السياسة الاقتصادية الكلية
وآثارها التوزيعية، ومكافحة الفقر

مقدمة

شهد العالم خلال ربع القرن الأخير مراجعات متتالية لعملية التنمية، وأساليب تحقيقها، خاصة بعد أن أدت الاضطرابات المتتالية في النظم الاقتصادية القطرية والدولية، وفي النظام النقدي العالمي، إلى آثار سلبية على اقتصادات معظم الدول النامية، وإن نجح بعضها في تحقيق إنجازات هامة في تطوير هياكلها الاقتصادية. وسواء أخفقت التنمية في تحقيق أهدافها، أو نجحت في شقها الاقتصادي، فإن العالم بات يدرك بدرجة أكبر أن الإنسان، وهو المقصود في النهاية بالتنمية، قد تعرض للمعاناة، عمدا أو سهوا، أو بسبب أخطاء في انتهاج أفضل السبل، الأمر الذي أطلق جهودا عدة تهدف إلى استعادته موقع الصدارة الجدير به. كان هذا هو الدافع إلى تبني البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة مفهوم التنمية البشرية، كما أنه كان وراء اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة مؤخرا بمشاكل التنمية الاجتماعية فخصصت لها مؤتمرا عالميا في كوبنهاجن (مارس 1995)، تناول قضايا الفقر والبطالة والتهميش. وهكذا عاد الفقر ليشغل الأذهان مرة أخرى، بعد أن لوحظ فشل مناهج التنمية المطبقة في القضاء عليه، وتسببها في زيادة حدة تباين توزيع الدخل. وصاحبت عودته هذه المرة ما بدأ الكثير من الدول النامية الأخذ به من برامج دفعت إلى تطبيقها المؤسسات المالية الدولية، مغلبة الاعتبارات الاقتصادية، وبخاصة متطلبات التثبيت في الأجل القريب، على متطلبات التنمية في الأجل الطويل، وعلى التوجهات الاجتماعية المقبولة من الدولة والمجتمع.

وأدى هذا إلى ظهور دعاوى جديدة مثل المطالبة بإكساب الإصلاح الاقتصادي وجها إنسانيا، وضرورة تمحور التنمية حول الناس بدلا من تمحورهم حولها، وجعل الأسواق "صدوقة للناس". غير أن الأمر لا يتوقف على تهذيب السياسات المرتبطة بالإصلاح الاقتصادي، لتفادي أو معالجة الجوانب السلبية التي تترتب على عمليتي التثبيت والتكيف الهيكلي، كمهمة تنتهي بانتهاء أجل برامج الإصلاح والانتقال إلى المسار العادي للاقتصادات الوطنية. فما يتبع الإصلاح (بفرض نجاحه وفقا للأهداف المحددة له) هو استخدام نفس السياسات أو سياسات من نفس الطبيعة من أجل إدارة الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية. ويصبح من الضروري تحديد الكيفية التي يجري التعامل بها مع الفقر، سواء بالعمل على التخفيف منه ومعالجة آثاره، أو ضمان تفاديه على الأجل الطويل. وبناء عليه سوف نخصص القسم الأول لقواعد رسم السياسات الكلية، وبخاصة ما يتعلق منها بإدارة الاقتصاد القومي، ومدى اتساق السياسات مع أهدافها. ونناقش في القسم الثاني الموقف من قضية التوزيع عامةً، والفقر بوجه خاص. وفي ضوء هذه المناقشات نستعرض في القسم الثالث التطور الذي تعرضت له السياسات الكلية خلال الأجل الطويل، وفي مصر خلال العقدين السابقين. ثم نتناول في القسم الرابع والأخير بعض المقترحات المتعلقة بمكافحة الفقر، وما يقتضيه ذلك من تعديل في أسس رسم السياسات الكلية.

القسم الأول - أبعاد عملية رسم السياسات الكلية

أنواع السياسات

يمكن بوجه عام التمييز بين ثلاثة أنواع من السياسات الكلية:

- سياسات تتعلق **بالنظام** السياسي الاجتماعي الاقتصادي للمجتمع، الذي لا يتغير عادة إلا في الأجل الطويل. والمقصود بها السياسات التي يلزم اتخاذها للانتقال من نظام إلى آخر بناء على تغير في الفلسفة التي يتبناها المجتمع، وتلك التي تلزم للمحافظة عليه عند الوصول إليه.
- سياسات تتعلق **بالتنمية**، وتنقسم إلى نوعين، أحدهما طويل الأجل ويتضمن رسم الاستراتيجية التي يراد إتباعها لتحقيق التنمية، والآخر أقصر أجلا، ويتعلق بالسياسات التنفيذية اللازمة لبلوغ أهداف محددة تعيّنها الاستراتيجية.
- سياسات تتعلق **بالإدارة** اليومية للاقتصاد القومي، أخذا في الاعتبار متطلبات النوعين السابقين.

بناء عليه يتم التمييز بين نوعين من التخطيط: الأول هو تخطيط هيكلي structural planning، يهدف لإحداث تغير في الأطر التي يعمل من خلالها المجتمع، والثاني تخطيط وظيفي functional planning يحدد قواعد العمل ضمن تلك الأطر، وبالأساليب التي تسمح بها. ويتولى النوع الثالث اتخاذ التدابير اللازمة لبلوغ الأهداف التي يعينها كل من هذين النوعين. والمشاهد أن الفترة الحالية تشهد تداخلا بين الأنواع الثلاثة وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى إصدار أحكام على بعضها بالرجوع إلى الأخرى. فمن ناحية تمر الدول الاشتراكية السابقة بمرحلة انتقال إلى النظام الرأسمالي، وهو ما جعلها تُصنّف على أنها دول في حالة انتقال. ومن الناحية الأخرى فإن الدول النامية تشهد مراجعات شاملة لنظمها الاقتصادية بسبب ما تعرضت إليه من مشاكل أضعفت من منجزات التنمية وفق المناهج التي سادت خلال الربع الثالث من القرن الحالي. ورغم أن الدول الصناعية المتقدمة لم تعد بحاجة إلى النوعين الأولين بنفس القدر كغيرها من الدول، فإنها تقوم بمراجعة سياسات إدارة اقتصاداتها على نحو يكاد يقترب بها من النوع الأول، ويتضمن في بعض الأحيان مناقشة غير مسبوقة لعملية النمو بسبب تعدد وتعقد مشاكلها الاقتصادية.

ويمكن القول بوجه عام أنه إدارة الاقتصاد القومي تُعنى بتحقيق أقصى قدر من **الكفاءة في تخصيص الموارد**، بما يتفق والهيكل الاقتصادي القائم، سعيا إلى توفير أفضل مستوى معيشي يمكن للمجتمع بمختلف فئاته الوصول إليه. ولأن الإشباع هو في الأساس اعتبار ذاتي، لا يخضع للقياس المطلق، فإن معالجة قضايا الرفاهة، وما يتصل بها من قدرة الدخل الذي يحصل عليه المجتمع وفئاته المختلفة على تحقيق أقصى إشباع، تعتمد على الاستدلال عليها برضاء الجميع معا، كل بنصيبه، فلا يسعى إلى تغيير وضعه، وهو ما يعبر عنه علميا ببلوغ التوازن، واستقرار هذا التوازن. غير أن هناك حاجة لتحديد متطلبات هذا التوازن بصورة ديناميكية عبر الزمن، ولذلك يجري الحديث عن تنمية الموارد[1] مع ترك تخصيصها للأجل القصير؛ كما تعاد هيكلة الاقتصاد للتوسيع النطاق الذي يستمد منه الإنتاج؛ ويتحول الأمر من مفردات لمستوى المعيشة إلى نوعية أفضل للحياة quality of life.

سياسات إدارة الاقتصاد القومي

إذا كانت السياسات المتعلقة بتعديل النظام الاقتصادي ورسم استراتيجية التنمية تتصف بأنها بعيدة المدى، فإن السياسات الخاصة بتسيير الاقتصاد القومي، هي المسئولة عن شؤون الأجل القصير. ومن ثم فهي التي يتم من خلالها تحقيق التحول في النظام، واتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ خطط التنمية. وفي جميع الأحوال يكون لهذه السياسات علاقة على نحو أو آخر بتوزيع الدخل وفي التأثير على الفقر، إن سلبا أو إيجابا. ويمكن تصنيف هذه السياسات وفقا للوظائف الرئيسية للدولة على النحو التالي:

1. **تسيير نظام الدولة**، وما يتطلبه ذلك من تأمين حقوق الأفراد والمؤسسات فيما يتعلق بممارسة صور النشاط الاقتصادي المختلفة، وسن التشريعات المحددة لهذه الحقوق وما يقابلها من واجبات وما يتصل بها من قواعد فض المنازعات. وخلال التحول من نظام إلى آخر، تتوالى السياسات التي تحقق التحول من ناحية، وتلك التي تعالج آثاره السلبية من ناحية أخرى. والمشاهد أن مصر، مثل كثير من الدول النامية، تتجه إلى إعلاء شأن القطاع الخاص وتوسيع رقعة الملكية الخاصة، وهو ما يترتب عليه إعادة توزيع للثروة، وإعادة توزيع للدخل بالتالي، الأمر الذي يتم بالضرورة على حساب الفئات التي لا تملك ما يؤهلها لأن تكون فاعلة في القطاع الخاص، وخاصة في الأجل القصير. وعندما يستقر النظام يصبح من الضروري متابعة ما ينشأ عن تفاعل جوانبه المختلفة من عوامل تقلقل الاستقرار، واتخاذ ما يلزم لضمان كفاءة سير الاقتصاد.
2. **تنظيم عمل الأسواق**، نظرا لأن إطلاق الحرية الكاملة للحركة غالبا ما يؤدي إلى ظهور قوى احتكارية، تؤثر على كفاءة تخصيص الموارد التي يفترض أنها تعظم إذا سادت المنافسة الحرة، وهي الظاهرة المعروفة "بفشل الأسواق" market failure. ومن المعلوم أنه في ظل الاتجاه السائد في مصر وفي العالم، والذي يؤكد على أهمية حفز رأس المال الخاص، الوطني والأجنبي، تتردد المطالبة باتخاذ السياسات والإجراءات التي تهيئ مناخا أفضل للاستثمار. ويصحب ذلك جهود من أجل إنشاء وتنشيط أسواق رأس المال، وكلا الأمرين يعطي اهتماما أكبر بالذين يملكون، بما في ذلك صغار المدخرين. لكنه في نفس الوقت ينشئ مجالا أكبر لظهور دخول في شكل أرباح رأسمالية، لا تؤثر فقط في توزيع الثروة والدخل، بل تنعكس كذلك على تقديرات الأفراد والهيئات لمصادر الدخل، بما في ذلك الدخل من العمل. من جهة أخرى، فإن تخلّي الدولة عما كانت تلتزم به في السابق من تدبير فرص عمل، وتأمين حقوق العمال حتى لا تجري محاولات لتعظيم الربح الخاص على حساب استقرارهم الوظيفي وأجورهم الحقيقية، يزيد من الحاجة إلى تأمين أسواق العمل، وضمان توازن القوى فيها، وهي أمور تظهر أبعادها بوضوح في الدول الصناعية، كما أن الدول حديثة التصنيع، مثل كوريا الجنوبية، تمر بصراع اجتماعي نتيجة تغليبها تنظيم الأسواق الأخرى على سوق العمل. ومع التحول إلى نظام حرية السوق، يزداد تشابك الأسواق الوطنية بالأسواق العالمية، وتشتد وطأة هذا التشابك كلما كانت الأسواق الوطنية صغيرة وهشة. ومع ذلك فإن الدول المتقدمة حريصة على أن تتفنن في إغلاق أسواقها أمام كل ما هو محل قدرة تصديرية عالية لدى الدول النامية، بما في ذلك عنصر العمل. كما أنها تعمد إلى حماية حقوق الملكية الذهنية، حيث تحقق فيها تفوقا واضحا، تعززه بمزيد من تحرير حركة الخدمات التي أصبحت

تمثل مصدر دخل حوالي 70 % من قواها العاملة. ويترتب على اقتران كل ما تقدم بتحرير حركة رؤوس الأموال (أو نزوحها إذا جرى تضييق الخناق عليها) أن يتعادل العائد على رأس المال على المستوى العالمي، بينما تبقى الأجور شديدة التباين، الأمر الذي يؤدي إلى تباين مزدوج في توزيع الدخل: ما بين الدول، وداخل الدول محدودة الدخل. ومن ثم فإن السياسات المتعلقة بتنظيم الأسواق تصبح أكثر تعقيدا، عما كانت عليه حتى الآن، وعما هي عليه في الدول المتقدمة.

3. **توفير السلع والخدمات ذات النفع العام**، وهي السلع والخدمات التي يجري استهلاكها بصورة جماعية، وتعتبر ضرورية للجميع. وبعض هذه المنتجات لا خلاف بشأنه، مثل الدفاع، الذي لا يمكن أن يوكل أمره إلى القطاع الخاص. ورغم أن الأمن والمرافق العامة كانت تعتبر تقليديا من المنافع العامة، وبالتالي تقع بالكامل ضمن مسئولية الدولة، فإن هناك اتجاهات متزايدة لإشراك وحدات من القطاع الخاص في تدبير جانب منها. وحتى لو صدق الادعاء بأن القطاع الخاص أقدر على تأدية هذه الأنشطة بدرجة أعلى من الكفاءة، فإن أسلوب عمله، الذي يتضمن تحقيق هامشٍ للربح لا يجوز أن يقل عن المستويات السائدة في الأنشطة الأخرى، وحصوله على مقابل إنتاجه ممن يقوم بالاستهلاك مباشرة، يقود إلى آثار متعددة على توزيع الدخل. فهو أولا يُستخدم كحجة لتخفيض الضرائب التي يدفعها القادرون، نظرا لأن الشعار العام هو تقليص حجم الموازنة العامة ودور الدولة عموما. من جهة أخرى، فحتى يكون هناك وجه حق لتحقيق أرباح، فإن عليه تقديم نوعية أفضل لمن يدفع الثمن، مما تقدمه الدولة إلى الفئات الأخرى. في الوقت نفسه فإن رؤوس الأموال التي توجه إلى هذه الأنشطة تقتطع من أنشطة أخرى تعزز الجهاز الإنتاجي وتزيد من قدرته على توليد فرص عمل، خاصة وأنها أقل بدرجة كبيرة في مخاطرها. وما ينطبق على هذه المجالات ينطبق أيضا على الخدمات الأساسية، وبخاصة الصحة والتعليم. وبقدر ما تعنيه هذه التحولات من رفع تكلفة حصول أصحاب الدخول الدنيا على حاجاتهم الأساسية، فإنها تؤدي إلى خفض كبير في دخولهم الحقيقية. وبحكم كون المرونة السعرية لهذه الخدمات منخفضة، فإن رفع تكلفتها يعني تحويل جانب من إنفاقهم عن المنتجات الأخرى، مما يؤثر على باقي الإنتاج المحلي.

4. **تحقيق متطلبات التنمية المتواصلة**، بقدر تعلق الأمر بسياسات تنفيذ الخطة في الحالات التي يتبع فيها تخطيط للتنمية. ويقع جانب كبير من هذه السياسات ضمن السياسات القطاعية، ولكن ما يهمنا هنا هو السياسات الكلية، خاصة ما يتعلق منها بتوزيع الدخل. وتندرج في هذه المجموعة السياسات المتعلقة بتنظيم عمل الأسواق، أيا كان مدى اعتماد الخطة على أدوات السوق. فإضافة إلى ما سبقت الإشارة إليه من احتمالات تعرض السوق للفشل، فإن مؤشرات السوق تضعف دلالتها كلما ابتعدت النقطة الزمنية المنظورة، نظرا لأن العوامل المحددة لكل من الطلب والعرض المستقبلين، تتفاوت مساراتها الزمنية ومدى تأثرها بتتابع المتغيرات الاقتصادية، وما قد يحدثه من قيود يصعب تخطيها بكلفة اقتصادية مقبولة في المستقبل. وقد ظهر هذا واضحا عندما تزايد الإدراك بمدى الخطورة التي تتعرض لها الحياة الإنسانية عامة، والاقتصادية خاصة، من تردي

أوضاع البيئة نتيجة كونها تقع خارج نطاق السوق بمعناه المعتمد في التحليل الاقتصادي، بما في ذلك "أسواق المستقبليات" futures markets، التي تظل محكومة بما يتوفر من معلومات حالية أو توقعات آنية عن موضوعات مستقبلة، ذلك أن الموضوعات ذاتها قد لا تكون قابلة للتقدير لأنها لم تُعرف بعد، كما هو الحال بالنسبة للاكتشافات (المعدنية مثلا) أو الاختراعات الجديدة. وبوجه عام تتعلق السياسات اللازمة لهذا الغرض بتنمية الموارد في الأجل الطويل، حيث تعنى السياسات في الأجل القصير بتخصيص هذه الموارد. ولهذه السياسات علاقة وثيقة بتوزيع الدخل والثروة من عدة نواح. فتنمية الموارد وما يتصل بها من قضايا البيئة تعتبر عملية إعادة توزيعٍ عبر الزمن إذ أنها تنطوي في الغالب على تحميل الجيل الحالي أعباء لا تعكسها قوى السوق السائدة، (والتي تتحدد بموجبها الدخول الحالية النقدية والحقيقية) حتى لا يتحول الأمر إلى افتئات على حقوق الأجيال المستقبلة. وبينما يجري الحديث عن الأجيال المقبلة على المشاع، فإن هناك حاجة لتحديد قواعد توزيع الأعباء على الفئات المختلفة في الوقت الحالي. على الجانب الآخر فإن السلوك الجائر الذي يضر بالبيئة يتخذ أشكالا مختلفة بتباين مستويات الدخل الشخصي والمجتمعي في التجمعات السكانية المختلفة، وهو ما يثير الحديث عن "التلوث الناجم عن الفقر". ومع تضاؤل طاقة حمل كوكب الأرض مع توالي الزمن، يصبح من الضروري العمل على تحقيق مزيد من الإحلال لناتج العلم والمعرفة محل الموارد المعرضة لتزايد ندراتها النسبية، ولإحلال معارف جديدة محل معارف قديمة. ومن ثم تكتسب الخدمات المتعلقة بتنمية قدرات أداء هذه الحاجات، بعدا مجتمعيا إلى جانب البعد الشخصي الذي يحدد موقع الإنسان على سلم الدخل وفق مقتضيات التوازن الآني، إذ أنها تتعلق بموقع الدخل المجتمعي ذاته عبر الزمن، وهو ما يوجد حاجة إلى المقارنة بين أنواع الأصول المختلفة، على نحو ما سنبينه فيما بعد. ما يعنينا هنا هو أن مغزى توزيع الدخل والثروة يرتبط به تعيين أقصى حدود للاستهلاك الحالي يسمح بتواصل التنمية على النحو المرغوب وهو ما يقتضي المقارنة بين ثلاثة تيارات لكل من الدخل الشخصي والمجتمعي: الدخل الآني، والدخل المستقبل لنفس الأفراد، والدخل المستقبل لأجيال متعاقبة لنفس المجتمع. ومن ثم يتوجب على السياسات المتعلقة بمختلف قضايا اطراد التنمية مراعاة هذه الأبعاد الثلاثة والموازنة بين حقوق الفرد وواجباته إزاء كل منها، باعتبار أن الدولة نائبة عن المجتمع، فتتحمل بالتالي عن الأفراد ما يعود إلى المجتمع، وتتخذ موقفا منصفا بين المجتمع الحالي والمجتمع المستقبل.

5. **تحقيق متطلبات النمو المتوازي** balanced growth، وما يتصل به من إعادة هيكلة الاقتصاد القومي restructuring، كأحد أركان التنمية في الأجل الطويل. فكما أشرنا أعلاه، تنطلق سياسات إدارة الاقتصاد القومي من السعي إلى تحقيق التوازن وفقا للهيكل الاقتصادي القائم، بينما تتطلب التنمية تهيئة ظروف مواتية لتسريع نمو بعض القطاعات والدخول في قطاعات جديدة، تجاوزا لما تقضي به القوى السائدة في السوق. ويرتبط هذا بما سبق ذكره من الحاجة لتهيئة المناخ الملائم للاستثمار، وحفز أصحاب الأعمال على التوسع في النشاطين الاستثماري والإنتاجي. وللسياسات

التي تتبع في هذا الصدد علاقة بتوزيع الدخل، نظرا لأن الحوافز تأخذ صيغا متعددة تؤثر على التوزيع بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما أنها قد تغير من قواعد ملكية الأصول وتوزيع الثروة. فالإعفاءات التي تمنح للاستثمار في مواطن معينة، أو قطاعات محددة، تغير من توزيع حصيلة النشاط الاقتصادي بين فئات المستثمرين، وبين بعض المستثمرين وأصحاب عناصر الإنتاج الأخرى. وفي الوقت نفسه تقوم الدولة عادة بتوجيه جانب من مواردها، المقتطعة من دخول جارية، إلى إقامة المرافق وتهيئة البنية الأساسية اللازمة، كما يتحمل المجتمع عادة تكلفة تعليم وتدريب العمالة المطلوبة، بالمواصفات التي يحددها المستثمرون. ومن المشاهد أنه في ظل الدعاوى المنادية باستيعاب التكنولوجيا المتطورة والتوجه نحو الأسواق العالمية عند مستوى عالٍ من التنافسية، تقوم الدولة بإدراج تعليم أساسه اللغات الأجنبية مقابل نفقات إضافية، توقعا لأن يتيح هذا للحاصلين عليه فرصا للعمل لا تتهيأ لآخرين، مما يؤدي إلى تفاوت في معدلات الدخل بين من وصلوا إلى نفس المستوى من التعليم. وبقدر ترك الأمر للمستثمرين للعمل وفق اختياراتهم المستمدة من مؤشرات السوق، يجري صياغة السياسات على نحو يجعل قوى السوق تتمحور حول المستثمرين، بدلا من أن تكون صدوقة للناس عامة كما يقضي بهذا منطق التنمية البشرية. بعبارة أخرى فإن اختيار السياسات وما يحدد لها من أهداف وما يرسم لها من أدوات، يتوقف على تصور المجتمع للفلسفة التي تقوم عليها التنمية، ومدى الوزن المعطَى لعمليات التوزيع يختلف أبعادها.

6. **إعادة توزيع الدخل**، وتنطلق هذه الوظيفة من أن التوزيع الذي يترتب على أداء الاقتصاد بموجب قوى السوق ونتيجة لقيام الدولة بوظائفها الأخرى يمكن أن يترتب عله تفاوت في الدخول الحقيقية وفي ما يحصل عليه كل فرد أو فئة من رفاهية. ولهذه الوظيفة وجهان: الأول هو تحقيق **ضمان اجتماعي**، بمساعدة الأفراد على إجراء نوع من التثبيت عبر الزمن، يساهم في تخفيف حدة تقلبات الدخل الشخصي لأسباب يعود بعضها إلى قدرات الفرد، والبعض الآخر إلى تقلبات تصيب النشاط الاقتصادي. وهي تعتمد إلى حد كبير على مساهمات من المستفيدين أنفسهم ومن فئات أخرى في إطار من التكافل الاجتماعي. أما الوجه الثاني فهو تحقيق **العدالة الاجتماعية** وما تتضمنه من إشاعة "**اقتصاديات الرفاهة**". وتحصّل الموارد اللازمة له من ضرائب تقتطع بصورة **تصاعدية** تهدف إلى الحد من تباعد الدخول العليا عن المتوسط العام للدخل. من جهة أخرى فإن الإنفاق يتم إما بصورة عينية أو نقدية، من خلال خدمات عامة أو تحويلات. وتندرج إعانات المستهلكين ضمن هذه الوظيفة حيث تزيد من قدراتهم على توسيع نطاق استهلاكهم عما تتيحه دخولهم النقدية وفقا لأسعار السوق، وهو ما يعني أن الإعانة تكفل في نفس الوقت حصول المنتجين على الدخول التي تكفل استمرارهم في أداء النشاط الاقتصادي، أي أنها تنطوي على عملية إعادة توزيع مركبة، تقع في أحد شقيها ضمن الوظيفة السابقة. ويلاحظ في جميع الأحوال أن هناك تأكيدا على حصول المنتِج على السعر الذي يستبقيه في النشاط الإنتاجي، بما في ذلك حصول المصدّر الأجنبي على السعر الذي يقبل البيع عنده، وهو ما قد ينطوي على إعادة توزيع لصالحه على حساب المجتمع. غير أن المشكلة تنشأ عندما توجه الإعانات إلى مستلزمات إنتاج، حيث تنشئ

نزعة نحو إتباع أسلوب تغطية التكاليف مضافا إليها هامش تعسفي للربح cost-plus principle، بدلا من السعي إلى بلوغ مستوى للإنتاج يتفق مع متطلبات التوازن، تكون التكلفة الحدية عنده في أدنى نقطها. على العكس من ذلك قد يحمَّل المنتجون (خاصة القطاع العام) بالإعانة، سواء في شكل أسعار تحدد لصالح المستهلكين بغض النظر عن التكلفة الاقتصادية، أو في شكل خلق توظيف تعسفي لعدد أكبر من العمال عوضا عن لبحث عن مصدر بديل للدخل لهم، سواء بتقديم إعانات للبطالة أو التوسع في النشاط الاستثماري فالإنتاجي. وإذا كانت هذه التدخلات في النظام السعري، بما في ذلك معدلات الأجور وأرباح بعض الأنشطة) تؤدي إلى إعادة توزيع لكل من الدخلين النقدي والحقيقي، فإن هذا يكون اعترافا بكون توازنات السوق وفقا للعوامل السائدة، عاجزة منفردة عن تحقيق توزيع يعتبر مقبولا من المجتمع. من جهة أخرى فإن رد الاعتبار إلى النظام السعري يعني أن التوزيع غير المقبول سيعود إلى الظهور، مما يقتضي سياسات لمعالجته. ويتحدد موقف النظرة النيوكلاسيكية عند قبول حكم السوق واتخاذ سياسات تصحيحية وفقا لحسابات اقتصادية مكملة. ويبقى السؤال قائما: هل استنفدت جميع السبل التي تجعل عملية إعادة التوزيع غير ضرورية، بمعنى أن يكون التوزيع النقدي للدخل مقبولا عند المستوى الذي تحدده الأسواق للأسعار ؟

7. **السياسات الخاصة بتثبيت الاقتصاد**، وهي سياسات تستمد اسمها من أصولها التي تعود إلى فكرة مواجهة التقلبات في الأسعار حول مستوى معين (قد يكون ثابتا أو في شكل خط اتجاه عام ذي ميل صعودي عادة) بالحد من ارتفاعها حينما تتجاوز ذلك المستوى، وعدم تركها تتراجع إذا ما تعرضت للنزول دونه. ويختلف التدخل السعري هنا عن ذلك الذي جرت مناقشته أعلاه، والذي غالبا ما يمثل تصديا لابتعاد الأسعار المثبتة عن خط الاتجاه العام ذاته، وهو ما يعكس انحرافا هيكليا وليس دوريا. وبالتالي فإن عمل صناديق التثبيت stabilization funds يجري وفق المبدأ التعويضي، الذي يبني فيه الصندوق موارده في فترات انخفاض الأسعار، ليستخدم الحصيلة عندما ترتفع الأسعار لردها إلى مستواها الاتجاهي. ومع ذلك فإن الدولة تتدخل لدعم الصناديق إذا طالت فترة ارتفاع الأسعار عما كان مقدرا. وواضح أن التقلبات قصيرة الأجل تعكس قيم التوازن في السوق، والتي تؤدي إلى انحرافات عن مسار التوازن طويل الأجل الذي يأخذ في الاعتبار منحنى التكلفة طويل الأجل. وبالتالي، فإن عملية التثبيت تؤدي إلى استقرار مستويات الدخول لكل من المنتجين والمستهلكين، وهو ما يؤثر بصورة مباشرة على توزيع الدخل، ويعمل في الوقت نفسه على تقليص مخاطر المنتجين، بأدنى تكلفة على المجتمع. غير أن هذه القاعدة لا يمكن تعميمها، لأنه على المستوى الاقتصادي الكلي تعود الحاجة للتثبيت إلى ما يسود النظام الإنتاجي الرأسمالي من تقلبات يغلب عليها الطابع الدوري. فالتثبيت يرمي إلى تفادي تعاقب موجات الكساد بما يصحبها من تعطيل لاستخدام موارد كانت موظفة من قبل، وموجات الرواج التي تفضي إلى إشعال نيران التضخم، وما يترتب عليه من آثار اقتصادية واجتماعية وخيمة. هذه التقلبات تحدث حول خط اتجاه عام يمثل المسار التوازني المحقق للنمو في الاقتصاد القومي، وتمثل انحرافات

تؤدي إلى فقدان للموارد وتعطيل لعملية النمو. وباعتبار أن النظام الاقتصادي الحر الذي يعمل وفق قوى السوق قادر على تحقيق النمو بصورة تلقائية، فإن أهم السياسات الكلية التي يجب اتخاذها في الأجل القصير هي تلك التي تتعلق بتدارك بوادر الانحراف عن مسار النمو قبل أن تتحول إلى موجة كبيرة ترتفع تكلفة التخلص منها ومن عواقبها السلبية. ولذلك تحددت الوظيفة الأساسية لصندوق النقد الدولي بمساعدة الدول (المتقدمة أساسا) على مواجهة هذه التقلبات دون تدخل في شؤون النمو، الذي يجب أن يترك إلى السوق، على أن يتولى البنك الدولي المساعدة في إعادة بناء البنية الأساسية بإعادة تعمير الدول المتقدمة، وتوفير التمويل والخبرة التي تنقص الدول النامية. لذلك اهتم الفكر الاقتصادي بوضع أسس السياسات التي تكفل التصدي للتقلبات الدورية، والمقارنة بين كفاءة البدائل. وترسخت المناقشات حول هذا الأمر في كل من الأدبيات والممارسات، بحيث أصبحت الأدوات التي تعالج بها التقلبات الدورية ترشح لمعالجة التقلبات في النشاط الاقتصادي أيا كانت طبيعتها، وهو ما يثير تساؤلا حول واقعية هذا المنهج، خاصة بعد أن امتدت موجات الركود التضخمي stagflation في العالم الرأسمالي، وانتقلت عواقبها إلى باقي دول العالم، وبخاصة الدول النامية، في شكل ارتفاع في تكاليف استيرادها للمنتجات الصناعية التي تأتي المعدات الرأسمالية والمستلزمات المتطورة على رأسها، مع ضيق في أسواق التصدير بسبب الركود المستمر، وهو ما فجر أزمة المديونية، التي تضاعفت بسبب بعض السياسات التي سعت بها الدول المتقدمة لمكافحة التضخم، وبخاصة رفعها أسعار الفائدة إلى حدود غير مسبوقة. ورغم أن جانبا من الاختلالات التي تعرضت لها الدول النامية يعود إلى أخطاء في السياسات التي طبقتها بمحاولة تعقيم التضخم المستورد، ظنا بأنه عارض دوري يزول بعد فترة غير طويلة، فإن تطبيق نفس السياسات التي ابتدعت لمواجهة التضخم الذي يسود خلال فترات الرواج الدورية يؤدي بالضرورة إلى إحداث انكماش ركودي، يضاف إلى الآثار السلبية لركود الدول المتقدمة. وبالتالي فإن عملية التثبيت تحتاج إلى مزيد من البحث والتحليل في الظروف التي يمر بها العالم حاليا، والتي يزداد فيها تداخل وتضارب السياسات الكلية الوطنية، إلى حد أدى إلى تجمع شبح السياسات التي أفضت إلى أزمة الثلاثينات، في الأفق.

أركان عملية رسم السياسات

توضح المناقشات للوظائف المختلفة للدولة، وموقف السياسات الكلية منها، أن عملية رسم السياسات تتضمن الأركان التالية:

- **تحديد القضايا** موضع السياسات بناء على تقييم للأوضاع السائدة، وفي ضوء توقعات للمستقبل، والتعرف من هذا التقييم على كنه تلك القضايا، وعلى أسبابها، والتمييز بين ما هو خارجي وما هو محلي، بما في ذلك ما ترتب على سياسات سابقة؛ وإجراء توقعات عن تطور هذه المسببات وعواقبها مستقبلا. غير أن تقدير أهمية القضايا وتقرير مدى أولويتها بالمعالجة يستند في واقع الأمر إلى الفلسفة التي يجري بموجبها تصوير القضايا وأسبابها والبدائل المقبولة لحلها، وكذلك مدى تقبل الربط بين الأبعاد الاجتماعية والأبعاد الاقتصادية في المراحل المختلفة لدورة العملية

الاقتصادية. ولا تنفصل هذه الفلسفة ذاتها عن حصاد التجارب السابقة وما حققته من إنجازات وما أصابها من إخفاقات. وترتبط هذه الفلسفة بطبيعة النظام الذي يجري اختياره، وما يُبنى وفقا له من استراتيجيات تُشتق منها السياسات الكلية والجزئية. وباستثناء الحالات التي يتم فيها وضع برامج متكاملة، فإن السياسات تنصب عادة على قضايا بعينها، وقد يترتب على إتباع بعضها ظهور قضايا مغايرة. وتتفاوت النظرة إلى مشاكل توزيع الدخل بما فيها الفقر من التعامل معها كقضايا قائمة بذاتها، إلى اعتبارها وليدة معالجات لقضايا أخرى. وفي الحالة الأخيرة قد تعامل على أنها دليل على خطأ تلك المعالجات، أو قد يجري التأكيد على صوابها، مما يؤدي إلى اعتبار مشاكل التوزيع والفقر في جوهرها عارض جانبي لا مفر منه، يعالج بواسطة سياسات إضافية.

- **انتخاب الأهداف** المتوخاة في تناول تلك القضايا، سواء بغرض التعرف عليها ووضع أولويات لها بالرجوع إلى الغايات العامة التي يتبناها المجتمع، أو تحديد أهداف بذاتها يراد من خلالها معالجة قضايا معينة. ويثير هذا موضوع العلاقة بين الأهداف المختلفة، وما قد يقوم بينها من تضارب. وقد أظهر التحليل الخاص بوظائف الدولة أن هناك عدة وظائف ينصبّ كل منها على مجموعة معينة من القضايا، حيث وردت عملية إعادة توزيع الدخل استهدافا للوصول إلى توزيع أكثر عدالة، كأحد هذه الوظائف. غير أن انعكاس مختلف القضايا وما يُتخذ بشأنها من سياسات على التوزيع وعلى حالة الفقر، الذي بلغ حدا جعل منه مشكلة عالمية، يجعل من المهم إدراج هدف القضاء على الفقر كهدف قائم بذاته إلى جانب الأهداف الأخرى للسياسات الكلية، والعمل على إزالة التضارب بينهما في مرحلة رسم السياسات الأخرى، بدلا من وضعه في مرتبة ثانية وإرجائه لمرحلة تالية. ويعتبر هذا أحد مظاهر مشكلة **التعارض بين الأهداف**، وهي من أهم المشاكل المعروفة في رسم السياسات عامة، واستراتيجيات التنمية خاصة. ومعلوم أن معالجة هذه المشكلة يتم عادة بتكوين **دالة أهداف** objective function، تضم الأهداف المختلفة مرجحة بالأوزان التي تعبر عن مدى أولويتها في تقدير المجتمع، ويجري اختيار مجموعة السياسات التي تحقق هذه الدالة بأفضل صورة ممكنة. ومن ثم يتوجب قبول النسب التي تتحقق بها الأهداف المختلفة، وإن جازت مراجعة الحل إذا اتضح أن درجة تحقق بعض الأهداف لم تصل إلى الحد المرجو لها. غير أن هناك بعض الآراء التي تميل إلى إعطاء أولوية قصوى لبعض الاعتبارات، وبخاصة متطلبات الكفاءة الاقتصادية، وإرجاء ما عدا ذلك إلى مرحلة ثانية من مراحل رسم السياسات، تضم ما تغلب عليه الاعتبارات الأخرى كالاعتبارات السياسية أو الاجتماعية. ويدعو هذا إلى التمييز بين **سياسات أولية، وأخرى ثانوية** تعالج آثارا غير مرغوبة للأولى.
- **اختيار الأدوات** التي تستخدم في معالجة القضايا المعنية وفقا للأهداف المختارة. وسوف نبين في القسم الثالث التطور التاريخي للقضايا والأدوات، نظرا لما لهذا التطور من أهمية بالنسبة لنشأة سياسات معينة في فترات سابقة من تطور النظم الاقتصادية السائدة في العالم الرأسمالي، ومدى

جدوى هذه السياسات في الوقت الحالي، على نحو ما جاء ذكره بالنسبة لسياسات التثبيت. ورغم أن لكل سياسة هدفها الأوّلي، فإنها تنعكس بشكل أو آخر على الأهداف الأخرى.

