التصدي لعدم المساواة على جميع الجبهات

مزيج شامل من سياسات المالية العامة للقضاء على جميع أوجه عدم المساواة أينما وجدت

ديفيد أماغلوبيلي وسيلين تيفنو

الصورة أو الرسم التوضيحي: ISTOCK/BULAT SILVA; ISTOCK AZATVALEEV

يبدو أن جائحة كوفيد-١٩ ساهمت على الأرجح في تفاقم أوجه عدم المساواة بشكل دائم، مما سيؤدي إلى زيادة الفروق بين الموسرين والمعوزين في الاقتصادات المتقدمة وانعكاس مسار التقدم المحرز في الاقتصادات النامية. وقد فقد الكثيرون من العاملين الأقل مهارة والشباب والنساء مصادر الدخل وفرص العمل المتاحة لهم. كذلك نتج عن الجائحة تسارع وتيرة الاتجاهات طويلة الأجل، مثل الأتمتة والتحول الرقمي، وهو الأمر الذي سرعان ما قد يؤدي إلى انتفاء الحاجة إلى العديد من الوظائف. وتهدد الانقطاعات واسعة النطاق التي طالت نظام التعليم بتداعيات دائمة على الفرص المتاحة لشباب الجيل الحالي. ويؤدي عدم المساواة في الحصول على اللقاحات وتباطؤ وتيرة التعافي إلى اتساع الفجوة بين البلدان منخفضة الدخل وغيرها.

وهناك حلقة من الارتباط والدعم المتبادل بين عدد من أوجه عدم المساواة — في الدخل والثروات والتحصيل الدراسي وبين الجنسين وفي الصحة والفرص. فعلى سبيل المثال، تجتمع أوجه عدم المساواة في التعليم وبين الجنسين على المرأة لتقوض ارتباطها بسوق العمل وتفرض عليها أوضاعا وظيفية غير مستقرة أو دخلا أقل طوال حياتها. وبالمثل، يمكن أن تستمر أوجه عدم المساواة في الدخل من خلال تباطؤ الحراك الاجتماعي بين الأجيال. والتصدي لقضية عدم المساواة من خلال سياسة أو أداة واحدة أمر غير ممكن نظرا لطبيعتها المعقدة، بل يتطلب منهجا يقوم على حزمة شاملة من السياسات.

الحاجة إلى أكثر من مجرد إعادة التوزيع

يجب على السياسات في سعيها إلى التصدي لعدم المساواة أن تركز على الدخل السوقي — أي الدخل قبل الضرائب ومدفوعات التحويلات، أو دخل ما قبل التوزيع — والدخل المتاح عقب إعادة التوزيع من خلال الضرائب والتحويلات. وتساعد سياسات ما قبل التوزيع التي تنتهجها الحكومة للتصدي لمنبع الفروق بين الدخول السوقية، من خلال التعليم العام على سبيل المثال، في ضمان تكافؤ الفرص. وهذه السياسات رغم أهميتها لا تمثل أداة كافية للحد من أوجه عدم المساواة. ويلزم تدخل الحكومة من خلال التحويلات الاجتماعية والضرائب لمساعدة المواطنين على مواجهة مختلف الأحداث الحياتية المرتبطة بالبطالة أو الشيخوخة أو الأسرة أو الإعاقة أو المرض.

وتتطلب المواجهة الفعالة لعدم المساواة مزيجا من أدوات السياسات الهادفة إلى تحقيق التكافؤ في الفرص قبل دخول المواطنين إلى سوق العمل، وضمان استمرار الأوضاع العادلة والمقبولة اجتماعيا في سوق العمل، وإجراء التصحيحات اللازمة لمعالجة أوجه عدم المساواة من خلال إعادة التوزيع (الرسم البياني ١). وكلما ازداد الإنفاق في بلد ما على القطاعات الاجتماعية (مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية) وأعيد توزيع قدر أكبر من الدخل من خلال النظم الضريبية، نجد أنه عادة ما يحقق نجاحا أكبر في المتوسط في الحد من عدم المساواة (انظر الرسم البياني ٢). وفي هذا الصدد، تعد سياسة المالية العامة الأداة الأكثر مرونة وفعالية في الحد من أوجه عدم المساواة في كل مراحل وجودها.

