذه العوامل — التي يقترح تحليلنا أنها تتضمن سياسات المالية العامة، وهيكل أسواق العمل، وإتاحة خدمات النظام المصرفي والخدمات

توجد قيود شديدة على تأثير سياسة المالية العامة على إعادة توزيع الدخل في آسيا نتيجة لانخفاض نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي

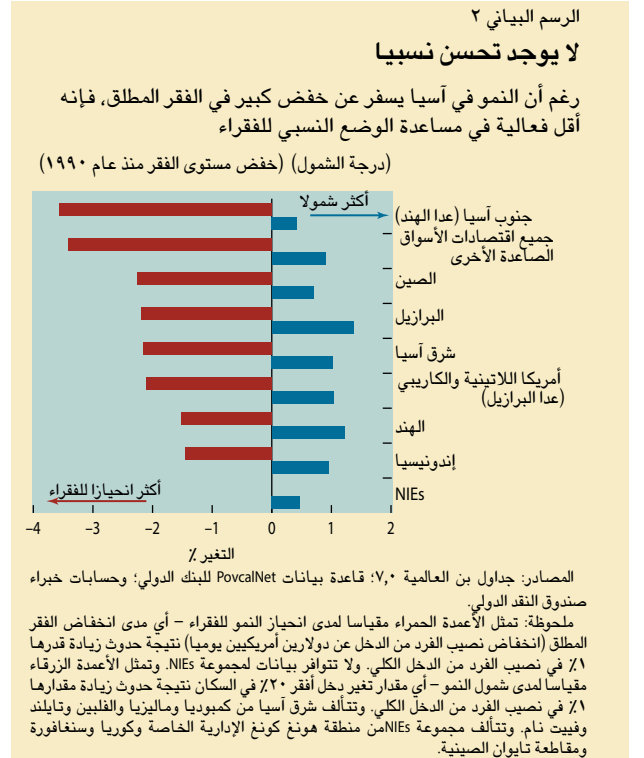
المالية الأخرى — هي المفتاح لتوسيع منافع النمو في آسيا، ومن ثم الحفاظ عليه. وعلى وجه الخصوص، تؤدي زيادة الإنفاق على التعليم، وسنوات الدراسة، وحصص العمالة من الدخل، وكذلك السياسات التي تزيد الاستفادة من الخدمات المالية، إلى زيادة كبيرة في مدى شمول النمو — أي مقدار ارتفاع دخل الفئات الأشد فقرا لدى ارتفاع متوسط الدخل. وقد تراجعت آسيا في كثير من هذه المجالات.

انخفاض الإنفاق العام على القطاع الاجتماعي نتيجة لخيارات السياسات: يشير الانخفاض النسبي في الإنفاق العام على الصحة والتعليم في آسيا إلى وجود دور مهم محتمل لسياسة المالية العامة (الضرائب والإنفاق) في تعزيز الشمول (راجع الرسم البياني ٣). وفي الاقتصادات المتقدمة، تشير التقديرات إلى أن السياسات المعنية بالضرائب والتحويلات (مثل السياسات المعنية بالرعاية الاجتماعية والبطالة) قلصت التفاوت في المتوسط بمقدار الربع، حسب مؤشرات جيني. وفي المقابل، توجد قيود شديدة على تأثير سياسة المالية العامة على إعادة توزيع الدخل في آسيا نتيجة لانخفاض نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي، والتي تبلغ في المتوسط نصف النسب السائدة في الاقتصادات المتقدمة وتعد من بين أدنى النسب

في المناطق النامية (دراسة Bastagli, Coady, and Gupta, 2012). والنتيجة هي انخفاض مستويات الإنفاق بدرجة كبيرة. ويزيد من التفاوت أيضا الاعتماد الأكبر على الضرائب الأقل تصاعديا وأدوات الإنفاق. ففي آسيا، تمثل الضرائب غير المباشرة، مثل الضرائب على استهلاك السلع والخدمات، نصف الإيراد الضريبي، مقارنة بأقل من الثلث في الاقتصادات المتقدمة. وهذه الضرائب يدفعها الفقراء بصورة غير متكافئة.