- ويتطلب هذا **مناقشة بدائل السياسات** الموجهة لمعالجة قضايا بعينها من حيث كفاءتها في تحقيق الأهداف المختارة بأقل تكلفة اقتصادية واجتماعية ممكنة. ويندرج ضمن حسابات التكلفة وقع السياسات البديلة على قضايا وأهداف أخرى، وبخاصة مشكلة الفقر وسوء التوزيع. وإذا لم تؤخذ هذه الأمور في الحسبان عند اختيار الأدوات المختلفة للسياسة الاقتصادية، فإن النظر في بدائل للسياسات يصبح ضرورة تمليها التكلفة الفعلية التي تترتب على وقوع الآثار السلبية. فإذا اتضح أن البدائل الأكثر ملاءمة لحاجة المجتمع يتعذر إتباعها في ظل النظم المتبعة ومناهج التنمية المطبقة، ظهرت الحاجة إلى النوعين الأول والثاني من السياسات اللذين ذكرناهما في البداية، وذلك لسببين: الأول أن النتائج التي حققتها هذه النظم والمناهج لم ترقَ إلى المستويات المتوقعة منها، وأنها أدت إلى عواقب غير مقبولة، ولا يرجى تصحيحها في إطار ما هو قائم، فلا بد من تعديله. الثاني أن تلك النظم والمناهج لا تسمح باستخدام أدوات يعتقد أنها قادرة على تحقيق أهداف المجتمع، ومن ثم يجري تعديلها، ويصبح التعديل ذاته هدفا مرحليا يجب تحقيقه بأكثر الأساليب كفاءة، وأقربها إلى غايات المجتمع ومقوماته. وقد كان هذا واحدا من نقط الخلاف بين الحكومة المصرية والمؤسسات المالية الدولية، بسبب اختلاف وزن الأبعاد الاجتماعية والسياسية بينهما. ولا يقتصر الأمر على اختلاف أدوات السياسة الاقتصادية الكلية، بل إن الأوزان التي تعطى للأهداف المختلفة والتعاقب الزمني لها تتغير، مما قد يؤثر على أمور لم تكن موضع خلاف عند مراجعة حصيلة السياسات السابقة. وإلى حد كبير تعتبر جوانب التوزيع والفقر من الأمور التي اتخذت أبعادا مختلفة نتيجة التغيرات التي أدخلت على النظم الاقتصادية ومناهج التنمية بإتباع برامج الإصلاح الاقتصادي. وقد فرض هذا الإصلاح أسلوبا مختلفا للتعامل معها، وأصبح من الضروري النظر في السياسات البديلة التي يمكن إتباعها، خلال إجراء الإصلاح وبعد استكماله.
- وضع **معايير مناسبة لتقييم بدائل السياسات ولمتابعة نتائجها**. وتستمد هذه المعايير من الأهداف التي يتبناها المجتمع، وفي مقدمتها الأهداف التي يراد وضع السياسات من أجل تحقيقها. ونظرا لأن الشائع هو مناقشة بدائل السياسات بالإشارة إلى هدف معين أو إلى مجموعة محدودة من الأهداف، فإن مناقشة البدائل وتقييم ما يترتب على ما يجري اختياره منها، تتم بالالتجاء إلى عدد محدد من المعايير التي تعبر عن تلك الأهداف. وحتى يمكن أن تتم المتابعة بالسرعة الواجبة، بما يتيح تعديل السياسات والتحول إلى سياسات بديلة إذا أظهرت المتابعة بوادر قصور في تحقيق الأهداف، فإنه قد ينشأ نوع من التحيز في اختيار البدائل الأولية أو المعدلة للسياسات التي يمكن التعبير عن بعض نتائجها بدقة كافية وبالسرعة التي تكفل دوام المتابعة. ولذلك فإن معظم المعايير التي يجري التركيز عليها تنصبّ على معدلات الأداء الاقتصادي الكلي، وبخاصة في الجانب النقدي وما يرتبط به في الحقل المالي. ولذا فإن المعايير التي يستند إليها في تقييم برامج التثبيت والتكيف التي ينطوي عليها الإصلاح الاقتصادي هي أساسا معايير أداء الاقتصاد في شقه المالي،

سواء من حيث القضاء على عجز الموازنة العامة، أو من حيث إعادة هيكلة الإيرادات والنفقات العامة على النحو الذي يعزز قوى السوق، في جانب العرض، وما يتعلق بذلك من تراجع الدور المباشر للدولة في التحكم في الإنتاج. وبناء عليه جاءت الدراسات المعنية بالتوزيع وبالفقر، بما في ذلك تراجع إعادة التوزيع بين الدول، ونتائج المطالبات بإحلال الاستثمار المباشر محل الصيغ الأخرى (خاصة المعونات) لتحويل الموارد من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، من جانب المؤسسات الدولية المعنية بشؤون البشر، وبخاصة اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية، محذرة من قصر المعايير على النواحي المالية وتجاهل مؤشرات الآثار الاجتماعية السلبية . غير أن غالبية الدراسات سلمت بمبدأ الإصلاح الاقتصادي، وانصبت على قياس الفقر وبيان مؤشراته، واقتراح سبل التعامل معه، وما يتطلبه من معالجات في الحدود التي يسمح بها النظام الذي يهدف إليه الإصلاح الاقتصادي. ويبقى الأمر بيد الأطراف المطالبة بالإصلاح، وهي المؤسسات المالية الدولية والقوى المحركة لها، والفئات المستفيدة من التغير، والتي يهمها أن تقيم فاصلا بين معايير تقييم نتائج الإصلاح ومؤشرات الاستدلال على الفقر. وقد بلغ الأمر حدودا غير منطقية في الدول الاشتراكية السابقة، حيث ظهرت فئات تتكسب ملايين الدولارات من عملية التحول، في الوقت الذي لا يجد الجنود من يدفع لهم رواتبهم، ويضطر العلماء إلى امتهان حرف دنيئة للبقاء على قيد الحياة. ومن هنا تظهر أهمية التحول من قاعدة الكفاءة بمعناها الضيق وهو الكفاءة الاقتصادية، إلى الكفاءة بمعناها الواسع وهو الكفاءة الاجتماعية التي سنتناولها في القسم التالي، كأساس تستمد منه السياسات ومعاييرها.

الخلاصة

تناولنا في هذا القسم أنواع السياسات الكلية وأبعادها، وأوضحنا أنه رغم أن السياسات تنصب في المقام الأول على إدارة شؤون الاقتصاد القومي، فإنها تتضمن جوانب تتعلق بأمرين يتعلقان أساسا بالمدى البعيد، وهما النظام الاقتصادي السائد وما يتطلبه من تخطيط هيكلي، والمنهج التنموي وما يلزم له من تخطيط وظيفي. وتُعنى إدارة الاقتصاد بوجهين لهذين الجانبين، أولهما تحقيق الانتقال من نظام أو منهج إلى بديل له؛ والثاني هو العمل المستمر وفقا للنظام أو المنهج البديل عندما يستقر. هذا العمل ينبثق عن الموقف من الوظائف المختلفة للدولة، والتي جرى التمييز بين سبع منها، هي تسيير نظام الدولة، وتنظيم عمل الأسواق، وتوفير السلع والخدمات ذات النفع العام، وتحقيق متطلبات التنمية المتواصلة، وتحقيق متطلبات النمو المتوازي، وإعادة توزيع الدخل، وتثبيت الاقتصاد. وإذا كانت الوظيفة قبل الأخيرة تنصبّ مباشرة على إعادة توزيع الدخل، فإن السياسات المتعلقة بباقي الوظائف لها صلة بشكل أو آخر بتوزيع الدخل وما يتصل به من فقر. وبالرجوع إلى خطوات رسم السياسات، وجدنا أن موقع هذين البعدين يختلف فيها، كما تختلف أساليب المعالجة. ففي البداية تحدَّد القضايا موضوع السياسات بناء على تقييم للأوضاع يستند إلى الفلسفة المعبرة عن النظام السائد ومنهج التنمية المتبع، وفي هذا التقييم قد تعامل قضايا التوزيع والفقر كقضايا قائمة بذاتها، أو تنسب إلى سياسات سابقة، أو إلى المناهج السائدة. وبناء عليها يتم انتخاب الأهداف والعمل على حل

التضارب بينها، فإذا تعذر تحقيق ذلك بصورة آنية، يجري التمييز بين سياسات أولية وأخرى ثانوية. وبقدر أخذ الأهداف المختلفة في الاعتبار عند رسم السياسات المختلفة يجري تحديد الأدوات التي يمكن اختيارها، كما تجري المفاضلة بينها، وصياغة المعايير التي يتم بها التقييم والمتابعة.

تعريف الفقر

خلال الإعداد لمؤتمر قمة التنمية الاجتماعية، جرى تعريف الفقر[2] بأنه يعني، إلى جانب النقص في الدخل، الحرمان من الحصول على فرصة للعمل المنتج ومن الخدمات الاجتماعية الأساسية، ومن المساهمة في الحياة المدنية. إلا أن الأسلوب التقليدي للتعرف على الفقر ينطلق من المدخل الدخلي. فالفقراء هم أولئك الذين يحصلون على دخل يقل عن مستوى معين، يتحدد إما بالإشارة إلى مجموعة محددة من السلع الاستهلاكية مقومة بأسعار معينة. أو بالإشارة إلى المتوسط العام للدخل. ويتخذ وقوع الدخل دون المستوى الأول دليلا على التعرض **للفقر المطلق** absolute poverty، بينما يعتبر وقوعه دون المتوسط قرينة على **الفقر النسبي** relative poverty. وينطوي هذا التعريف للفقر على نوع من السماح tolerance. فحدوث انخفاض من نقطة إلى أخرى في نسبة الفقر، أو في عدد الفقراء head-count، يعتبر بمثابة تحسن في الأحوال، أو نجاح السياسات المتبعة وكفاءتها.

وتقدر الخسارة التي تنجم عن انتشار الفقر بمقدار الرفاهة التي تضيع على الفقراء نتيجة عجز دخولهم عن تلبية ما يعتبر حدا أدنى للاستهلاك، أي الاستهلاك الضروري hard core ، الذي لا غنى عنه لمطالب الحياة، وهذا يختلف عن المفهوم الأوسع للحاجات الأساسية. وقد يستفاد من ذلك أنها خسارة تحيق بالأفراد ولا تصيب المجتمع بالضرورة. ويميل الفكر الاقتصادي البحت إلى إعلاء شأن اعتبارات الكفاءة الاقتصادية، بل وقد تقود بعض نظرياته (أنظر البند التالي) إلى عدم التدخل بما قد يعوقها، على أن يتم التعامل مع من يتعرضون إلى مصاعب بسببها من خلال إقامة شبكات أمان لهم. غير أن العديد من الدراسات التي تهتم بالأبعاد الاجتماعية تشير إلى أن المجتمع يتحمل خسارة بسبب تعرضه إلى عدم الاستقرار بسبب عدد من السياسات التي تقود إليها تلك الاعتبارات. ولا يعني كون هذا البعد له طابع سياسي أن يجري تجاهله لأنه يخرج عن إطار التحليل الاقتصادي؛ فمن ناحية لا يصح تجزئة الحياة الإنسانية لمجرد أن أحد مجالات المعرفة يختص بظواهر دون أخرى: ومن ناحية أخرى فإن المنطق الاقتصادي المنادي بتأمين سيادة السوق يقوم على الدعوة إلى تحقيق الاستقرار بمختلف أوجهه، كأحد الشروط الأساسية لاطمئنان القطاع الخاص والمستثمرين إلى ممارسة النشاط دون التعرض لمخاطر تتجاوز المخاطر الاقتصادية المألوفة.

ويشير التعريف السابق إلى أن الفقر دالة في ثلاثة متغيرات:

- الدخل، وهو ما يثير قضية توزيع الدخل؛
- الإنفاق، وهو ما يثير قضية الظروف التي يتم وفقا لها اتخاذ قرارات الإنفاق الاستهلاكي.
- الأسعار، وهو ما يثير قضايا البيئة التي تتخذ القرارات فيها، ونقصد بها أوضاع السوق، والإعانات ومدى جمود الأسعار، كما يثير قضايا السلع والخدمات ذات النفع العام.

وبناء عليه فإن معالجة الفقر يجب أن تركز على آثار السياسات الاقتصادية الكلية على توزيع الدخل، وعلى الأسعار النسبية. ومن ثم فإن كفاءة هذه السياسات يتوقف على استيعابها المبكر لهذه الأبعاد.

علاقة التوزيع بالتطور الاقتصادي في الأجل الطويل

اهتم التحليل الاقتصادي بدراسة الصلة بين توزيع الدخل وتواصل النمو الاقتصادي، كما اهتم من ناحية أخرى بالتعامل مع التقلبات الدورية، وأثرها على تغير توزيع الدخل، وعلى الفقر ومسبباته. واتجه الفكر التنموي، انطلاقا من أهمية التراكم الرأسمالي في إحداث النمو، إلى التركيز على تدبير التمويل اللازم لتحقيقه سواء من خلال رفع الطاقة الادخارية للمجتمع، أو إتباع الأساليب التي تكفل تعبئة المدخرات وتوجيهها إلى قنوات الاستثمار التي تحتاجها التنمية. ونظرا لأن معدلات الادخار تتصاعد مع ارتفاع مستوى الدخل الشخصي، فإن التباين في توزيع الدخل يصبح عاملا إيجابيا لزيادة الادخار ومن ثم رفع معدل النمو، نتيجة لارتفاع نسبة الدخول العليا ذات معدلات الادخار الأعلى إلى الدخل القومي. من جهة أخرى فإنه عندما استعرض الاقتصادي الأمريكي كوزنتس[3] بيانات النمو في الأجل الطويل وجد أن التوزيع يكون في البداية أشد تباينا عما يحدث بعد استمرار عملية النمو لفترة طويلة من الزمن. واستند البعض إلى هذه المشاهدة للتدليل على أنه لا داعي للتعجل في تحقيق درجة أكبر من عدالة التوزيع: فهي من ناحية تعني توزيعا لدخلٍ كليٍ متواضع، ومن ثم فإن نصيب الفرد منه يبقى متواضعا؛ ومن ناحية أخرى قد تؤدي إلى تقليص معدل النمو، وتعرقل بلوغ المستوى الأعلى والأكثر عدالة بطبيعته. ذلك أن إجراء إعادة توزيع تعني اقتطاعا من الجزء الذي يوجه إلى الادخار من الدخول العليا، وتحويله إلى أصحاب الدخول الدنيا ليوجه إلى الاستهلاك بدلا من الاستثمار. كما أنه يؤثر على عملية تعبئة المدخرات إذ يضعف الحافز إلى بذل جهد أكبر في النشاط الاقتصادي، تذهب نسبة أكبر من عائده إلى عملية إعادة التوزيع. ويضيف البعض [4]، أن حصول البعض على دخل مرتفع لم يبذلوا جهدا في إيجاده، أمر غير مقبول، لأنه يقلل الحافز لديهم ولدى الآخرين. ومقابل هذا أجرى تشنري وآخرون دراسة بتكليف من البنك الدولي[5] أكدت أن النمو يظل ممكنا مع إعادة التوزيع. ومعنى هذا أن هناك حاجة للتدخل من أجل تصحيح الأوضاع، مما يقتضي تحديد أسلوب هذا التدخل، وحدوده.

ويختلف أسلوب التدخل حسب أمرين: طبيعة التقلبات التي يتعرض لها الاقتصاد حيث يجري التمييز بين التقلبات الدورية والتغيرات طويلة الأجل؛ والأساس النظري لتفسيرها وما يشتق منه من سياسات لمعالجتها، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في القسم الثالث. وبإيجاز يمكن القول أنه بالنسبة للتغيرات طويلة الأجل، يتوقف الأمر على النظرة إلى طبيعة التوازن وعلاقته بأمرين: أولهما مستوى التوظيف وما يعنيه غياب التوظيف الكامل من حدوث بطالة تؤثر على توزيع الدخل وعلى وقع الفقر؛ والثاني أنصبة عناصر الإنتاج الموظفة من الدخل، وقصور بعض هذه الأنصبة عن تلبية الحاجات الإنسانية الدنيا. فالفكر النيوكلاسيكي، الذي بدأ يسيطر حاليا، يرى أن إطلاق الحريات الاقتصادية يحقق الأمرين: فهو من ناحية يقود إلى التوظيف الكامل عند التوازن الذي ينعكس على استقرار الأسعار، بما فيها عائدات عناصر الإنتاج التي توازي قيمة نواتجها الحدية؛ والثاني أن هذا التوازن، وفقا لما ينسب إلى باريتو، يحقق وضعا أمثل بمعنى أن أحدا لا يسعى إلى الابتعاد عنه وإلا تعرض لخسارة في مستوى الرفاهية الذي يحصل عليه عنده.

وإذا صح أن هذا التوازن يحقق أفضل معدل للنمو، ويكفل التوظيف الكامل تلقائيا، فإن السياسات التي يجب إتباعها هي تلك التي توفر متطلبات النمو الاقتصادي بصورة متوازنة. ومن ثم فلا بأس من اعتبار سوء التوزيع وما ينطوي عليه من فقر مشكلة عارضة لا مفر منها، تجري معالجته بعد حدوثه. أما إذا جاز حدوث توازن اقتصادي عام general economic equilibrium دون مستوى التوظيف الكامل، على نحو ما أثبته الاقتصادي المعروف كينز، فإن هذا يعني أن الفقر سوف يمتد ليشمل المتعطلين، الذين لا يحصلون على نصيبهم من الرفاهة، على الرغم من أن الاقتصاد يتمتع بالتوازن. وفي هذه الحالة فسوف يؤدي توجيه قدر من الدخل لإعالة المتعطلين إلى تشكيل عبء على الاقتصاد النشط. ولذلك فإن الاكتفاء بإجراءات توزيعية يجعل تكلفة التدخل باهظة، ويتعين اتخاذ تدابير ذات طابع إنمائي. وقد أدى هذا إلى تعديلات في نظرية التنمية، تضمنت إدخال عوامل هيكلية لها مغزاها بالنسبة إلى السياسات الكلية ذات الطابع طويل الأجل. ووفقا لأي من الفرضين يظل الاقتصاد القومي عرضة للتقلبات قصيرة الأجل short-lived، بما في ذلك التقلبات الدورية، التي يمكن معالجتها بإجراءات خاصة كالسياسات الكلية المضادة للتغيرات الدورية counter-cyclical. أي أن التدخل في حالة التقلبات الدورية يتغير في درجته وفي اتجاهه مع أوجه الدورة، ويمكن خلال مرحلة الرواج استعادة التكلفة التي جري تحملها أثناء الكساد. غير أن أسلوب التدخل يختلف وفقا للمنطلق النظري، كما سنرى فيما بعد.

والسؤال الذي يظل بحاجة إلى إجابة هو: كيف يمكن النظر إلى وضع يعجز عن توفير فرص عمل للجميع، ويحصل فيه بعض أفراد المجتمع على مستوى للدخل يقصر عن تلبية القدر الضروري لمطالب الحياة، على أنه توازن مستقر يتصف بالأمثلية، بدعوى أنه يحقق أقصى مستويات الكفاءة الاقتصادية ؟ إن شرط التوازن الذي تُشتق منه الأمثلية في توفير الرفاهية welfare للجميع يستند إلى غياب القدرة على التغيير؛ وفارق بين غياب القدرة على التغيير وغياب الرغبة فيه. وسو التوزيع وما يتضمنه من فقر إن هو إلا تعبير عن افتقاد القدرة، الأمر الذي يجعل النظام الاقتصادي، في أفضل أوضاعه، غير كفء. وحاليا تتصاعد في معرض برامج الإصلاح الاقتصادي، الدعوة إلى تعظيم الكعكة قبل تقسيمها، دون بيان ما إذا كان هذا التعظيم سوف يؤدي بطبيعته إلى تحسين التقسيم، أم يستمر قبول التوزيع المتباين طالما أن الأنصبة الصغيرة من الدخل الأكبر تكون أوفر من الأنصبة الأكبر من الدخل الصغير، أم أن إعادة التوزيع تصبح مباحة إذا تُرك تباين التوزيع يؤدي دوره كاملا في رفع معدلات النمو.

ويمكن التمييز بين ثلاثة مناهج بالنسبة لتحديد الموقف من قضية التوزيع من حيث علاقته بالنمو الاقتصادي طويل الأجل، والكيفية التي يجري بها التعامل مع الفقر وتباين توزيع الدخل:

- اعتبار التباين في توزيع الدخل ظاهرة وثيقة الصلة بمراحل النمو (قاعدة كوزنتس) وهو ما تستند إليه الدعاوى التي تربط بين تباين التوزيع وتدبير الموارد اللازمة لتمويل النمو. ويكون الفقر بالتالي عارضا لا مفر منه، يعالَج بأسلوب **استهداف** targeting الفقراء من خلال برامج تخصص

لتخفيف الفقر. وتطبق على هذه البرامج معايير الكفاءة التي يسترشد بها في غيرها من برامج السياسات الكلية. وتميل النظرية النيوكلاسيكية التي تستند إليها البرامج التصحيحية إلى هذا المنهج.

- رفض إرجاء معالجة الفقر إلى عمليات إعادة التوزيع، والعمل على **تعديل منهج التنمية**، باعتبارها أيضا عملية اقتصادية. ويطرح في هذا الصدد استراتيجية **الحاجات الأساسية**. وهي في أحد وجهيها تركز على منهج التنمية وكيفية تحديد الأولويات واختيار النشاطات على نحو يكفل توجيه النشاط الاقتصادي إلى توفير هذه الحاجات بكلفة تتناسب مع مستويات الدخول المخلفة، لا سيما الدخول الأجرية المنخفضة. وهي في الوجه الآخر تسعى إلى إثبات أن التنمية تظل قابلة للتحقيق في ظل إعادة التوزيع.
- النظر إلى الحاجات الأساسية على أنها في نفس الوقت **متطلبات ضرورية** لعملية التنمية، أي أنها تتجاوز حدود الجانب الاستهلاكي إلى الجانب الإنتاجي، وإلى جوهر التنمية ذاتها, وهذا هو الموقف الذي يتخذه منهج **التنمية البشرية**، على نحو يؤكد الترابط بين التنمية والتوزيع.

توزيع الثروة

غير أن الأمر لا يتوقف على توزيع الدخل فقط، بل إنه يتعلق أساسا **بتوزيع الثروة**، والموقف من ملكية الأصول، بأنواعها المختلفة. وهنا أيضا يختلف الموقف من منهج لآخر:

- فالتركيز على دور التمويل والادخار والاستثمار، ينحاز إلى ملكية **الأصول المالية** وما يقابلها من **أصول عينية**، وإلى تركيز حقوق التصرف في هذه الملكية بيد من يستطيعون توجيهها إلى خدمة التنمية، وهو ما يتطلب أمرين: إيجاد إطار مؤسسي يمكنّهم من ذلك؛ وسياسات تتعامل مع الدوافع التي تحكم تصرفاتهم دون قسر أو إخلال بقواعد عمل الأطر المؤسسية المذكورة. وتتحدد طبيعة الأطر المؤسسية والسياسات المستخدمة وفقا للنظرة السائدة بالنسبة إلى الفئة الأجدر بأن يسند إليها التصرف: القطاع الخاص، أو الدولة نائبة عن المجتمع، أو مزيج من الاثنين.
- من جهة أخرى فإن **رأس المال الطبيعي** حظي باهتمام خاص. فبسبب اعتماد الدول النامية على الإنتاج الزراعي بدرجة كبيرة، وما يتعرض له هذا القطاع من تناقص للغلة، فقد عنيت أدبيات التنمية بالتأكيد على أهمية الإصلاح الزراعي، في إشارة إلى ضرورة المزج بين الدخل من أجر العمل الزراعي، المنخفض بحكم محدودية الطلب عليه نظرا لانخفاض فرص التوسع في وحدات الإنتاج (بعكس الحال في قطاعي الصناعة والخدمات)، وبين الدخل من ملكية الأصل الإنتاجي وهو الأرض المعاد توزيعها. وتنطوي هذه النظرة على حرص على تجنب تعرض نسبة مهمة من السكان إلى الفقر، حيث ترتفع نسبته بين الفلاحين المعدمين landless. ويشير هذا إلى إدراك أن المزج بين أكثر من مصدر للدخل، يوفر نوعا من الضمان الذاتي في مواجهة تقلب فرص العمل.
- النوع الثالث من الأصول، والذي يظل بحاجة إلى معالجة أعمق، هو **امتلاك المعرفة**. وقد غلبت على معالجاته اعتباره مظهرا من مظاهر النهوض برأس المال البشري. غير أن النظرة إلى البشر باعتبارهم أدوات للتنمية، تتوقف عند الاهتمام بهم كمورد، تجرى تنمية قدراتهم وفق منظور محدد

لمطالب النهوض باحتياجات الاقتصاد، ومتطلبات النمو السليم فيه. ويثير هذا النوع من الأصول قضايا تتعلق بالأصول بوجه عام، ولكنها تبدو بوضوح بالنسبة له، من أهمها اختلاف الطبيعة الشخصية personal والمجتمعية للأصول المختلفة، ومن ثم أحقيات التملك والحصول على العائد منها، وما يعنيه هذا بالنسبة للمسئولية عن تحمل التكلفة.

فهناك أصول تقوم بذاتها، ويتوقف مدى توفرها على الظروف الخاصة بالمجتمع وتطوره الاقتصادي السابق، وتنظيمه المجتمعي الذي يحدد قواعد التملك، دون أن يعني ذلك تجاهل دور الفاعلين الاقتصاديين في خلقها (أو تدميرها). أما الأصول التي تتميز بأنها وثيقة الصلة بذات الفرد فإن حيازته لها تتوقف على قدراته ذاتها، ولا ينفي ذلك تدخل العوامل المجتمعية في تقييد هذه القدرات أو إطلاقها. ومعلوم أن الفكر الكلاسيكي اعتمد على قاعدة المزايا النسبية comparative advantages، التي تتفاوت من شخص إلى آخر ومن مجتمع إلى آخر. فعلى مستوى الأفراد تعود هذه المزايا إلى مواهب خاصة لها الفضل في تمكّن صاحبها من الريادة entrepreneurship، التي يعود نفعها على المجتمع، ومن ثم إلى تملك رأس المال بشقيه العيني والمالي، وما ينجم عن ذلك من تفاوت في معدلات الدخل بسبب تفاوت المواهب، ومن تركز في القوة، بما في ذلك السلطة السياسية. وبدعوى الحرص على تمكينها من أداء دورها المجتمعي، يجري التأكيد على عدم إعاقة هذه التفاوتات في التوزيع.

وعلى مستوى المجتمعات فإن أهم المزايا هو الهبات endowments من الأصول المختلفة التي يتمتع بها المجتمع، والتي تتصف بحكم التعريف بتباين التوزيع، وهو ما يبدو جليا بالنسبة للأصول الطبيعية. ومن ثم فلا غرابة في أن يتباين توزيع الأصول الأخرى نتيجة تباين القدرات البشرية. وينسب إلى المزايا النسبية لمجتمعات أفلحت في بناء معارف فنية technical know-how الفضل في إعطاء حق لأبنائها في مستويات أعلى للعيش عن تلك التي يبلغها أبناء مجتمعات اقتصرت مزاياها على هبات طبيعية. وهكذا استخدمت قاعدة المزايا النسبية لتبرير تقسيم دولي للعمل يدفع الدول النامية للتخصص في إنتاج مواد أولية، وقبول تقسيم للدخل يحدده في الواقع طلب الدول التي تستأثر بنصيب أوفر نتيجة تمتعها بقدر أعلى من المعرفة، وكأنها هبة مثل الطبيعة، تتمتع بها بعض المجتمعات دون الأخرى. وكان على نظرية التجارة الدولية أن تتطور لتسمح بإمكان تساوى معدلات الدخل على المستوى العالمي، وهو ما قام به هكشير وأولين، اللذين استعاضا عن تفاوت حيازات عناصر الإنتاج من حيث الكيف بالتفاوت في الكم لعناصر متماثلة في قدراتها الإنتاجية. فالتخصص يتم في فروع الإنتاج التي تتفق مع الندرات النسبية لعناصر الإنتاج وفقا لدوال إنتاج ملائمة. وحتى يتحقق ذلك يجب توفر أسس ملائمة لتخصيص الموارد، وهو ما يتطلب تحرير الأسواق والتبادل التجاري الدولي، دون اشتراط انتقال عناصر الإنتاج. وينطوي هذا ضمنا على افتراض تساوي معدلات الدخل لكل عنصر محليا، وإمكان التفاوت بينها للعناصر المختلفة وفقا للندرات النسبية، وهي ندرات تظل قائمة على المستوى العالمي مما يسمح باستمرار هذا التفاوت في مستويات الدخل. وتتدخل قوى الاحتكار لتعزيز التفاوت بين الاقتصادات المختلفة وداخلها، بالتطوير المستمر في أساليب الإنتاج والمنتجات.

وإذا كانت الأصول الطبيعية تشغل موقعا متقدما في اقتصاد يقوم على القطاعات الأولية، وإذا كان امتلاك الأصول المالية وما يقابلها من أصول عينية هو محور الاقتصادات الصناعية، فإن امتلاك الأصل المعرفي هو الفيصل في اقتصاد ينحو نحو الخدمات ذات الطبيعة التكنولوجية المتطورة. فسواء هاجر البشر إلى اقتصادات أخرى، على نحو ما ساد في الفترة الأخيرة مع الفورة النفطية، أو أنهم هاجروا محليا، بالانتقال إلى العمل تحت راية عابرات الجنسيات التي أصبحت الوحدة الأساسية في الاقتصادات المعاصرة، فإن امتلاك المعرفة هو الذي يفتح أمامهم هذه الفرص. غير أن هذا لا يُعفي الاقتصاد المحلي من إتاحة الفرص أمام استغلال هذه المعرفة. ولا يتوقف الأمر عند خلق فرص عمل بالأسلوب التقليدي الذي يعيد الأمر إلى رأس المال المالي، بل إن المهم هو إدراك طبيعة اختلاف عملية التراكم. فالتراكم وفقا للنظرة التقليدية هو تجميع أصول جُنّبت في الماضي بعيدا عن الاستهلاك الآني. أما **التراكم المعرفي** فله وجهان: الأول هو التراكم بالمعني السابق، ويعود عائده على صاحبه الذي يستفيد من معرفة انتقلت إليه من آخرين دون أن ينقص هذا مما لديهم منها. الثاني هو الإضافات التي يساهم بها الفرد، والتي تعود على المجتمع. ومن حصيلة هذا العائد على المجتمع يتحقق النمو بمعناه الانتشاري، الذي يفوق مجرد توسع في النشاطات القائمة. ومن ثم فإن هناك حاجة إلى ابتكار في التعامل مع هذا الأصل، بما في ذلك كيفية تطبيق القواعد الخاصة بتقدير القيم الحالية لتدفقات الدخول التي تعود على المجتمع منه. فالانطلاق من الفكر النيوكلاسيكي يميل إلى اعتبار أن القرار بحيازة جانب من رأس المال البشري هو مسئولية فردية، لأنه يؤدي أساسا إلى عائد يستفيد به صاحبه، ومن ثم فعليه أن يدفع مقابل الحصول عليه، وأن يغطي ما يدفعه تكلفته بالكامل. والواقع يشير إلى أن المستفيد الأساسي هو المجتمع، وهو ما يشهد عليه "العامل المتبقي" residual element الذي عجزت دوال الإنتاج التقليدية عن تفسيره. ومن ثم توجد حاجة لمراجعة قواعد التوزيع المشتقة من هذه الدوال.

وإذا كان الرأي الشائع بالنسبة إلى توزيع الدخل أن نصيب العنصر يتحدد عند قيمة ناتجه الحدي عند التوازن، فإن من غير المتوقع أن يتجاوز هذا الناتج ما يملكه العنصر من قدرات إنتاجية. ولذلك بدأ الفكر يتجه مؤخرا إلى ربط مفهوم التنمية البشرية بالإنتاجية [6]، ليس باعتبارها متغيرا حديا يشتق من قواعد التوازن الاقتصادي، كناتج حدي، بل باعتبارها القيمة الحالية لتدفقات الدخول التي تترتب على تنمية الأصل المعرفي، وما يتيحه هذا من عطاء يضيف إلى حصيلة المجتمع. هذه النظرة تتيح أيضا الربط بين البعدين الفردي والمجتمعي، ومن ثم تؤثر في عملية رسم السياسات من حيث تقدير القضايا أو بلورة الأهداف، أو تحديد الاشتراطات المؤسسية، ومن حيث تقدير التكاليف والعائدات والربط بينهما. وهي ضرورية لتقويم أسواق العمل، التي تظل من أشد الأسواق تخلفا في الدول النامية، خاصة في ظل السياسات القائمة على تعويض قصور الأسواق بالتدخل الحكومي المباشر. وهي في الوقت نفسه تُعتبر جزءا مهما من شبكات الضمان، حيث أن امتلاك المعرفة يساعد على تحقيق الاستهداف الذاتي self-targeting. وبالتالي، فإن خلق البيئة المواتية للتنمية القادرة على دفع غائلة الفقر عن شريحة واسعة من المجتمع لا يتوقف على توفير عوامل الاستقرار وتوفير الحوافز الجاذبة

لرأس المال فقط، بل إنها تتعدى ذلك إلى خلق الظروف التي تمكّن جميع البشر من فرصة الحصول على أهم الحاجات الأساسية، وهي الحق في العمل الذي يتيح إمكانية الإبداع والعطاء. ويظهر هنا مدى العلاقة بين الحافز الفردي والدافع المجتمعي، بصورة يصعب إيجاد مثيل لها بالنسبة لعنصر رأس المال. فالقرار الأساسي في الأخير يكون أساسا بيد الفرد (أو الدولة في بعض الأحوال) بينما القرار في الأول يكون مسئولية المجتمع. ويؤكد هذا أهمية النظرة إلى أن جوهر التغيير التنموي ينصب على التنظيم المجتمعي في المقام الأول.

ومن المهم دراسة التفاعل بين حيازة الأصول والفقر، مع التمييز بين حيازة الأصول والقدرة على تملكها. وفي إطار الاهتمام بالأصول المالية يجري التمييز بين هدفين لحيازتها: الأول هو باعتبارها شبكة أمان وعامل ضمان يستند إليه الفرد عند الحاجة؛ والثاني هو تمكينه من المشاركة في الإنتاج. أي أنه يجب التمييز بين الهدف الفردي والهدف الإنمائي. غير أن الاعتبار المهم هو تفعيل الأصول، ومن ثم علينا أن نفرق بين الأصول العاملة والأصول العاطلة active and idle assets، وأن نحدد الإجراءات اللازمة لتفعيل الأصول العاطلة. وبسبب اختلاف الأصول المختلفة في صفة الحركية mobility الداخلية والخارجية، فإن تحرك بعض الأصول يمكن أن يؤدي إلى تعطل أصول أخرى. فالأصول المالية شديدة الحركية، وسريعة الانتقال، تحكمها اعتبارات خاصة بها، مما قد يؤدي إلى تعطيل أصول أخرى، منها الأصول البشرية. وتؤدي سياسات التثبيت إلى إصابة الأصول العينية والبشرية بالتعطل بما تحدثه من ركود، كما تؤدي برامج التكيف الهيكلي بما تتضمنه من تخصيصية إلى تعطل في أصول بشرية، كما أنها بما تدعو إليه من تحرير للأسواق في ظروف تتسم بالتفاوت الكبير بين الإنتاجية في الداخل والإنتاجية في الخارج، قد تؤدي إلى تعطل في أصول عينية وبشرية. وتشير هذه الأمثلة إلى اختلاف درجة تحكم أصول معينة، وبالتالي أصحابها، في فاعلية أصول أخرى.

ولذلك قد تجد بعض المجتمعات ضرورة لتغيير قواعد تملك أصول معينة لضمان تناسب معدلات تشغيلها مع باقي الأصول، ولا سيما الأصول البشرية، وفي نفس الوقت يتعين عليها إتباع سياسات تكفل تشغيلها بالمعدلات المرغوبة. فإذا أخذ المجتمع بالملكية العامة لرأس المال، فإن هذا تصحبه مسئولية عامة عن ضمان تشغيل رأس المال البشري، ليس باختلاق فرص عمل تنعكس سلبا على الإنتاجية، بل بتدبير التناسب المطلوب عند مستوى مرتفع للإنتاجية. ويصحب هذا تأمين ملكية الأفراد للأصول التي تمثل شبكات أمان من المخاطر المختلفة التي تؤثر على دخولهم، وتعرضهم للفقر. فإذا حدث تحول إلى الملكية الخاصة، فإن المسئوليات السابقة تصبح غير مباشرة، نظرا لأن القطاع الخاص بحكم مسئوليته المحدودة لا يملك من الموارد أو الدوافع ما يؤهله للقيام بها. وفي هذه الحالة يتعين على السياسات الكلية أن توفر شروط التوظيف الكامل، وكذلك تنظيم شبكات الأمان في إطار تكافل اجتماعي. غير أن التفاوت الذي يصيب الملكية الفردية للأصول الإنتاجية يجعل من الضروري تحقيق عدالة في ملكية الأصول، بما يحقق لكل فرد فرصة في المساهمة في الإنتاج والتنمية من ناحية، وتأمين مصادر دخل أقل تعرضا للتقلب. ولذلك فإن القضية تتجاوز معالجة آثار سلبية لنظام معين

للملكية وما يتعلق به من قواعد الإدارة والسيطرة، إلى توفير تكافؤ فرص عن طريق توزيع متكافئ للأصول. وفي هذا الإطار تبدو أهمية التنمية البشرية، ليس فقط بما تعنيه من اهتمام بالبشر كموارد إنتاجية يجري توظيفها مع الموارد الأخرى، بل وأيضا كقدرات عطاء، تمكنهم من الإضافة الخلاقة بفضل ما يتحقق لهم من نوعية رفيعة للحياة. ويتفق هذا مع ما سبق التأكيد عليه من أهمية تنمية الموارد وليس مجرد تخصيصها.

ويولي تقرير التنمية البشرية لعام 1993[7]، في معرض بيان الشروط اللازمة لإقامة أسواق تتصف بأنها "صدوقة للناس" (أنظر القسم الرابع)، اهتماما خاصا بالتوزيع المعقول للأصول الإنتاجية، لا سيما الأرض، حتى لا يدخل الأفراد الأسواق بقدرات شديدة التفاوت على البيع والشراء. غير أنه في الوقت نفسه فضل الاعتماد على قياس الاستهلاك بدلا من قياس الدخل للاستدلال على عدالة التوزيع وعلى وقع الفقر. وقد يؤدي هذا إلى جعل التوزيع يبدو أكثر عدالة إذ أن الميل المتوسط للاستهلاك، أي نسبة لاستهلاك إلى الدخل، يقل مع ارتفاع الدخل الفردي، مما يقلل من التباين بين المستويات الأعلى والأدنى. غير أن هذا يعني ارتفاع القدرة على الادخار لدى الفئات الأعلى دخلا، ومن ثم على حيازة أصول يمكن أن تساهم مستقبلا في تعميق الفروق في توزيع كل من الدخل والاستهلاك.

مسببات الفقر

يمكن إرجاع انتشار ظاهرة الفقر وتحوله إلى ما يعتبر "أزمة اجتماعية" على المستوى العالمي إلى أسباب بعضها محلي، والآخر دولي. ويرتبط معظم هذه الأسباب بما يعتبر أخطاء في السياسات المتبعة، سواء لسوء الاختيار، أو بدافع من ضغوط القوى العالمية، التي زاد وقعها مع ارتفاع درجة الاعتماد الدولي المتبادل، وتزايد مشاكل الدول الرأسمالية الصناعية، ونجاحها في إلقاء بعض أعباء هذه المشاكل على غيرها من الدول .ففي السبعينات وجه اللوم إلى منهج التنمية الذي اتبعته الدول النامية، وبخاصة إهماله النواحي التوزيعية. غير أن الثمانينات شهدت تصاعدا في تباين توزيع الدخل في الاقتصادات المتقدمة وبخاصة بريطانيا والسويد والولايات المتحدة، وشهدت الأخيرة بوجه خاص تصاعدا في الفقر كانت له عواقب اجتماعية وسياسية وخيمة. من جهة أخرى فإن فشل السياسات المطبقة في كثير من الدول، ولا سيما الدول الاشتراكية والدول النامية، في تحقيق الرفاهية المنشودة، أدى إلى إعادة هيكلة من خلال تكيف هيكلي مع الأوضاع العالمية التي ساد فيها الفكر المستند إلى السوق في إطارها الدولي، بدلا من البحث عن حلول لمعالجة المشاكل الهيكلية الداخلية. وبعبارة أخرى يجري طرح صيغ متماثلة للتصدي لحالات تتباين في مسببات ضعف الأداء الاقتصادي: فبعضها شهد فشل الأداء الحكومي، والبعض شهد فشل القطاع العام، وفي عدة أحوال كان هناك فشل في الأسواق، وفوق هذا وذاك اتهمت مناهج التنمية في كثير من الحالات بالفشل. إلا أن وجود ظواهر متشابهة، كظواهر العجز في الموازنة العامة أو الميزان الجاري، أو انتشار الفقر، لا يعني توحيد المعاملة في جميع الأحوال. فهناك حاجة لأخذ مستوى النمو الذي حققه اقتصاد معين في الحسبان، إذ أن الفقر في دولة فقيرة يتخذ أشكالا وأبعادا مختلفة عنه في دولة غنية، كما أنه يكون عادة أوسع انتشارا وأشد

وطأة وأكثر إزمانا. وقد يعتبر تفشّي الفقر بين متعطلين راجعا إلى التعطل؛ إلا أن وجوده بين بعض المشتغلين يعني أن إنتاجيتهم دون المستوى اللازم للوفاء بحاجاتهم الأساسية. ويعني هذا أن هناك حاجة لرفع إنتاجيتهم، ولتقدير ما كان يمكن أن تكون عليه مكتسباتهم لو أن المستوى العام للإنتاجية كان مرتفعا، نظرا لما هو مشاهد من تفاوت الأجر على نفس العمل في الاقتصادات المختلفة. وفي عالم يتمتع فيه رأس المال بالانتقالية، بينما تُشدّد فيه الكوابح أمام انتقال العمال، يستطيع أصحاب رأس المال تحقيق دخل أعلى، لا يغطي فقط الفرصة المضاعة للاستثمار في أسواق أكثر تقدما، بل ويعوض عن المخاطر الأعلى التي تحيط بالاستثمار في اقتصادات منخفضة الإنتاجية.