الفرص والحوافز

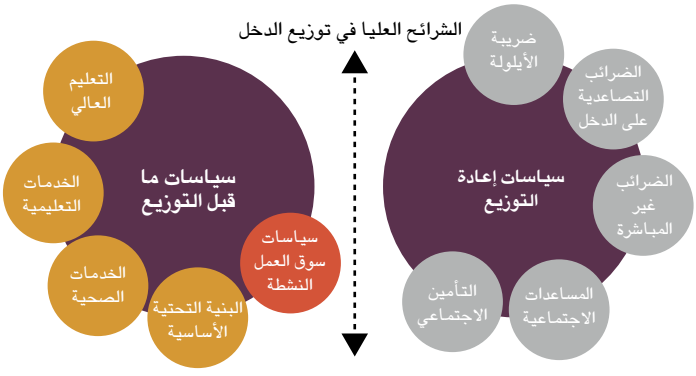
تساهم سياسات المالية العامة في توفير فرص للفئات التي لولاها لصارت معوزة. ويشهد الكثير من الاقتصادات المتقدمة والصاعدة على حد سواء فروقا شاسعة بين الأسر الأعلى والأقل دخلا في فرص الحصول على التعليم عالي الجودة والرعاية الصحية والتكنولوجيات الرقمية. وتؤدي هذه الفروق إلى انعدام المساواة بين الأطفال في بداية حياتهم.

ويمكن أن يساهم الإنفاق العام جزئيا في تعويض فجوة الإنفاق الخاص على الأطفال بين الأغنياء والفقراء والحد من أهمية خلفية الأبوين والظروف الأخرى التي تخرج عن سيطرة الفرد. ويتحقق ذلك من خلال بذل الجهود اللازمة لضمان توفير البنية التحتية العامة الأساسية، مثل المياه النظيفة والصرف الصحي، والخدمات الصحية الأساسية، والاستثمارات الاجتماعية — في التعليم على سبيل المثال. ومن شأن هذه السياسات زيادة الحراك الاجتماعي بين الأجيال، وكذلك دعم النمو على المدى الطويل بتسهيل

الرسم البياني ١

المستويات العليا والدنيا

يمكن أن تؤثر أدوات سياسة المالية العامة على أوجه عدم المساواة قبل وبعد نشأتها. وبعض هذه الأدوات يكون لها تأثير أكبر على الشرائح الأعلى في توزيع الدخل، بينما يؤثر البعض الآخر تأثيرا إيجابيا على الشرائح الدنيا.



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

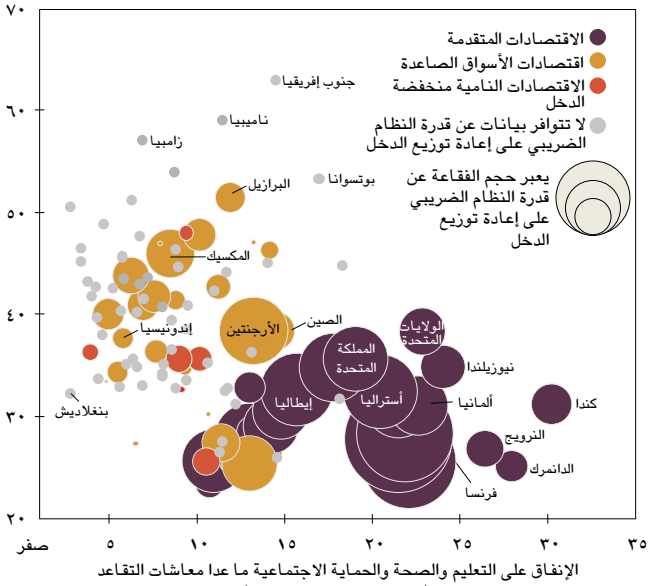
ملحوظة: تمثل الدوائر مختلف أدوات سياسة المالية العامة المستخدمة في الحد من عدم المساواة. وتساعد الأدوات في جهة اليسار على تصحيح أوجه عدم المساواة في مرحلة ما قبل التوزيع في المقام الأول، بينما تستخدم الأدوات في جهة اليمين في مرحلة إعادة التوزيع. ويشير التوزيع الرأسي للأدوات إلى موضع تأثيرها الأكبر على مقياس توزيع الدخل. الأصفر = الخدمات العامة الأساسية، والرمادي = التحويلات أو الضرائب، والأحمر = سياسات سوق العمل.

الرسم البياني ٢

المصروفات الاجتماعية والضرائب وعدم المساواة

وكلما ازداد الإنفاق الاجتماعي في بلد ما وأعيد توزيع قدر أكبر من الدخل من خلال النظم الضريبية، تراجعت أوجه عدم المساواة عادة – وإن كان عدم المساواة يعد قضية معقدة ويتأثر بعدد من العوامل الأخرى.

(عدم المساواة في الدخل، مؤشر جيني)



المصادر: أداة تقييم النفقات المستخدمة لدى إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي، ومجموعة بيانات عدم المساواة في الدخل لدى إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي (جيني)، وإحصاءات مالية الحكومة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وورقة العمل الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان «Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies» ,252/21 IMF Working Paper.

ملحوظة: يقيس مؤشر جيني مدى انحراف توزيع متغير ما، مثل الدخل أو الثروة، بين الأفراد أو الأسر في اقتصاد ما عن مستوى المساواة التامة في التوزيع. وعندما يساوي معامل جيني صفرا، يدل ذلك على المساواة التامة في التوزيع، بينما يشير المعامل ١ إلى عدم المساواة التام في التوزيع.