تقلص حصة العمالة من الدخل بصورة كبيرة: شهدت آسيا في العقدين الماضيين تراجعا كبيرا في حصة العمالة من مجموع الدخل وزيادة في الحصة التي تؤول إلى رأس المال، بما يصل في المتوسط إلى نحو ١٥ نقطة مئوية، وفقا لبيانات بنك التنمية الآسيوي (Asian Development Bank, 2012). ويسهم ذلك في التفاوت لأن الدخل الرأسمالي غالبا ما يذهب إلى الفئة الأغنى من المجتمع، بينما يكسب الفقراء الذين يعملون في القطاع الرسمي معظم دخلهم من الأجور. وتمثل التغييرات التكنولوجية جزءا من سبب ارتفاع حصة رأس المال من الدخل القومي — وأيضا جزءا من السبب في أن النمو الاقتصادي لا يحفز نفس الزيادة في الطلب على العمالة التي كان يحفزها في الماضي. إلا أن جزءا من حصة العمالة من الدخل يمكن أن تعزى أيضا إلى تحيز مقصود باتجاه الصناعات التي تكون فيها نسبة رأس المال إلى العمالة مرتفعة في بعض أجزاء آسيا. ويتبدى ذلك الميل في سياساتها المعنية بالصناعات التحويلية والصناعات التي تقودها الصادرات، والانخفاض النسبي في مكاسب العمالة مقارنة بمعدلات نموها السريعة، وتركز الثروة في أيدي الشركات وليس في أيدي الأسر المعيشية. وإضافة إلى ذلك، يرتبط ارتفاع التفاوت بضعف نسبي في القوة التفاوضية للعمال. ويكدر كثير من العمال في آسيا في القطاع الرسمي الذي لا يخضع معظمه للتنظيم، وهو ما يؤدي إلى خفض الأجور. وعلاوة على ذلك، فحتى في القطاع الرسمي، تقل أو تنعدم القدرة التفاوضية لدى العمال أصحاب المهارات المنخفضة.

محدودية التمويل المتاح: يمثل عدم النفاذ إلى التمويل عائقا كبيرا في أجزاء كثيرة من آسيا، حيث يظل أكثر من نصف السكان وجزء كبير من المشاريع الصغيرة والمتوسطة منفصلين عن النظام المالي الرسمي للصيرفة أو التأمين أو الأوراق المالية. وقد أثبتت



الرسمي، وتقليل حجم القطاع غير الرسمي، وإزالة العوائق التي تعترض تنقل العمالة، وتعزيز تدريب العاملين ومهاراتهم أن تساعد أفراد القوة العاملة منخفضة المهارات بصورة كبيرة. وإضافة إلى ذلك، توجد في بعض البلدان دعوات تناصر تطبيق أو زيادة نظم الحد الأدنى من الأجور وذلك لدعم دخل العمال منخفضة الأجور. وعلى سبيل المثال، تضمن إعلان الصين في فبراير ٢٠١٣ خطة مكونة من ٣٥ نقطة لمعالجة تفاوت الدخل بندا لرفع الحد الأدنى للأجور إلى ٤٠٪ على الأقل من متوسط المرتبات على نطاق معظم المناطق بحلول عام ٢٠١٥. وخلصنا بوجه عام إلى أن الشمول يرتبط إيجابيا بدرجة حماية الوظائف وبالمستويات الدنيا من الأجور (راجع الرسم البياني ٤).

إتاحة التمويل: تتضمن التوصيات التي تستند إلى التجربة الدولية توسيع إتاحة الائتمان عن طريق تعزيز التمويل في المناطق الريفية، وتقديم الائتمان الأصغر (قروض صغيرة لعمليات المشاريع الصغيرة)، ودعم الإقراض للفقراء، وتشجيع تبادل المعلومات الائتمانية، وتطوير أسواق رأس المال المخاطر للمشاريع المبتدئة.

المتابعة

إذا اتبعت البلدان الآسيوية تدابير على مستوى السياسات لتوسيع منافع النمو، وخصوصا بتعزيز الإنفاق على الصحة والتعليم الابتدائي والثانوي، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، وتنفيذ تدخلات في سوق العمل لصالح العمالة منخفضة الدخل، وتعميم الخدمات المالية، فمن الممكن أن تكسر موجة التفاوت الأخذ في الارتفاع.