ويلعب "رخص العمل" دورا مهما في تحديد مدى تباين توزيع الدخل، ومعدلات الفقر وطبيعته. وتنجم عنه آثار متعددة تمس مدى احترام حقوق الإنسان، لا سيما بالنسبة لتشغيل الأحداث، ومدى ملاءمة ظروف العمل وشروطه. ويلاحظ أن الدول المتقدمة تتخذ من قضية حقوق الإنسان وسيلة لفرض نوع من الحماية المستترة لاقتصاداتها من منافسة منتجات دول نامية يعود رخصها إلى انخفاض التكلفة الأجرية، بدعوى أن هذا يمثل نوعا من "**الإغراق الاجتماعي**". وتسعى هذه الدول إلى استخدام سياسة فرض رسوم تعادل فروق الأجور كإجراء لمقاومة هذا الإغراق بدعوى أن هذا يتفق والشروط التي ترعاها منظمة التجارة العالمية. غير أن الأمر المهم هو أن هذه الظاهرة تعوق الفئات الفقيرة من حقها في التعليم اللازم لرفع قدرتها الإنتاجية، سواء بحرمان الأحداث من حقهم في إكمال تعليمهم، أو ربما الحصول على أي تعليم أصلا، أو بقصور الأجر المنخفض عن تغطية تكاليف تعليم الأبناء، والتمكين من تحصيل مزيد من التعليم والتدريب أو التعلم self-learning. ويحد هذا من فرص الجيل التالي من فرص رفع إنتاجيته وتحقيق دخل يبعده عن دائرة الفقر مستقبلا.

الجوانب الاجتماعية لبرامج التكيف الاقتصادي:

يعتبر استقرار الأسعار وسلامة الإدارة النقدية والمالية من المتطلبات الضرورية للنمو الاقتصادي المتواصل. وأصبحت قضايا التضخم وكبر عجز الموازنة العامة والمديونية الخارجية من الخصائص المترتبة على الفشل في المواءمة بين المطالب المتنافسة على الموارد وفي الإدارة السليمة للاقتصاد القومي. وقد تمكنت الدول الصناعية من السيطرة على التضخم بإتباع سياسات نقدية تقييدية، كان لها آثار عكسية في الأجل المتوسط على الناتج والتوظيف، ولم تتحقق دفعة للنمو طويل الأجل بالسرعة المطلوبة. ويعود هذا في بعض الأحوال لاستمرار العجز الكبير في الموازنة، وعبء المديونية؛ غير أنه يعود في أحوال أخرى إلى عدم التأكد الذي أثر سلبا على الثقة لدى رجال الأعمال والمستهلكين. وتجد كثير من الدول النامية والدول الاشتراكية السابقة أنه من الضروري إحداث إصلاح هيكلي من أجل الوصول إلى نمو أسرع وقادر على التواصل. ويندرج ضمن إجراءات التكيف الهيكلي اللازمة للنمو طويل الأجل، تحرير التجارة وإعادة هيكلة الصناعة وتعديل أنماط الطلب وإزالة التشوهات في الأسواق، وخلق نظام للحوافز موجه نحو تشجيع رفع الإنتاجية، والاستخدام الأكفأ للموارد. ومع أن هذه من الأمور التي تلقى اتفاقا عاما، فإن هناك مجالا للاختلاف حول توقيت هذه الإصلاحات وحول

نطاقها، وحول التوازن بين الإصلاحات والتمويل. يضاف إلى ذلك فإنه يغلب على هذه الإجراءات أن الذين يتأثرون بها بصورة مباشرة أو بتغييرات الأبعاد الاجتماعية المترتبة عليها لا يشاركون في اتخاذ القرارات بشأنها. وهناك تزايد في قبول ضرورة تناول التكاليف الاجتماعية في بداية صياغة سياسات التكيف، دون الانتظار إلى ما بعد حدوث أضرار ثم معالجتها. ولذلك أصبحت آثار التكيف على الفقر والتوظيف من الأمور المعترف بها، كما يوجد اتفاق حول السياسات التي تكفل حماية الفئات الأكثر تضررا منها وتعزيز قدرة الاقتصاد القومي في الوقت نفسه.

وتنطلق برامج التكيف الاقتصادي من افتراض أنه عندما تنتهي هذه البرامج، بل وربما أثناء تنفيذها، فسوف تؤدي السياسات الاقتصادية السليمة إلى رفع كفاءة الاقتصاد وتمكينه من التنافس في الأسواق العالمية. ويقال أن تحقيق هذا الهدف يتطلب تحمل تكلفة اجتماعية عالية، يجري التخفيف من‌ها عن طريق شبكات أمان تصمم خصيصا لهذا الغرض. ورغم نجاح هذا الأسلوب في بعض الحالات إلا أنه بدأ يصل سريعا إلى حالة أزمة. فهناك حدود للمعاناة التي يمكن فرضها على أي مجتمع. وأكثر المتضررين هم الأضعف، النساء والمسنون والأطفال. ولذلك بدأت ردود فعل اجتماعية وسياسية متزايدة في التجمع، مطالبة بتدارك الوضع حرصا على الحريات التي تنسب إلى النظم الجديدة، سواء الحريات السياسية الديموقراطية، أو الالتزام بحرية السوق. ويشار في هذا الصدد إلى أن هناك حدودا لا توازي بعدها أي مزايا اقتصادية تتحقق، الاضطراب السياسي الذي يترتب عليها والمخاطر التي تتسبب فيها بالنسبة للمكاسب الاجتماعية والحريات المحققة، وتهدد بعودة النظم الشمولية.

وهكذا فإن العالم يعاني الآن من أزمة اجتماعية، بسبب المنهج الذي يرشح للخلاص من عواقب الأزمة الاقتصادية التي تفاقمت خلال الثمانينات. غير أن التعامل مع القضايا الاجتماعية لا يكون بمحاولة وضعها في قوالب واحدة بدعوى أنها تصيب مجتمعات عديدة، بل بمراعاة الخصوصيات، مع أخذ ما يترتب على مصاعب تعانيها بعض مناطق العالم من آثار على باقي العالم في الاعتبار. كما أنه يجب أن تؤخذ في الحسبان الآثار التي تترتب من جراء إتباع بعض الدول أساليب معينة لمواجهة مشاكلها، على نحو ما ذكرناه بالنسبة لمحاولة الدول المتقدمة بناء حلولها للبطالة التي طال عهدها بها بأساليب تنعكس على عنصر العمل وأساليب التعامل مع الفقر في الدول النامية.

وعلى حد قول صومافيا[8]، بدأ الشعور ينمو بالتساؤل حول الحدود الخلقية والسياسية للفقر، وما إذا كان من الواجب اعتبار الفقر أمرا مألوفا وطبيعيا، كان قائما دائما، وأنه أمرا محتوما بالنسبة للتكيف الاقتصادي، أم أن علينا أن ندرك أن هناك حدا أدنى للمعيشة لا يجب ترك أي مخلوق بعيش دونه، وبالتالي فعلينا واجب في هذا الصدد. لقد كانت هناك أمور تعتبر في تاريخ ماضي طبيعية، ولكنها بدت تبدو كريهة مع مضي الزمن. فالرق كان موجودا لآلاف السنين، ولكنه في القرن التاسع عشر فقد قبوله ثقافيا وسياسيا. بالمثل كان تفشّي الجهل بين العامة ظاهرة شائعة عبر التاريخ، ولكن أصبح من المسلمات أن من حق كل فرد الحصول على الأقل على المستوى الابتدائي للتعليم، والكل

يعتبر هذا هدفا واجب التحقيق. صحيح أننا لا نستطيع إلغاء الفقر بقانون، ولكننا سوف نحرز تقدما نحو هذا الهدف إذا ما اعتبرنا الفقر أمرا غير مقبول أخلاقيا.

الكفاءة الاجتماعية

على الرغم من أن التحليل الاقتصادي يعالج الإنسان باعتباره متخذَ قرارٍ اقتصادي، فإنه عندما ينتقل من الفرد إلى المجموع، يهتم بالتدفقات الاقتصادية، ومن ثم بمجمل القرارات المتعلقة بها، وهو ما يؤدي إلى ضمور الإطار المجتمعي. فالتجميع aggregation يدرج الفرد الواحد في عدة مجموعات، تحكم سلوك كل منها قواعد محددة تتعلق بالمتغير الاقتصادي المعني. ومن تفاعل المتغيرات المجمعة على هذا النحو يتشكل اقتصاد معين (منطقة أو دولة أو إقليم أو العالم). وينطوي هذا على تجريد من الأبعاد الأخرى للحياة الإنسانية، التي تترك لموضوعات أخرى. كان هذا نتاجا لتأكيد الصفة الوضعية لعلم الاقتصاد، وتجريده من الأبعاد السياسية التي كان لها شأن في بدايات نشأة العلم، ومن الأبعاد المجتمعية التي دفعت بعض الاقتصاديين القدامى لتناول قضايا مثل العدالة الاجتماعية في دراساتهم[9]. ومع تطوير نظرية القيمة لتفسير سلوك الإنسان كمستهلك، واعتماد قاعدة تناقص المنفعة الحدية، بدأ الاعتقاد يسود بأن النقود، باعتبارها القاسم المشترك، لها منفعة تقل كلما ارتفع الدخل (بما في ذلك الدخل المستمد من امتلاك الثروة)، ومن ثم فإن اقتطاع وحدة منها يكون وقعه أقل للغنيّ عنه للفقير. يتبع ذلك أن نقل هذه الوحدة من غني إلى فقير يعني كسبا صافيا، لأن خسارة الأول أقل من مكسب الأخير، ومن ثم يحقق كسبا صافيا للمجتمع. وانطلقت من هذا دعاوى "اقتصادات الرفاهة"[10] التي حبذت إعادة توزيع الدخل والثروة، من خلال التصاعد في ضرائب الدخل والثروة، وتبنّي برامج خدمات اجتماعية. غير أن هذه النظرة المتضمنة إمكان قياس المنفعة ومقارنتها بين الأفراد أخلت سبيلها إلى مفهوم المنفعة الترتيبية، وجرت الاستعاضة عن المعيار المجتمعي بقاعدة باريتو لأمثلية الوضع عند التوازن[11]. ورغم ما يبدو من تصاعد قوة الفكر النيوكلاسيكي في الآونة الأخيرة، فقد بدأت مؤخرا مراجعات لصحة المنهج الرفاهة القائم على منفعة للمجتمع[12] من خلال إعادة التوزيع.

وأدى تزايد إدراك أهمية البعد الاجتماعي، إلى اتخاذ الجمعية العامة للأمم المتحدة قرار في عام 1992 بشأن عقد قمة عالمية للتنمية الاجتماعية[13]، نص من بين أهدافها على إعلان الالتزام العالمي بوضع حاجات الناس في صلب عملية التنمية والتعاون الدولي وإعطائها أولوية متقدمة في صياغة العلاقات الدولية. كما نص على إيجاد إدراك دولي وخلق آليات تسعى إلى تحقيق التوازن الضروري بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في بيئة تتوجه نحو النمو والتنمية المتكافئة المتواصلة، وطالب بالعمل بأسلوب خلاق على التفاعل بين الوظائف الاجتماعية للدولة، وبين استجابة السوق للاحتياجات الاجتماعية ومتطلبات التنمية المتواصلة. وأشار تقرير الأمين العام للأمم المتحدة إلى اللجنة التحضيرية للمؤتمر إلى أنه لا يمكن تحقيق تنمية اجتماعية في اقتصاد مصاب بالركود أو معرض للتضخم الشديد وعدم الاستقرار. ومع نمو الاعتماد المتبادل بين الدول يجب العمل على جعل البيئة العالمية مواتية لخلق التوظيف وتخفيف الفقر. ولا يمكن تحقيق تحسينات متواصلة في رفاهية

المجتمع بدون نمو اقتصادي، ومن ثم يجري الحديث عن بيئة اقتصادية ممكّنة. وتشير هذه العبارات إلى اعتراف بأن هناك تشابكا بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي، يجعل كل منهما ضرورة للآخر. بل إن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي شاركا في هذا الإدراك العام بأهمية الأبعاد الاجتماعية.

وفي مواجهة ما ينسب إلى الجوانب الاقتصادية من صفة "الكفاءة الاقتصادية" بدأ الحديث خلال الإعداد لقمة التنمية الاجتماعية عما يسمى "الكفاءة الاجتماعية" social efficiency[14]. ومع ذلك فإن الفكر العالمي ما زال بعيدا عن منظور متكامل للتنمية، يعطي الموازين الاجتماعية الكلية والموازين الاقتصادية الكلية وزنا متساويا. فالتنمية الاجتماعية تعتبر قضية رخوة soft issue بالقياس إلى ما تتصف به قضايا التمويل والتجارة والدفاع أو السياسة الخارجية من تحديد. كما تحصل القطاعات الاجتماعية عادة على أولوية منخفضة نوعا في تخطيط التنمية، بسبب الطبيعة غير الملموسة والفترة الطويلة التي تمضي قبل اكتمال عائداتها. ويغلب النظر إلى التنمية الاجتماعية كناتج يحدث تلقائيا إذا تحقق نمو اقتصادي سليم، أو كتكلفة في شكل شبكات أمان لإنقاذ المهمشين والمستضعفين، بما في ذلك الذين يعانون من سلبيات التصحيحات الهيكلية، بينما هي في الحقيقة يجب أن تكون نقطة بدء بذاتها initial component، وشرط أساسي بل وشرط مسبق للاستقرار السياسي والنمو المتواصل. أي أنها ليست مجرد نتيجة لاحقة لسياسات مناسبة، بل شرط مسبق لتنمية اقتصادية ناجحة ولضمان الاستقرار السياسي. فجودة الحكم good governance التي تردد في معرض ضمان سلامة إدارة الاقتصاد تتطلب الربط بين السياسة والاقتصاد والسياسات الاجتماعية على نفس المستوى، في صنع القرارات القومية والدولية. ويستوجب هذا مراعاة سياسات التنمية للموازنة بين الكفاءة الاقتصادية والكفاءة الاجتماعية عن طريق سياسات تنمية متواصلة تهدف إلى تحقيق نمو اقتصادي يقوم على العدالة الاجتماعية[15]. فالمطلوب هو الربط بين الكفاءة الاقتصادية وهي ضرورية، والعدالة الاجتماعية وهي أساس الاستقرار الاقتصادي. كما أن المطلوب هو البحث عن أساليب خلاقة لتحقيق التفاعل بين الوظيفة الاجتماعية للدولة، واستجابة السوق للاحتياجات الاجتماعية، وكذلك دور المجتمع المدني.

وقد أشار التحليل السابق إلى أن تغيير الموقع من خط الفقر، أو من حالة الفقر النسبي، يتوقف على تزويد الفرد بكل ما من شأنه إحداث تغيير في قدرته على تحسين دخله الشخصي بما يقربه من المتوسط العام، سواء عن طريق إتاحة فرص التوظيف المنتج، أو امتلاكه أصولا تعزز تلك القدرة، وهو ما يؤكد أهمية التدقيق في نمط توزيع الدخل والثروة معا. ولذلك فمن المهم الربط بين القنوات المختلفة التي تساهم في رفع تحصيل الفرد لنوعية أفضل من الحياة، بما في ذلك تعزيز قدرته على مواجهة الفقر والوقاية منه. فهناك أولا الدعم الذي يتلقاه من أسرته، ومن مجتمعه المحلي، كما أن هناك المساعدات التي يتلقاها من منظمات أهلية، ومن منشآت الأعمال، ومن الدولة. ولذلك فإن السياسات الكلية يجب أن تعالج أوضاع الفقراء بصورة مباشرة، وكذلك تصرفات المؤسسات الأخرى ذات العلاقة، خاصة وأن متطلبات الكفاءة الاقتصادية تحد في الواقع من كفاءة الاعتبارات الاقتصادية.

فالاعتماد على القطاع الخاص يتصف بالتحيز في تخصيص الموارد، نظرا لأنه يميل إلى توجيه اهتمام المجتمع والسياسات الكلية نحو من يملكون قدرة على اتخاذ قرارات تؤثر في النشاط الاقتصادي الكلي وليس إلى الفئات شديدة الاحتياج. كما أن هناك قيودا طبيعية على السوق في الكفاح ضد الفقر، فضلا عن أنها تجيز ممارسات قد تكون ضارة بالبيئة، وتعجز عن تحقيق تكافؤ في التوزيع المكاني للإنتاج، حيث تؤدي إلى تغليب الوفورات الخارجية التي تدفع النشاط الاقتصادي إلى التركز بعيدا عن المناطق الفقيرة. من جهة أخرى يتزايد الاعتراف بوجود حدود للعمل الحكومي والإدارة الاقتصادية السليمة، بما في ذلك إعطاء وزن كاف للاعتبارات الاجتماعية للتأثير على مستويات الإنفاق الحربي، والسياسات المالية والنقدية المسئولة والسياسات الاجتماعية الإيجابية. من جهة أخرى فإنه يؤخذ على البرامج الاجتماعية أنها غير موجهة إلى المستحقين فقط، الأمر الذي يؤدي إلى تبديد للموارد بسبب إساءة الاستخدام من جانب المنتفعين غير المستحقين، كما أنه ينشئ لدى المنتفعين نوعا من التواكل ويؤدي إلى الحد من المبادرات الفردية. ويزداد حجم هذا التبديد بسبب ارتفاع معدلات الفقر والبطالة السائدة حاليا في مختلف المجتمعات، وتجاوزها تلك التي صيغت السياسات التقليدية للرعاية في ظلها.

وتقوم النظرة التي وتعترف بالعلاقة التكاملية بين الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتنمية على تفادي تطبيق منطق السوق على تنظيم المجتمع في مجمله، بإيجاد موازنة بين دافع الربح والقيم غير الربحية. ويتطلب هذا التركيز على الناس ودورهم في التنمية، ومن ثم لا يجب الاقتصار على البحث عن حلول تزيد من اعتماد الفقراء على المجتمع، بل يجري العمل على تمكينهم من المساهمة في إنتاجية المجتمع باعتبار أنهم يشكلون موارد للتنمية غير موظفة بالكامل، وهو ما يتضمن الأدوات ذات الطبيعة التنموية العامة، مثل برامج التعليم والصحة وحماية والبيئة والإسكان والسكان.

ولا يعني كون المجتمع مسئولا عن الفقراء، سواء نتيجة مساهمة ممارساته في تعميق ظاهرة الفقر وامتدادها، أو لواجبه في التصدي لها، أن الفقراء كفئة يتصرفون بسلبية تامة. فالواقع أنهم كأي فئة اجتماعية أخرى تحاول أن تعالج أوضاعها وفقا لإمكانياتها الذهنية والنفسية والمادية، أو يمكنها ذلك. ولعل ظاهرة العشوائيات أحد الدلائل الهامة على ذلك، والتي تعكس كيف يجتمع الموقف السلبي للمجتمع والتصرف الإيجابي للفقراء في توليد أوضاع مجتمعية ضارة بالاثنين، وبالتنمية المتواصلة. وبوجه عام يميل الفقراء للتجمع في مناطق تتناسب في مستوياتها المادية مع إمكاناتهم المحدودة، إذا اتخذ الفقر صيغة أكثر دواما، أو إذا أصاب الركود منطقة بعينها فأحالها إلى منطقة فقيرة. وفي هذه الحالة لا تتغير فقط أنماط المعيشة التي تفرض نفسها على مختلف الشرائح، بما في ذلك توارث الفقر من جيل لآخر، بل إن أنماط الإنتاج وطبيعة المنتجات تتبدل على نحو يناظر في هامشيته الاقتصادية هامشية أصحابه الإنتاجية. وقد عني علم الاقتصاد ببيان كيف يختلف السلوك الإنساني عند مستويات الدخل الدنيا عنه في المستويات العليا، وكيف يميل في الأولى إلى تفضيل السلع منخفضة النوعية بسبب رخصها، أو ما يسمى السلع الرديئة inferior goods، وكيف يتحول عنها إلى

السلع العادية عندما ينتقل إلى مستويات دخلية أعلى. والقضية التي تعنينا هنا هي مدى استجابة الأنشطة التي تنشأ في مناطق معينة نتيجة تركّز الفقر فيها، للسياسات الكلية التي تبنى على أساس أنماط السلوك العادية، وبافتراض أن دوال الإنتاج المطبقة تمثل الاستخدام الأفضل لعناصر الإنتاج المتاحة. ويؤدي ترك هذه الأنماط تتفشى إلى نوع من الازدواجية duality، الذي ترتفع تكلفة التخلص منه مع مضي الزمن. يذكر في هذا الصدد تردي نوعيات الإنتاج في ظل الحماية المفرطة، وانتشار الوحدات الإنتاجية ذات الاقتصاديات المتردية، والتي يتعين التخلص منها عند محاولة النهوض بأوضاع الاقتصاد. ولعل فيما فعلته ألمانيا الغربية بمصانع ألمانيا الشرقية رغم التقدم الصناعي الذي كانت هذه الأخيرة قد حققته، وما ترتب على ذلك من انتشار البطالة وارتفاع تكلفة إعادة تأهيل الاقتصاد الألماني الشرقي، ما يوضح ارتفاع التكلفتين الاقتصادية والاجتماعية لعدم تدارك الفقر منذ البداية.

تطور الفكر العالمي بشأن قضايا التوزيع الفقر

رأينا أن الفكر السائد في الخمسينات تأثر بمقولة العلاقة بين تباين الدخل ومعدل النمو، استنادا إلى التحليل الذي أجراه كوزنتس للبيانات على الأجل الطويل. ومن ثم كان الفقر لا يشكل أمرا جديرا بإثارة القلق، باعتبار أنه سوف يتراجع في الأجل الطويل. وكان المطلب الأساسي للدول النامية، والذي عبرت عنه منظمة الأنكتاد في الستينات، هو تزويدها بقدر كاف من الموارد، المالية والمعرفية، يلزم لإحداث "تعديل (أو ما يسمى تكيف) هيكلي" structural adjustment في اقتصاداتها إلى الصورة المنشودة. وقد أكد **ميثاق الجزائر** الصادر في الدورة الثانية للأنكتاد في 1968، أنه رغم أن مسئولية تنمية الدول النامية تقع على هذه الدول أولا، إلا أن هذا لن يكفي لتمكينها من تحقيق أهداف التنمية بالسرعة الواجبة ما لم تساعدها الدول المتقدمة بتقديم المزيد من الموارد المالية وإتباع سياسة تجارية أكثر ملاءمة لها. وفي هذا الإطار كان على الدول المتقدمة أن تحقق تحويلات بحدود 1 % من دخلها القومي إلى الدول النامية، تتضمن مساعدات تنموية رسمية بحدود 0.7 % منه، وتيسيرات في شروط القروض التي تقدم لتمويل مشروعات التنمية، وفي الوقت نفسه تعمل على تصحيح هيكل التجارة الخارجية بما يوقف تدهور نسب التبادل معها، كما تساعدها في نقل التكنولوجيا إليها. وكانت هذه كلها شروطا لتمكين الدول النامية من تحقيق أهدافها التنموية. غير أن وثيقة استراتيجية التنمية لعقد التنمية الثاني الصادرة عن الجمعية العامة في بداية السبعينات (1970/10/24) لاحظت استمرار معاناة الملايين من الدول النامية من انخفاض مستوى المعيشة، وسوء التغذية ونقص التعليم والبطالة، والافتقار إلى الكثير من الطيبات الأساسية basic amenities للحياة، وأنهم يعيشون في فقر مجحف abject poverty. كما رصدت اتساعا في الفجوة بين العالم المتقدم والعالم النامي، الأمر الذي يصعّد من حدة التوتر الدولي. وفيما يشير إلى القلق من حركات تمرد الطلبة في أوروبا (عام 1969) أكدت الوثيقة على أهمية العمل على تحقيق الرفاهة والسعادة للأجيال المقبلة فضلا عن الجيل الحالي.

ومن ثم حددت **وثيقة استراتيجية العقد الثاني** الهدف النهائي للتنمية بأنه إجراء **تحسين متواصل في رفاهية الفرد وإيصال المنافع للجميع**. فإذا استمرت ظواهر تحقيق مزايا للبعض غير مستحقة، وتباين في الثروة، وغياب للعدالة الاجتماعية، فإن التنمية تكون قد عجزت عن تحقيق الهدف الأساسي لها. ذلك أن التنمية هي المدخل الضروري إلى تحقيق **السلام والعدل** peace and justice، وهو الشعار الذي تبناه المجتمع الدولي، وسعى به إلى إغلاق باب الحروب والصراعات التي هددت البشرية. ومن ثم كانت هناك ضرورة لتسريع النمو في الدول النامية، بالعمل على مضاعفة دخل الفرد فيها خلال عقدين، وهو ما يقتضي نموه سنويا بمعدل 3.5 %، وذلك بتبني معدل نمو 6 % للناتج الإجمالي. أي أن تقريب الفوارق بين الدول كان السبيل إليه هو تسريع النمو وتحقيق تعاون دولي جاد. غير أن السرعة في النمو كان لا بد أن يصحبها توزيع أكثر عدالة للدخل والثروة، بغرض تحقيق كل من العدالة الاجتماعية وكفاءة الإنتاج، ورفع التوظيف بدرجة كبيرة، وتحقيق قدر أكبر من ضمان الدخل، وتوسيع وتحسين إمكانيات التعليم والصحة والغذاء والإسكان والرفاهة الاجتماعية وحماية البيئة. وكل هذه العناصر شروط محددة للتنمية، كما أنها نتائج مترتبة عليها. وحدد العقد سنة 1972 موعدا لبلوغ المعونات نسبة 1 % المقررة، أو سنة 1975 على الأكثر، مع اختيار هذه الأخيرة تاريخا لبلوغ نسبة 0.7 % المقررة للمساعدات الرسمية.

بعبارة أخرى بدأ الفكر العالمي يُعنى **بعدة أبعاد لعملية التوزيع:**

- الأول التوزيع بين الدول، وما يعنيه من تحويلات للموارد وتصويبٍ لحركة التدفقات الاقتصادية، المالية والتجارية والمعرفية، مع ضمان توجيه هذه الموارد الوجهة السليمة للتنمية. ويتضمن هذا تشجيع وفود الاستثمار الأجنبي المباشر، مع مراعاة فاعليته بتوجيهه إلى مجالات الأولوية التي تحددها الخطط التنموية للدول المتلقية. ونبهت وثيقة العقد إلى ضرورة تحسين ترتيبات التنبؤ بأزمات المديونية حتى لا يتجاوز الاقتراض الأجنبي حدودا يتحول بعدها إلى ظاهرة انفجارية.
- والبعد الثاني للتوزيع هو التوزيع داخل الدولة، بعد أن اتضح أنه تعرض إلى ازدياد التباين، وأسفر عن تصاعد أعداد الفقراء وتردي أحوالهم. ولم يكن الأمر يقف بالتوزيع الداخلي عند حسن توزيع الدخل النقدي، بل كان هناك شرط بأن يصحب ذلك توزيع الإنفاق النهائي على نحو فعال من حيث تعظيم الاستفادة من التنمية وتعزيز القدرة على مواصلتها.
- والبعد الثالث هو التوزيع بين الأجيال، حيث اتضح أن الجيل التالي وهم الشباب لا يجدون لأنفسهم مكانا مناسبا في نطاق الانشغال بمشاكل الجيل الحالي.
- فضلا عن ذلك أشير إلى نوع آخر من التوزيع، ينصب على تحصيل العلم والتكنولوجيا، وذلك من خلال تعاون دولي يهيئ للدول النامية مشاطرة الدول المتقدمة حصيلة ما وصلت إليه فيهما.

وخلال العقود المتتالية، كانت الوثائق تبدأ بالإشارة إلى أن الجانب الكبير مما تضمنه العقد السابق لم يتحقق، وأن الفجوة بين العالمين المتقدم والنامي قد اتسعت، ويتحدد معدل أسرع للنمو، بلغ 7 % في العقدين الثالث والرابع، وهو ما يكفي لمضاعفة دخل الفرد في 15 سنة، مع تحسين في معدلات

الادخار، يصحبه تجاوز التصدير معدل نمو الناتج الإجمالي، وإبقاء نمو الواردات دونه، تحقيقا لمزيد من الاعتماد على الموارد الذاتية. وفي الوقت نفسه تكررت المطالبة بالتعجيل بتحويل الموارد من الدول المتقدمة، نظرا لأن الإنجاز ظل دون نصف الأهداف المحددة، وهو ما أدى إلى إحداث ضغط على موارد الدول النامية، زاد من صعوبة تدبير ما يلزم للجمع بين احتياجات التنمية ومتطلبات العدالة الاجتماعية. ولا يعني القصور الذي حدث في تحقيق أهداف العقود المتتالية فشلا مطلقا للتنمية في الدول النامية. فقد فاقت معدلات النمو فيها ما تحقق في الدول المتقدمة. ومع ذلك شهدت السبعينات ظاهرة عكسية، إذ أدت مناهج التنمية المطبقة إلى تفاقم الفقر بدلا من تراجعه. وعبر البنك الدولي عن ذلك بالقول بأن افتراض حدوث التساقط من الدخل الكلي الأعلى إلى مختلف فئات الدخل بشكل تلقائي trickling-down effect غير صحيح. وكان معنى هذا أن النمو المتحقق عجز عن أن يوفر للجميع حاجاتهم الأساسية، ومن ثم جرت سلسلة من المراجعات تناولت مناهج التنمية والأهداف التي تبنتها، كما شهد المجتمع العالمي حوارا حول النظام الاقتصادي العالمي والنظام النقدي الدولي. وقاد البنك الدولي بقيادة مكنمارا حملة التحذير من تزايد "**الفقر المطلق**"، ومن الجري وراء سراب تعظيم معدلات نمو دخل الفرد، بغرض اللحاق بالمستويات التي حققتها الدول المتقدمة. فمن الوجهة الحسابية لا تستطيع إلا قلة من الدول النامية تحقيق هذا الهدف خلال قرن أو ربما عشرة قرون. وبالتالي فإن **الفقر المطلق يتفرع عن أمرين**: الفقر النسبي المستمر للمجتمع في مجمله؛ وحرمان نسبة هامة من السكان من القدرة على تلبية حاجاتهم الأساسية. وبالتالي فهناك حاجة للإجابة على سؤالين: الأول يتعلق بإعادة صياغة هدف التنمية الأساسي، وما يشتق منه من أهداف تفصيلية. والثاني هو، إلى أي حد تتعارض إعادة التوزيع لتصحيح عجز عملية التساقط عن التحقق تلقائيا مع تواصل النمو بمعدلات مرتفعة ؟ وقد جاءت الدراسة التي أجراها تشنري مع آخرين بتكليف من البنك الدولي مؤكدة أنه لا يوجد تعارض بالضرورة، بل يظل النمو ممكنا مع إعادة التوزيع. ويكمل هذا أن تولي استراتيجية التنمية اهتماما أكبر بتلبية **الحاجات الأساسية**. ومن ثم تحول الحوار إلى مناقشة مفهوم هذه الحاجات، وطبيعة الهيكل الاقتصادي القادر على تلبيتها على نحو يقلل من عبء عملية إعادة التوزيع. فمن ناحية أثير اعتراض على منهج الإحلال محل الواردات من زاويتين: الأولى أن هذا كان يعكس هيكلا للطلب ينحاز لفئات الدخل الأعلى، التي أدى تطلعها إلى محاكاة أنماط العيش السائدة في العالم المتقدم إلى تشويه هيكل الاستيراد. والثانية أنه يدفع البنيان الاقتصادي إلى استنساخ البنيان السائد في الدول المتقدمة. ومن ثم فإن استكمال التوجه نحو الداخل inward orientation كان يتطلب **تعديل هيكل كل من الطلب العرض** (الإنتاج والاستيراد) معا. أي أنه كان لا بد من العمل في نفس الوقت على تعديل دوال التفضيل الاستهلاكي المجتمعية والفردية. واختلفت الاجتهادات في هذا الشأن:

- فالبنك الدولي طالب بإعادة ترتيب الأولويات القطاعية بما يتفق ودرجة إلحاح الحاجات، والتخلي عن فروع إنتاج المنتجات الحديثة الموجهة لإشباع فئات محدودة الحجم، خاصة وأن اقتصادياتها لا تصلح في الغالب لهذا النوع المحدود من الطلب، وإعطاء اهتمام أكبر للأنشطة ذات الإنتاج

الجماهيري، وفي مقدمتها الزراعة التي تراجعت للحد الذي جعل من الدول النامية مستوردة للغذاء من الدول الأكثر تقدما، بدلا من تصديره إليها، والنهوض بالبنية الارتكازية والخدمات الأساسية.

- أما منظمة العمل الدولية، التي تعتبر مسئولة عن الفقراء، بحكم أن غالبيتهم من العمال، المشتغل منهم والمتعطل، فقد سعت إلى بناء الاختيارات على توجهات تكفل اتساق مستوى معيشة فئات الدخل الدنيا وتوفير فرص العمل لهم، مع تحسين أجورهم ونظم الضمان لهم.
- وتجاوزت بعض المدارس الأمريكية اللاتينية، وفي مقدمتها مؤسسة باريلوتشي، الإطار الفئوي واهتمت بالإطار المجتمعي، كما ضمت إلى الحاجات المادية حاجات أخرى معنوية تتعلق بحقوق الإنسان التي لا تستقيم إلا بتصحيح التنظيم المجتمعي. وفي محاولة لانتخاب مؤشر للنمو أفضل من متوسط دخل الفرد، اختير توقع الحياة عند الميلاد.

وكانت هذه كلها اختيارات تسير في اتجاه التحول من التنمية المركزة على الهيكل الاقتصادي إلى التنمية البشرية، التي تجمع بين الأبعاد المختلفة بصورة متوازنة.

وهكذا كرر **العقد الثالث للتنمية** (1980/12/5) المطالبة بتقليص الفجوة الدخلية بين مجموعتي الدول، وطالب في الوقت نفسه بالقضاء على الفقر والتبعية eradication of poverty and dependency مؤكدا ضرورة العمل على تعزيز الكرامة الإنسانية promotion of human dignity، وهو ما يتطلب تحسينا متواصلا لرفاهية السكان جميعا، على أساس مساهمتهم الكاملة في عملية التنمية (جانب العرض) والتوزيع العادل للمنافع المتحققة منها (جانب الطلب). وتعتبر وثيقة العقد أن النمو الاقتصادي والتوظيف المنتج والعدالة الاجتماعية عناصر أساسية للتنمية، ولا تنفصل عن بعضها البعض. وكان معنى هذا أن النمو الاقتصادي، رغم كونه شرطا ضروريا للعنصرين الآخرين، لا يكفي بحد ذاته لتحقيقهما. وفي ظل الاضطرابات التي أخلت بالنظام الاقتصادي العالمي وأفضت إلى استمرار الركود التضخمي الذي أثر سلبا على الدول المتقدمة وامتدت آثاره إلى باقي دول العالم، بقيت أهداف تحويل الموارد بعيدة عن التحقيق، مما جعل العقد الثالث يطيل أجلها إلى 1985، أو ربما 1990، ويوصي بزيادة الموارد التي تقدم بشروط تجارية (غير ميسرة). وفي الوقت نفسه أوصى الدول النامية بالاهتمام بالاعتماد الجماعي على النفس collective self-reliance، كوسيلة لتسريع نموها وإقامة نظام اقتصادي دولي جديد، من خلال إعادة هيكلة العلاقات الاقتصادية الدولية على نحو يخفض من درجة اعتمادها الخارجي وتعرضها. وواضح أن لغته تأثرت بالدراسات والنظريات التي بدأت تروج في العالم الثالث، والتي دعت إلى حوار الجنوب/ الجنوب بعد أن تعثر حوار الشمال/الجنوب.

وهكذا اعتمد المجتمع العالمي تخفيف الفقر والقضاء عليه وتحقيق توزيع عادل لثمار التنمية كأهداف أساسية للتنمية. ويرتبط بذلك السعي إلى التخلص من نقص التوظيف والبطالة التي تفاقمت حدتها؛ والعمل على تحقيق التوظيف الكامل بحلول عام 2000؛ وعلى توفير فرص العمل المنتج للملتحقين الجدد بسوق العمل، واتخاذ إجراءات لصالح الشباب ومنع تشغيل الأحداث؛ وعلى التوفيق بين رفع الإنتاجية بصورة مستمرة وزيادة التوظيف في القطاعات المختلفة. كذلك حظيت قضايا البيئة

بقدر أكبر من الاهتمام، بما في ذلك **العواقب البيئية للفقر والتخلف**، وبخاصة تردّي الأوضاع البيئية في الأحياء الحضرية الفقيرة، وفي المناطق الريفية المصابة بالركود، وتحسين الأوضاع المعيشية للعمال، بما في ذاك تحسين فرص تملك الأرض والحصول على الائتمان والمعرفة، وهو ما يدعو إلى تشجيع التعاونيات الإنتاجية فضلا عن الاستهلاكية. وإلى جانب التأكيد على النهوض بتنمية الموارد البشرية، أعطيت **مؤشرات نوعية الحياة** التي تتأثر سلبا بانتشار الفقر وحدة تباين توزيع الدخل، اهتماما خاصا، بما في ذلك مشاكل الأمية وارتفاع معدلات وفيات الأطفال وسوء أحوال السكن وتوفير الحاجات الأساسية للأطفال.