بناء رأس المال البشري، ولا سيما من خلال رفع مستوى التعليم بين الأطفال في الشرائح المعوزة. ويمكن إيلاء الأولوية للإنفاق العام على الخدمات الأساسية في حالة وجود فجوات كبيرة تحول دون وصولها إلى تلك الشرائح. ولكن يتعين تحديد نوع الإنفاق بدقة حسب ظروف كل بلد. فالإنفاق على التعليم العالي على سبيل المثال قد يعود بالنفع الأكبر على الأسر الأغنى.

ويمكن أن تؤثر سياسات المالية العامة أيضا على مستويات عدم المساواة من خلال إعطاء الحافز على المشاركة في سوق العمل أو تعليم الأطفال. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يتأثر عرض العمالة ومستويات التوظيف بالمعوقات الناتجة عن ضريبة العمل، أي الفرق بين الأجر الصافي للعامل وإجمالي تكلفة العمل الكلية التي يتحملها صاحب العمل، ومعدلات ضريبة المشاركة، أي الفرق بين الدخل البديل الذي يحصل عليه العاطلون ودخله المتوقع. وينطبق ذلك خصوصا على أصحاب الدخل الثانوي. ومن شأن تطبيق الخصومات الضريبية القابلة للاسترداد لصالح الأسر منخفضة الدخل، والإقرار الفردي عن ضريبة الدخل، وتوفير المزيد من خدمات رعاية الأطفال منخفضة التكلفة، الحد من التحيزات على أساس الجنس وتشجيع المشاركة في القوة العاملة. كذلك فإن التحويلات النقدية المشروطة، إلى جانب جهود الحد من الفقر، يمكنها إعطاء حافز على الالتحاق بالمدارس أو إجراء الفحوصات الطبية بصفة منتظمة.

ويمكن لسياسات سوق العمل النشطة دعم كفاءة آليات سوق العمل، على سبيل المثال من خلال خدمات التوظيف العامة التي تساعد العاطلين في العثور على وظائف مناسبة أو برامج التدريب المهني برعاية الحكومة التي تستهدف الفئات الأكثر تهميشا في سوق العمل. وعلى جانب الطلب، ساهمت برامج الاحتفاظ بالعمالة، والتي تم تصميم الكثير منها في الاقتصادات المتقدمة خلال الأزمة الأخيرة، في مساعدة الحكومات على الاستثمار في الحفاظ على الروابط الوظيفية. وساعد ذلك في تمهيد مسار التعافي وفي تجنب الكثير من خسائر الوظائف وإخفاقات الشركات التي كانت لتؤدي إلى المزيد من عدم المساواة.

إعادة التوزيع

يمكن لسياسات إعادة التوزيع كبح أوجه عدم المساواة في الدخل. ويساهم مزيج الضرائب والتحويلات المباشرة في الحد من عدم المساواة في الدخل بأكثر من الثلث في الاقتصادات المتقدمة. أما في اقتصادات الأسواق الصاعدة، فتتم إعادة التوزيع على نطاق أضيق كثيرا. وتمثل مستويات إعادة التوزيع الكلية ٨٥٪ من عدم المساواة في الدخل المتاح بين الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية. وفي الغالب، تساعد التحويلات الاجتماعية في الحد من عدم المساواة في الفئات الدنيا، بينما تؤدي الضرائب هذه الوظيفة في الفئات العليا.

تساهم سياسات المالية العامة في توفير فرص للفئات التي لولاها لصارت معوزة.

وتجدر الإشارة إلى أن إعادة التوزيع تتحقق في معظمها من خلال التحويلات الاجتماعية — المساعدات الاجتماعية وتأمين البطالة والمعاشات التقاعدية. وتتوقف فعالية التحويلات الاجتماعية في الحد من الفقر وعدم المساواة على مدى تغطية المجموعات الأكثر عرضة للمخاطر وكفاية المزايا المقدمة لا على مستوى الإنفاق الكلي. وكما هو الحال غالبا بالنسبة لصنع السياسات، يعد التصميم عنصرا أساسيا. فالتحويلات الموجهة بدقة نحو مستحقيها من شأنها المساعدة في دعم المجموعات المعرضة للمخاطر دون تحمل تكاليف باهظة. وفي هذا الصدد، تمثل القفزة الرقمية فرصة جديدة للحكومات، حيث تتيح وسيلة أكثر سهولة وسرعة لتحديد الأسر المستحقة والتحقق من أهليتها. ونتيجة لذلك، يمكن للحكومات تحسين آليات التغطية والاستهداف والحد من تسرب الموارد بطريق الاحتيال أو الفساد أو الخطأ. وتتيح زيادة تصاعدية الضريبة وتعبئة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق الاجتماعي فرصة أكبر للحد من عدم المساواة، ولا سيما في البلدان التي تطبق ضرائب منخفضة نسبيا من حيث أعبائها الكلية وتصاعديتها. ويمكن للبلدان إعادة توزيع المزيد من الدخل من خلال النظم الضريبية بتطبيق معدلات ضريبية أعلى على الدخل الحدي في الشريحة العليا، وتقديم خصومات ضريبية للأسر (العاملة) منخفضة الدخل، والحد من الثغرات في ضريبة الدخل الرأسمالي (أرباح الأسهم والفوائد والمكاسب الرأسمالية).