ويتضمن عدد كبير من هذه السياسات إمكانات مضافة لخفض التحيز لصالح الكيانات الرأسمالية والشركات الكبيرة، مما يوسع منافع النمو لدخول الأسر المعيشية واستهلاكها. وبهذه الطريقة، يمكن أن تيسر التغيير اللازم في النموذج الاقتصادي الآسيوي من الطلب الخارجي إلى الطلب المحلي الذي من شأنه أن يطيل معجزة النمو في المنطقة ويدعم إعادة التوازن العالمي. والمخاطر كبيرة. وما لم تكن هناك إجراءات للتصدي لمسألة التفاوت، فربما تجد آسيا صعوبة في الحفاظ على معدلات النمو السريعة وفي شغل موقع في قلب الاقتصاد العالمي في السنوات القادمة. ■

رافي بالاكريشان نائب رئيس قسم في إدارة نصف الكرة الغربي في صندوق النقد الدولي، وتشاد ستاينبرغ اقتصادي أول في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة في الصندوق، ومرضى سيد نائب الممثل المقيم للصندوق في الصين.

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل صادرة عن صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢ بعنوان «The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia.»

المراجع:

- Asian Development Bank, 2012, "Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia" (Manila). www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2012-confronting-rising-inequality-asia
- Bastagli, Francesca, David Coady, and Sanjeev Gupta, 2012, "Income Inequality and Fiscal Policy," IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf
- Berg, Andrew, and Jonathan Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" IMF Staff Discussion Note 11/08 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf

البحوث أن التطوير المالي لا يقتصر على تشجيع النمو الاقتصادي وإنما يساعد أيضا على تخصيصه بقدر أكبر من التساوي. ويعزى ذلك إلى أن الفقراء وأصحاب المشاريع الصغيرة هم المتضرر الأول من عدم إتاحة الخدمات المالية والتكاليف المرتبطة بالمعاملات وإنفاذ العقود، لافتقارهم في الغالب إلى الضمان والسجل الائتماني وصلات العمل. وبسبب أوجه القصور هذه، يستحيل على الفقراء الحصول على التمويل، حتى إذا كانت لديهم مشاريع يتوقع لها عائدات مرتفعة. ويمكن للحكومات، عن طريق تعزيز تطوير الأسواق المالية والأدوات المالية — مثل منتجات التأمين التي تيسر على المؤسسات التجارية والأفراد التجاوب مع الصدمات مثل الحوادث أو حالات الوفاة — أن تحفز النمو من ناحية وأن تساعد على كفاءة توزيعه بالتساوي من ناحية أخرى.

تحسين الأداء

على هذا الأساس إذن، ما هي أنواع السياسات التي يمكن أن تساعد الاقتصادات الآسيوية على معالجة مشكلة النمو الأقل شمولاً في الفترة الأخيرة؟

سياسات المالية العامة: يتعين أن تزيد الحكومات الآسيوية الإنفاق على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية مع الحفاظ على الحيطة المالية. ويمكن إنجاز جزء من ذلك برفع نسب الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي، وخصوصا من خلال نظام للضرائب الأكثر تصاعدياً أو توسيع وعاء الضرائب المباشرة لتعزيز تأثير سياسة المالية العامة على إعادة توزيع الدخل. ويمكن في الوقت نفسه زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للمستحقين من الأسر المعيشية الضعيفة. وتشهد اقتصادات الأسواق الصاعدة منخفضة الدخل حالياً زيادة في برامج التحويلات النقدية المشروطة التي تتطلب من الأسرة المعيشية إجراء محدد مرغوبا اجتماعيا، مثل زيادة الانتظام في المدارس أو التطعيمات. ويعد برنامج بولسا فاميليا Bolsa Familia في البرازيل وبرنامج أوبورتونيداديس Oportunidades في المكسيك من أكبر هذه البرامج ويعتبران ناجحين في زيادة دخول الفقراء.

سياسات سوق العمل: يمكن لسياسات العمل التي تستهدف تعزيز برامج توظيف العمالة الريفية، وزيادة عدد العاملين في القطاع