ورغم هذا التحديد الواضح لأهداف التنمية والتحذير من تفاقم المديونية، فإن عقد الثمانينات أطلق عليه اسم "**العقد الضائع بالنسبة للفقراء**". ورغم أن بعض الدول حديثة التصنيع حققت إنجازات ملموسة، فإن معدل نمو الناتج الإجمالي خلال هذا العقد تراجع إلى 3 % مقابل 5.5 / خلال العقدين السابقين، واستمرت الفجوة بين الدول المتقدمة والنامية في الاتساع، وتدهورت مستويات المعيشة وانتشر الفقر المدقع وتردت مستويات مؤشرات نوعية الحياة في كثير من الدول النامية. ولذلك جرى التأكيد في **استراتيجية العقد الرابع** على اتخاذ ما يلزم لتحقيق هدف النمو وهو 7 %، وبخاصة تعبئة المدخرات وحفز الاستثمار وتحسين العائد عليه، والعمل على احتواء الضغوط التضخمية التي تعرقل آثارها السلبية الاقتصادية والاجتماعية مسار التنمية، وذلك من خلال انضباط في المجالات النقدية والمالية، يعزز استقرار الأسعار ويحقق التوازن الخارجي، والمحافظة على سعر صرف واقعي تجنبا لتكرار تخفيض سعر العملة الوطنية، لما له من آثار سلبية على الاستقرار الاجتماعي وعلى شروط التبادل. ومع ذلك فإن النمو الاقتصادي، رغم ضرورته لتوسيع قاعدة الموارد، فإنه لا يضمن توزيعا لمنافعه بصورة عادلة، أو حماية وتطوير البيئة المادية. وإذا استمر الفقر أو زادت حدته، وأهملت الشؤون الإنسانية، فسوف تتفاقم الضغوط السياسية والاجتماعية وتهدد الاستقرار خلال التسعينات وما بعدها. بالمثل إذا تزايد الإضرار بالبيئة وتدهورها فسوف تضار قاعدة الموارد في الدول النامية، ويصبح من المتعذر مواصلة التنمية الأمر الذي ينتقص من رفاهية سكانها. وبناء عليه أكدت وثيقة العقد الرابع على أن تعطي استراتيجية التنمية في التسعينات اهتماما للسياسات والإجراءات اللازمة لتخفيف الفقر وتنمية الموارد البشرية ورعاية البيئة، وما يتصل بذلك من ضبط النمو السكاني وإزالة الجوع، بما يحقق تحسنا ملموسا في ظروف الإنسان في كل مكان يقرن النمو الاقتصادي بالرفاه الإنساني. وسوف نعرض في القسم الرابع السياسات التي أفضى إليه هذا التطور في الفكر العالمي.

قياس الفقر

يجري الاعتماد في قياس الفقر عادة على أعداد الفقراء بالإشارة إلى مستوى معين **للدخل**، يحدَّد بصورة اعتبارية لكل دولة، ثم يصحح وفق معدلات التضخم. غير أن الحديث عن مظاهر الفقر يستند إلى مؤشرات تستمد من **الاستهلاك** الذي يحققه هذا الدخل، مثل التغذية وتوقع الحياة، ومعدل وفيات الأطفال، والأمية، والمرض، والتعليم، التي يمكن استخدامها في التعرف على الأشخاص الذين يعيشون

دون مستوى مقبول في كل مجتمع. ويتسبب الفقر في إحداث ضغوط ليس فقط على الرفاهة المادية للفقراء، بل إنه يحرمهم أيضا من الجوانب الكيفية غير المادية لحياة رغدة. هذه المظاهر الأخرى لا تقل أهمية عما سبق، وإن كان يصعب قياسها، خاصة بالنسبة للفرد، مثل فقدان الأمان بسبب الجرائم ومظاهر العنف الأخرى، والاضطهاد السياسي أو الثقافي، والقيود الأخرى على الحقوق والحريات الأساسية للإنسان. وكل من هذه الأمور تعتبر أسبابا للفقر المعرف على أساس الدخل، ونتائج له في نفس الوقت، فضلا عما لها من أهمية بحد ذاتها. وإذا كان مقياس الدخل وما يوفره من إشباع استهلاكي يتفق ومفهوم الفقر المستمد من المنظور الاقتصادي للنمو، فإن الظواهر الأخرى التي ذكرناها أعلاه تعني تجاوز الفقر من المنظور الإنساني هذا المفهوم الاقتصادي، ويجعل معالجة الفقر أحد المحاور الرئيسية في تحقيق التنمية البشرية. ومرة أخرى يتضح مدى تداخل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية الذي سبقت الإشارة إليه.

الخلاصة

يسود بعض مدارس الفكر الاقتصادي اعتقاد أن تباين توزيع الدخل لا يتعارض مع سلامة الأداء الاقتصادي، بل قد يكون ضروريا لتدبير التمويل اللازم للنمو. ويستند في ذلك إلى دراسات تطبيقية نشير إلى أن هذا التباين يميل إلى التناقص مع اطراد النمو. وتعرف النظرة الاقتصادية الفقر بأنه نقص في الدخل ومن ثم في الإشباع الاستهلاكي عما يحققه الاستهلاك الضروري، وبدأ مؤخرا إعطاء مزيد من اهتمام لتوزيع الثروة أيضا. ويرفض الفكر النيوكلاسيكي التدخل المبكر في هيكل الأسعار التوازنية، بما في ذلك أسعار عناصر الإنتاج التي تحدد توزيع الدخل، بدعوى أن هذا يتعارض مع متطلبات التوظيف الكامل. وتذهب نظريات أخرى إلى قبول حدوث توازن اقتصادي دون المستوى الكامل للتشغيل، بينما يرى الجميع أن التوازن يمثل وضعا أمثل، بدليل أنه ينشئ وضعا لا يسعى أحد لتغييره. ويُظهر هذا قصور المنظور الاقتصادي وما يدعيه من تغليب ما يسمى الكفاءة الاقتصادية، فضلا عن إهماله أن الفقر ينطوي على حرمان الفقراء من مظاهر أخرى لنوعية الحياة الإنسانية الكريمة، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويقود هذا إلى الاقتراب من مفهوم التنمية البشرية، وإلى ضرورة تحقيق ما يسمى "الكفاءة الاجتماعية". وتلعب ملكية الأصول دورا مزدوجا كشبكة أمان وكعامل مشاركة في التنمية، وبوجه خاص التراكم المعرفي الذي يتزود به الفرد فيساعده على الاستهداف الذاتي وأن يساهم من خلاله بعطاء يفيد المجتمع، مما يضفي أهمية خاصة على النهوض بالتنظيم المجتمعي.

وقد بدأ الشعور يتزايد بخطورة الفقر وتحوله إلى أزمة اجتماعية عالمية لأسباب بعضها له صفة محلية والآخر له طابع دولي. وتشير مراجعة الفكر العالمي، وبخاصة موقف المجتمع العالمي المعبر عنه في وثائق عقود التنمية المتتالية، وكذلك التقييمات التي أجراها البنك الدولي، إلى أن إهمال جانب التوزيع في خطط التنمية كان مسئولا عن ازدياد الفقر بنوعيه المطلق والنسبي. وأوضحت المتابعة تزايد تفاوت التوزيع بين الدول، وداخل الدولة، وبين الأجيال، وكذلك في مجال العلم والتكنولوجيا.

وتعددت الآراء بشأن تعديل مناهج التنمية، وكيفية التعامل مع الفقر. ورغم الاتفاق على ضرورة بذل جهود وطنية وتعاون دولي لتعزيز التنمية، فقد عجزت الجهود المبذولة على مدى أربعة عقود عن تحقيق أهدافها، وتفاقمت الأوضاع بسبب اضطرابات السبعينات، وتحوُّل الثمانينات إلى عقد ضائع للفقراء، ثم التركيز على الجوانب الاقتصادية في برامج التكيف الهيكلي وإهمال الأبعاد الاجتماعية، الأمر الذي دفع الأمم المتحدة إلى عقد قمة تنمية اجتماعية، كان الفقر على رأس موضوعاتها. وأظهرت الدراسات التي أعدت في إطارها قصور القواعد الحاكمة للقطاع الخاص وحرية الأسواق عن توجيه الإجراءات اللازمة لمكافحة الفقر، في الوقت الذي يتغير فيه دور الدولة.

القسم الثالث - تطورات السياسات الكلية

تتطور أدوات السياسات الكلية وفقا لتطور الأهداف التي تتبناها المجتمعات المعنية، ووفقا لتطور النظريات الاقتصادية السائدة، التي تتأثر بدورها بطبيعة القضايا التي يعنى بها المجتمع ومدى فاعلية السياسات التي جرى تطبيقها في الماضي. وسوف نتناول في البداية التطور الذي مرت به السياسات الكلية في الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة التي سيطرت أدبياتها على الفكر الاقتصادي، خاصة في الآونة الأخيرة. ونتناول بعد ذلك التطور الذي مرت به الدول النامية، وبخاصة بالنسبة لعملية التنمية، مع التركيز على الموقف من قضايا التوزيع والفقر. وبعد ذلك نعرض التطور الذي مرت به مصر خلال العقدين السابقين، حيث تجمعت في أولهما العوامل التي تطلبت إحداث إصلاح اقتصادي، وتركزت السياسات في الثاني على هذا الإصلاح، ومعالجة ما يترتب عليه من آثار.

أولا – تطور معالجات السياسات الاقتصادية الكلية في الدول الرأسمالية المتقدمة

ليس القصد من دراسة السياسات الاقتصادية الكلية في الدول الرأسمالية المتقدمة محاولة التأريخ لهذه السياسات منذ نشأتها، بل الهدف هو بيان كيف أن جذور كثير من السياسات التي تتردد المناداة بها اليوم تستمد من حقبة ماضية، وأن الانتقادات التي توجه إلى بعضها تستند أحيانا إلى اختلافات في تفسير التقلبات الاقتصادية وبخاصة الدورية. من جهة أخرى، يبدو أن هناك عودة إلى سياسات سابقة، تعود إلى ما قبل تفجر أزمة الثلاثينات بأبعادها العميقة، والتي نسب البعض إليها مسئولية تفاقم الأزمة عند نشوبها. فقد شهدت تلك الفترة العمل على جبهتين شبه منفصلتين في السياسات، انصبت إحداهما على اختيار نظام نقدي مناسب، تراوح بين الأخذ بنظام معدني، يقوم أساسا على قاعدة الذهب، وبين نظام الصرف به، مباشرة أو بأسلوب غير مباشر. وانشغل الثاني بالجانب المالي، إذ أنه رغم كون الدولة مسئولة عن إدارة النظام النقدي، فإن سياساتها المالية انحصرت في واجباتها كدولة حارس، وفي مساندة النشاط الاقتصادي الموكل إلى قطاع الأعمال، بإجراءات مالية حمائية، وبإدارة سعر الصرف على نحو يشجع من التصدير ويحد من تدفق الواردات. وكان لذلك كله آثار سلبية على الاقتصادات الأخرى حيث قاد إلى عرقلة التبادل الدولي حد من نموه، فظهرت الدعوة القائلة بأن "التجارة محرك النمو".

بالمقابل كانت الموازنة العامة هي المسئولية الأساسية للحكومات، وتعنى في المقام الأول بتحديد القواعد التي يتم بموجبها إقرار مصادر الإيرادات وأحجامها، وتعيين أوجه الإنفاق وأولياتها، في ظل ارتضاء حدود معينة للدولة ووظائفها، وخضعت بالتالي إلى قواعد علم "المالية العامة" الذي ظهرت الحاجة إليه بعد أن تراجع علم الاقتصاد عن صيغته الأولى كعلم للاقتصاد السياسي، وانشغل بوضع القواعد اللازمة لتسيير نشاط قطاع الأعمال على المستويين الوحدي (المايكرو) والكلي (الماكرو). وكان من الطبيعي أن ترتبط السياسات الخاصة بالمالية العامة بتحقيق أهداف محددة ترتبط بمسئوليات الدولة، وهو ما جعل مناقشة هذه السياسات تتم بصورة جزئية في إطار الأهداف المتوخاة من كل منها، بينما اهتمت السياسات المالية الكلية بالإجماليات، ومدى تأثيرها على مستوى النشاط الاقتصادي

الكلي. وطالما ظل الفرض الأساسي هو أن أوضاع الاقتصاد تستقيم إذا أطلق العنان لقوى السوق، فإن قطاع الأعمال، وهو المسئول عن جانب العرض، سوف يسعى بشكل عام إلى تحقيق التوظيف الكامل، شريطة ألا يجري تدخل إداري في الأسعار، سواء أسعار السلع أو أسعار خدمات عناصر الإنتاج، وبخاصة الأجور، ينعكس سلبا على معدلات الأرباح. ومن ثم فإن التقلبات الدورية تعني في الواقع تقلبا حول مستوى التوظيف الكامل، وعلى الدولة أن تتخذ من السياسات ما يحد من مدى الابتعاد عنه.

وهكذا فإن دراسة تطور عملية رسم السياسات الكلية، وموقفها من قضية التوزيع والفقر، تتطلب التعرف على الأهداف الرئيسية المألوفة لهذه السياسات وتطورها، والمعايير والمؤشرات التي تستخدم في التعرف على القضايا موضع السياسات ومتابعة آثارها، ثم بيان الأدوات التي شاع استخدامها، وفي ضوء ذلك عرض التطور في السياسات ووضعها في أطرها الموضوعية.

(1) تطور أهداف السياسات الاقتصادية الكلية

خلال سيطرة ظاهرة التقلب الدوري على الحياة الاقتصادية، واتخاذها أبعادا فلكية أثناء العقدين الثالث والرابع من القرن العشرين، كان التفكير السائد هو أن هذه التقلبات تتحكم في مستويات الدخول بوجه عام، وفي قدرة الاقتصاد على تحقيق التوظيف الكامل خلالها، باعتبار أن الأصل هو اكتمال التوظيف، فإذا جرى الابتعاد عنه بسبب التعرض إلى موجات الركود، فإن هذا لا يمثل قضية إنسانية بقدر ما يعكس صفة لصيقة بالنظام الرأسمالي، يتوجب على السياسات الاقتصادية الكلية أن تتصدى لها. ومن ثم فإن أصولَ كثير من السياسات الكلية التي تجري مناقشتها حتى يومنا هذا تعود إلى هذه الظاهرة. بل إن الفلسفة التي قام عليها عمل صندوق النقد الدولي عند نشأته بنيت على مساندة الدول الرأسمالية في إتباع سياسات لمواجهة التقلبات الدورية counter-cyclical تتصف بالفاعلية حتى لا يؤدي استمرارها إلى انتقال آثارها إلى اقتصادات أخرى، وفي نفس الوقت لا تنطلق من منطق التخلص من الأزمات بإلقاء تبعاتها على الآخرين، وهو ما أطلق عليه خلال الثلاثينات اسم "سياسات إفقار الجار" beggar-my-neighbour policies.

لذلك كان الهدف الرئيسي الذي انشغل به الفكر الاقتصادي في البداية هو تحقيق **استقرار الأسعار**، وكان أهم تطبيقات هذا الهدف يتعلق بمعالجة التقلبات الدورية. وفي هذا الإطار نشأ مفهوم **التثبيت** stabilization، بمعنى إزالة الانحرافات عما يعتبر مستوى عاديا (أنظر البند الخاص بوظائف الدولة، فقرة 7)، وهو في هذه الحالة التوظيف الكامل. وقد كان الاعتقاد السائد هو أن التوظيف الكامل يتحقق دائما، بشرط أن تتوافق أسعار عناصر الإنتاج، لا سيما أجور العمل، مع الهيكل النسبي للأسعار الذي يتحقق عند التوازن. وبعبارة أخرى فقد كان يكفي العمل على تحقيق الاستقرار كهدف رئيسي لكي تتحقق باقي الأهداف بالتبعية. ومثل هذا الرأي ينطلق من التسليم بتوزيع الدخل الذي ينجم عن حالة الاستقرار، وما تعنيه من مقاصة بين تحقيق التوظيف الكامل وبين ارتفاع معدل الأجر. ومن ثم لم يكن هناك مغزى لمناقشة قضية التوزيع أو ظاهرة الفقر كأحد العناصر المؤثرة في بلوغ التوازن الاقتصادي، إلا بقدر تأثيرها في العامل المحرك للاقتصاد وهو معدل الربحية.

وأدى الكساد الكبير خلال الثلاثينات إلى مراجعة النظريات التي تفسر طبيعة عمل الاقتصادات والسياسات المطبقة بالرجوع إليها. وقد أوضح كينز أن تصور أن التوازن السعري وتحقق التوظيف الكامل متلازمين غير واقعي. فتوازن الأسعار، وما يعنيه من تحقيق توازن في مختلف الأسواق يمكن أن يتحقق عند مستوى للنشاط الاقتصادي دون المستوى اللازم لتحقيق التوظيف الكامل. ومن ثم أخذ التوظيف **الكامل** full employment موقعه كهدف قائم بذاته، خاصة بعد أن اتضح أنه يمكن أن يقوم تعارض بين الهدفين. وكان هذا أول إنذار بأن عملية التثبيت يمكن أن تتم على حساب معدلات بطالة تجعل الحديث عن "الاستقرار" مفرغا من مضمونه. وقد حظي هدف التوظيف الكامل باهتمام كبير في السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية، سواء في الدول الصناعية التي كانت تعاني من ندرة شديدة في رأس المال بسبب ما خلفته الحرب العالمية من دمار، أو في الدول النامية التي كانت اقتصاداتها موجهة للتعامل الخارجي الذي يخدم دول المركز، بدلا من أن يوفر لها توظيفا كاملا لما لديها من قوة عمل اعتبرها الاقتصادي آرثر لويس غير محدودة. فالركود في هذه الدول هيكلي، وليس دوريا، ومن ثم كان عليها أن تسعى إلى **التنمية** وليس التعامل مع ظاهرة دورية. وصحب ذلك اهتمام في الدول الصناعية بتحقيق **النمو الاقتصادي**، للتعامل مع التغيرات في العوامل المحددة للتوازن قصير الأجل، بما في ذلك النمو (البطيء نسبيا) في عدد السكان.

غير أن التوفيق بين الاستقرار السعري والتوظيف الكامل لم يكن يعني بالضرورة تحقيق مستويات "**عادلة**" للأجور، وهو أمر أصبحت له أهميته من ثلاث نواحي: الأولى التخوف من الاضطرابات التي تهدد بعودة النظم الفاشية واندلاع حرب عالمية أخرى؛ والثانية جاذبية البديل الذي طرحته التجارب الاشتراكية، والذي أصبح يؤرق الرأسماليين في الدول الرأسمالية؛ والثالثة أن الاقتراب من حالة التوظيف الكامل أكسب العمال وتنظيماتهم قدرة أعلى على المساومة والتعبير عما يرونه حقوقا لهم. وجاء هدف إقامة **دولة الرفاهة** welfare State كمحاولة لتصحيح القيم التي تحددها توازنات السوق لكل من الدخول النقدية والحقيقية من خلال عمليات إعادة توزيع شاملة. ومن ثم برزت قضية توزيع الدخل وإعادة التوزيع كقضية تتطلب مزيدا من التعمق في مفهوم السوق ومدى ما يعزى إلى حريته من كفاءة، وفي مفهوم **العدالة الاجتماعية** social equity. وأدى هذا إلى تزايد إدراك مدى **التعارض بين الأهداف**، نتيجة تعددها وتفاوت الأسس التي يقوم عليها كل منها. فالتعارض بين عمليات التثبيت وتحقيق التوظيف الكامل يظل قضية حية إلى اليوم. ويتجاوز الأمر هذا التعارض بين الأهداف ذات الطابع الاقتصادي، إلى تعارض آخر بينها كمجموعة، وبين الأهداف ذات الطابع الاجتماعي.

وقد كانت المشاكل التي تعانيها الدول الصناعية في موازين مدفوعاتها في أعقاب الحرب وخلال الخمسينات، ومن ثم في قابلية عملاتها للتحويل، تعود إلى عدم استكمال إعادة تعمير اقتصاداتها. إلا أن استمرار تكرر هذه المشاكل كان معناه عدم كفاية الإجراءات المتخذة بشأن تقويم الاقتصاد المحلي وضرورة إتباع سياسات تصحح أوضاع التعامل الخارجي. وفي الوقت نفسه قويت مطالبة مجموعة الدول النامية بتصحيح هيكل العلاقات الخارجية، وتمكينها من الحصول على عائد عادل لصادراتها

من المواد الأولية. وأخذت قضايا **التوازن الخارجي**، حيزا أكبر من الاهتمام، من منطلق أنه شرط مطلوب لتحسين أوضاع الاقتصاد المحلي، وأنه يتسق مع هدف **التنمية المعتمدة على النفس**.

غير أن اشتداد حركة تدويل الإنتاج، وتزايد التوجه نحو الانفتاح على الاقتصاد العالمي، قاد إلى التسليم بأن الطريق إلى تحسين أوضاع الاقتصاد المحلي لا يمر إلا من خلال مزيد من **الاندماج في الاقتصاد العالمي**. وكان لا بد بالتالي من تحول أهداف السياسات الكلية إلى **إعادة هيكلة الاقتصادات الوطنية**، وبخاصة للدول النامية التي تعاني من خلل مزمن في موازينها الخارجية. وانبثق عن هذا **أهداف فرعية** كان على رأسها العمل على تحرير التدفقات الاقتصادية التي تلزم لرفع طاقة الاقتصاد الإنتاجية، وهي حركة التبادل التجاري، وانتقال رأس المال الأجنبي من خلال حرية حركة الاستثمار الأجنبي المباشر، وانتقال المعرفة التكنولوجية. وفي الوقت نفسه بدأت الأبواب تغلق في وجه حركة البشر، لا سيما الهجرة من الدول النامية إلى الدول المتقدمة. وأصبح من الضروري تبني مجموعة مكملة من السياسات التي تستهدف **معالجة الآثار الاجتماعية** لسياسات إعادة الهيكلة. وفي نفس الوقت تمر دول العالم الصناعي المتقدم بمرحلة تكيف مع الآثار المترتبة على ظاهرة الكوكبة، وأصبح هدف **رفع الإنتاجية** من الأهداف الرئيسية، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية التي تجاهد أيضا من أجل التخلص من العجز الهائل الذي يتراكم مع الزمن. وفي الوقت نفسه فإن الرئيس الأمريكي أعلن في عام 1984 أنه "في المعركة ضد الفقر، انتصر الفقر". وبالتالي أصبح من الأهداف التي ترشح للقرن القادم بالنسبة للولايات المتحدة، هدف "**النمو مع العدالة**"[16].

(2) تطور معايير ومؤشرات السياسات الاقتصادية الكلية

تفاوتت المعايير المستخدمة للتعرف على حركة الاقتصادات الوطنية، وتقدير نتائج السياسات التي جرى تطبيقها، والتنبؤ بالعوامل المستجدة التي تدعو إلى تعديلها. وقد راجت في البداية عملية تركيب أرقام قياسية لظواهر معينة أظهرت التحليلات الإحصائية أنها تتتابع بفترات إبطاء شبه ثابتة، تعادل الستة شهور تقريبا. وهكذا راجت فكرة "**البارومترات**" التي أسفرت عنها بحوث جامعة هارفارد، والتي فشلت فشلا مدويا في أول اختبار حقيقي لها بالانهيار الحاد الذي أصاب الاقتصاد الأمريكي في بداية الثلاثينات، وانتقل منه إلى باقي العالم. وأدى التحول في التفكير إلى التحول إلى معايير مستمدة من التدفقات العينية، وهو ما أدى إلى تطوير **مؤشر الدخل القومي** ومعدل النمو فيه، وتركيبه، وغير ذلك من التفاصيل ذات العلاقة التي جعلت من **الحسابات القومية** أداة مهمة للتحليل الاقتصادي. وعلى عكس البارومترات التي كانت العلاقات بينها ذات طبيعة زمنية، فإن التحليل المبني على الحسابات القومية أخرج الدراسات من قيود النظرة الاستاتيكية التي تبحث في التوازن الآني لعدد كبير من المتغيرات، واكتسب قوة كبيرة من بناء نماذج ديناميكية لحركة الاقتصاد، بفضل تطور أساليب التحليل الكمي التي استفادت من نمو علم الاقتصاد القياسي ثم توالي اتساع طاقات الحاسبات وتزايد سرعتها.

ومع ذلك فإن الاعتماد على الدخل القومي كهدف للتنمية قد شابه أنه لا يعكس جانب العدالة في التوزيع، خاصة بالنسبة للسياسات التي لم تأخذ هذا كهدف أولي لها. وبقدر إعطاء الأولوية للاعتبارات

الاقتصادية في تحديد أهداف السياسة الاقتصادية وأدواتها، كانت القاعدة التي تشتق منها معايير أداء الاقتصاد هي قاعدة **الكفاءة الاقتصادية** economic efficiency، التي تعتبر ضرورية لضمان حسن عملية تخصيص الموارد. وفي سياق اختبار النتائج التي تترتب على تحقيق مزيد من حرية الحركة للتدفقات الاقتصادية، داخل الاقتصاد الوطني، ومع العالم الخارجي تجري الاستعانة **بنماذج للتوازن العام** التي تستخرج منها قيم بعض المتغيرات الأساسية تحت فروض بديلة للسياسات. وهناك مآخذ كثيرة على هذه النماذج، يعنينا منها أنها بتركيزها على اعتبارات الكفاءة الاقتصادية، لا تساعد كثيرا في تتبع الآثار الاجتماعية للسياسات موضع الدراسة. من جهة أخرى فإن استخدام سياسات التثبيت للمنهج النقودي وارتباطها بالجوانب المالية، يجعل المعايير التي يستند إليها في صياغتها ومتابعة نتائجها تبنى على مؤشرات نقدية، **ومعايير أداء مالية**، وهي متغيرات يمكن قياسها بقدر كبير من الدقة والسرعة. بل إن هذه الصفات تساق في تبرير الاعتماد على السياسات التي تستخدمها كأدوات يسهل التحكم فيها في الأجل القصير، وبالسرعة الواجبة. واتخذ الصندوق من هذا حجة تبرر اعتماده على المنهج النقودي، وقام بالعمل على تطوير القدرات الإحصائية المصرفية، وهو ما أفاد البنوك المركزية كثيرا، وازدادت أهميته مع اتساع نطاق الاستثمار المالي في الأسواق المالية العالمية، وإن أدى في كثير من الأحيان إلى إرسال إشارات خاطئة تسببت في أزمات حادة في تلك الأسواق.

ومن الواضح أنه سواء في النماذج التي تختبر بموجبها السياسات أو في المعايير التي تستخدم في تقييم الأداء، فإن الأبعاد الاجتماعية لا تؤخذ في الحسبان بصورة مباشرة. ويجري الالتجاء بدلا عن ذلك إلى قياسات مستقلة للظواهر موضع الاهتمام. ومعنى هذا أننا نكون بحاجة إلى **مقاييس للفقر ولتوزيع الدخل**، وهي مقاييس تعتمد على مسوح خاصة، تُجرى عادة لدواعي مختلفة، وفي فترات تحددها تلك الدواعي والقدرات الإحصائية المتاحة. ولذلك فهي تحتاج إلى معالجات خاصة، كما أنه يصعب في أغلب الأحيان الربط بينها وبين سياسات بعينها، خاصة في حالة تطبيق حزمة من السياسات التي تتباين آثارها. يساعد على ذلك أن الظواهر المذكورة لا تَرِد بصورة صريحة في مرحلة صياغة السياسات، ويوجد ميل إلى التهوين من شأنها حتى لا تثير ضغوطا اجتماعية. وتظل الحاجة قائمة إلى إحداث تحسين في هذا المجال، نظرا لأن عملية التثبيت تظل وظيفة قائمة بشكل مستمر، بينما التغيرات الهيكلية تقود إلى إقامة أنظمة تشكو المجتمعات التي بلغت مرحلة متقدمة في تطبيقها من مآخذ اجتماعية.

(3) تطور أدوات السياسات الاقتصادية الكلية

أدت التغيرات في أهداف السياسات الاقتصادية الكلية على النحو السابق، وكذلك في الأوزان التي تعطى للوظائف المختلفة للدولة، وما صحب ذلك من تغير في الفكر الاقتصادي، إلى تغير **المجالات** التي تستمد منها أدوات السياسات الاقتصادية، **وطبيعة** هذه الأدوات داخل كل منها. وبوجه عام يجري التمييز بين مجموعات السياسات **النقدية**، التي يكون البنك المركزي المسئول الأول عنها، ومجموعة

السياسات **المالية** التي تتحكم فيها الأجهزة المسئولة عن السياسات الاقتصادية الكلية في الدولة. ويمكن القول أن التطور مر بمراحل رئيسية ثلاث من حيث دور كل من مجموعتي السياسات والعلاقة بينهما:

- التركيز على السياسات النقدية في إدارة شؤون الاقتصاد، واقتصار السياسات المالية على تصريف شؤون أجهزة الدولة في حدود وظائفها كدولة حارس.
- إعطاء وزن أكبر للسياسات المالية نتيجة تنوع وظائف الدولة وامتدادها داخل النطاق الاقتصادي وخارجه، مع استمرار دور مهم للسياسات النقدية، خاصة في النطاق الاقتصادي قصير الأجل.
- تراجع دور السياسات المالية مقابل تصاعد الاعتماد على السياسات النقدية، وإخضاعها لاعتبارات تحددها هذه الأخيرة. وهذا يعني تبادل الأهميات بين النوعين عنه في المرحلة السابقة.

فخلال المرحلة الأولى كانت النظم النقدية السائدة تعتمد على القواعد المعدنية، وكان على السياسات النقدية أن تستهدف تحقيق استقرار الأسعار، بما في ذلك سعر الفائدة وسعر الصرف. غير أن الجدل ثار حول أساليب التحكم في عرض النقود والطلب عليها. وبوجه عام كانت القاعدة هي إعطاء البنك المركزي السلطة الكافية لاتخاذ ما يلزم لتعديل قوى العرض والطلب، بينما ظلت السياسات المالية محصورة في نطاق إدارة المالية العامة public finance، المرتبطة بوظائف الدولة كدولة حارس. أما المرحلة الثانية فشهدت ازدهارا للسياسات المالية التي يتجاوز نطاقها النفاذ إلى الأسواق من خلال تدفقات النقود كمقابل للتدفقات العينية، وهو ما أضاف مجالات جديدة لنطاق عمل السياسات الكلية، وأدخل اعتبارات سياسية واجتماعية في صياغتها، فتنوعت أدواتها. وبحكم انحصار السياسات النقدية في الجوانب الاقتصادية، فإن الحوار حول نوعي السياسات والمفاضلة بينهما تفاوتت بتفاوت شمول النظرة لمختلف جوانب الحياة الإنسانية. أما المرحلة الثالثة والحالية فتشهد صعودا جديدا للسياسات النقدية على حساب السياسات المالية، التي لم تعد مستقلة كما كانت في المرحلة الأولى، بل أصبحت في موقع تابع، يتحدد بعلاقتها بالتدفقات النقدية. وبناء عليه تنقسم السياسات **المالية إلى شعبتين:** تنصاع في الأولى إلى متطلبات الانضباط النقدي الذي أصبح أكثر تأثرا بالعوامل الخارجية، مما ألقى على الدولة تبعات التكيف في سياساتها الاقتصادية مع متطلبات الاستقرار بشقيه الداخلي والخارجي. أما الشعبة الثانية فتقع تفاصيلها خارج نطاق السياسات النقدية لتعلقها بوظائف ذات طبيعة اجتماعية، ولكنها في مجملها تخضع للقواعد العامة التي يقتضيها الانضباط النقدي والمالي. ويلاحظ أن المرحلة الثالثة شهدت بدايات مبكرة خلال المرحلة الثانية في الاقتصادات التي راج فيها الفكر "**النقودي**" monetarism، إلا أنها بدأت تحظى بقدر أكبر من الانتشار خلال السنوات الأخيرة.

وفي داخل كل مجال من المجالات الرئيسية للسياسات الكلية تجري مفاضلة بين الأدوات المتاحة في كل منها، بالاستناد إلى **ثلاثة معايير: الفاعلية، والملاءمة، والمرونة.** وتقدّر الفاعلية عادة بالإشارة إلى قدرة كل من الأدوات، منفردة ومجتمعة، في تحقيق الأهداف التي تصاغ من أجلها السياسات. ونظرا لأن فاعلية الأدوات تتأثر بالظروف الموضوعية التي تحيط بتطبيقها، بما في ذلك الاعتبارات الاجتماعية والسياسية، والتجارب السابقة لنفس الأدوات أو أدوات أخرى يجري العمل بها فعلا، فإن

قضية الملاءمة يكون لها وزن هام. كما أن لها بُعد آخر يتعلق بالقيم التي تحدد لها والتعاقب الزمني لهذه القيم. فالجرعات الكبيرة التي يمكن أن يتم بها تطبيق الأدوات أو تغيير قيمها، أو الانتقال من بعضها إلى البعض الآخر، كلها عوامل تؤثر في مدى الثقة في نتائجها أو درجة تقبل الفئات المتأثرة بها لها. وقد كان لهذا البعد أهمية كبيرة في حوار الحكومة المصرية مع المؤسسات المالية الدولية بشأن سرعة تطبيق عدد من خطوات برنامج الإصلاح الاقتصادي. ونتيجة لتعدد الأهداف التي تتخذ من أجلها السياسات الكلية، فإن القيم التي تحدد لكل منها يجب أن تكون ملائمة من حيث القدرة على حل مشكلة التضارب في الأهداف التي أشرنا إليها من قبل.

كذلك تراعى ملاءمة توقيت القيم التي تأخذها الأدوات والتعاقب الزمني لها، حيث توجد حاجة إلى الامتداد بالسياسات لفترة طويلة من الزمن. ويتطلب هذا قدرة على التنبؤ السليم بالظواهر التي تصاغ السياسات لمعالجتها، وبالآثار التي تترتب على استخدامها، بالسرعة والدقة والشمول الواجبة. ونظرا لأن القيم التي تُختار للأدوات تتحدد وفقا لمدى تحقق الأهداف وما يتعرض له الاقتصاد القومي من تغيرات، فهناك حاجة إلى التعديل المستمر لهذه القيم. ويعني هذا أنه لا بد من توفر قدر كاف من المرونة، بمعنى إمكانية تغيير القيم بالدرجة الكافية والسرعة الواجبة، دون أن تعوق القيم السابقة لبعض الأدوات إمكانية تعديل هذه القيم أو قيم أدوات أخرى في المستقبل. وقد يؤدي معيار المرونة إلى اختيار أدوات أقل فاعلية بالنسبة للأوضاع في الأجل القصير، إذا ثبت أن مرونتها ترفع من هذه الفاعلية في الأجل الطويل. ولهذا الاعتبار أهميته بالنسبة للأدوات ذات المضمون الاجتماعي، حيث أنها تميل إلى إنشاء حقوق مكتسبة لبعض الفئات، أو التأثير في تلك الحقوق، مما يثير مقاومة لها، قد تصل حد التمرد السياسي، كما حدث في كثير من الحالات التي جرى فيها تطبيق برامج تثبيت وتكيف هيكلي، بما في ذلك برامج التثبيت التي تستهدف تأكيد قوة العملة المحلية (كما في حالة دول الاتحاد الأوروبي في سعيه للوحدة النقدية) أو ضمان القدرة التنافسية العالمية (كما في كوريا مؤخرا).

(4) تطور السياسات الاقتصادية الكلية في الدول الصناعية

رأينا أن قصر السياسات المالية في البداية على متطلبات إدارة النشاط الحكومي التقليدي، ترك عملية إدارة الاقتصاد القومي للسياسات النقدية وأدواتها ومؤشراتها. ووضع هذا قيدا على السياسات المالية التي كان عليها أن تراعي متطلبات التوازن، حتى لا يؤدي افتقاده إلى التأثير سلبا على قدرة الاقتصاد على تحقيق الاستقرار. وكان أهم استخدام لأدوات السياسة المالية آنذاك هو حماية الصناعات المحلية، عن طريق إقامة جدر جمركية مرتفعة، مع تخفيض الضرائب، المباشرة وغير المباشرة، وكل ما من شأنه حفز النشاط الإنتاجي ورفع القدرة التنافسية الخارجية. غير أن أحداث أزمة الثلاثينات وما أوضحه كينز من الحاجة إلى سياسات إضافية إلى جانب السياسات النقدية الموجهة للتثبيت، من أجل تحقيق التوظيف الكامل، أعطت اهتماما بسياسات **الإنفاق العام**، كأداة للجمع بين الهدفين: التثبيت عن طريق تغيير الإنفاق العام على نحو يغير مستوى الطلب الكلي في اتجاه معاكس للتغيرات الدورية counter-cyclical من ناحية؛ والتوظيف الكامل من خلال رفع الطلب الكلي للمستوى اللازم لبلوغه،

مع أخذ الأثر المضاعف multiplier effect للإنفاق العام الإضافي في الحسبان. وكان من الضروري والأمر كذلك أن تصاغ برامج الإنفاق الحكومي على نحو يكمّل الطلب الخاص والخارجي، دون أن يكون بديلا له، ومراعيا متطلبات التوازن العام، بحيث يتراجع حين ينمو هذا الأخير، ويتوسع حين يصاب بالانكماش. ولذلك فإن شرط التوازن المستمر في الموازنة العامة يجب أن يخلي السبيل أمام إمكانية تحقيق فائض أو عجز بقدر ما تقتضيه متطلبات التوسع أو الانكماش في الطلب الكلي.

وبعبارة أخرى بدأت **إدارة الطلب الكلي** عن طريق التحكم في الإنفاق تفرض نفسها كأحد وظائف الدولة وأحد أساليب إدارة الاقتصاد القومي. وأيدت اقتصاديات الحرب هذا المنهج، مضيفة ضرورة تقييد الطلب الخاص في الوقت نفسه، حتى يتمكن المجتمع من تعبئة موارده لتحقيق الاختيار الأساسي وهو تعديل منحنيات تفضيل المجتمع بحيث يحصل المجهود الحربي على أقصى نصيب، دون إخلال بالأولويات الملحة لأنواع الطلب العام والخاص والخارجي الأخرى. وكان من الأساليب التي استخدمت في تمويل الطلب الحكومي الكبير، التوسع في الاقتراض العام، وهو ما أنشأ قدرا كبيرا من الأصول المالية لدى الجمهور، بينما حدث كبت لبعض جوانب الطلب الخاص، بحيث أصبحت قضايا زيادة السيولة التي تصحب قدرة التصرف في حيازات السندات الحكومية وتلبية الطلب المؤجل pent-up demand من الأمور الملحة في الفترة التالية للحرب، إلى جانب قضايا إعادة التعمير، وهو ما كان يمكن أن يقود إلى ضغوط تضخمية، وإلى عجز كبير في الميزان الجاري. ولذلك كان **لإدارة الدين العام** دور هام في الاقتصادات المحاربة، كما أن كبر العجز الجاري بسبب ضعف القاعدة الإنتاجية الذي خلفته الحرب العالمية، أدى إلى استخدام تخفيض سعر الصرف (الثابت وفقا لاتفاقية بريتون وودز) كأداة لتخفيض العجز لحين استعادة الطاقة الإنتاجية الكاملة. وفي بعض الأحوال، حدث التجاء إلى تعدد أسعار الصرف، مما أثار حفيظة صندوق النقد الدولي (كما كان الحال بالنسبة لفرنسا). ومثل هذه الأمور تعرض لها الاقتصاد المصري بعد فترة الحروب الممتدة من 1967 إلى 1973، على نحو ما سنبينه فيما بعد. من جهة أخرى فإن المناخ السائد المواتي للتوسع في الخدمات الاجتماعية الأساسية، كما سبقت الإشارة، أضاف إلى أعباء الإنفاق العام، الذي كان عليه أن يتحمل أيضا أعباء إعادة التسليح في مواجهة تهديدات نشوب حرب عالمية ثالثة. يقابل هذا في دول العالم الثالث توسع في الإنفاق الاستثماري تحملته ميزانياتها التي جرى تعزيزها بمعونات وقروض أجنبية، بالإضافة إلى الإنفاق الاجتماعي العام الذي يتطلبه تلبية الحاجات الأساسية. بعبارة أخرى، شهدت الخمسينات والستينات توسعا في كل من الإنفاق العام والدين العام في اقتصادات تفاوتت مشاكلها وأولياتها، خفف من حدة وقعه أن تلك الفترة حققت فيها الدول المتقدمة نموا اقتصاديا نشطا وتوسعا في التبادل التجاري الدولي خفف من الضغوط التضخمية التي يمكن أن تترتب على هذه التوسعات في الإنفاق.