وتعد إصلاحات السياسة الضريبية وإدارة الضرائب من العوامل المهمة أيضا لزيادة الإيرادات، ولا سيما في البلدان ذات القدرات الضريبية الضعيفة، بغرض توفير التمويل اللازم للإنفاق الاجتماعي. وتمثل الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، أحد أهم مصادر الإيرادات لمعظم الحكومات، كما يسهل إنفاذها وتحصيلها. وبينما يمكن تطبيق ضرائب الاستهلاك على أساس تنازلي، فإن من شأنها أيضا دعم أهداف العدالة إذا ما أُستخدمت في تمويل الخدمات العامة الأساسية، كالرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية. والسبب في ذلك أن هذه الخدمات تعود بنفع أكبر على الأسر الفقيرة مقارنة بالأسر الغنية كنسبة من دخولها.

ويتعين لزيادة الإيرادات الناتجة عن الضرائب المباشرة تنفيذ إصلاحات قوية على جانب الحوكمة والاستفادة من الفرص التي يتيحها التحول الرقمي، بما في ذلك البيانات اللحظية المتاحة عن مصروفات الأسر والتي يمكن أن تسهل فرض ضريبة تصاعدية على الاستهلاك. ويمكن أن تساعد السجلات الدولية لملكية الأصول وزيادة الشفافية في إتاحة الفرصة لزيادة الإيرادات. كذلك من شأن إصلاحات الإدارة الضريبية توليد الموارد اللازمة لزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.

التصدي للتحديات المتضاربة

غالبا ما تنطوي سياسة المالية العامة على عدد من المفاضلات. ويجب أن تحدد الحكومات أولوياتها في ظل القيود الصارمة المفروضة على الموازنة. وقد ازدادت هذه المفاضلات نتيجة الأزمة الحالية. وبينما ساعدت سياسة المالية العامة في الحفاظ على الأرزاق وسرعة تحقيق التعافي، جاء ذلك على حساب ارتفاع غير مسبوق في مستويات الدين في الاقتصادات المتقدمة. ويزداد خطر المديونية الحرجة في الكثير من البلدان النامية منخفضة الدخل. وفي ظل مواطن الضعف الراهنة في مراكز الدين، ستحتاج بلدان عديدة إلى تنفيذ سياسات على المدى المتوسط لتحقيق خفض دائم في مستويات العجز.

وسيتم تنفيذ هذه التصحيحات المالية في ظل المزيد من التحديات الناجمة عن تنامي ضغوط الإنفاق بسبب شيخوخة السكان وتغير المناخ وتسارع وتيرة التحول الرقمي. وستحتاج بلدان عديدة إلى الحفاظ على ارتفاع مستوى الإنفاق على الرعاية الصحية وزيادة الإنفاق على التعليم.

وسيتسنى للحكومات مواجهة هذه المفاضلات — بين الحاجة إلى الحد من مواطن الضعف في مركز المالية العامة من ناحية ودعم التعافي الشامل من ناحية أخرى — من خلال تصميم سياسات ملائمة تستند إلى استراتيجيات مالية موثوقة على المدى المتوسط. وتشير تجارب البرامج التي يدعمها الصندوق إلى إمكانية تنفيذ التصحيحات المالية اللازمة مع الخفيف من الآثار السلبية على المجموعات المعرضة للمخاطر. وينبغي أن تراعي هذه السياسات متوسطة الأجل ظروف كل بلد. فالبلدان التي تواجه ضغوطا مالية ضخمة بسبب شيخوخة السكان تحتاج إلى تنفيذ إصلاحات هيكلية في نظم معاشات التقاعد والرعاية الصحية. أما البلدان الأخرى، فيمكنها التركيز على إلغاء أشكال الدعم التي تؤدي إلى إهدار الموارد وتحسين كفاءة الإنفاق على الاستثمارات والسلع والخدمات العامة. ويمكن للعديد من البلدان زيادة إيراداتها من خلال توسيع الأوعية الضريبية وتعزيز القدرات الإدارية. FD

ديفيد أماغلوبيلي نائب رئيس قسم **وسيلين تيفنو** اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.