غير أن الجدل الذي دار حول السياسات الاقتصادية الكلية انصب على قضية المرونة. فمن ناحية هاجم أنصار المذهب النقودي الاعتماد على السياسة المالية وبخاصة في جانب الإنفاق العام، لافتقاده المرونة وسرعة الحركة الواجبين، نظرا لما يكتنفه من ضوابط إدارية وإجراءات تشريعية. كما

أنه يتطلب إجراء تنبؤات طويلة المدى نسبيا، حتى يتم توزيع الإنفاق زمنيا على نحو يجمع بين حسن إدارة الطلب الكلي، ومتطلبات كفاءة تنفيذ برامج الأشغال العامة التي يجري الإنفاق عليها. فضلا عن ذلك فإن هذه الصياغة لسياسة الإنفاق العام تفترض أن الطلب الحكومي يخضع لدالة سواءٍ مستقلة عن دالة السواء المجتمعية، وهو أمر غير صحيح. وتبرز أهمية هذه الحقيقة عندما يمتد الإنفاق الحكومي إلى بدائل للطلبين الاستهلاكي والاستثماري الخاص. أما إذا كان موجها لمجرد تعويض الإنفاق القومي، فإنه سيكون بمثابة إهدار للموارد. وبعبارة أخرى، فإن كفاءة الإنفاق العام تتطلب أن تكون البنود التي يوجه إليها لازمة للمجتمع من ناحية، وأن يكون توزيعها الزمني المحكوم بإدارة الطلب الكلي غير متعارض مع ما يرجى تحقيقه من منافع منها في الأوقات المناسبة. ويضع هذا قيدا آخر، هو ألا تتسبب الأنماط السابقة للإنفاق في توليد قوى تسعى إلى التمسك بها، مما يعوق تحريكها على النحو المرغوب.

وخلال السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية راجت نظرة بديلة إلى السياسة المالية، ترفض المنهج السابق الذي يفرط في الاعتماد على تغيير الإنفاق الحكومي كأسلوب لمواجهة التقلبات الدورية، بينما يهون من شأن **السياسة الضريبية**. والإجراء الأمثل وفقا لهذه النظرة البديلة هو الاعتماد على الإيرادات الضريبية فقط كأداة لتحقيق الاستقرار العام في الأعمال. فلا يجب أن يتغير الإنفاق الحكومي في مواجهة تغيرات الطلب أثناء الدورة، بل يجب أن يبقى ثابتا عند نسبة يمكن حسابها وفقا للمنافع التي تعود من هذا الإنفاق. وجاء هذا التطور الفكري نتيجة لطول إهمال الاقتصاديين لما تتصف به الضرائب (والإعانات) من مرونة تجعل من السهل تعديل معدلاتها على نحو يكفل الاستقرار بصورة فعالة. وتثير هذه النظرة تساؤلا حول مغزى ثبات نسبة الإنفاق العام، من حيث جعل حجم الخدمات العامة المقدمة مستقلة عن أوضاع الطلب على منتجات القطاع الخاص ومشاعر الإشباع المتولد عنها، وعن المرحلة التي تمر بها الدورة، والاستخدامات البديلة التي تخصص للإنفاق العام. فالخدمات العامة تتنافس على الموارد المحدودة للمجتمع، فيما بينها ومع الاستخدامات الأخرى، بما في ذلك الاستهلاك الخاص وكذلك الاستثمار. فإذا أعطت اختيارات المجتمع، وفق خريطة السواء المجتمعية، خدمات عامة معينة وزنا مهما، فإن هذا يبرر القيام بتخفيض بنود الإنفاق العام والخاص الأخرى.

بالمقابل فإن النقوديين يرون أن العمل بأدوات السياسة النقدية يؤثر على الطلب من خلال تأثيرها على **جانب العرض**. فإدارة عرض النقود والتحكم من خلال ذلك في الطلب عليها بما تبثه المتغيرات النقدية من إشارات، تؤثر في مستوى النشاط العام بجعل المنتجين يتوسعون في النشاط أو يقلصونه. ويلعب سعر الفائدة دورا مهما في هذا الصدد، حيث يؤدي إلى التأثير من ناحيتين: الأولى في تكلفة الاقتراض وتكلفة الفرصة المضاعة للتحويل بين أصول عينية وأخرى نقدية؛ والثانية توقعات المنتجين والمؤسسات النقدية نتيجة الشعور النفسي الذي يثيره ترقّب حركة السلطات النقدية المستقبلة. وتعتبر أدوات السياسة النقدية أكثر مرونة من الأدوات المالية، كما يمكن أن تتضح معالم آثارها بسرعة،

فضلا عن أن المعلومات اللازمة لها يمكن أن تتوفر بصورة يومية. ولكن هذا لا يعني أن الأهداف النهائية المتوخاة منها تتحقق بسرعة، إذ أن هناك فترات إبطاء تمتد أحيانا إلى عدة سنوات. ولذلك يرى بعض الاقتصاديين أن السياسة النقدية لا يجب أن تعنى بإدارة عملية التثبيت، بل عليها أن تتولى إدارة عرض النقود وفقا لمتطلبات النمو الاقتصادي.

وتظل القضية الأساسية هي قدرة السلطات النقدية على التحرك في الوقت وبالقدر المناسبين، حتى لا يحدث تجاوز overshooting أو قصور عما هو لازم لتحقيق الأهداف بالمستوى المقدر لها. ولذلك تظهر الحاجة إلى تعزيز أدوات السياسة النقدية التقليدية التي تعتمد على التأثير غير المباشر، بأدوات أخرى تسعى إلى التأثير على سلوك المنشآت الاقتصادية بصورة مباشرة وعلى توقعاتهم المستقبلة ودرجة تأكدها، عن طريق التحكم في شروط الائتمان وتقنينه. غير أن استخدام هذه السياسات، كما أوضح جالبريث، يكون غالبا لصالح القطاعات الاحتكارية أكثر من التنافسية[17]، كما أن التضييق على الائتمان في فترات التقييد النقدي يؤثر على المنشآت الصغيرة أكثر منه على الكبيرة، حيث يتعذر عليها الحصول على ائتمان غير مصرفي خلالها، مما يزيد من اعتمادها على الائتمان من المنشآت الكبيرة. وعبر الزمن دخلت مؤسسات عديدة، غير مصرفية في سوق الائتمان، وزاد تشابك الأسواق المالية على المستوى العالمي منذ السبعينات، فضعفت بالتالي سيطرة السلطات النقدية على إدارة الائتمان.

من جهة أخرى فإن وجود دين عام كبير يحد من قدرة البنك المركزي على إحداث تغيرات كبيرة في أسعار الفائدة إذا اقتضى الأمر ذلك. ويلاحظ أنه عندما يكون الاعتماد كبيرا على سياسة الإنفاق العام، يزداد الميل لإخضاع السياسة النقدية لمتطلبات تخفيض كلفة الاقتراض الحكومي. ويعني هذا إتباع ما يعرف باسم سياسة النقود الرخيصة cheap money، بل والالتجاء إلى التوسع في الإصدار النقدي، الأمر الذي غالبا ما يقود إلى التضخم، ويحد من فاعلية الإنفاق العام، الذي تنكمش قيمته الحقيقية نتيجة له. وبعبارة أخرى، فإنه يجب الحذر من تطويع نوع من السياسات لتسهيل تطبيق نوع آخر، على نحو يحد من كفاءة السياسات المطوَّعة في تحقيق الأهداف الأصلية التي تستخدم من أجلها. وسوف نجد فيما بعد أن بعض السياسات التي ترشَّح لمواجهة آثار سلبية للإصلاح الاقتصادي، يمكن أن تنحرف عن أهدافها الأصلية، وتعطي تبريرا لسياسات قد لا تكون أفضل حزمة من السياسات التي تحقق مجموعة الأهداف التي يسعى إليها المجتمع. ولذلك يتعين التمييز بين التوفيق بين سياسات تُتخذ من أجل تحقيق أهداف متضاربة، وتطويع بعض السياسات لإنجاح أخرى، بغض النظر عما يتطلبه التوفيق بين الأهداف المتعارضة من تعديل في هذه الأخيرة.

وفي مواجهة التضخم الركودي الذي ساد خلال عقد السبعينات، شهدت الثمانينات ظهور ما يسمى **باقتصاديات جانب العرض** supply-side economics، بقيادة كل من ريجان في الولايات المتحدة وثاتشر في بريطانيا. ويستند هذا الأسلوب إلى فكرة تُعزى إلى ابن خلدون، وهي أن التخفيف من الضرائب يشجع أصحاب الأعمال على توسيع النشاط الاقتصادي. كما أن هذا يجب أن يصحبه تخلي الدولة عن مزاحمتهم، وهو ما يتطلب تقليص القطاع العام والدور المباشر للدولة في جانب الإنتاج.

والمحصلة هي انكماش في موارد الموازنة العامة يقابله انكماش في إنفاقها، بشرط تقليص عجزها، سعيا إلى تقليص العجز الخارجي. وبعبارة أخرى فإن حل مشكلة الانكماش وما صاحبه من تفاقم في البطالة لم يكن في توسيع الطلب المحلي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي وفقا لما أكده منهج إدارة الطلب الكلي، بل في رفع قدرات التصدير أي الاستفادة من الطلب الخارجي، وما يتطلبه ذلك من تحرير التبادل التجاري، والتركيز على حركة الاستثمار الخارجي لرفع العائد على رأس المال، خاصة وأن مكافحة التضخم المصاحب للركود كانت تستدعي الحد من طلب قطاع الأعمال على الائتمان المحلي. ومع ذلك لم يفلح النمو الذي أنهى الركود في توليد توظيف يكبح جماح البطالة.

ثنيا – تطور معالجات السياسات الاقتصادية الكلية في الدول النامية

من المعلوم أن الشاغل الأساسي للدول النامية كان هو التوجه نحو التنمية. وقد غلب على النظرة إلى هذه التنمية السعي إلى بناء اقتصاد متطور قادر على إعادة تشكيل العلاقات مع العالم الخارجي، وبوجه خاص مع الدول الصناعية المتقدمة، على أساس أكثر تكافؤا من ذلك الذي اتسم به تقسيم العمل الذي تحدد في إطار تفاوت معدلات ومستويات النمو الصناعي. غير أن هذه الغاية التي سادت الفكر التنموي في العالم الثالث، تفاوتت السبل إليها:

- فقد غلب خلال الخمسينات والستينات منهج التخلص من التخصص في إنتاج المواد الأولية وما صاحبه من تكثيف الاعتماد على استيراد المنتجات الصناعية من الدول الصناعية، بالعمل على استكمال البنيان الصناعي الداخلي، وهو ما أفضى إلى منهج **الإحلال محل الواردات**.
- وفي ظل فشل تطبيق المنهج السابق، حيث أفضى إلى إحلال استيراد السلع الرأسمالية والمنتجات الوسيطة المصنعة محل استيراد السلع الاستهلاكية الذي كان يجري في السابق، تصاعدت الدعوة إلى المشاركة في تقسيم العمل الدولي **بالتوجه نحو التصدير**، وقبول ما يصاحب ذلك من استيراد, وحتى لا يعيد منهج التصدير الأوضاع التي صاحبت تقسيم العمل الذي يراد التخلص منه، كان لا بد من تطوير أسس التخصص من المزايا النسبية القائمة على الهبات الطبيعية، بالتحول إلى ما اصطلح على تسميته **بالمزايا التنافسية**. ولأن هذه النظرة تنشئ مناخا مواتيا للاندماج في الاقتصاد العالمي، فقد انعكست كذلك على مناهج التكامل الإقليمي وما يفضي إليه من سياسات.

غير أن كلا من هذين المنهجين يستند إلى افتراض أساسي، وهو أن مجرد تغيير الإطار الخارجي للاقتصاد الوطني كفيل بتحقيق التنمية. ومن ثم انصبت الانتقادات الموجهة إلى الجانب الداخلي للتنمية على عدم تأهيله الاقتصاد الوطني لتوفير القاعدة الإنتاجية الملائمة للإطار الخارجي المختار. ولذلك تنشغل السياسات الكلية المصاحبة على تهيئة الانتقال من إطار إلى آخر.

غير أن التحليل المتعمق لعملية التنمية يشير إلى أن الخطأ ليس في عدم تكيف الاقتصاد للاختيارات الخارجية البديلة، بل في النظرة الاستاتيكية لعملية التنمية ذاتها، من حيث تفسير كونها تنطلق من تعبئة الموارد المتاحة لبلوغ معدلات وأنماط تنموية أفضل، بأنه يعني تخصيصا أفضل لتلك الموارد، والعمل على استكمال الموارد المادية تحقيقا لتناسب يقضي على التفاوت في ندرتها النسبية

بالقياس إلى المورد البشري الوفير abundant. فالعبرة في تقسيم العمل الدولي ليست بتفاوت الحيازات من عناصر إنتاج تتوزع بكميات متفاوتة على الدول المختلفة، بل في اختلاف خصائص هذه العناصر بينها. ولذلك فإن المشكلة الحقيقية التي تواجه الدول النامية ليست في تفاوت ندرات الموارد المتاحة، بل في حاجتها إلى تنمية الموارد وتطوير خصائصها. ولا يعني تطبيق هذا على البشر أن ينظر إليه كمورد (بشري) يلزم إكسابه المهارات التي يتطلبها تناسبه مع المتاح من الموارد الأخرى. فمثل هذه النظرة تُخضع البشر لشروط دوال الإنتاج التي تحددها الموارد الرأسمالية، وهو أمر تزداد خطورته إذا جرى الحصول على هذه الموارد الأخيرة عن طريق استيرادها من اقتصادات صناعية تتفاوت أوضاعها بشكل بيّن عما يسود محليا. إن مؤدى ما سبق هو الأخذ بما توصل إليه منهج التنمية البشرية من جعل المدخل هو تنمية الإنسان، ومن ثم تطوير قدراته على العطاء، وهو شرط ضروري لإكساب التنمية صفة الديناميكية الذاتية التي تفتقدها.

ومن الواضح أن التغير في استراتيجية التنمية في إطار المنظور الاقتصادي يستدعي تغييرا في السياسات الكلية بما يحقق الانتقال من استراتيجية إلى أخرى، إلى أن يستقر الوضع بالنسبة لتلك التي يجري اختيارها، فتبدأ مجموعة من السياسات الكلية اللازمة لإدارة شؤون الاقتصاد في إطارها. غير أن الانتقال يتم تحت ضغط المشاكل التي يصبح من المتعذر حلها بتكلفة معقولة باستمرار العمل بالاستراتيجية السائدة. ولأن الشائع هو الانتقال من استراتيجية متوجهة إلى الداخل إلى أخرى تسعى إلى تحقيق التحام قوي بالعالم الخارجي، أو بالأحرى الأطراف المؤثرة فيه وهي الدول الرأسمالية المتقدمة، فإن العملية الانتقالية تتخذ بعدين: أحدهما التخلص من عواقب التوجهات التي يراد التخلي عنها، والتي تأثرت كما سبق ذكره بالخلل الذي أصاب الأوضاع الاقتصادية العالمية. الثاني محاولة إعادة صياغة النظام الاقتصادي المحلي وفقا لمتطلبات الاستراتيجية المتوجهة نحو الخارج. والمفترض بعد ذلك السير وفق مقتضيات الاستراتيجية الجديدة بعد استقرارها، وهو ما يجري التعبير عنه بالتحرك من مرحلة التثبيت إلى مرحلة إعادة هيكلة يطلق عليها "تكيف هيكلي" لما تحتويه من عناصر مسايرة للإطار الخارجي الذي حصل على أولوية متقدمة، ثم الوصول إلى مرحلة يفترض فيها الاستمرار، ومن ثم تحدد وظيفتها بأنها انطلاق التنمية، باعتبار أن التنمية هي الشاغل الأساسي. هذه المرحلة المستمرة تفتح الباب أمام مجموعة جديدة من السياسات، يحددها منهج التنمية الذي يلتزم بالتوجه الخارجي، وهنا يبرز دور هام لمنهج التنمية البشرية المطردة sustainable human development.

وكما أشرنا من قبل، يرتبط بكل سياسة أو حزمة من السياسات التي تتبع لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف عدد من المعايير التي يستند إليها أولا للمفاضلة بين السياسات البديلة، ثم يرجع إليها لتقييم نتائج تطبيق تلك السياسات. وتميل المعايير إلى إعطاء وزن هام للهدف المرتبط بالقضية موضع الاهتمام، وإعطاء أوزان متفاوتة للأهداف الأخرى، قد تصل إلى حد إهمال بعضها. وتشير الملاحظات السابقة عن عدم نجاح عملية التنمية في الوصول إلى كافة أفراد المجتمع، وما نجم عن ذلك من تفاقم ظاهرة الفقر في معظم الدول النامية، إلى أن **قضية التوزيع** لم تكن معطاة الوزن الكافي، أو أنها قد

عولجت بمعزل عن منهج التنمية المتبع. وأعقب ذلك إجراء دراسات حول ما يترتب على إعطاء وزن أكبر لعملية إعادة التوزيع، وإيضاح أنها لا تتعارض مع التنمية معبرا عنها بالنمو في مستوى الدخل الكلي، بل إنها قد تعززها. وبعبارة أخرى فإن الأمر اقتضى إتباع **مجموعتين من السياسات:** الأولى تتعلق بتحقيق النمو الاقتصادي، بينما تنصب الأخرى على إعادة التوزيع.

غير أن هذه الثنائية دفعت إلى **مراجعات لأساليب النمو بوجه عام**. ففي العالم المتقدم قاد نادي روما الممثل لنخبة من رجال الأعمال حملة أفضت إلى تحويل الأنظار إلى قضايا لها ثقل عالمي، إذ أنها تهدد البشرية جميعا من حيث تراجع الموارد المحددة للنمو، وبخاصة موارد الطاقة والمنتجات الغذائية، بل وطاقة حمل كوكب الأرض ذاته أمام النمو المتسارع للسكان، لا سيما في العالم الثالث. وفتح هذا الباب لمراجعة استراتيجيات التنمية، ولمناقشة جدوى الاستمرار في اللهث وراء التصنيع بهدف رفع الدخل القومي، حتى لو جرى تصحيح للخلل في توزيع هذا الدخل. وطرحت منظمة العمل الدولية **منهج الحاجات الأساسية**، الذي تلقفته مدارس عديدة، لا سيما في أمريكا اللاتينية حيث كان هذا المنهج يصحح من منهج الإحلال محل الواردات، ويستبقي التوجه نحو الداخل. وبدأت مشاكل الغذاء والطاقة والبيئة تتخذ أبعادا عالميا، كما سلطت الأضواء على السكان باعتبارهم مشكلة تهدد التنمية ذاتها. وتبنت وثائق عقود التنمية التي صاغتها الأمم المتحدة بعض الأفكار الناجمة عن هذه الجهود المتشعبة (أنظر القسم الثاني). وربطت الدول المتقدمة جانبا من معوناتها بالأنشطة التي رأت أنها ذات أولوية ملحة من وجهة نظرها، وهو ما زاد من اعتماد الدول النامية على القروض لتمويل التنمية الموجهة نحو الداخل، ومن ثم ضعيفة القدرة على السداد بعملات أجنبية.

من جهة أخرى أظهرت مراجعات إنجازات التنمية خلال عقد السبعينات أنه بدلا من أن ترتفع مستويات المعيشة لجميع الفئات، فإنه حتى في الحالات التي شهدت تحسنا في المتوسط العام لنصيب الفرد من الدخل القومي، لم يحدث انسياب تلقائي لهذا النمو إلى مختلف جوانب المجتمع، حيث فشل في إحداث ما أطلق عليه "الأثر التساقطي". وانتشر الفقر عوضا عن ذلك، وانشغلت جهات متعددة، كان منها البنك الدولي، بظاهرة الفقر المدقع، وبضرورة مصاحبة النمو بحسن توزيع للدخل، وبيان أن التنمية ممكنة، بل وتتعزز معدلاتها، بإعادة التوزيع على نحو يضمن أخذ متطلبات تلبية احتياجات جميع الفئات في الحسبان. وفي هذا الإطار اتخذ منهج تلبية الحاجات الأساسية موقعا متقدما، وهو ما عزز التدخل في صياغة مؤشرات الاستثمار وفي تحديد الأسعار، نظرا لأن السوق بحكم تعبيرها عن التوزيع السائد للقوى الشرائية، تغلّب حاجات الفئات الأعلى دخلا. وبعبارة أخرى فإن معالجة آثار التباينات في توزيع الدخل تمت من طرفين: الإنتاج والأسعار من ناحية، وإعادة التوزيع من أخرى.

غير أن اضطرابات السبعينات أفضت إلى أزمة مديونية أثقلت كاهل دول العالم الثالث منذ بداية عقد الثمانينات. وساهم التضخم وما تبعه من رفع أسعار الفائدة ارتفاعا كبيرا بهدف الحد منه في إحداث زيادات كبيرة في خدمة الديون استنفدت مدخرات تلك الدول. وتراجع تدفق القروض بسبب إعسار الدول المدينة، وهو ما أدى إلى انعكاس صافي الحركة لتصبح تحويلا للموارد من العالم الثالث

إلى العالم الأول. ونجم عن انكماش الموارد المتاحة للتنمية تراجع معدلاتها، بينما تمسكت الدول النامية بما استخدمته من أدوات غذت بها الطلب المحلي، بما فيه الطلب على الواردات مع العمل على الحد من انتقال التضخم من خلالها، بالتمسك بأسعار صرف تباعدت سريعا عن المستويات التي تتفق والموقف المتدهور لموازين المدفوعات. وعندما قصر تدفق الموارد الخارجية عن تحمل الأعباء الناجمة عن هذه التطورات، تعرضت دول العالم الثالث لموجات **تضخم** عاتية، الأمر الذي انعكس على التوزيع مرة أخرى، فاشتهر عقد الثمانينات بأنه عقد ضائع بالنسبة للفقراء. وترتب على ذلك تجاوز مراجعات السياسات الاقتصادية لمناهج التنمية لتشمل أساليب إدارة الاقتصادات النامية بما يساعد على التخلص من مأزق المديونية ومن دوامة التضخم. ومع تداعي النظم الاشتراكية اختفى المنهج البديل لإدارة الاقتصاد وتنميته، فقويت الدعاوى المنادية بأن تحسين أساليب الإدارة، بإسنادها بصورة أصيلة إلى قوى السوق، هو الكفيل بتحقيق التنمية.

وكان تفجر أزمة المديونية مؤشرا واضحا على تزايد اعتماد التنمية في الدول النامية على موارد تتدفق من الدول الصناعية لتوفر تمويلا للحصول على منتجات ظلت تلك الدول عاجزة عن الاعتماد على قدراتها الذاتية في توفيرها. وأعطى هذا فرصة لـلدول الصناعية ومؤسساتها المالية للتدخل في تحديد الاختيارات مدفوعة بالحرص على سلامة أوضاعها وأوضاع تلك المؤسسات، وآزرتها في ذلك المنظمات المالية الدولية. وهكذا أعيد رسم توجهات التنمية انطلاقا من إعادة النظر في التدفقات من الخارج بأبعادها الثلاثة؛ التبادل التجاري، والتحويلات، والتدفق الرأسمالي، وذلك:

- بالتخلي عن منهج الإحلال محل الواردات، والانخراط في تصديرٍ يكون المصدَر الرئيسي للحصول على النقد الأجنبي اللازم لتغطية الحاجة من الواردات التي اتجهت إلى التزايد بدلا من التراجع.
- ادعاء أن المعونات فشلت في تمكين الدول النامية من سد احتياجاتها الملحة لكي تركز مواردها في جهود التنمية. يذكر في هذا الصدد أن المعونات ظلت دائما دون المستوى الذي قدره المجتمع العالمي، بل دون نصف ذلك المستوى. ويدخل في هذا السياق التيسيرات التجارية التي منحتها الدول الصناعية للدول النامية بناء على الضغوط التي مارستها هذه الأخيرة في الستينات.
- ربط انتقال الموارد الخارجية بضمان سيطرة أصحابها عليها، وذلك بالتحول من أسلوب الإقراض إلى المطالبة بفتح الباب أمام الاستثمار الأجنبي المباشر.

وهكذا شهد العقدان الأخيران تغيرات في أساليب إدارة شؤون الاقتصادات الوطنية، صاحبت تلك التي حدثت في الدول المتقدمة نتيجة تضررها من التقلبات الاقتصادية العالمية، وفي الدول الاشتراكية بالتخلي عن الإدارة المركزية لمختلف وحدات الاقتصاد. وحصل الحوار حول تغيير أساليب إدارة الاقتصاد في الدول النامية على أولوية تفوق الجدل حول مناهج التنمية، تاركا بصماته على مختلف أوجه الحياة، بما فيها التنمية ذاتها. وغلب على هذه التغيرات التخلي عن أدوات السيطرة المباشرة، والالتجاء إلى أساليب غير مباشرة، تقوم على التوجيه من خلال سياسات تعتمد على كيفية استجابة الفاعلين الاقتصاديين والمتغيرات الاقتصادية لها، شريطة توفير ظروف تفسح للمؤسسات الاقتصادية،

وفي مقدمتها الأسواق، أن تبث المؤشرات السليمة، سواء عن التغيرات الحادثة، أو مغزى السياسات المتبعة. وبعبارة أخرى أعيد تشكيل الاقتصادات الوطنية بما يتفق وتمكين ممتلكي الأصول الاستثمارية، محليين وأجانب، من حرية اتخاذ قرارات الاستثمار وفقا لمؤشرات تحددها قوى سوقٍ غير مشوبة بتدخل يؤثر على ربحية الأنشطة المختلفة. وكان معنى هذا إخضاع القرارات الخاصة بتوجيه النشاط الاقتصادي لتوجهات القادرين؛ وهذه لا تُعنى بالضرورة بتلبية الحاجات الأساسية للمعدمين على النحو الذي استهدفته السياسات التي بنيت على التدخل في عمل السوق. وهكذا تحولت مناهج التنمية من توجهاتها الداخلية، وتراجعت عملية التوزيع عن أداء دورها السابق كمؤشر على نجاح المنهج التنموي المتبع، واقترانه بتحقيق العدالة الاجتماعية، لتصبح أداة تصحيح لآثار سياسات يجب عدم التخلي عتها تذرعا بتلك الآثار. وصحب ذلك بالضرورة إعادة أولويات التوظيف لصالح عناصر الإنتاج الأكثر تركزا لدى قلة من الناس، هي تلك التي تمتلك الأصول المادية والمعرفية. وبعبارة أخرى فإن التوزيع على المستويين القطري والعالمي أصبح في غير صالح ذوي الدخول المنخفضة. وهكذا تعددت المعايير التي يتم بموجبها تقييم نتائج السياسات المختلفة، وحصلت تلك المرتبطة بمجالات تحظى باهتمام المجتمع الدولي، ومؤسساته المالية، على وزن لا يتناسب بالضرورة مع متطلبات التنمية المطردة.

على أن الفكر التنموي لم يترك قضية التنمية بالكامل إلى تراكمات سياسات موجهة أساسا إلى معالجة الشؤون الاقتصادية ذات الأجل القصير بطبيعتها. فمن ناحية دخلت قضايا البيئة وما يمكن أن يترتب عليها من محددات للنمو، سواء باستنزاف الموارد الطبيعية القابلة للنفاد، أو بالتلوث الذي قد يهدد بقاء الحياة الإنسانية ذاتها، لتضيف أبعادا لا تستطيع الأسواق الحرة التعبير عنها، وإن كانت تعتبر الوعاء المحدد لاقتصاديات التعامل معها. ولا يعني هذا فقط تجاوز حدود الإطار الاقتصادي للحياة الإنسانية، بل إنه يضيف إلى العوامل السابقة عاملا آخر يقود لتجاوز نطاق الاقتصاد الوطني وسوقه المحلية إلى عالم تتداخل فيه القوى المحددة للنشاط الإنساني عامة، والاقتصادي منه خاصة. ومن ناحية أخرى، اتسع مفهوم التنمية البشرية ليتجاوز إعداد الإنسان للمشاركة في إحداث التنمية باعتباره موردا مثل غيره من الموارد اللازمة لها، وليتجاوز حسن توزيع عائداتها على الناس لكونهم المقصودين بها. فالتنمية البشرية تضيف بعدا ثالثا يجعلها تختلف بصورة جوهرية عما سبقها من مفاهيم، حيث جعلت الإنسان هو موضوع التنمية. ومن هذا المنطلق ظهرت دعاوى جديدة مثل ضرورة تمحور التنمية حول الناس بدلا من تمحورهم حولها، والمطالبة بأسواق "صدوقة للناس".

ثالثا – التطور في مصر خلال العقدين الأخيرين

تشكل سنة 1974 نقطة تحول في السياسات الاقتصادية مع إعلان سياسة الانفتاح، والبدء في التحول من اقتصاد حرب إلى اقتصاد سلام. من جهة أخرى فإن 1987 تمثل نقطة تحول أخرى بدأت فيها مراجعة الافتراضات التي استندت إليها سياسات العقد السابق. وسوف نتناول فيما يلي أهم معالم السياسات التي اتبعت في كل من العقدين السابقين[18].

(1) العقد الأول – منتصف السبعينات إلى منتصف الثمانينات:

شهدت بداية هذه الفترة تصاعدا في الاحتياجات التمويلية لمواجهة الإنفاق المدني المؤجل بسبب الحرب المتصلة ما بين 1967 و 1973. وشمل هذا تحريك الأجور النقدية المجمدة، لاسيما في القطاع الحكومي، ومتطلبات الإحلال والتجديد المؤجلة، واستمرار الحاجة إلى معدات عسكرية، رغم البدء في تخفيض حجم القوات العسكرية. وحدث هذا في مواجهة تصاعد معدلات التضخم المستورد، وهو ما أدى إلى زيادة كبيرة في الاحتياجات من النقد الأجنبي، وفي الوقت نفسه حدث تكثيف كبير في استخدامه بدلا من محاولة الاقتصاد فيه. ومن ثم أعطيت أولوية متقدمة للبحث عن مصادر عاجلة له. وارتبط هذا بتراجع في أولوية التوظيف، واستندت السياسات الكلية إلى عدد من الاعتبارات التي نص على بعضها ورقة أكتوبر التي كانت بمثابة إعلان لبداية سياسة الانفتاح[19]:

- ضرورة النهوض بالتنمية بمعدلات تفوق معدل 6.7 % الذي ساد في الفترة 56-1965، ثم تراجع بسبب ظروف الحرب التي كبدت مصر منذ 1967 أكثر من 10 آلاف مليون جنيه.
- اعتبار أن القطاع العام يظل الأداة الأساسية للتعبير عن الإرادة الوطنية في تشكيل الاقتصاد القومي وهو الأداة الأساسية لتنفيذ أي خطة للتنمية، يتولى المشروعات الأساسية التي لا يقدم عليها غيره وهو وحده الذي يمكن أن تلزمه الخطو إلزاما مباشرا. ولا بد من ترشيده من الأعباء التي تحملها بضم مرافق مبعثرة أو صغيرة أو مما لا يمثل أهمية اقتصادية تتفق مع جوهره بل يحسن تركه للقطاع الخاص، وبتحميله ثم الأخذ بسياسة العمالة الكاملة وتثبيت الكثير من أسعار السلع لتكون في متناول يد الجماهير.
- وبالتالي لا بد من تشجيع القطاع الخاص على مضاعفة جهده الإنتاجي بدلا من الانصراف إلى استثمارات طفيلية وأنماط استهلاكية مسرفة، وكذلك إعطاء دفعة قوية للقطاع التعاوني بشقيه الزراعي والحرفي لتلحق الأنشطة التي يمارسها بمعدلات التنمية المنشودة.
- توفير ضمانات تشريعية وقدرة استيعابية للاقتصاد المصري في ظل استقرار سياسي واجتماعي وتنمية اقتصادية مطردة، من أجل تمكين الاستثمار العربي من المساهمة في التنمية وتحقيق تشابك في المصالح يعزز التكامل الاقتصادي العربي.
- الترحيب برأس المال الأجنبي لما يحمله معه من معرفة تكنولوجية تحتاجها مصر، في ظل إعادة تشكيل العلاقات الدولية وظهور أقطاب دولية متعددة والمكانة التي أصبحت لمصر والعرب بعد حرب أكتوبر، مما يزيل لأي تخوف من المساس بالاستقلال السياسي والاقتصادي. وهكذا فإن ما أعلن من انفتاح هو انفتاح على العالم كله شرقه وغربه، نظرا لأن تنوع العلاقات الاقتصادية الدولية هو الأساس المادي لحرية الحركة السياسية.
- التأكيد على دور المعونات الخارجية. غير أن المعونات العربية تباطأت، ثم تراجعت بعد تجميد عضوية مصر في المنظمات العربية، بينما ارتبطت المعونة الأمريكية بأطر واستخدامات محددة.
- اعتبار أن الثروة القومية الأولى هي البشر، وهي ككل ثروة تحتاج إلى تنمية، وهو ما يوجب إعطاء التنمية الاجتماعية نصيبه الحق في استراتيجية حضارية شاملة، لتساير التنمية الاقتصادية. ويتطلب

هذا القيام بثورة شاملة في نظم ومفاهيم التعليم والتثقيف العام بكل أنواعه ومستوياته، والقضاء على فكرة الفارق الاجتماعي بين تعليم وتعليم، والأخذ بالتعليم المستمر.

- توفير أكبر قدر من فرص العمل والقيام بالتدريب من أجل رفع كفاءة العامل وتسهيل انتقاله من مهنة إلى أخرى، وإكسابه مهارات ترتفع بدخله. وتقوم الدولة بتنظيم ظروف عمل في الخارج للقوى العاملة التي تزيد عن فرص العمل المتاحة في الأجل القصير، على النحو الذي يحفظ كرامة المواطنين ويصون قيمة عملهم.

غير أن الواقع العملي شهد ابتعادا عن الأهداف سالفة الذكر، واتخذ الاقتصاد منحى آخر ضاعف من مشاكله،؛

- فبدلا من تعزيز نمو القطاعات المحلية المنتجة، أدت التطورات المحلية والدولية إلى تزايد الاعتماد على الأربعة الكبار: البترول؛ قناة السويس؛ تصدير العمالة وتحويلات المغتربين؛ السياحة المرتكزة إلى خصائص تاريخية وجغرافية.
- واتخذت وسائل متعددة لجذب نقد أجنبي من المصادر التي يملكها أفراد (المغتربين والسياحة)، جعلت تعدد أسعار الصرف المصحوب بقيود مباشرة أمرا مقبولا، يتفق مع كبت التضخم العالمي عن الاقتصاد الوطني من جانب، ومواجهة ما ترتب عليه من تزايد أعباء المعيشة من جانب آخر.
- السعي إلى تجنيب المواطنين عوامل التضخم العالمي، اعتقادا بأن الارتفاع العالمي للأسعار، لا سيما للقمح والمواد الغذائية المستوردة الأخرى، عارض سوف يزول. ومن ثم فضلت المعونات المقدمة للمستهلكين عن تعديل الأجور النقدية، لا سيما في القطاعين الحكومي والعام. وأدى هذا إلى تزايد سريع ومستمر في المعونات، ومن ثم عجز الميزانية، بسبب استمرار التضخم.
- ورغم ذلك فإن الاستثمارات التي نفذتها الدولة (خاصة في بعض مجالات البنية الأساسية) مالت إلى الإفراط في استخدام التكنولوجيات كثيفة رأس المال، مستفيدة من قروض أجنبية حيث قصُر الادخار المحلي عن تمويل مشروعات تعتمد على قطاع التشييد المحلي كثيف العمالة تقليديا.
- وفي ظل نمط الإنتاج المكثف للاستيراد (وليس البديل له كما أريد له) ومع ارتفاع درجة السيولة في الاقتصاد العالمي، والتساهل في منح الائتمان قصير الأجل، مع المبالغة في رفع أسعار الفائدة عليه، تراكمت المديونيات قصيرة الأجل، كما تفاقمت المتأخرات.
- استمر تحميل المنتجين (أساسا القطاع العام ومنتجي المحاصيل الأساسية) مهام مواجهة الأوضاع سالفة الذكر، بينما تراجع نشاط الدولة في أداء وظائفها الخدمية والاستثمارية، وارتفعت أعباؤها التحويلية، الجارية والرأسمالية، وهو ما أدى إلى ادخار عام سالب انتقص من مدخرات المجتمع، ومن ثم إلى انكماش دورها في خلق وظائف جديدة عن طريق التوسع في الاستثمار، انتظارا لمقدم استثمار أجنبي يساعد على تغطية الفجوة بموارد حقيقية.
- ولأن التوظيف الحكومي والعام الذي ساد خلال فترة التعبئة العسكرية جاوز متطلبات الوحدات التي تحملته كبديل لتوسع النشاط الاقتصادي، فقد أدى هذا إلى ضغط نمو الأجور النقدية دون ما يعادل التضخم بشقيه المستورد والمحلي، وبدأت في 1982 سياسة التسويف في تعيين الخريجين.

- وكان في الإمكان استمرار هذه الأوضاع بعض الوقت لولا أن أسعار البترول، وما يتصل بها من مصادر أخرى للنقد الأجنبي، كتحويلات المغتربين وإيرادات قناة السويس، أخذت في التراجع، وتراجعت معها معدلات النمو. إلا أن الالتزامات الحكومية الأخرى ظلت على حالها، فكان لا بد من تفاقم المديونية الخارجية.
- وفي الوقت نفسه أدى إنشاء المدن الجديدة وتقديم الحوافز للتملك فيها ولإقامة أنشطة استثمارية جديدة، والاهتمام بالسياحة التي لا تتوفر بعض مقوماتها الضرورية (الإسكان، والغذاء، والنقل) من منطق إيجاد بديل لاجتذاب الأموال، لا سيما النقد الأجنبي، إلى استمرار التحيز لمن يملكون أصولا مالية، ونافست في ذلك الحركة التعاونية الموجهة للاستثمارات العقارية. وقد تسبب هذا في تعقد مشكلة الإسكان وبدء ظهور العشوائيات.
- ترتب على حركة التعمير على النحو سابق الذكر ارتفاع تكاليف قطاع التشييد، وهو ما أدى إلى مزاحمة نوعين رئيسيين من الطلب لازمين للنمو ولتخفيف حدة الفقر، هما الإسكان الشعبي أو ما يطلق عليه الإسكان الاقتصادي، والاستثمار المنتج. وبدلا من أن تتراجع مشكلة الندرة العقارية، اكتسبت أبعادا أدت إلى تسارع حدة النزعة المعروفة عن المصريين وهي المضاربة العقارية.

وكانت محصلة السياسات السابقة تراكم سريع في البطالة، لا سيما بين الخريجين الجدد. وتسبب تركيز الاستثمارات المنتِجة في المناطق الجديدة، وتباطؤ الاستثمارات العامة، وهي المحرك الأساسي للتنمية في المناطق منخفضة الدخل، في تراجع معدلات النمو ومستويات الدخل في هذه الأخيرة، وهو ما ساعد على توطن الفقر في مناطق بعيدة عن الأنشطة الحديثة، خاصة في الريف. كذلك أدى فتح أبواب أمام القطاع الخاص للمساهمة في النشاطات الخدمية، خاصة التجارية، إلى تعزيز نزعات السعي إلى الربح السريع، وما يمكن أن يحققه من تملك لأصول مالية، خاصة في ظل تحيز السياسات الاقتصادية لترجيح كفة ملكية الأصول المالية، لا سيما الأجنبية، والعقارات. وقد أغرى هذا بعض العناصر على إشعال نار المضاربة المالية (توظيف الأموال) والعقارية. وهكذا ساهمت السياسات في زيادة حدة تباين توزيع الدخل وتوطين الفقر في مناطق بعينها، وامتداده لفئات اجتماعية مختلفة.

(2) العقد الثاني – منتصف الثمانينات إلى منتصف التسعينات:

شهدت هذه الفترة استمرارا للعديد من التوجهات السابقة، بينما أضيف إليها الإجراءات المتوالية لاحتواء الأزمة الاقتصادية. ونظرا لارتباط هذه الفترة بالتفاوض مع الصندوق والبنك حول حزم من السياسات الساعية إلى التثبيت والتكيف الهيكليين، فقد انصبت الأدبيات على مناقشة البرامج المطروحة وبيان آثارها الضارة، لا سيما الآثار الاجتماعية. وانقسم الحوار إلى قسمين: أحدهما يعالج البرامج من حيث قدرتها على معالجة الأزمة الاقتصادية؛ والآخر ينصب على كيفية معالجة الآثار "الجانبية"، خاصة البطالة. واقترن هذا بعوامل خارجية عملت في اتجاهين: الأول عزز قبول الفلسفة العامة التي تقوم عليها برامج الصندوق والبنك، من خلال نادي باريس ووعود إسقاط جانب من الديون الخارجية لا سيما في أعقاب المشاركة في حرب الخليج. والثاني تردي أوضاع الدول النفطية وانعكاس ذلك على

حركة الهجرة وتحويلات المغتربين. ثم بدأت موجة تدفع باتجاه تحرير التجارة وحركة تدفق رأس المال بالتوقيع على اتفاقيات مراكش، والدخول في مفاوضات المشاركة مع أطراف متقدمة، وتنامي أنشطة الأسواق الماليۃ العالمية التي اجتذبت الأموال المصرية، سواء للأفراد أو للدولة (تراكم الاحتياطيات). ثم لفتت حركات العنف الأنظار إلى تخلف مناطق عديدة، خاصة الريف والصعيد.

إن محصلة السياسات السابقة كانت التأثير سلبا على توزيع الدخل ضد الطبقات العاملة وصغار الملاك وأصحاب الدخول الدنيا، والتحيز لعناصر إنتاجية ضد أخرى، من خلال:

- التخلي عن سياسة التوظيف، قبل إيجاد بديل وتصحيح أوضاع سوق العمل.
- إلغاء أو تخفيض الدعم الاستهلاكي قبل حل سبب المشكلة، وهو انخفاض الدخول الإسمية.
- تحويل الدعم إلى إعفاءات للمستثمرين، بما في ذلك رؤوس الأموال الأجنبية.
- التراخي في مكافحة التضخم، بل وتعزيزه من خلال رفع درجة السيولة.
- تحريك الأسعار ودفعها لأعلى كخطوة للتحرير، حيث يعمل التحرير في الاتجاه إلى أعلى.
- رفع العائد على امتلاك الأصول المالية، دون اقتران ذلك بإجراءات تزيد استيعاب أيدي عاملة. ولعبت عمليات الاقتراض العام الداخلي في نفس الاتجاه.
- ونافس ذلك الاستخدامات الاستثمارية الإنتاجية، مما أدى إلى رفع معامل رأس المال.
- تشديد شروط الائتمان على صغار المزارعين والمنتجين، مع الاتجاه إلى إبطال مفعول الإصلاح الزراعي، في اتجاه مضاد لتوصيات المجتمع العالمي.
- التركيز في اجتذاب رأس المال الخاص (محلي وأجنبي) على المشروعات الكبرى ذات تقنيات متقدمة، لا تساعد على تحسين أوضاع سوق العمل، من حيث الكم والمهارات.
- تحول المشروعات السياحية إلى منتجعات تستقطب أموالا وطاقات تشييد، بعيدا عما يلزم للنهوض بالمناطق المتضررة من الفقر والركود.

الخلاصة:

تناولنا في هذا القسم التطور الذي مرت به عملية رسم السياسات الاقتصادية الكلية في كل من الدول المتقدمة والنامية، وفي مصر خلال العقدين الأخيرين، مع إشارة خاصة إلى مغزاها بالنسبة إلى توزيع الدخل والفقر. وجرى التمييز بين مجموعتين من السياسات، هما النقدية والمالية. ففي البداية كانت الأولى هي المسئولة عن نشاط الأعمال والثانية عن وظائف الدولة التقليدية. ثم تقدمت الثانية، خاصة سياسات الإنفاق العام لمواجهة التقلبات الدورية وتحقيق النمو مع التوظيف الكامل، ثم لمتطلبات دولة الرفاهة ولو أن البعض نادى بتجميد نسبة الإنفاق العام. ثم حدث تفضيل لاتباع سياسات ضريبية (بما في ذلك الإعانات كضرائب سلبية)، أعقبه عودة إلى إعلاء شأن السياسات النقدية مع تقليص دور السياسات المالية. وتحولت القاعدة من إدارة الطلب الكلي إلى توسيع طاقات العرض، وهو ما قاد إلى تعزيز المنهج النقودي الذي التزم به صندوق النقد الدولي، وإلى المناداة بتحرير التدفقات الاقتصادية

وإطلاق قوى السوق، خاصة مع تضافر العوامل التي تدفع إلى الاندماج الاقتصاد العالمي، وما يتطلبه من تكيف هيكلي.

وهكذا فإن أهداف السياسات الاقتصادية الكلية تطورت، حيث كان الاهتمام في البداية بالتثبيت، حرصا على استقرار الأسعار وتعبيرها بدقة عن مقومات الكفاءة الاقتصادية. ومع إدراك أن التوظيف الكامل لا يتحقق بصورة تلقائية، أصبح بلوغه هدفا يصاحب التثبيت، ثم اقترن أيضا بالنمو الاقتصادي الذي حظي باهتمام في أعقاب الحرب العالمية. غير أن التوازن لم يكن يكفل عدالة الأجور، وهو ما أضاف العدالة الاجتماعية كهدف. ومع تصاعد مشاكل موازين المدفوعات احتل التوازن الخارجي موقعا متقدما في قائمة الأهداف، وفتح الباب لعمليات التكيف ولآثاره الاجتماعية التي جعلت النمو مع العدالة هدفا لأكثر الدول تقدما. وصحب تطور الأهداف تطور في المؤشرات، بدءا بالبارومترات التي فشلت في التنبؤ بالدورة، ثم الدخل القومي وتطور الحسابات القومية التي ساهمت في إمكان بناء نماذج كلية ديناميكية. غير أن التركيز مؤخرا على التثبيت والمنهج النقودي قاد إلى المؤشرات المالية التي تبنى على إحصاءات يمكن تجميعها بالسرعة المناسبة. ورغم أن المفاضلة بين أنواع السياسات وأدوات كل منها تتم وفقا لمعايير الفاعلية، والملاءمة والمرونة، إلا أن البعد الاجتماعي ظل بعيدا عن تيار الفكر الاقتصادي الأساسي، وهو ما أدى إلى إجراء قياس للتوزيع والفقر. وفي كل الأحوال يجب البحث عن صيغة ملائمة للتعامل مع ظاهرة التعارض بين الأهداف، ومراعاة المرونة المطلوبة في توقيت التغيير في قيم الأدوات المختلفة وما يلزم لذلك من تنبؤ، خاصة وأن بعض الأدوات تتوالى آثارها بفترات إبطاء قد تطول.

وقد أثرت أوضاع الدول المتقدمة وتطور الفكر الاقتصادي فيها على الدول النامية، التي سعت في الخمسينات والستينات إلى تصويب هياكلها الإنتاجية لتخفيف اعتمادها على الاستيراد من الدول الصناعية، وتسريع معدلات النمو، فتحول الاعتماد من صورة إلى أخرى بينما غابت عدالة التوزيع فلم تتساقط آثار النمو على جميع الفئات بشكل متكافئ. وأصبح الجمع بين النمو والتوزيع ضرورة، وهو ما أعطى الحاجات الأساسية وزنا في صياغة استراتيجيات التنمية. ومع ذلك تزايد الفقر المدقع وتحولت المديونية بالنمو ذاته، وساهم استفحال التضخم الذي لم تنجح الدول النامية في الوقوف أمام انتقاله إليها من الدول الصناعية. وبدأت الدعوة إلى التوجه نحو التصدير وقبول ما يتطلبه من اندماج في الاقتصاد العالمي تخلق أرضية لاتباع برامج التثبيت والتكيف الهيكلي، وما تخلقه من صيغ أخرى لتباين التوزيع والفقر، وإخضاع معايير تقييم السياسات لما يناسب العالم الخارجي أكثر من مراعاة الأوضاع الاقتصادية الداخلية، خاصة مع التسليم بضرورة فتح الباب أمام حرية التجارة وتدفق رأس المال الأجنبي.

وإلى جانب تأثر مصر بالتطورات السابقة، فإن تراكمات فترة الحروب، 67-1973، وما أعقبها من إعلان سياسة الانفتاح، التي ركزت على البحث عن مصادر للتمويل بالنقد الأجنبي، وإبقاء بعض معالم الاقتصاد الذي خاضت به الحروب، مع تعديل الفلسفة التي يقوم عليها، بما في ذلك تراجع كل

من سياسات التوظيف الكامل والاستثمار العام، أنشأت مناخا يعطي حركة رؤوس الأموال قصيرة الأجل على الطويل الأجل، وينحاز لممتلكي الأصول المالية والرأسمالية، بل ولشاغلي مواقع عمل على حساب من لا يملكون. ومن ثم فإن محاولة إعادة هيكلة الاقتصاد أضافت الآثار التي تصاحبها عادة إلى ما يعانيه الاقتصاد من اختلالات. وإذا كانت عملية التثبيت قد حققت أهدافها، فإن تحقيق أهداف النمو المطرد يتطلب مراجعة لأساليب صياغة السياسات الكلية، وهو موضوع القسم التالي.

القسم الرابع - السياسات الكلية اللازمة لمكافحة الفقر

مقدمة:

رأينا أن قضايا التوزيع والفقر أصبحت من المشاكل التي يهتم بها الفكر على المستويين العالمي والقومي، في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد تزايد هذا الاهتمام مع تكثيف التوجه نحو تطبيق سياسات اقتصادية كلية تمليها اعتبارات الكفاءة الاقتصادية، بغض النظر عن الأبعاد السياسية والاجتماعية التي قد تتناقض مع متطلبات تحقيق الأهداف الاقتصادية ذاتها، وترسيخ النظم التي يراد لها الانتشار عالميا، خاصة الديموقراطية والاستقرار الذي يستدعي قدرا أكبر من الاندماج الاجتماعي. من جهة أخرى فإن تلك القضايا، أيا كان منشؤها ومداها، قد تعرقل الحرية الاقتصادية التي تسعى القوى الاقتصادية الكبرى إلى إشاعتها لضمان انسياب التدفقات الاقتصادية، للسلع والخدمات ورؤوس الأموال وممارسة النشاط الاقتصادي.

وهناك جانبان لهذه القضايا يجب التعرض لهما: الأول، الآثار التوزيعية للسياسات الكلية المختلفة وعواقبها بالنسبة للفقر والفقراء، ويندرج في هذا الجانب تقدير الآثار الاجتماعية التي تترتب عادة على السياسات المتضمنة في برامج الإصلاح الاقتصادي، والتي أصبح من الأمور المتفق عليها أنها تنطوي على سلبيات، لا سيما في الأجل القصير. الجانب الثاني هو مجموعة السياسات التي يجب اتخاذها خصيصا لمكافحة الفقر. ورغم أن هدف القضاء على الفقر poverty eradication وما ينطوي عليه من التأكد من عدم عودته مستقبلا، يعتبر أمرا مرغوبا، إلا أن هناك إدراكا بأنه يحتاج إلى أجل طويل. ومن ثم فإن التركيز في الأجل القصير يكون على التخفيف من حدته poverty alleviation. وتقود هذه المناقشة إلى تبين الاعتبارات الواجب أخذها عند صياغة السياسات الكلية عموما حتى تأتي نتائجها بعيدة قدر الإمكان عن تعميق التباين، وتساعد من ناحية أخرى على تخفيفه.

تطور الموقف من قضايا التوزيع والفقر

يعتبر الفقر من المشاكل التي تعنى بها المجتمعات المختلفة، وقد غلبت بعض الوقت النظرة إليه على أنه علة اجتماعية تمثل أحد مظاهر التخلف، ومن ثم يجب التعامل معه كظاهرة قائمة بذاتها، ضمن الجهود الساعية إلى التقدم. وخلال فترة السيطرة البريطانية كان الاستقلال هو الهدف الأساسي للمجتمع. وبعد استرداد الاستقلال تبنت الحكومات المصرية شعار القضاء على ثالوث "**الفقر والجهل والمرض**". ومثلت السياسات المتبعة في هذه النواحي الجانب الاجتماعي للسياسة العامة للدولة، وفقا للمنطق السائد من التمييز بين الحقول الاقتصادية والاجتماعية لحياة المجتمع. غير أن ثورة يوليو رأت في تباين توزيع الدخل والثورة عاملا جوهريا في التخلف الاقتصادي والاجتماعي، واتجهت إلى وضع وتنفيذ خطط قومية "للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، لتأكيد الترابط بين الجانبين، وهو الأمر الذي عبر عنه شعار "**الكفاية والعدل**"، الذي رفع في الستينات، واعتمده دستور 1971. وأعطت فترة حرب الاستنزاف، 1967-1973 مضمونا أمنيا لهذا الشعار، إذ أنه كان ضروريا من أجل التعبئة العامة

لموارد الدولة، وما تتضمنه من تضحيات يشارك فيها جميع أبناء الوطن. وبعد انتصار أكتوبر 1973 تغيرت أولويات الدولة كما أشرنا من قبل، وصادف هذا تنامي الإدراك العالمي بالفقر كقضية عامة، تصاحب المناهج السائدة للتنمية، نتيجة لتجاهلها قضية التوزيع. وهكذا تحول الأمر من مشكلة تفسر بالتخلف الذي عززه عدم التكافؤ الذي تتصف به العلاقات بين دول متفاوتة في مستويات النمو في إطار النظام الرأسمالي، إلى قضية ترتبط بالسياسات المتبعة. من جهة أخرى فإن السعي للتغلب على أوضاع عدم التكافؤ عن طريق إقامة نظام بديل لنظام تسوده قوى السوق بصورة مطلقة، صادفته بدوره صعوبات جمعت بين تردي أوضاع الاقتصاد القومي، وعودة الفقر إلى التزايد، مع تزايد في درجة تركز الدخل والثروة. ومرة أخرى جرى تعديل في إدارة الاقتصاد القومي، بالعودة إلى قوى السوق، مع إعطاء ما يسمى الإصلاح الاقتصادي أولوية، تبرر بأنه القادر على أن يهيئ المناخ المناسب لكل من التنمية والتوزيع معا. وهكذا تكررت التجربة التي عاشتها مصر والدول النامية في أوائل العهد بالتنمية، وهي ضعف البعد التوزيعي بسبب عدم أخذه بصورة صريحة في مناهج التنمية المتبعة. بل إن التغيرات الكبيرة والمركزة في النظام الاقتصادي التي يحدثها الإصلاح الاقتصادي، جعلت الآثار التوزيعية تأخذ أبعادا أكثر وضوحا وحجما، وارتبطت هذه المرة بالسياسات الاقتصادية الكلية التي يراد أن تكون لها اليد الطولى.

بعبارة أخرى فإن الفقر تحول من قضية قائمة بذاتها، تُردّ إلى التخلف وعدم التكافؤ على المستوى الدولي، إلى قضية تابعة ترتبت على إغفال جانب التوزيع في سياسات التنمية، ثم إلى قضية يصعب مواجهتها بالسياسات التي تُغلّب البعد الاجتماعي على البعد الاقتصادي، ليعود مرة أخرى كنتيجة لما يروج له من سياسات تُغلّب البعد الاقتصادي على البعد الاجتماعي. وإذا كانت الفترة الحالية تشهد اهتماما من المجتمع العالمي بكيفية معالجة الفقر كما لو كان عارضا لسياسات يتحتم الأخذ بها، فإن هذا لا يجب أن يفسر بأن الفقر أصبح مجرد وليد النظم الاقتصادية السائدة، وما تطبقه من سياسات كلية سواء خلال مرحلة الإصلاح أو ما بعدها، أو في الدول المتقدمة التي استقرت فيها أساليب السياسات والتي تعتبر نموذجا يحتذى. فواقع الأمر أننا أمام ظاهرة مركبة، أو عدة أنواع مختلفة من الفقر، منها ما يعود إلى استمرار التخلف، ومنها ما يعود إلى الفلسفة التي يعمل بموجبها النظام الليبرالي المعتمد على إطلاق حرية السوق، ومنها ما يعود إلى قصور في عملية صياغة السياسات، سواء منها ما يدّعي التعامل بصورة صريحة مع الفقر والتوزيع، أو ما يركز على الكفاءة الاقتصادية قبل أي شيء آخر.

وإذا كان الفقر يعبر عن قصور دخل المصابين به عن الوفاء بالحاجات الإنسانية الضرورية، فإنه يكون من الطبيعي ألا يقف المجتمع غير مبالٍ بحدوث تباين في توزيع الدخل يترك نسبة من السكان، مهما صغرت، تحت الخط المحدد للفقر. ولا يعني هذا أن غياب الفقر بهذا المعني والذي يطلق عليه **الفقر المطلق أو المدقع** absolute poverty، يعني سلامة توزيع الدخل. فهناك دائما الفئات **محدودة الدخل**، والتي تقع في أسفل سلم التوزيع، والتي تنمو لديها نزعات الشعور بالحرمان بالقياس بما تراه

حولها من مظاهر الثراء. ومن المهم في هذا الصدد التمييز بين الفقر بمعناه السابق ومحدودية الدخل، وبين الاثنين وبين تدهور أوضاع الفئات المعرضة لكل منهما، والذي قد ينقل عددا من محدودي الدخل إلى زمرة الفقراء. فالتوزيع قد يكون متقاربا ولكن متوسطه من الانخفاض بحيث تقع نسبة كبيرة دون المستوى اللائق بالحياة الإنسانية الكريمة. وقد يكون التوزيع شديد التباين إلا أن المجتمع يكون من الغنى بحيث نقع قلة منه فقط دون ذلك المستوى. ومن ثم بجري الحديث عن **الفقر النسبي**، كتعبير عن وزن الفئات محدودة الدخل. وهذا التمييز يرتبط بالمقياسين الرئيسيين لأي توزيع، وهما مقاييس الموقع، ومنها المتوسط العام، ومقاييس التباين أو التشتت. وينطبق الأمر ذاته على مجموعة الفقراء التي قد يشتد التفاوت بين أعضائها، ويزداد وزن الشرائح شديدة البعد عن المستوى المحدد لخط الفقر. وهكذا فإن معالجة العلاقة الجدلية بين التوزيع والفقر من ناحية والسياسات الكلية من ناحية أخرى، تطرح عددا من القضايا التي يجب تناولها:

- طبيعة الفقر، وهو ما يستدعي التعرف على أسبابه في المجتمع المعني، وعلاقتها بالنظم والسياسات المتبعة، وظروف المجتمع الداخلية والخارجية، ومن ثم تحديد السياسات المناسبة لمكافحته.
- وفي ضوء هذا يجري بحث قواعد تخفيف الفقر كهدف عملي في الأجل القصير لأنواعه المختلفة.
- وبالمثل فإن استئصال الفقر كهدف طويل الأجل، يتطلب تحديد نوع السياسات الاقتصادية الكلية التي تمنع ظهوره، مع ترتيبات للقضاء عليه حينما يظهر، وفقا لأنواعه المختلفة.
- ويتبع هذا تساؤل حول إمكانية تفادي الفقر بدلا من السماح بحدوثه ثم العمل على تداركه، ومغزى هذا بالنسبة لأساليب إدارة الاقتصاد القومي وموقفها من قضية توزيع الدخل.
- وكحالة خاصة، التعامل مع الآثار المترتبة على تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي، من منطلق تعديل هذه البرامج، أو تدارك آثارها ببرامج إضافية.

وتتوقف الإجابة على كثير من الأسئلة السابقة على الموقف من استئصال الفقر، وما إذا كان مجرد هدف مرغوب اجتماعيا، أم أنه شرط لازم لتحقيق النمو والتنمية. فالنظرة الأولى تقود إلى الأخذ بالأساليب العلاجية التي يجب أن تحظى بتبرير كافٍ لأن تخصص لها موارد تقتطع من استخدامات أخرى، وهو ما يعني إخضاع هذه الأساليب للقواعد والمؤشرات الاقتصادية البحتة، نظرا للطبيعة قصيرة الأجل للسياسات المعنية. أما النظرة الثانية فإنها تفرض معالجةً أبعد مدى تركز على عملية تنمية الموارد. وهي بالتالي تعترف بمحدودية قواعد السوق التي رأينا أنها لا تستطيع شمول الآجال البعيدة بنفس الوزن الذي تأخذه اعتبارات التوازن الآني. وينطوي هذا على أمرين لهما دلالتهما بالنسبة إلى السياسات الكلية. الأول هو وجوب مراجعة الفلسفة التي تقوم عليها هذه السياسات من حيث مغزاها لقضايا التوزيع والفقر، أي معالجتهما بأسلوب مسبق *ex ante* وليس بأسلوب لاحق *ex post*. الثاني هو الوزن الذي يعطيه المجتمع للقضايا المستقبلة، وهو ما يعبر عنه اقتصاديا من خلال سعر الخصم المجتمعي social discount rate، الذي يستخدم في تقدير القيم الحالية للمتغيرات ذات العلاقة، ويساعد بالتالي على تقييم فاعلية الموارد التي تخصص حاليا للاستخدامات المختلفة.

وللتعرف على طبيعة الفقر وأسبابه، وتبين آثار التغير في أعداد وخصائص ومواقع الفقراء، يلزم **تصنيف الفقراء** حسب أسباب الفقر ووقعه والقدرة على مجابهته. فبعض الفئات أكثر تعرضا للفقر بسبب **خصائص شخصية** تجعلها أكثر تعرضا له أي أنها فئات مستضعفة vulnerable، إما بسبب النوع والعمر كما هو الحال بالنسبة النساء والأطفال والمسنين، أو بسبب ضعف القدرات بالنسبة للمعوقين. ومن الأمور التي تثار حاليا في كثير من الدراسات المعنية بالفقر، الظاهرة المعروفة باسم "تأنيث الفقر" feminization of poverty. وبعض الفئات يصيبها الفقر نتيجة **عوامل خارجية**، إما في شكل ممارسات اجتماعية خاطئة تؤدي إلى حجب فرص تحسين أوضاعها، وتهميشها marginalization، أو نتيجة تطبيق سياسات تتجاهل الأبعاد الاجتماعية، ويترتب عليها الإضرار بفئات بعينها، بصورة عارضة أو مستديمة. وتتخذ الأضرار المترتبة على السياسات أشكالا عدة، منها زيادة حدة التباين في توزيع الدخل وخفض الدخول الحقيقية، ولكن أهمها زيادة البطالة، التي تنصب في كثير من الأحوال على الشباب الذين يسعون للالتحاق بسوق العمل لأول مرة. غير أن البطالة يمكن أن تنجم عن إصابة بعض الأنشطة بالكساد نتيجة تقلبات اقتصادية عامة، أو نتيجة تعرض الأنشطة للضمور declining تحد من توسعها على المدى البعيد. كذلك قد تتحول بعض مناطق الدولة إلى مناطق راكدة depressed areas نتيجة تعرض الأنشطة الرئيسية فيها إلى الركود، وهو ما يؤدي إلى انتشار الفقر spread of poverty، أي انتقاله من مواقع إلى أخرى نتيجة انخفاض الدخل وبالتالي الطلب على منتجاتها. والمشاهد أن البعد الإقليمي للفقر له خطورته، لأنه يميل إلى التوسع عن طريق ميل المعرّضين له إلى الهجرة إلى أماكن أخرى، ليس نتيجة كونها بالضرورة جاذبة للقوى العاملة، بل تحت تأثير الطرد من الموطن. وأحيانا تتضافر عوامل الطرد من المناطق الراكدة، لا سيما الريفية، مع ضيق البنية الأساسية للمناطق المستقبلة لتولد الظاهرة المعروفة بالمناطق العشوائية التي تعتبر موطنا خصبا لنشر الفقر. وواضح أن أساليب معالجة الفقر تختلف وفق كونه فئوي أو نشاطي أو جهوي، أو خليطا من هذه الحالات.

تطور ظاهرة الفقر في المجتمع المصري

في متابعة لتطور توزيع الدخل في مصر، أشارت دراسة لمكتب العمل الدولي[20] إلى أن توزيع الدخل في مصر، وفقا لبيانات مسوح ميزانية الأسرة (59/58، 65/64، 75/74) يتسم بشكل عام بالمساواة النسبية بمقاييس الدول النامية، وأن توزيع الدخل في الريف يبدو أكثر عدلا من توزيع

جدول(1) – تطور معامل جيني وفقا لمسوح ميزانية الأسرة[21]

المسح	حضر	ريف
1959/58	0.40	0.37
1965/64	0.40	0.35
1975/74	0.37	0.39
1982/81	0.32	0.29

1991/90	0.38	0.32

الدخل في الحضر، باستثناء بحث 1975/74 الذي شهد تدهورا في أوضاع الريف، بعد تحسن بين المسحين السابقين. وقد استمر التحسن بين ذلك التاريخ وبداية الثمانينات، خاصة بالنسبة للريف، أخذا في الاعتبار أن توزيع 82/81 يتعلق بتوزيع الدخل، وهو عادة أكثر تباينا من توزيع الاستهلاك. غير أن الثمانينات غيرت الاتجاه إلى ازدياد التباين، وهو ما يعكس أثر السياسات التي يتناولها الجزء التالي من هذا القسم.

من جهة أخرى فإن تقديرات نسب الأسر الفقيرة لنفس التواريخ السابقة تشير إلى تطورات تختلف بعض الشيء عما سبق. فبينما ساء التوزيع في 75/74 عن 59/58، فإن نسبة الفقر انخفضت في الحضر بينما ارتفعت في الريف، وهو ما دفع مكتب العمل الدولي للاهتمام بظاهرة الفقر في الريف والعوامل التي أسهمت فيها. من جهة أخرى فإنه رغم اتفاق التغيرات بالنسبة لكل من التوزيع والفقر في مسحي 82/81 و 91/90، إلا أن التراجع كان أشد بالنسبة للتوزيع، الذي تجاوز درجات التباين السابقة. وبعبارة أخرى فإن سوء التوزيع الذي شهدته الثمانينات كان مسئولا في نفس الوقت عن تعميق الفقر وهو ما يعود إلى تراجع نمو المتوسط العام للدخل، بل ومتوسط الدخل نفسه. من جهة أخرى فإنه خلال نفس الفترة جرى التمسك ببعض السياسات استنادا إلى مبدأ العدالة الاجتماعية، بينما تجاهلته سياسات أخرى، ورجحت بالتالي كفة هذه الأخيرة، دون أن تنجح في تصحيح الأوضاع الاقتصادية، كما سيتضح من القسم التالي.

جدول (2) – تطور الفقر في الحضر والريف[22]

نسب الأسر الفقيرة %	حضر	ريف
1959/58 – مكتب العمل	30.0	35.0
1965/64 – مكتب العمل		26.8
1975/74 – مكتب العمل	34.5	44.0
1977 – مكتب العمل		35.3
82/81 – كريّم، استهلاك	30.4	29.7
82/81 – البنك الدولى	22.5	24.2
91/90 – الليثى وخير الدين	29.2	20.8
91/90 – كريّم، استهلاك	35.9	54.5
91/90 – كريّم، دخل	49.0	64.5
96/95 – الليثي	41.1	43.3

وإلى جانب قياس الفقر على أساس **وطأة الفقر** poverty incidence أي نسبة الواقعين تحت خط الفقر head-count إلى إجمالي عدد السكان، وهو ما يتوقف على أسلوب تحديد خد الفقر ذاته (وهو ما يتضح من الجدول السابق للدراسات عن نفس المسح)، فإن بعض الدراسات تعمد إلى تقدير **فجوة الفقر** poverty gap، أي مقدار الدخل اللازم لرفع الفقراء إلى خط الفقر منسوبا إلى إجمالي دخلهم،

ونسبة فجوة الفقر مقدرة بنسبة متوسط دخل الفقراء إلى خط الفقر، **ودرجة التباين** بين الفقراء أنفسهم، وذلك باستخدام معامل جيني لتوزيع دخل الفقراء فيما بينهم. وتفيد هذه المقاييس بوجه خاص في التعرف على الخصائص الإقليمية للفقر، حيث توجد فروق واضحة، ليس فقط بين الحضر والريف، بل أيضا بين المحافظات في كل منهما. وفي تحليل لمسح 1991/90 وجدت هبة الليثي وهناء خير الدين[23]، أنه رغم أن مستوى المعيشة معبرا عنه بمتوسط إنفاق الفرد أعلى في الحضر عنه في الريف، إلا أن المناطق الريفية أقل نسبيا في وطأة الفقر وحدته، وفقا للمقاييس المختلفة عن الحضر. ومع ذلك فإن الريف يعاني من ارتفاع وطأة الفقر المدقع (5.04 % مقابل 4.65 % للحضر). إلا أن دراسة هبة الليثي عن مسح 96/95 باستخدام نفس الأسلوب لتحديد خط الفقر النسبي، أي ثلثي متوسط الدخل لكل من الريف والحضر، أشارت إلى ارتفاع كبير في النسب، وتدهور أكبر في الريف، وهو ما قد يعكس أثر البرامج التصحيحية للتسعينات. كما يلاحظ تركز الفقر في مصر العليا (الفيوم وسوهاج وأسيوط) بسبب اختلافات الإنتاجية الزراعة ودرجة التصنيع وتدني المستوى التعليمي لرب الأسرة ووقوعه خارج قوة العمل. ويرتبط الفقر بالاعتماد على العمل بأجر في الحضر وعلى العمل الزراعي في الريف، والاشتغال بمهن هامشية، أو العمل في وظائف حكومية.

وتشير هذه النتائج بوجه عام إلى أن التنمية لم تصل إلى المناطق بنفس القدر، بما في ذلك رفع نوعية الحياة (التعليم) وتحسين الحالة العملية. ولذلك فإن نادر فرجاني في دراسة أجراها للصندوق الاجتماعي عن العلاقة بين الفقر والبطالة، استخدم "مقياسا مركبا للفقر" composite poverty index، باستخدام متوسط لمعدل التشغيل (كمؤشر للبطالة) ولمؤشر لنوعية الحياة يضم 6 مؤشرات هي: أمية الإناث – توفر مياه نقية – استخدام الكيروسين كمصدر وحيد للطاقة – وجود مطبخ خاص – الإنفاق الأسري للفرد – نسبة إنفاق على الطعام[24]. وتظهر النتائج اختلافا بين الريف والحضر، وكذلك بين الصعيد والوجه البحري. فأعلى معدلات بطالة في المنوفية، بينما أعلى مقياس فقر في الريف خاصة الفيوم، وأقلها المحافظات الحضرية: الأولي دمياط والإسكندرية تليها القاهرة. ولأن معدل البطالة متوسط في القاهرة فهي ثاني أقل مقياس في الجمهورية. والوجه القلي (باستثناء الجيزة) أسوأ كثيرا من البحري (باستثناء المنوفية). وتعتبر هذه الدراسة تطويرا للدراسة التي طبق الصندوق الاجتماعي فيها على بيانات تعداد 1986 "متوسط نقاط الفقر" average poverty score، وهو مكون من البطالة ومعها ثلاثة مؤشرات لنوعية الحياة، لكل من المراكز والقرى وأحياء المدن. فكانت محافظات الوجه القبلي هي الأفقر، ابتداء من قنا ثم سوهاج ثم المنيا ثم أسيوط، بينما أفقر محافظات الوجه البحري هي المنوفية. كما يتركز الفقر في بعض أحياء المحافظات الحضرية خاصة القاهرة[25]. وتساعد هذه الفوارق في تتبع آثار السياسات الكلية من ناحية، وفي التعرف على السياسات اللازمة لمكافحة الفقر من ناحية أخرى.

محاولات الإصلاح الاقتصادي خلال الثمانينات

رأينا أن الاقتصاد القومي عانى خلال العقدين الأخيرين من اختلالات هيكلية جعلته عاجزا عن تحقيق التوجه الذي ساد بدايات جهوده التنموية، وهو تحقيق درجة أعلى من الاعتماد على النفس، وعن بلوغ ما أرادته له سياسة الانفتاح من تعزيز علاقاته الخارجية. فالإحلال محل الواردات تحول إلى اعتماد متزايد عليها، بينما اتضح أن جذب رأس المال الأجنبي يتطلب أمرين يقتضيان تغييرات في كثير من السياسات والتنظيمات المؤسسية: بنية أساسية أكثر ملاءمة من تلك التي خلفتها ظروف توجيه الموارد إلى متطلبات المعركة، ونظم للتعامل أكثر وضوحا من تلك التي سادت في ظل تراكم قيود اتخذت في فترات سابقة لمواجهة مشاكل استثنائية. وأصبح من الضروري البحث عن وسائل بديلة لحل تلك المشاكل تحقق أمرين: الأول استعادة متطلبات الكفاءة الاقتصادية، والثاني تصحيح الآثار التوزيعية الجانبية التي خلفتها تلك الإجراءات.

والواقع أن التدهور الذي شهدته الثمانينات في العديد من جوانب الأداء الاقتصادي الكلي، أدى إلى إجراء محاولات لتلافيها عن طريق صياغة سياسات كلية متتالية. غير أن هذه السياسات ثبت عجزها عن تحقيق الأهداف المرجوة منها، وخلفت آثارا توزيعية سلبية، يستوي في ذلك السياسات التي ركزت على الأبعاد الاقتصادية البحت، وتلك التي أريد لها أن تحقق نوعا من العدالة في الأجل القصير دون تنبُّه إلى مضامينها على المدى البعيد. وتتلخص هذه السياسات وآثارها التوزيعية في الآتي:

(1) أدى استقطاب الموارد لأغراض المجهود الحربي إلى محدودية القدرة على خلق فرص عمل عن طريق التوسع في النشاط المدني. وللخروج من هذا المأزق جرى افتعال فرص عمل على حساب المنشآت القائمة حيث فرض على جهازي الإدارة والقطاع العام القائمين مسئولية توفير فرص تتجاوز احتياجاتهما الفعلية، وبمؤهلات يفرضها العرض الذي تحدده مخرجات النظام التعليمي، مما أدى إلى توسع الإنفاق العام الجاري وعدم التناسب بين أبوابه، وتدني الكفاءة الإنتاجية ومن ثم معدلات الأجور. وترتب على هذا ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلي والحد من قدرته التنافسية الخارجية، وهو ما تطلّب توفير حماية له، انعكست سلبا على رخاء المستهلك المصري، بما في ذلك المشتغلين أنفسهم حيث انخفضت الأجور الحقيقية بنسبة 30 % في القترة 82-1986[26]. ويوضح الجدول التالي أن العمال الحكوميين كانوا أكثر الفئات تضررا، حيث انخفضت أجورهم خلال الفترة المذكورة 37 %، تلاهم العاملون في القطاع العام بانخفاض 22.5 %، ثم العاملون في القطاع الخاص بنسبة 13 %. وحافظت الفئات الثلاث على نفس الترتيب تقريبا منذ 1970 حتى 1987. ويعني هذا أن التوزيع تفاوت بشكل واضح بين القطاعات الثلاث، مما جعل نسبة كبيرة من العاملين الحكوميين تدخل في نطاق الفقراء.

جدول (3) – تطور معدلات الأجور الحقيقية، 1970 = 100[27]

القطاع	1975	1980	1982	1985	1986	1987
الحكومي	83	80	87	71	60	55
العام	82	112	116	108	98	90

الخاص	93	107	117	134	115	102

(2) وقد تغيرت سياسة التشغيل منذ 1978 بعدم إلزام القطاع العام بتعيين الخريجين، مع عدم شغل كافة الوظائف الشاغرة في القطاعين العام والحكومي، وإطالة الفترة السابقة على بدء الالتحاق بالعمل. وخلال الفترة 83/82 –1988/87 تم تعيين 20 % فقط من عدد الداخلين في سوق العمل، وانخفض معدل التشغيل في القطاع العام من 6.3 % خلال 75–1978 إلى 1.8 % خلال 1978–1985/84 وبلغ نمو التشغيل الحكومي 3.7 % في 76–1986، أي نصف مستواه 60–1976[28]. وكانت النتيجة الحتمية تصاعد معدلات البطالة، التي تعتبر من أخطر مسببات الفقر. وواضح أن الفقر الراجع إلى البطالة بين الخريجين يُدخل فئات جديدة في نطاق الفقر إلى جانب الفئات التقليدية التي تتصف بانخفاض المستوى التعليمي، كما أن وقعه أشد على فئات الشباب، فضلا عن كونه ينتشر في مختلف أرجاء الدولة، وبخاصة المناطق الحضرية الأعلى دخلا في العادة.

(3) وصحب ذلك تشجيع الهجرة إلى الدول العربية البترولية، دون اشتراط مراعاة التناسب مع ما يحمله المهاجرون من مؤهلات. وترتب على ذلك تعاظم فوارق معدلات الأجور وأنماط الاستهلاك والقدرة على الادخار بين العاملين في الداخل والعاملين في الخارج، بسبب الظروف التي سادت في الدول المستقبلة للمهاجرين. كما بدأت قيمة التأهيل العلمي تتدنى، خاصة بعد أن أدت الهجرة غير المنظمة إلى ارتفاع أجور بعض الفئات المهنية، لا سيما العاملة في قطاع التشييد، وهو ما انعكس على التكاليف المحلية، بما في ذلك تكلفة التشييد للمشروعات العامة والاستثمارية والإسكان، خاصة الإسكان المتوسط والشعبي، وساهم في تفشي ظاهرة العشوائيات، التي تحولت إلى مواطن للفقر داخل المدن الكبرى.

(4) وزاد هذا من خلل سوق الإسكان، التي تأثر جانب الطلب فيها بارتفاع تحويلات المغتربين وتشجيع السياحة، خاصة المحلية والعربية، وإجازة التمليك للإسكان الفاخر بينما ظلت المساكن المعروضة للإيجار خاضعة لقيود شديدة بدعوى إبقائها في متناول المستأجرين. ومرة أخرى تكررت محاولة حل مشاكل قصور جانب العرض على حساب الوحدات القائمة، وهو ما أدى إلى عمليتين لإعادة التوزيع: واحدة بين المستأجرين والملاك القدامى الذين اندرجوا ضمن الفئات ثابتة الدخل في مواجهة تضخم مستمر، أحدث تدهورا سريعا في دخولهم الحقيقية وأضعف من حوافز القيام بالصيانة والتجديد في مجال كان يعتبر تقليديا من المجالات التي تتجه إليها استثمارات صغار المدخرين. والثانية بين الذين حولوا عملية البناء الإسكاني إلى مضاربة عقارية، وبين أولئك الذين يملكون أصولا مالية، وأدت إلى رفع تكاليف البناء وسحب موارد مالية وعينية كان يمكن توجيهها إلى استثمارات إنتاجية وإلى حل مشكلة الإسكان الاقتصادي، أي أنها عملية تحويل تمت على حساب المجتمع وقدراته التنموية.

(5) واهتمت الدولة باجتذاب النقد الأجنبي كمصدر لتمويل الاحتياجات المحلية، بما فيها الاستثمار، دون انتظار لاكتمال استثمارات قادرة على توليد دخل إضافي منه عن طريق التصدير. فزادت من

اعتمادها هي الأخرى على المصادر الخارجية للنقد (الأجنبي) وهي قطاعات البترول وقناة السويس والسياحة، التي كانت تساهم خلال الثمانينات بحوالي 18 % من الناتج المحلي الإجمالي. وفي الوقت نفسه أعطت مزايا للأفراد المالكين لأصول من النقد الأجنبي، بما في ذلك السياح والمغتربين، وهو ما أنشأ نظاما متعددا للصرف الأجنبي. كما أجيز ما يسمى الاستيراد بدون تحويل عملة، كأسلوب مستتر لتخفيض سعر الصرف، وهو ما أدى إلى توجيه جانب من الاستثمار إلى قنوات تهم المتعاملين فيه، دون التفات للأولويات العامة للدولة التي لا تغطى بذلك القدر من الأموال الذي يحول عن مثل هذا الطريق. كما أن إعطاء امتيازات لحائزي العملات الأجنبية في الحصول على منتجات محلية بالنقد الأجنبي في محاولة الحصول على الاحتياجات منه لتغطية مستلزمات إنتاج مستوردة، أشاع شعورا بأن الهجرة هي السبيل لحياة أفضل وليس المشاركة الجادة في الجهد الإنتاجي المحلي.

(6) وعجزت الوسائل السابقة عن تلبية احتياجات الدولة من النقد الأجنبي، فلجأت إلى فرض قيود على الاستيراد كمحاولة لاحتواء العجز المتفاقم. ورغم ذلك فإن العجز استمر، وصحبه تراجع في معدلي الادخار والاستثمار. وفي الوقت نفسه فإن إنتاجية رأس المال، على ندرته، تراجعت، مما أدى إلى ارتفاع معامل رأس المال، وهو ما ساهم في تعقيد مشكلة البطالة، خاصة مع تزايد الاستثمارات الموجهة للعقارات، واعتماد الدولة أسلوبا كثيف رأس المال للإسراع بتنفيذ مشاريع البنية الأساسية. وأثر هذا سلبا على معدل النمو (جدول 4)، كما أنه أدى إلى ارتفاع معامل رأس المال على عكس ما

جدول (4) – تطور مؤشرات الأداء الاقتصادي خلال الفترة 1970 – 1990[29]

المعدلات	1974 – 70	1979 – 75	1984 – 80	1989 – 85
نمو الناتج الإجمالى الحقيقى %	5.14	10.94	6.99	2.92
معدل نمو الناتج القومى للفرد %	3.2	7.4	3.6	0.6
الاستثمار المحلي/الناتج القومي %	15.19	32.26	30.75	25.56
عجز الجاري/الناتج القومى %	7.85	18.80	16.95	15.42
الادخار المحلي/الناتج القومي %	7.34	13.46	13.80	10.14
معامل رأس المال	2.83	2.55	3.66	7.01
نزوح رأس المال/ الناتج القومي %	0.1 –	14.5	12.5	9.2
الدين الخارجي/الناتج القومي %	27.0	78.1	116.2	158.4

كان يجب حدوثه في دولة تعاني من شحة في رؤوس الأموال. وحدث نزوح كبير لرأس المال، بلغت جملته حوالي 40 بليون دولار خلال السبعينات والثمانينات، مقابل زيادة القائم من الديون الخارجية بحوالي 50 بليون. وجرى تمويل الفرق عن طريق استثمار أجنبي بلغت جملته خلال العشرين عاما 5.4 بليون دولار، وعن طريق تآكل أرصدة النقد الأجنبي بمقدار 6.7 بليون، أي بنسبة 17.3 % و 21.6 % من الناتج القومي لعام 1989، مقابل معدل استثمار محلي لتلك السنة وحدها، 24.5 %. وبعبارة أخرى فإن السياسات المتبعة خلال العقدين المذكورين أدت إلى تحويلات للموارد المحدودة

للدولة من النقد الأجنبي إلى الخارج، مع تحميل الجيل الحالي بأعباء مديونية تجاوزت الحدود المأمونة وأفقدت التنمية قدرتها على التواصل.

7) وفي نفس الإطار جرى تمييز الودائع بالنقد الأجنبي. فبينما ظلت الفائدة على الودائع لثلاثة شهور بالعملة المحلية ثابتة عند 8.5 % طيلة الثمانينات، فإنها تأثرت بالسعر العالمي للودائع المقومة بالدولار، مما أتاح لحائزي ودائع بالنقد الأجنبي عائدا كبيرا نتيجة التدهور المستمر في سعر الصرف في السوق غير الرسمية، والذي بلغ 157 % خلال الفترة المبينة، يرفع جملة الفوائد البالغة 76 % إلى عائد يبلغ 352 %. وباستبعاد أثر التضخم البالغ 170 % خلال نفس الفترة، فإن العائد الحقيقي لحائزي هذه الودائع يبلغ 67 %، مقابل انخفاض الأجور الحقيقية بنسبة 30 % (وبنسب أقل للعاملين في قطاع الأعمال) كما سبق ذكره. على الجانب الآخر فإن العائد على الودائع بالنقد المحلي البالغ 63 % تحول إلى خسارة 40 % بالأسعار الثابتة لسنة 1982. وبعبارة أخرى فإن السياسات السابقة أعادت التوزيع لصالح الحائزين للنقد الأجنبي، على حساب العاملين بأجر، وبدرجة أكبر الحائزين لودائع بالنقد المحلي الذين كانوا أكثر الفئات تضررا. ولا يعني هذا أن التوزيع كان أقل إجحافا بالعاملين بأجر، إذ أن الرخص النسبي لرأس المال بالعملة المحلية أدى إلى تفضيل تكثيف استخدام رأس المال على حساب العمال، بينما أدى إلى تراجع معدل الادخار، الأمر الذي أدى إلى تفاقم البطالة.

جدول (5) تطور العائدات النقدية والحقيقية للودائع بالنقد الأجنبي[30]

المعدلات في نهاية يونيو	1982	1983	1984	1985	1986	1987
تغير سعر الصرف الحر	19.1	7.7	9.3	19.0	29.3	19.0
فوائد ودائع 3 ش أجنبي	15.6	9.8	11.9	7.7	7.4	7.2
عائد ودائع 3 ش أجنبي	37.7	18.3	22.3	28.2	38.8	27.6
معدل التضخم السنوي	16.0	18.6	19.7	12.3	16.9	25.1
العائد الحقيقي (دون تضخم)	18.7	0.3 –	2.2	14.1	18.8	2.0

(8) ولعل أخطر عواقب الأوضاع التي تمخضت عنها تلك السياسات كان نشأة ظاهرة توظيف الأموال التي عززت المشاكل سالفة الذكر. فقد انضمت إلى تيار نزوح رأس المال إلى الخارج (جدول 4) وساعدت بالتالي في زيادة تدهور أسعار الصرف. كما ترتب عليها تعزيز التضخم لأنها ساهمت في إسالة جانب من الأصول العينية وتحويلها إلى أصول نقدية، ثم غذت الإنفاق الجاري بجانب من هذه الأصول، وأشاعت أنماطا للسلوك تنحو نحو الاستهلاك والمضاربة بقدر بعدها عن الإنتاج وما ينطوي عليه من جهد ومخاطر. وكان للانهيار الذي أصاب المتعاملين في هذا التوظيف أثره الكبير على الفئات التي فقدت مدخراتها بين عشية وضحاها. وكان المناخ الذي سمح بنشأة هذه الظاهرة هو التقييد الشديد على المعاملات التي تتم من خلال القنوات النظامية، والتهاون مع تلك التي تستخدم أساليب ملتوية

الخلاصة، أن الثمانينات شهدت تطورات أدت إلى أوضاع اقتصادية يصعب استمرارها. فمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ 9.9 % في 1982/81 تراجع سريعا إلى 2.6 % في منتصف الثمانينات، إلى أن بلغ 1.3 % في 1990/89، مما أدى إلى هبوط في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، وانتقال مصر من الشريحة الدنيا للدول متوسطة الدخل وفق تصنيفات البنك الدولي إلى واحدة من الدول منخفضة الدخل منذ بداية التسعينات. وارتفع معدل التضخم من حوالي 11 % في بداية العقد إلى 25 % في نهايته، رغم أن حوالي ثلث المنتجات الصناعية كان يخضع لقيود سعرية[31]. وعجزت الإعانات المتضمنة في الموازنة العامة عن ملاحقته، فانخفضت نسبتها إلى إجمالي الاستهلاك العائلي بسعر السوق من حوالي 15 % إلى أقل من 10 %. وفي نفس الوقت تزايد عجز الموازنة، فانخفضت نسبة الإعانات إلى هذا العجز من حوالي 50 % إلى أقل من 30 %. من جهة أخرى انخفض معدل الادخار المحلي الإجمالي من 18 % من الناتج المحلي الإجمالي إلى 8 %، وهو ما صحبه انخفاض في معدل الاستثمار المحلي الإجمالي من حوالي 30 % إلى أقل من 20 %، بسبب تراجع الاستثمار العام في فترة ظل فيها الاستثمار الثابت الخاص متواضعا (4 – 6 % من الناتج المحلي). وكان معنى هذا استمرار عجز ميزان المعاملات الجارية، بل وارتفاعه من حوالي 8 % إلى 12 %، ومن ثم تصاعد المديونية الخارجية إلى ما يعادل الناتج المحلي مرة ونصف المرة، صحبه تراكم متأخرات خدمة الدين الخارجي، وتراجع الجدارة الائتمانية في الأسواق المالية العالمية للدولة. وساهم في ذلك انخفاض صادرات البترول ومنتجاته في بداية النصف الثاني من الثمانينات إلى 1.2 بليون دولار، أي نصف قيمتها في بدايته، وهو ما انعكس على عجز الموازنة وعجز ميزان المعاملات الجارية، بينما ثبتت الصادرات الأخرى (عدا القطن ومنتجاته) بحدود 500 مليون دولار، الأمر الذي يعكس ضعف القدرة التنافسية للجهاز الإنتاجي في الأسواق العالمية. وهكذا فإن مجموعة السياسات التي طبقت لحل مشاكل فرضتها في الأساس ظروف أهمها خارجي، وتلك التي حاولت معالجة السلبيات التي ترتبت على تناول أعراض تلك الظروف، دون النفاذ إلى أسبابها، أدت إلى تعدد الأسواق وتعقد العلاقات بينها: فأسواق العمل متعددة، وأسواق رأس المال متعددة، وأسواق النقد متعددة، وأسواق الصرف متعددة، وأسواق السلع والخدمات متعددة. كما أن العلاقات داخل كل مجموعة من الأسواق وبين المجموعات المختلفة غير سوية. وأصبح ضروريا تناول الاقتصاد في مجمله وحل مشاكله من خلال برنامج متكامل ذي مراحل محددة. غير أن القضية التي تواجه صانع السياسات الكلية هي أن البرنامج ينطوي على جوانب إيجابية وأخرى سلبية، كما يتضح من الجدول التالي، المستمد من دراسة لخبراء في البنك الدولي. فالتحسن في مقومات ومعدلات النمو في الأجل المتوسط، يترك معدل نمو نصيب الفرد من الاستهلاك سالبا. غير أن الظاهرة التي تلفت النظر هي أن معدل البطالة، يقدر له أن يزداد ارتفاعا عن مستواه المرتفع أصلا.

جدول (6) – توقعات مؤشرات التطور في الاقتصاد المصري للأجل المتوسط[32]

المعدلات بالنسبة	معدل الاستثمار	معامل	معدل نمو نصيب الفرد %	معدل

إلى 1990	إلى الناتج %	رأس المال	الناتج المحلي	الاستهلاك	البطالة %
بدون تصحيح	18	9.0	0.0	1.6 –	16
مع التصحيح	25	6.0	2.0	0.3 –	19

عناصر برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي

أدى ثبوت عجز السياسات التي ابتعت خلال الثمانينات عن تصحيح أوضاع الاقتصاد المصري، إلى قيام الحكومة المصرية بعقد اتفاقية ترتيبات مساندة SBA مع الصندوق في مايو 1991، لدعم إجراءات تثبيت الاقتصاد المصري، وأول حزمة تكيف هيكلي SAP مع البنك، ومنهما تكون برنامج كان يسمى برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي. غير أن التسمية تحولت فيما بعد إلى "**برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي**" ERSAP، تأكيدا على الرابطة بين الشقين، وعلى أن الأمر يتجاوز عملية تثبيت بالصيغة التقليدية لاقتصاد يعاني من مشاكل عارضة أو دورية، إلى إصلاح يمتد إلى الإصلاح الاقتصادي الكلي macroeconomic reform. وهو يعنى بالاقتصاد النقدي، ويؤدي إلى عجز يمكن السيطرة عليه في ميزان المدفوعات. بينما التكيف الهيكلي يعنى بالاقتصاد الحقيقي. فالإصلاح النقدي يحدث في الأجل القصير ولذا يحظى بالأولوية في التنفيذ، ويؤدي إلى آثار سلبية على معدل نمو الناتج الإجمالي، وربما البطالة. أما التكيف الهيكلي فإجراءاته إيجابية إلا أن آثارها لا تظهر إلا في الأجلين المتوسط والطويل. كما أنها قد تحدث آثارا سلبية في الأجل القصير مثل التخلص من بعض العمال في الصناعات المحولة إلى القطاع الخاص، وتقليص بعض الصناعات غير الكفأة المنافسة للواردات. ويري أنصار هذا النوع من البرامج أن الأثر المركب لجزأيه هو "بالتأكيد إيجابي" على إنتاجية عناصر الإنتاج ومعدلات النمو والتشغيل واستقرار الأسعار وميزان المدفوعات[33]. لذلك ألحق بالبرنامج شق ثالث يتضمن سياسات اجتماعية تعالج ما يحدث من آثار سلبية، باعتبارها عارضا يجب تحمله من أجل تحقيق نتائجه. من جهة أخرى اقترن السير في تنفيذ البرنامج خفض وإعادة جدولة الديون والمتأخرات في نادي باريس، وهو ما ساعد على تحقيقه موقف مصر من أزمة الخليج.

ويتضمن البرنامج العناصر التالية[34]:

أولا – سياسات الإصلاح الاقتصادي،

يرمي هذا الجزء من البرنامج إلى إزالة اختلالات التوازن الكلي، وهي التضخم وعجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات، والمغالاة في سعر الصرف، وأسعار الفائدة السالبة، سعيا إلى توفير متطلبات بلوغ تنمية مطردة مع القدرة على خدمة الدين الأجنبي. ويضم هذا القسم السياسة المالية وسياسة سعر الفائدة والسياسة النقدية ونظام سعر الصرف. وتستهدف هذه السياسات أمرين:

أ) خفض الطلب الكلي: أعطيت الأولوية في البرنامج إلى تخفيض الطلب الكلي، باعتبار أن استمرار التوسع في الطلب الكلي هو المسئول عن تصاعد الضغوط التضخمية من ناحية، والعجز في الميزان

الخارجي من ناحية أخرى. وتتوجه هذه السياسات إلى مصادر الطلب المختلفة، وإلى العناصر في الموازنة العامة التي تغذي بنود الطلب الأخرى، بما فيها الاستثمار العام، والاستهلاك الخاص. وتتجاهل هذه النظرة أن أهم المشاكل يعود إلى عوامل في جانب العرض، سواء في ذلك التصدير (كالبترول) أو في واردات ضرورية (كالغذاء). ويتضمن هذا الجانب عددا من السياسات، أهمها السياسات المالية:

(1) السياسات المالية: وتهدف إلى تقليص العجز العام، الكلي والممول مصرفيا من 22 % في 91/90 إلى 1.5 % في 96/95، أساسا برفع الإيرادات من 22 % إلى حوالي 40 % من الناتج. ويأتي معظم الزيادة من الإيرادات غير الضريبية للحكومة المركزية، عن طريق رفع الأسعار، لا سيما المنتجات البترولية. وتأتي الزيادة الضريبية عن طريق الضرائب غير المباشرة (ضريبة مبيعات شاملة، ورفع رسوم التمغة، ..إلخ).

جدول (7) – الجانب المالي من الإصلاح الاقتصادي الكلي (نسب إلى الناتج المحلي الإجمالي %)[35]

النسب إلى الناتج %	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93	95/94	96/95
الإيرادات الكلية	25.37	29.56	36.89	36.69	38.27	39.29	39.96
الإنفاق الكلي	43.81	51.47	47.12	45.15	44.65	43.45	42.08
العجز الكلي	18.44	21.91	10.24	6.58	5.42	3.33	1.52
إيرادات ضرائب	14.91	18.48	23.77	23.12	23.65	23.91	23.95
مركزية أخرى	4.93	7.63	9.59	10.51	11.55	12.32	12.98
إنفاق: فوائد	4.60	9.33	11.29	13.20	13.08	12.93	12.54
إنفاق: استثماري	15.76	19.06	13.32	10.22	9.17	8.70	8.22
التمويل المصرفي	9.68	1.81	0.87	0.0	0.0	0.0	0.0

هذا التحول في هيكل الإنفاق العام له آثار هامة من ناحيتي العدالة والكفاءة. فالفوائد ترتفع إلى حوالي 3 أمثال، بينما الإنفاق الاستثماري ينخفض إلى حوالي النصف، نتيجة رفع أسعار الفائدة وطرح أذون خزانة. ويلاحظ أن مجموع الاستثمار والفوائد يبقى ثابتا عند حوالي 20 % من الناتج الإجمالي. ومعنى هذا أن اللجوء إلى التمويل "من مصادر حقيقية" يؤثر على الدخل من ناحيتين: الأولى تراجع الاستثمار والثانية تحويل الموارد التي كان يمكن تخصيصها له إلى فوائد يحصل عليها ملاك الأصول المالية، وهو ما يرفع نصيب ذوي الدخول الريعية. وتشمل السياسات المالية الحد من نمو الأجور، وخفض الدعم والإعانات وإلغاء الدعم الضمني على بعض السلع الناتج عن استخدام سعر صرف مغالى فيه. وواضح أن محصلة هذه السياسات هي تخفيض الدخول الحقيقية، واعتصار القوى العاملة[36]، وبخاصة للعاملين بالحكومة. كما أن آثارها الانكماشية تؤثر على النمو.

(2) السياسة النقدية وأسعار الفائدة، وتتضمن فرض سقوف ائتمانية لصالح القطاع الخاص يجري التخلي عنها تدريجيا، وإلغاء خطوط ائتمان البنك المركزي إلى الحكومة، لتحل أذون الخزانة كمصدر للتمويل، وتقود حركة أسعار الفائدة لتصبح الفائدة الحقيقية موجبة بعد أن ظلت سالبة بفعل التضخم.

وهكذا اقترن اللجوء إلى الاقتراض برفع كبير في أسعار الفائدة، وهو ما أدى إلى إعادة توزيع في غير صالح الدخول الأجرية التي انكمش نموها كما رأينا، وتحملت ارتفاعات في الأسعار والضرائب، بينما ارتفعت الودائع بالجنيه على حساب الودائع بعملات أجنبية بنسبة 60 % في 1992/91. وحدثت مزاحمة crowding out للاستثمار، سواء العام الذي تقلص، أو الخاص، حيث أصبحت الأذون منفذا أعلى عائدا وأكثر أمانا في ظل الاضطراب الاقتصادي القائم وانكماش الدخول الحقيقية. وحد هذا من حرية السلطات النقدية في استخدام سعر الفائدة كأداة لضبط التعاملات المالية والسيطرة على العجز في ميزان المدفوعات.

(3) سياسة سعر الصرف، حيث بدأ التوجه نحو توحيد سعر الصرف على مرحلتين، في فبراير ثم أكتوبر 1991، صحبه تخفيض كبير للاقتراب من "السعر الواقعي". ونشأت سوق صرف حرة تحت إشراف البنك المركزي الذي يقوم بتعويم مقيد dirty float بالمحافظة على السعر تجاه الدولار، حيث أصبح هذا هو السبيل الوحيد لتجنب نزوح رأس المال في ظل حرية التحويل. وأدى اقتران هذا برفع أسعار الفائدة إلى تحويل لصالح أصحاب الودائع الدولارية الذين انتقلوا إلى ودائع بالجنيه.

ب) تحويل الطلب الكلي: حيث ترمي هذه السياسات إلى التخلي عن منهج الإحلال محل الواردات بأي تكلفة، والتحول من القطاعات المنتجة للسلع غير الاتجارية إلى القطاعات الاتجارية tradable، القادرة على المنافسة داخليا وخارجيا، وهو ما ينطوي على تحرير الأسعار وتغيير هيكلها النسبي في صالح المنتجات الاتجارية، لتشجيع تحويل الموارد إلى إنتاج سلع قابلة للتصدير أو قادرة على أن تحل محل الواردات. وتشمل هذه المجموعة سياسات التشغيل وسياسات التجارة الخارجية بتحرير سعر الصرف وتشجيع الصادرات، بالإضافة إلى إعادة النظر في هيكل الأسعار ومستواها. وواضح أن هذا التحويل لا يحدث إلا تحت فرض مرونة كاملة للموارد في الانتقال، وهو ما لا يتحقق عادة في الأجل القصير، بل لعله ينطوي على إهدار جانب من الموارد، بما في ذلك الرأسمالية والبشرية، التي يصعب تحويلها حتى لآجال أبعد.

ثانيا – سياسات التكيف الهيكلي. وحتى لا ينظر إلى السياسات السابقة على أن الحاجة إليها تنتفي بالقضاء على عوامل التسخين التي يتعرض لها الاقتصاد، ومن ثم يمكن العودة إلى السياسات السابقة عليها في الحدود التي تراعي السيطرة على حجم الطلب الكلي، فإن عملية التكيف الهيكلي تقوم بإحداث تعديلات هيكلية ترمي إلى الحد من دور الدولة وإصلاح القطاع العام والتخصيصية ونظم التجارة الخارجية وتخفيض الرقابة على أسواق النقد الأجنبي وإصلاح هيكل الأسعار من أجل إزالة التشوهات السعرية، وإجراء إصلاحات مؤسسية في النظام المصرفي والضرائب وتنمية سوق رأس المال لتشجيع الاتجاه إلى اقتصاد السوق والعمل على استجابة الإنتاج إلى مؤشرات السوق، والاندماج في العالم الخارجي، وزيادة الكفاءة الاقتصادية من خلال تطوير نظم الحوافز. ويشمل هذا القسم:

(1) إصلاح القطاع العام، ومنحه الاستقلالية autonomy بإصدار قانون للاستثمار العام يعطي المنشآت العامة الحرية، وخلق بيئة تسيير regulatory مشتركة للقطاعين العام والخاص، وإعادة هيكلة القطاع

العام بوضع وحداته تحت إشراف شركات قابضة، والقيام بالتخصيصية بما في ذلك بيع الأصول، وفصل الإدارة عن الملكية والتعاقد مع فرق إدارة من القطاع الخاص.

(2) تحرير الأسعار المحلية، بالتحرير الكامل لأسعار المصنع في القطاع الصناعي؛ ورفع تدريجي لأسعار المنتجات البترولية لتعادل الأسعار العالمية بحلول يونيو 1995 حسب سعر الصرف السائد؛ ورفع أسعار الكهرباء بالتناسب مع أسعار التكلفة طويلة الأجل وحتى تتعادل معها في يونيو 1995. وتتضمن الإجراءات في قطاع الزراعة إزالة حصص التوريد للأرز، ورفع أسعار القطن حتى تقترب من الأسعار العالمية، وإزالة قيود أسعار وتوزيع المبيدات والأسمدة والأعلاف. وبينما تساهم المجموعة الأخيرة في رفع دخول المزارعين (مع رفع لبعض عناصر التكلفة) فإن هذه التصحيحات أدت إلى موجة من ارتفاعات الأسعار، عززها تخفيض سعر الصرف، بُررت بأنها ارتفاعات تصحيحية غير مؤدية إلى موجات تضخمية لا نهائية. إلا أن الأثر على الدخول الحقيقية يظل سلبيا، بينما يؤدي ما يترتب على إعادة الهيكلة والتحول إلى المنتجات الاتجارية إلى تعطيل عمال وموارد أخرى.

(3) تحرير التجارة الخارجية: وأهم الإجراءات تخفيض قائمة السلع المحمية بحظر الاستيراد إلى ما لا يتجاوز 30 % من الناتج الصناعي. وتعديل هيكل التعريفة لجعل حدودها 10 % – 80 %. والإزالة التدريجية للعوائق غير التجارية، عدا الموقوفات والمحظورات، وإلغاء قيام الجهاز المصرفي بالتحكم في تخصيص النقد الأجنبي بصورة تمييزية.

(4) إصلاح القطاع الخاص: بتخفيف قيود المصادقة على مشاريع الاستثمار الخاصة، محلية وأجنبية، وإلغاء السيطرة على أسعار القطاع الخاص، باستثناء عدد محدود من المفردات الاستراتيجية. وتمكين القطاع الخاص من القيام بتوزيع منتجات احتكارات القطاع العام باستثناء تلك التي لها برنامج خاص للتسعير مثل الأسمنت والأسمدة.

ثالثا – الجوانب الاجتماعية: أدى التخوف من أن تؤدي الآثار الاجتماعية السلبية للإجراءات السابقة إلى تهديد الاستقرار السياسي الذي يعتبر شرطا ضروريا لضمان فاعلية كثير من تلك الإجراءات، على نحو ما اتضح في تجارب سابقة لمصر ودول عديدة أخرى ارتبطت ببرامج مماثلة، إلى التفكير في إجراء مؤقت بإنشاء الصندوق الاجتماعي بموارد حكومية ومن منظمات دولية، يقوم بتقديم عون قصير الأجل لبعض الفئات المتضررة منها، وكذلك من أزمة الخليج.

تقييم برامج التكيف الاقتصادي

ساد في البداية اعتقاد بأن ما تتضمنه برامج التصحيح من سياسات، شروط لازمة وكافية في آن واحد لاستعادة النمو وتصحيح المسار الاقتصادي. غير أنه اتضح بعد قليل أن نتائج التطبيق لم تكن مرضية في كثير من الأحوال، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء وفي بعض دول أمريكا اللاتينية. ويرى البعض[37] أن تحقيق الأهداف الاقتصادية (خفض التضخم والعجز) لا يوازي الانخفاض في معدل التنمية البشرية وتدهور الإنفاق العام على التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى، الأمر الذي ينعكس على الإنتاجية والنمو في المستقبل. أي أن ما يتحقق من نجاح في المدى القصير يتم

على حساب ما كان يمكن أن يتحقق في المدى الطويل. ويشير تشابه النتائج رغم اختلاف ظروف الاقتصادات المختلفة التي طبقت نفس البرامج، إلى أن المشكلة تكمن في البرامج ذاتها.

ولا تكتفي الانتقادات التي توجه إلى برامج الإصلاح بالجوانب الاجتماعية، بل تثير في نفس الوقت تشككا في الجدوى الاقتصادية لهذا النوع من البرامج. ويثير هذا حاجة إلى اختيار أسلوب موضوعي لتقييم آثار البرامج التصحيحية. ويجري التمييز عادة بين ثلاث طرق يمكن إتباعها:

- الطريقة الداخلية internal، حيث يتم الحكم بالإشارة إلى الأهداف التي يتضمنها البرنامج.
- مقارنة "ما قبل وما بعد" before and after، أي قيمة مؤشرات التقييم قبل وبعد تطبيق البرنامج. إلا أن هذا قد يعترضه تدخل عوامل خارجية مواتية أو معاكسة.
- تقدير "ماذا بدون" counter-factual، وهي تضيف إلى ما سبق مقارنة بما كان يمكن أن يحدث في غيبة البرنامج، إذ قد يكون أسوأ مما حققه البرنامج سواء كان ما تحقق أفضل أو أسوأ مما سبق. غير أن التقدير أمر اجتهادي وتكتنفه صعوبات تحُد من جدواه. ويغلب على هذا الأسلوب استخدام نماذج للتوازن العام[38]، كتلك التي استخدمت في قياس أثر اتفاقيات أوروجواي واتفاقيات المشاركة، وهي على أحسن الأحوال نماذج استاتيكية مقارنة، تقوم على فروض شديدة التقييد.

وبحكم أن الإصلاح يعني التدخل لفترة معينة لإحداث تحول من وضع غير مقبول وغير قادر على الاستمرار، وما صحبه من سياسات، إلى وضع آخر يرجى أن يكون أفضل شأنا تسود فيه سياسات من نوع آخر، وهو أمر قد يستغرق بعض الوقت، فإن من المهم التمييز بين الأجلين القريب والبعيد. وتنشأ الصعوبة من كون رؤية الأجل البعيد مسألة اجتهادية فهي موضع خلاف. وقد تثير بعض الآثار الآنية، المصاحبة لعملية التصحيح تشككا في إمكان تحقق ما ينسب إليه. وهكذا فنحن في الواقع أمام ثلاثة أوضاع، وثلاث مجموعات من السياسات: ما قبل التصحيح، وخلاله، وما بعده. وتتسم فترة ما قبل التصحيح عادة بالتحيز إلى الفئات المحرومة والأقل دخلا، من خلال تغليب إعادة التوزيع على توسيع قاعدة الاقتصاد القومي بالاعتماد على قدراته الذاتية، مع ما قد يتطلبه ذلك من حرمان من بعض جوانب الاستهلاك في الأجل القصير. وينعكس ذلك عادة في شكل عجز مستمر في ميزان المدفوعات وتراكم في المديونية تصل حدودا يتعذر معها استمرار الاعتماد على مصادر خارجية لسد هذا العجز الذي يغذيه عجز في الموازنة العامة.

وبعبارة أخرى تعتمد إعادة التوزيع بهذا الأسلوب على آليات غير قابلة للاستمرار: فهناك تحويل مؤقت لموارد خارجية، لا بد من أن يقابله بعد وقت تحويل في الاتجاه المعاكس. وهناك تحويل ظاهر في الموازنة في شكل إنفاق يفوق مصادر الإيرادات الحقيقية، وهو ما يعني عجزا يغطيه تحويل يتم من مصدرين: الأول هو الخارجي إلى أن يتوقف أو يقصر عن تغطيته بالكامل، والآخر محلي مستتر يتخذ شكل تضخم يحاول مساواة الطلب الكلي الذي يفوق العرض الكلي برفع القيمة النقدية لهذا الأخير. ولذلك فإن مقارنة الوضع خلال التصحيح بما ساد قبله يُظهر في الغالب تدهورا في توزيع الدخل وفي أوضاع الفقراء، لأن البرامج تعمل على كبح جماح الطلب، إذ أنه يصعب التصحيح في الأجل القصير

عن طريق زيادة المعروض المحلي، خاصة وأن البيئة السائدة لا تكون مشجعة على التوسع المطلوب. ويفضل مؤيدو البرامج إجراء مقارنة الوضع في ظل برامج التصحيح وما بعدها، ليس بما ساد قبلها، بل بما كان يمكن أن يكون عليه الحال لو لم يؤخذ بها. كما أنهم يفضلون الحكم على هذه البرامج بنجاحها في تحقيق أهدافها المعلنة، والتي يأتي في مقدمتها كبح جماح التضخم، بالإضافة إلى تقليص عجز الموازنة العامة والميزان الخارجي. ورغم أنه يشار أيضا إلى أهداف غير مباشرة، مثل تعزيز النمو ورفع مستوى التشغيل، فإن هذه ترد كأهداف ممكنة بشرط أن تتحقق الأهداف المباشرة، وهو شرط لازم ولكنه غير كاف كما ذكرنا. أما الأبعاد الاجتماعية، بما فيها التوزيع، فتظل أمورا مستبعدة، فإذا عولجت فبشيء من التعميم والإبهام.

غير أن الدعوى الأساسية للأخذ بهذه البرامج تقوم على أنها بما تهيئه من مناخ يتيح زيادة قدرة الاقتصاد على النمو مستقبلا تساعد على تسريع معدل النمو ورفع مستويات التشغيل. ويرد على ما يوجه من انتقادات إليها بأنها تكون صحيحة لو أن الآثار السلبية تجمعت معا، بينما يصعب قبولها إذا ما تحقق البعض واتخذ الآخر اتجاها معاكسا. فعلى سبيل المثال، لا يجب إنكار ما لكبح جماح التضخم من أثر إيجابي يخفف من بعض الآثار السلبية الأخرى. وتركز المؤشرات التي تساق للتدليل على نجاح برنامج الإصلاح المصري، على النواحي المالية التي تحددت كأهداف له. وفي مقدمة هذه الأهداف تخفيض عجز الموازنة العامة، إلى أن يتلاشى تماما في 1997/96. وكما رأينا يتحقق هذا من ناحية برفع الإيرادات من رفع أسعار بعض السلع التي تذهب إيراداتها إلى الحكومة (كالمنتجات البترولية والبنزين والسجائر والتبغ) وأسعار ورسوم بعض الخدمات العامة، وبتعديل الضرائب، بالتوسع في ضريبة المبيعات، وتطبيق الضريبة الموحدة على الدخل. في المقابل يخفض الإنفاق العام، بوجه خاص عن طريق ثلاثة بنود هي، إلغاء الدعم على الأسمدة والمبيدات الزراعية، وخفض الدعم على السلع الاستهلاكية؛ واحتواء الأجور في حدود 15 % من الإنفاق العام (أي 5.25 % من الناتج الإجمالي)؛ وخفض الإنفاق الاستثماري إلى ما لا يزيد عن 7 % من الناتج الإجمالي. وفي نفس الوقت يتم التخلص من الاعتماد على التمويل الخارجي أو التمويل المصرفي لتغطية العجز المتبقي، وذلك بالالتجاء إلى الاقتراض المحلي بواسطة أذون الخزانة، وهو ما يساعد على تخفيض التضخم بامتصاص جانب من السيولة المحلية.

ويتضح من جدول (8) أن أهم التغيرات حدثت في عام 1992/91، حيث جرى رفع الحصيلة الضريبية بنسبة 30 % أو ما يعادل 5 % من الناتج الإجمالي. وصحب ذلك ضغط الإنفاق العام بما يعادل 6 % أخرى، وشهدت تلك السنة المالية تقليصا للعجز بلغ 12 %. وبعد ذلك حدثت تغيرات أقل حدة أدت إلى مزيد من التقليص بما يتراوح بين 1 % و 1.5 % من الناتج الإجمالي سنويا، كان أهم عناصره تخفيض الإنفاق الاستثماري. وهكذا ارتفعت حصيلة الضرائب من 11.7 مليون جنيه في 1990/89 إلى 32.3 مليون جنيه في ميزانية 1994/93. ومقابل انخفاض بنود الإنفاق الأخرى، تصاعدت خدمة الدين المحلي إلى ما يقارب الضعف بينما حافظت الأجور والمهايا على مستواها.

ويلاحظ أن خدمة الدين المحلي ارتفعت نسبتها إلى الأجور والمهايا من 58 % في سنة 1991/90 إلى 107 % في 1994/93، بينما تراجعت الإيرادات المحولة مما يعادل الأجور والمهايا إلى 83 % منها. وبعبارة أخرى فإن التثبيت تم من خلال عملية إعادة توزيع لصالح الفئات القادرة كان الدين المحلي هو الأداة الرئيسية فيها، بينما تأثرت الفئات الأخرى برفع العبء الضريبي في وقت أعفيت أنشطة استثمارية عديدة من الضرائب، كما تأثرت بتراجع معدل الاستثمار. وكان للتزايد الحاد في الضرائب

جدول (8) – تطور عجز الموازنة العامة، ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار الجارية[39]

المفردات	1991/90	1992/91	1993/92	1994/93	1995/94*
الإيرادات الضريبية	15.7	20.6	20.8	21.2	21.5
أرباح محولة	7.1	7.5	7.1	6.2	6.1
إيرادات أخرى	6.2	6.9	7.6	7.8	7.4
جملة الإيرادات	29.0	35.0	35.5	35.2	35.0
الأجور والمهايا	7.2	6.8	7.5	7.5	7.7
الإعانات	3.4	3.8	3.0	2.3	2.3
الدفاع	4.3	4.1	4.2	4.0	4.0
خدمة الدين المحلى	4.2	5.4	7.1	8.0	7.4
خدمة الدين الخارجي	2.9	2.7	3.0	3.1	2.5
إنفاق جاري آخر	8.1	7.8	6.4	5.9	5.5
جملة الإنفاق الجاري	30.1	30.6	31.2	30.8	29.4
الإنفاق الاستثماري	10.3	9.4	8.4	7.1	7.1
نفقات أخرى	5.8	0.2	0	0.1-	0.1
جملة الإنفاق العام	46.2	40.2	39.6	37.8	36.6
العجز الكلي	17.2-	5.2-	4.1-	2.5-	1.6-

(*) بيانات 1995/94، اعتمادات الموازنة.

غير المباشرة أثره السلبي على الاستثمار الخاص، الذي تأثر أيضا بعمليات التخصيصية. وواضح أن هذه التغيرات غير قابلة للارتداد، وهو ما يعني أن آثارها تظل باقية إلى أن تعالج بأدوات أخرى.

المؤشر الآخر الذي يدلل به على نجاح البرنامج هو تراجع معدلات التضخم، الأمر الذي يعتبر ذا أثر إيجابي على مستويات الرفاهة والدخول الحقيقية. ويوضح جدول (8) تطور هذه المعدلات خلال النصف الأول من التسعينات. غير أن هذه التقديرات المستمدة من الأرقام القياسية لنفقات المعيشة لا تعكس بالضرورة التغيرات الحقيقية، خاصة تلك التي أصابت مفردات استهلاك الفئات الأقل دخلا.

جدول (8) – معدلات التضخم السنوية (%)[40]

السنة	1990	1991	1992	1993	1994	1995	أكتوبر 95	أكتوبر 96	نوفمبر 96
المعدل	16.8	19.7	13.6	12.1	8.1	8.4	7.0	7.0	5.7

ومن أهم الأهداف التي يتبناها البرنامج احتواء عجز الميزان الجاري، وبوجه خاص الميزان التجاري بالتوسع في التصدير والحد من الاستيراد. ويوضح الجدول التالي أن التحسن الذي حدث في السنوات الأولى، والذي كان يعزى إلى تخفيض سعر الصرف، قد أعقبه عودة الميزان إلى مستوياته السابقة. ويعكس هذا أمرين: الأول هو أن سياسات تحرير التجارة تحدث آثارا سلبية في الأجل القصير على الأقل، خاصة وأن اقتصاديات كثير من الأنشطة القائمة تفترض استمرار الحماية المرتفعة لها. الأمر

جدول (9) – تطور المعاملات الخارجية، 1989–1995، بمليون دولار أمريكي[41]

البيان	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	1995**
صادرات سلع	2697.0	3144.8	3886.8	3633.5	3417.3	3064.8	3362.4
صادرات خدمات	5503.7	6006.5	6844.7	7538.7	7372.5	7256.3	7910.5
واردات سلع	10360.6–	11441.1–	11424.5–	10054.1–	10731.8–	10715.6–	11514.0–
واردات خدمات	2552.2–	3180.5–	3171.3–	3898.1–	4809.5–	5214.8–	5733.2–
تحويلات عاملين	3532.2	3742.6	3750.6	5477.9	4960.0	5073.0	5059.7
رصيد السلع	7663.6–	8296.3–	7537.7–	6420.6–	7314.5–	7650.8–	7663.6–
رصيد الخدمات	2951.5	2826	3673.4	3640.6	2563	2041.5	2177.3
رصيد جاري	1179.9–	1727.7–	113.7–	2697.9	208.5	536.3–	914.6–
معونات رسمية	711.2	1093.7	1486.9	1039.3	1357.0	829.4	958.1
صافي رأسمالي	2217.9	2627.7	8320.8	1382.0	1814.3	381.0	315.7
استثمار مباشر	124.0	136.4	140.5	358.7	453.0	500.0	515.0
رصيد كلي	1873.2	2130.1	9834.5	5477.9	3832.8	1174.1	874.2
الدين الخارجي	50905.6	48387.7	38439.6	41739.2	42008.5	42389.5	42705.1
الاحتياطيات	5285.0	6101.3	14711.9	19931.2	23605.4	25577.1	26794.2
سعر الصرف	2.593	2.708	3.342	3.321	3.352	3.389	3.388

(*) 1994 أولية؛ (**) 1995 تقديرية.

الثاني، أن التحسن في الميزان التجاري يتطلب تعديلا جذريا في البنيان الاقتصادي، بينما يتركز الأثر المباشر للبرنامج في الحد من معدل النمو من ناحية، وفي الاهتمام بإحداث تغيير الهيكل المؤسسي لا الاقتصادي، بالتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص للبنيان الاقتصادي القائم.

غير أن المشكلة تكمن في ميل الحوار حول السياسات السابقة للتصحيح إلى اتهامها بأنها مسئولة عما أصاب الاقتصادات المعنية من مشاكل، وأنها كانت تمثل حزمة متكاملة، ومن ثم يجب نبذها في مجموعها، وإحلال مجموعة أخرى مكانها، تختلف عنها في الأهداف والأدوات معا. فكثير من مشاكل الدول النامية يعود إلى عوامل خارجية، وبعض هذه العوامل سوف يبقى له دور في المستقبل، يضاف إليه عوامل أخرى قد تستجد. وإذا كان بعض هذه العوامل قد ساهم في تضييق نطاق اختيار السياسات البديلة، إلا أن جانبا من المشكلة راجع إلى أن السياسات التي كانت سائدة في السابق أهملت أبعادا ساهم تراكمها في تعقيد أوضاع الدول المعنية، على اختلاف تجاربها، ولم تجر مناقشة جادة لكيفية

تصويب تلك السياسات بما يحافظ على مجموعة الأهداف التي تبنتها. فكما أشرنا من قبل، فقد تأثر التطور في الاقتصاد المصري في وقت من الأوقات بتوقع أن يكون ارتفاع الأسعار العالمية، خاصة للمواد الغذائية، عارضا يزول بعد وقت، بينما كان في الواقع بداية لموجة تضخمية غير مسبوقة. كما أن الثمانينات شهدت تراجعا في أسعار النفط وفي العديد من التدفقات المترتبة على عائداته، وهو أمر لم يكن مأخوذا في الاعتبار مسبقا. من جهة أخرى فإن التحسن في موقف المديونية وتخفيف أعبائها جاء نتيجة موقف معين من حرب الخليج الثانية، وهو أمر يخرج عن نطاق أي برنامج اقتصادي.

بالمثل فإن التركيز على أحد جانبي السياسات التصحيحية، يقود لارتكاب نفس الخطأ وهو تجاهل السياسات المكملة التي تراعي الجانب الآخر. ونفس الأمر ينطبق على الادعاءات بشأن التوقعات عن المستقبل، التي تؤكد أن النمو مع التوازن يتحقق إذا ما تحولت الحكومة إلى إدارة السياسات الاقتصادية إذ أن هذا يترك الباب مفتوحا للاجتهاد، ولا يضمن إزالة الآثار الاجتماعية السلبية دون حاجة للعودة لسياسات من قبيل تلك التي تؤخذ على المرحلة السابقة. وهناك حاجة إلى التمييز بين الآثار التي تحدث نتيجة أخطاء في البناء النظري للأسس التي تقوم عليها بعض السياسات المتضمنة في البرامج، وتلك التي تنتج عن التهوين من بعض الآثار عن عمد أو اعتقادا بأنها ثانوية، أو بسبب إغفال بعض الاعتبارات التي كان يجب أن تؤخذ في الحسبان، سواء ضمن الأهداف التي يتبناها البرنامج، أو ضمن مجموعة السياسات التي يقع الاختيار عليها لتنفيذه. في نفس الوقت قد تنتهي الدعوة إلى معالجة كل أثر سلبي يظهر بما يخفف وقعه، إلى تبني مجموعة من السياسات غير المترابطة بل وربما المتناقضة تتحول من إجراءات مؤقتة تنتهي بزوال دواعيها، إلى أوضاع مستمرة تحتاج بدورها إلى إصلاح، مثلها كمثل الإعانات التي فرضت مع توقع بزوال الحاجة إليها بعد قليل، فكانت عاملا من العوامل التي ساهمت في عجز الموازنة وتسببت في التضخم.

فتحرير التجارة، وما يعنيه من تخفيض القيود على الواردات، يقوم على اعتبار أن الحماية غير المحدودة تشجع على التساهل في متطلبات رفع الكفاءة الإنتاجية وتعزيز القدرة التنافسية. ومن ثم فإن الفرض الذي يقوم عليه التحرير هو أن الأنشطة التي تتعرض لمنافسة خارجية قوية عليها أن تعيد تنظيم نفسها، فإذا ظلت رغم ذلك عاجزة عن مواجهة المنافسة فعليها أن تنسحب وتخلي الموارد التي تستحوذ عليها لتستفيد بها أنشطة أخرى أكثر تنافسية منها. كما يساق في تبرير سياسة تحرير التجارة المقولة النيوكلاسيكية بأن التحرير يعني انخفاض الأسعار بالنسبة للمستهلك، ومن ثم ارتفاع رفاهيته. وقد يكون هذا صحيحا إذا بقيت الأشياء الأخرى على حالها، وهو فرض قلما يتحقق. فمن الممكن أن تؤدي التخفيضات الشاملة للرسوم الجمركية إلى تفشي أنماط استهلاكية غير قابلة للاستمرار، وتتسبب في إحلال إنتاج مستورد محل آخر محلي أعلى منه سعرا. كما أنها تعني في نفس الوقت نقص موارد الموازنة العامة نتيجة تخفيض الرسوم الجمركية، ومن ثم الحاجة إلى تخفيض الإنفاق العام سعيا إلى تقليص عجز الموازنة، أو إلى رفع بعض الضرائب لتعويض جانب من نقص الإيرادات، وهي عادة ضرائب غير مباشرة، نظرا لأن الانكماش الذي يصاحب هذه البرامج يجعل من الصعب التوسع في

فرض ضرائب مباشرة على الدخل، بل إن الرغبة في تشجيع الاستثمار الخاص تقود إلى تخفيض هذه الضرائب. وفي هذا الإطار جاءت ضريبة المبيعات التي أحدثت موجة جديدة من ارتفاعات الأسعار. وتتجاهل دعاوى رفاهية المستهلك حقيقة كون الاستهلاك مشروط بالحصول على دخل يمكن الإنفاق منه. وقد تفوق خسارة الدخل بسبب انكماش بعض الأنشطة غير القادرة في الأجل القصير على مواجهة المنافسة الخارجية، ما يتحقق من تخفيض في الأسعار. وقد يكون الرد على ذلك فيما تذهب إليه بعض الدراسات من أن التحرير يؤدي في النهاية إلى "خلق التجارة". مثل هذا الخلق تستفيد منه الاقتصادات ذات الميزة التنافسية المرتفعة أصلا، لأن الأساس الذي تقوم عليه مقولة فاينر بشأن التحرير المتبادل هو أن الأنشطة التي تتعرض اقتصادياتها للانخفاض بسبب قيود الحماية المتبادلة، تعاني من خلل يعود إلى ضيق السوق، أي أنه انخفاض في اقتصاديات النطاق وليس في كفاءة الإنتاج. وخلق التجارة يكون من نصيب الاقتصادات الأخرى وليس الاقتصاد الذي يقوم بتحرير تجارته. وقد يؤدي التحرير، حتى ولو كان متبادلا على المستوى العالمي إلى اقتناص دول أخرى ذات كفاءة إنتاجية أعلى للأسواق، ليس فقط السوق الداخلية للاقتصاد المعني، بل وأسواق الاقتصادات الأخرى التي تمثل مجالا محتملا أمامه لخلق التجارة بالتوسع في التصدير. يضاف إلى ذلك أن مثل هذه التحولات في هيكل الإنتاج تفترض انتقالية لعناصر الإنتاج factor mobility، وهو أمر لا يتم بدون تكلفة، بل إنه في ظل ظروف الإصلاح الاقتصادي ينظر إلى القطاعات التي يراد تقويم اقتصاداتها على أنها طاردة لعناصر غير كفئة تفيض عن الحاجة (خاصة من العمال) أو غير مناسبة تكنولوجيا (خاصة من رأس المال، كما تشهد تجربة ألمانيا الشرقية على نطاق واسع).

وتأتي في هذا السياق الدعوة إلى التخلي عن أنشطة الإحلال محل الواردات والتركيز على أنشطة التصدير. وفي الوقت نفسه يُتهم القطاع العام بأنه من الدوافع إلى تشديد الحماية ليتمكن من الاستحواذ على السوق الداخلية، أي احتكارها، محملا إياها بأعباء عدم كفاءةٍ تنسب إليه بطبيعته. ومن ثم تقترن الدعوة إلى تحرير التجارة بدعوتين للتصدير والتخصيصية. ومن جهة أخرى تطالَب الحكومة بتقليص إنفاقها، وينعكس هذا على خدمات أساسية تعتبر ضرورية من أجل رفع الكفاءة الإنتاجية اللازمة لتعزيز القدرة التنافسية. وأوجه التناقض في هذه المجموعة من السياسات متعددة. فوجود عجز في ميزان المدفوعات لا يعبر فقط عن وجود خلل مالي، يعود إلى عجز الموازنة العامة، بل هو دليل على عدم نجاح استراتيجية الإحلال محل الواردات في تقليص الاعتماد على الاستيراد، لأنها سعت إلى الإحلال في الأنشطة الطرفية، فعمقت الاعتماد على استيراد منتجات الصناعات الأساسية. وإذا كانت تلك الأنشطة لا تستقيم بالضرورة مع القدرة التنافسية للاقتصاد، بدليل استمرارها في الحاجة إلى حماية، فلا معنى لتحويلها من قطاع (عام) إلى آخر (خاص) لأن الخطأ ليس في إدارتها، بل في اختيارها. من جهة أخرى فإن الصناعات التصديرية لم تكن أصلا موضع حماية، لأنها بطبيعتها موجهة إلى الأسواق العالمية. ومحدودية هذه الصناعات لا يعكس محدودية قدرات الاقتصاد بشكل جوهري، وإنما تعود إلى عوامل تسهم في رفع التكاليف وفي ضعف الإنتاجية. ومن أهم هذه العوامل ارتفاع تكلفة التعاملات transactions costs، وانخفاض كفاءة عدد من الخدمات الإنتاجية،

بما في ذلك الخدمات المصرفية. وتشير التقديرات إلى أن متوسط التعريفة الجمركية المرجح بأوزان الواردات في 1995 كان 29 %. فإذا استبعدت الرسوم المفروضة على مستلزمات الإنتاج فإن المتوسط المرجح الذي يمثل "**معدل الحماية الفعال**" effective rate of protection يصبح 30 %، نتيجة ارتفاعه لبعض المنتجات وانخفاضه لأخرى. وينخفض هذا المعدل إلى 14 % فقط لو أن المستلزمات الخدمية ارتفعت كفاءتها لتصبح على مستوى تنافسي عالمي[42]. وبعبارة أخرى فإن العلاقة الطردية التي يؤكد عليها بين التحرير والتنافسية، لا تجعل التحرير شرطا للتنافسية، بل إن التنافسية هي التي تساعد على التحرير.

وتقوم الدعاوى المؤيدة لتبني البرامج على أن إخضاع الحياة الاقتصادية لدعاوى غير اقتصادية، والتذرع باعتبارات سياسية أو اجتماعية، بما في ذلك اعتبارات العدالة الاجتماعية، ينتقص من مقومات الكفاءة وبالتالي فهو ضار اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا على الأمد البعيد. وإذا كان هناك مآخذ ذات طبيعة اجتماعية أو سياسية في الأجل القصير، فإن معالجتها لا تكون بالعدول عن الإصلاح الاقتصادي (بما يعني الصيغة المطروحة له بالذات) بل بالمضي فيه واتخاذ تدابير مكملة لمعالجة ما قد يظهر من سلبيات، شريطة أن تخضع هذه التدابير لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية بدورها. ويبقى بعد ذلك تساؤل حول مدى فاعلية البرامج في تصويب المسار الاقتصادي على نحو يتفادى تكرر الأوضاع الاقتصادية التي دعت إلى الأخذ بها، ومعها العواقب الاجتماعية التي قد يكون قد تم التخلص منها. ويشترط من أجل هذا أن الآثار الاجتماعية لا تبلغ حدا يجعل من الصعب مواصلة المسار الاقتصادي السليم، وهو ما ينطوي على عدم قدرة البرنامج على النجاح على المدى البعيد.

الجوانب الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي

أثبتت التجارب المختلفة أن الآثار الاجتماعية كانت أكثر خطورة وأبطأ في الزوال مما قدّر لها. ففي دراسة لتجربة المكسيك خلال الثمانينات[43] اتضح أنها أضرت بمحدودي الدخل من عدة نواحي:

- خفض الإنفاق العام الموجه إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- الاتجاه إلى التوسع في فرض الضرائب على الاستهلاك والمبيعات.
- الحد من الدعم الموجه إلى عدد كبير من المنتجات الاستهلاكية الأساسية والخدمات الاجتماعية.
- كما أضرت بالنشاط الاقتصادي بوجه عام وبسوق العمل بشكل خاص. فالسياسة الحكومية المتقشفة أدت إلى انخفاض حجم الاستثمار الحقيقي ومعدل نموه، فضلا عن أثره السلبي على متوسط نصيب المشتغل من الدخل ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.
- وكان الأثر الأكثر وضوحا على سوق العمل هو تراجع الأجر الحقيقي طيلة فترة الإصلاح.

وبوجه عام تشترك هذه البرامج في عدد من العناصر التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في توزيع الدخل وتؤدي لتراجع أوضاع الفقراء. وقد تتضافر بعض هذه العوامل معا في التأثير في نفس الاتجاه، بينما يمكن أن تتباين التأثيرات فيتوقف الناتج على صافي التأثير وفقا لتفوق أحد الجانبين

على الآخر. ويلخص سعيد النجار الآثار السلبية التي تتضمنها الانتقادات التي توجه إلى البرامج التصحيحية في الآتي[44]:

1. انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.
2. ارتفاع معدل البطالة.
3. انخفاض الأجور الحقيقية.
4. انخفاض في حجم أو نوعية الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة بسبب تخفيض الإنفاق العام.
5. ارتفاع أسعار سلع استهلاكية ضرورية مثل الخبز والقمح والدقيق والسكر والأرز وزيوت الطعام، أو ارتفاع تكلفة بعض الخدمات الأساسية، نتيجة إلغاء أو تخفيض المعونات.
6. زيادة في أسعار السلع والخدمات غير المعانة نتيجة إزالة القيود الحكومية.
7. تحويل الدخل من المتكسبين للأجور إلى المتكسبين من عائدات الملكية، أو من فئات الدخل الدنيا إلى فئات الدخل العليا.
8. زيادة الأعداد التي تقع تحت خط الفقر.

وواضح أن العوامل الستة الأخيرة تؤدي إلى التأثير سلبا على توزيع الدخل وإلى تخفيض في الدخول الحقيقية، ولا سيما بالنسبة لذوي الدخول الدنيا والفقراء. ويساهم العاملان الأولان، وهما تراجع النمو والبطالة، في تعميق هذه الآثار. وهي جميعا تعكس أبعادا اقتصادية سلبية إلى جانب ما تنطوي عليه من مضامين اجتماعية.

وتتضمن برامج التكيف الهيكلي تغيرا في الأسعار النسبية في صالح السلع الاتجارية، عن طريق جمع بين تخفيض سعر الصرف وتحرير المنتجات الزراعية، وربما إجراءات أخرى. ويعمل هذا ضد صالح الفقراء، الذين يتعين عليهم أن يدخلوا في منافسة مع قوى طلب عالمية. ومن الإجراءات الأخرى تحرير الاستيراد، وهو ما يؤدي إلى انتشار أنماط الاستهلاك "الشمالية". وبينما تؤدي سياسة إعانة الائتمان إلى تشجيع التنمية كثيفة رأس المال، وتخلق تحيزا ضد الفقراء وضد التوظيف وضد البيئة، فإن المبالغة في رفع سعر الفائدة الحقيقي قد تؤدي إلى تشجيع المضاربة قصيرة الأجل على حساب الاستثمار طويل الأجل. وبينما قد يكون لتخفيض بعض أنواع الإعانات أثر طيب، فإن نقص الدعم العام لبعض المجالات مثل الصحة والتغذية والتعليم والنظافة والمياه النقية والمحافظة على البيئة ليس مفيدا على الإطلاق. فضلا عن ذلك فإن عبء المديونية وما تتطلبه من خدمة، له آثاره على مشروعات تنمية رأس المال البشري والاجتماعي ذات فترات الاكتمال الطويلة.

ونظرا لأن الآثار الانكماشية للإصلاح الاقتصادي أسهل وأسرع حدوثا من الآثار التوسعية فإن الفترة الانتقالية لتطبيقه في مصر تشهد آثارا سلبية، كان من أبرزها ارتفاع نسب الفقر (جدول 2). وتتنوع الآثار حسب موقع الفرد[45]:

- فالأثر بالنسبة للفرد في موقعه كمنتج، هو انخفاض الأجور الحقيقية، وارتفاع نسبة البطالة خاصة بين الخريجين. يقابل هذا زيادات في الدخول الحقيقية لمالكي الأرض الزراعية نتيجة لارتفاع أسعار المنتجات الزراعية.
- وبالنسبة للآثار بالنسبة للفرد كمستهلك فإن أهمها إلغاء الدعم على الغذاء، وهو ما يؤثر تأثيرا كبيرا على الفئات محدودة الدخل التي تعتمد اعتمادا كبيرا على السلع المدعمة في غذائها. أما أثر ارتفاع أسعار المياه والكهرباء فهو غير محدد نظرا لعدم انتشار استخدام الكهرباء، وعدم توصيل المياه للفئات محدودة الدخل، خاصة في المناطق الريفية (وهذه من مؤشرات الفقر).
- وتعتبر الآثار السلبية على المنتفعين بالخدمات العامة كالخدمات التعليمية والخدمات الصحية على درجة كبيرة من الخطورة، نظرا لتقلص نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية إلى الإنفاق العام خلال الثمانينات، وانخفاض نصيب الفرد بالأسعار الثابتة انخفاضا ملحوظا خلال هذا العقد.
- وحتى لو كانت هذه الآثار السلبية ذات طبيعة انتقالية، فإن خطورتها تعود إلى ارتفاع نسبة الفقر في المجتمع المصري والتفاوتات في نوعية الحياة بين الحضر والريف.

ويستلزم هذا وضع برامج تعويضية للفئات محدودة الدخل التي تتأثر ببرامج الإصلاح الاقتصادي، ودراسة حجم تلك الفئات بصورة دقيقة. لكن الأهم من ذلك هو أن يراعي بُعدا التوزيع والفقر في عملية صياغة السياسات الكلية ذاتها.

أساليب معالجة الفقر وحماية الفقراء:

في ضوء ما تقدم أصبح من المسلم به أن برامج الإصلاح الاقتصادي يجب أن تتضمن إجراءات تكفل عدم تضرر الفقراء بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تنجم عنها. من هذه الإجراءات حسن توجيه الإنفاق الاجتماعي، خاصة في مجالات الصحة والتعليم، وتبنّي برامج ومشروعات إنشائية كثيفة العمالة، وترميم وصيانة البنية الأساسية، والأشغال القروية، وبرامج الطعام مقابل العمل، وتحسين قدرة الفقراء على تملك الأصول الإنتاجية. وبالإضافة إلى مواجهة بعض الأعباء الثقيلة التي تقع على الفئات المستضعفة من جراء تطبيق سياسات التكيف، فإن هذه الإجراءات تشيع مشاعر بالعدالة في توزيع المصاعب، مما يوفر لبرامج التكيف التأييد الشعبي الضروري[46].

ولا تستمد مكافحة الفقر أهميتها فقط من كونها قضية ذات طابع أخلاقي، بل هي ضرورة للتنمية البشرية المطردة، التي عرّفها مدير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة كالآتي: "التنمية البشرية المطردة هي تنمية لا تحدث نموا اقتصاديا فحسب، بل إنها توزع ثمار هذا النمو بشكل عادل، وتساعد على تجديد البيئة لا تبديدها، وتزيد من تمكين البشر لا تهميشهم، وتعطي أولوية للفقراء، وتوسع خياراتهم وتتيح مشاركتهم في القرارات التي تمس شؤونهم. إنها تنمية منحازة للفقراء، منحازة للطبيعة، منحازة لخلق الوظائف، منحازة للنساء، منحازة للأطفال". وتشير الدراسات التي أجريت على هذا المنهج التنموي إلى أن السياسات الاقتصادية الكلية يجب أن تصاغ من أجل دعم هدف اطراد التنمية البشرية

وليس بمعزل عنها. من جهة أخرى فإن السياسات التي ترمي إلى دفع التنمية البشرية لا تقلل من أهمية التقدم التكنولوجي وتكوين رأس المال العيني بالنسبة للتنمية الاقتصادية.

وهكذا أصبح من المسلم به أن النمو لا يكفي بحد ذاته، بل لا بد من تنمية تتضمن التركيز فيها على الفقراء. ويعني هذا الاهتمام بقضايا الفقر بغض النظر عن العوامل التي أدت إليه، ومراعاة أن تأتي استراتيجيات التنمية متضمنة متطلبات مكافحة الفقر. وهناك ثلاثة مداخل لمعالجة الفقر:

- ♦ المدخل الاستهدافي target approach، ويقوم أساسا على السعي إلى فعل الخير benevolence.
- ♦ المدخل الموضوعي object approach، ومن أمثلته منهج الحاجات الأساسية.
- ♦ المدخل الإنساني subject approach، وهو ما يتبناه مدخل التنمية البشرية المتواصلة.

وكلما اقترب القرار بشأن الوسائل التي تتّبع من الفقراء أنفسهم كان ذلك أفضل. ولذلك تعتبر مشاركة الفقراء في الاستهداف لأنفسهم هي أفضل الوسائل، كما أن تولي السلطات المحلية عملية الاستهداف أفضل من ترك أمره إلى السلطات المركزية. ومن المهم مراعاة الكفاءة في التكلفة cost efficiency، لأن انعدامها يضر بالفقراء بشكل مباشر وفوري. و يجري التركيز في المدخل الموضوعي على كمية ونوعية الإنفاق العام على الصحة والتغذية وغيرها من مجالات التنمية البشرية، وعلى اختيار الأنشطة الاقتصادية التي تربط بين رفع قدرات البشر وتوسيع اختياراتهم. ومن هنا فإن المدخل الإنساني الذي يخاطب التنمية البشرية بصورة مباشرة يصبح هو الأجدر بالاعتبار.

ويمكن تقسيم الأساليب الموجهة إلى تخفيض الفقر كالآتي:

(1) توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، اللازمة لتحسين الأحوال المعيشية. ويتطلب هذا أمرين: الأول كفاية الدخل الشخصي لتحقيق مستوى معيشي لائق، والثاني توفير الأطر والمؤسسات والهياكل الاجتماعية التي تقوم بتقديم التسهيلات والخدمات التي يصعب على الأفراد أو الأسر تدبيرها. وتساعد الشبكات القومية للرعاية الصحية والتعليم والمياه والصرف الصحي والنقل والاتصالات، على معالجة عدد من المشاكل التي قد تتسبب في الفقر. كما أن برامج التعليم الأساسي ومحو الأمية لها فوائد في ذاتها، كما تساهم في رفع الإنتاجية. كذلك تفيد الخدمات الأخرى في تحسين أوضاع الفقراء. ورغم أن هذا لا يعني أن تتولى هيئات حكومية بالضرورة تقديمها دون مقابل اعتمادا على حصيلة النظام الضريبي، إلا أن الاعتماد على أن يتولى القطاع الخاص تقديمها بمقابل يمكن أن يتعارض مع عملية الإصلاح ذاتها من ناحيتين. الأولى أنه في المراحل الأولى لبناء قطاع خاص فعال، يمثل الاستثمار في هذه الخدمات ذات الطلب غير المرن، مجالا أكبر عائدا وأقل مخاطر من الاستثمارات الإنتاجية التي يراد تنميتها، ومن ثم فإن هذا يلقي شبهة الاستغلال على القطاع الخاص، ويبعده عن التوسع في أداء الدور الذي يراد تهيئته له. والثانية أنه نظرا لاقتران كثير من إجراءات الإصلاح، كما رأينا، بانخفاض الدخل الحقيقي، فإن العبء يكون كبيرا على الطبقات محدودة الدخل، الأمر الذي يؤدي إلى تعميق الفقر، وامتداد آثاره إلى جميع أفراد الأسرة، وبخاصة الجيل الأصغر الذي يحرم من أساسيات تنشئته. وإذا كانت الحومة تحتفظ بتقديم خدمات للفئات الفقيرة، فإن حدوث هذا تحت ضغط الحاجة

إلى خفض النفقات، يؤدي عادة إلى تدنى مستوى الخدمات المقدمة للفقراء، واجتذاب العناصر عالية الكفاءة للعمل بأجور أعلى لدى القطاع الخاص، الأمر الذي يؤدي إلى انقسام للمجتمع من الناحيتين.

(2) **تخفيف الفقر في الريف**: وهو أمر له أهميته نظرا لأن الريف أكثر تعرضا للفقر، وفيه يعيش غالبية الفقراء. ومعظم فقراء الريف من المعدمين، ومن ثم يوجد ارتباط قوي بين الفقر في الريف والحرمان من ملكية الأصول. ويؤدي سوء توزيع الأراضي إلى تركز القوة السياسية والاقتصادية، وهو أمر له آثار سلبية على الفقراء. إلا أن الإصلاح بحد ذاته لا يكفي لتحقيق رفع للإنتاجية، بل لا بد من إتباع سياسات سليمة للتسعير، وتحسين إمكانية الحصول على الائتمان وعلى البذور والأسمدة والمعدات ومصادر الري وكذلك خدمات الإرشاد الزراعي. كما يساهم في رفع ناتج النشاط الزراعي وتحسين توزيع الدخل منه تطبيق تكنولوجيات ملائمة وتعدد المحاصيل وتحسين تسهيلات التخزين والتسويق والنقل، ورفع مستوى التعليم الأساسي وإزالة الأمية لفقراء الريف، وتحسين فرص النساء في التوظيف. وتتضمن الاستراتيجية الريفية الشاملة تشجيع أنشطة ريفية غير زراعية لتحسين الروابط بين المنشآت غير الزراعية وقطاع الزراعة بما يرفع إنتاجيته ويحسن توزيع العائد منه. ويؤدي رفع دخل فقراء الريف إلى زيادة الطلب الفعال على السلع والخدمات المنتجة ومن ثم تعزيز الإنتاج الريفي غير الزراعي. كما أن هذا النمو في التوظيف والدخل للاقتصاد غير الزراعي يمكن أن يعزز الروابط بين الإنتاج والاستهلاك داخل القطاع الريفي. وتساعد البرامج الاستثمارية كثيفة العمل في تخفيف ما يترتب على موسمية العمل الزراعي من انخفاض في الدخل. وإذا وجهت هذه البرامج إلى إنشاء وصيانة مشاريع البنية الأساسية كثيفة العمل، مثل الطرق الفرعية وقنوات الري الصغيرة والوحدات الصحية والمدارس والمخازن، فإنها إلى جانب كونها تشكل مصدرا للدخل في الأجل القصير، تزود الريف بأصول معمرة باستخدام موارد محلية. وبعض هذه المشاريع يحسن أوضاع الغذاء للفقراء عن طريق تقديم غذاء من المعونات بدلا من الأجر النقدي. وحتى لا يتعارض هذا المنهج مع متطلبات ضغط النفقات العامة، فإنه يمكن أن يتم من خلال صناديق للاستثمار الاجتماعي التي تساهم فيها الدولة والمانحون الأجانب وكذلك القطاع الخاص غير المهيأ للقيام بمثل هذه المشروعات الصغيرة، خاصة في مواطن تواجد أشد الفئات فقرا. وإلى جانب مشاريع البنية الأساسية يمكن أيضا توجيه الموارد إلى أنشطة إنتاجية مدرة للدخل ومشاريع المساعدة الاجتماعية، بما في ذلك مشاريع تغذية للفئات المستضعفة خارج قوة العمل. وللمشاركة الشعبية دور هام في برامج التنمية الريفية، وتوجد حافزا لصيانة المنشآت بعد انتهاء المساعدات، فضلا عن رفع دوافع الاعتماد على النفس. ويمكن أن تتخذ هذه المشاركة صيغة الضمان الجماعي للائتمان الذي تشتد الحاجة إليه للنهوض بالإنتاج في الريف.

(3) **معالجة الفقر في المناطق الحضرية**: تتضافر عوامل الفقر، المسببة له والناجمة عنه، في تحميل فقراء الحضر عبء الكفاح من أجل البقاء في ظروف اقتصادية شديدة القسوة، والعمل في أنشطة غير مؤمّنة، أغلبها خدمات هامشية ضعيفة المردود، وبدون حماية اجتماعية، يتولاها القطاع غير المنظم، الذي يضيع في دوامة المناظرة بين القطاعين المنظمين، العام والخاص. كما أن غالبيتهم يقطنون

أحياء بعينها، تأتي العشوائيات في مقدمتها. وكما حدث في بلدان عديدة فقد تزايدت أعدادهم منذ بداية الثمانينات بسبب ضغوط السكان والهجرة، وتأثير الركود الاقتصادي وإجراءات ضغط الإنفاق. ولا يجب أن توجه المساعدة إلى محاولة تحسين أداء أنشطة هامشية غير ذات مستقبل، بل إلى تحسين رفاهية الفقراء وحمايتهم الاجتماعية. وعادة يضطر جميع أفراد الأسرة للمساهمة في التكسب من أجل البقاء، بما في ذلك الأطفال الذين يتعرضون لأشد أنواع الاستغلال. ويضطر بعضهم لترك المدرسة بسبب ظروف العمل وتكاليف التعليم. وترتفع معدلات المرض والوفيات، بينما يقود سوء التغذية إلى المرض فالوفاة. ومن الممكن أن يؤدي توفير الرعاية الصحية والمياه النقية للمناطق الفقيرة، وتطبيق التكنولوجيات الرخيصة للصرف الصحي في تلك المناطق إلى تحسين الأوضاع المعيشية، وتخفيض وفيات الرضع والأطفال. وتعتبر سياسة رشيدة ومتكاملة للإسكان من العناصر الأساسية في برامج مكافحة الفقر. وتتضمن تشجيع الإسكان الإيجاري منخفض التكلفة، إلا أن تلبية حاجات الفقراء السكنية يجب أن تتم من خلال المساعدات الاجتماعية. ويجب تمكين الفقراء من المشاركة في حل مشاكلهم، وبخاصة النساء، اللاتي يتحملن مسئولية التغذية والرعاية الصحية والنظافة وتتزايد مساهماتهن في كسب دخل الأسرة. ولذلك لا بد من إعطائهن حظ كاف من التعليم والتدريب والائتمان والخدمات الإرشادية والتكنولوجيات الموفرة للجهد. ويعتبر الاستثمار في الإناث، في الحضر وكذلك في الريف من أهم جهود التغلب على الفقر. وغالبا لا يحصل الفقراء، خاصة العاملين في القطاع غير المنظم، على معونات اجتماعية حكومية، ولا يجدون أي حماية إذا عجز الأهل والأصدقاء وفاعلو الخير عن مساعدتهم. وعلى الدولة أن تشجع النظم التي يطورها الأفراد لمساعدة بعضهم البعض، كالصناديق الاجتماعية المحلية وصناديق الاستثمار الجماعية.

(4) صياغة سياسات وبرامج الضمان الاجتماعي: تشمل برامج الضمان الاجتماعي برامج عامة وأخرى تستهدف الفقراء. وتكون البرامج العامة كالمعاشات وإعانات الأسرة وإعانات البطالة والرعاية الصحية فعالة في وقاية الناس من الوقوع في الفقر، وهي بالتالي تواجه ظاهرة الحركية في الفقر التي تترتب على دخول أعداد كبيرة لدواع مختلفة في دائرة الفقر، بصورة يغلب عليها أن تكون مؤقتة إلى أن تزول مسبباتها. لذا فالمشاهد أن الأعداد التي تستفيد بمثل هذه البرامج عبر فترة من الزمن تفوق كثيرا عدد الفقراء في تاريخ معين. ومن ثم فإن القاعدة المعرّضة والتي تستمد منها موارد لتمويل هذه البرامج تكون أوسع كثيرا من الطبقة المستفيدة فعلا. أما البرامج التي تستهدف الفقراء فتنطلق أساسا من أن هناك شرائح من المجتمع تحول دخولها العادية دون تلبية حاجاتها الأساسية. وتتأثر أوضاع هذه الشرائح بعوامل عديدة، منها هيكل الضرائب التي تعتبر المصدر الرئيسي لتقديم المساعدات إلى محدودي الدخل، وكذلك نطاق الإنفاق العام والدعم الحكومي وإعانات الإسكان، والنقل العام والخدمات الأخرى، التي تقدم مجانا أو بتكلفة رمزية فتساعد على تخفيف وطأة الفقر، وإن كان جانب منها يمكن أن يذهب إلى فئات أخرى غير محتاجة، ولكن يفترض أن يكون هذا مقابل تحملها نصيبا عادلا من العبء الضريبي. ولذلك نجد أنه في أوقات الضائقة الاقتصادية يطالب غير الفقراء بالحد من برامج الرعاية الاجتماعية ويتمسكون بالبرامج العامة. ولكن حتى هذه الأخيرة بدأت تتعرض لمراجعات، مع

ما تتعرض له كثير من المجتمعات، متقدمة ونامية، من تفاقم معدلات البطالة وتدهور توزيع الدخل، أدت إلى ارتفاع تكاليفها.

وهكذا فإنه في الوقت الذي تزداد الحاجة إلى هذه البرامج لمواجهة الأعباء المتزايدة الملقاة عليها، تتدخل دواعي الانضباط الاقتصادي الكلي لتحد من إمكانيات توسعها. ويساعد هذا في تعقيد المشاكل التي تترتب على البرامج التصحيحية بما تتضمنه من تقليص للخدمات العامة ومن رفع لتكاليف بنود أساسية للمعيشة، تستدعي دعما لبرامج الضمان الاجتماعي، لا تقليصها. يضاف إلى ذلك أن حالات الفقر التي تنشأ في ظلها تتجاوز ما يجري استهدافه في الأوقات العادية. وحتى يتحدد الموقف من مثل هذه البرنامج، يجدر تصنيف الفئات المستفيدة حسب مسببات الفقر:

- أعضاء الأسر ذات العائل غير المؤهل للتكسب، والتي لا تمتلك أصولا تدر عليها عائدا كافيا، وتشمل هذه المجموعة الأطفال والنساء العائلات الأكثر تعرضا vulnerable للمخاطر الاقتصادية، خاصة الأرامل والمطلقات ولم يتزوجن مرة ثانية، ثم المتزوجات من أزواج متعطلين لكبر السن أو المرض أو العجز[47].
- ويشمل التصنيف الاجتماعي للفقراء، إلى جانب المتعطلين والمقعدين عن العمل وأرباب المعاشات، نسبة كبيرة من العاملين بأجر[48]. وتزداد هذه النسبة كلما تصاعدت نفقات المعيشة بأسرع من زيادة الأجور، وهو ما يؤدي إلى انخفاض الدخل الحقيقي.
- وينضم المتعطلون إلى القائمة، وهو ما جعل لقضية البطالة موقعا خاصا، لا سيما مع بدء ظاهرة النمو غير المصحوب بتشغيل jobless growth.

وواضح أن برامج الإصلاح، وما يسبقها من اختلالات اقتصادية تساهم في زيادة حجم الفئات السابقة وهو ما يعني إضافة أعداد كبيرة إلى الفئة الأولى. وأخطر الإضافات يأتي في شكل رفع نسبة الأطفال الذين لا يحصلون على حقوقهم الأساسية في التعليم، ويدفعون إلى الالتحاق بأعمال خطرة بأجر زهيد وساعات عمل طويلة. وهناك حاجة لتلبية حاجاتهم الأساسية، وبخاصة إحداث تخفيض عام في الفقر حتى يتمكن ذووهم من رعايتهم، وإلا أصبحوا مرشحين مستقبلا للانضمام إلى جماهير الفقراء بصورة دائمة.

غير أن القضية التي تثير القلق هي ما تحدثه البرامج الإصلاحية من بطالة نتيجة أمرين:

- الاستغناء عن عدد من العاملين بسبب التغيرات الهيكلية، وبخاصة التخصيصية. وهؤلاء عادة يكونون متقدمين في العمر، مسئولياتهم الأسرية كبيرة، ويصعب إعادة تأهيلهم لوظائف جديدة، خاصة إذا كانت تخصصاتهم قد بنيت في فروع نشاط أو تكنولوجيات لا يراد مواصلة توسعها. وقد أضيف إلى هذا المصدر ما تعرضت له العمالة المهاجرة خلال أزمة الخليج، حيث عاد حوالي 450 ألف مواطن وأسرهم في 1990.
- التباطؤ في تعيين الملتحقين الجدد بسوق العمل، وهو ما رفع معدل البطالة من 7.7 % في 1976 إلى 12 % في 1986 عددهم 1.6 مليون متعطل، 75 % منهم أعمارهم 16–25 وحوالي

84 % من خريجي الثانوية وأعلى، خاصة من الذكور. واستمرت هذه الظاهرة في التسعينات مع تطبيق برامج الإصلاح.

وقد أنشئ الصندوق الاجتماعي للتخفيف من أثر هذه الأنواع المختلفة للبطالة، باعتبارها ظاهرة مؤقتة تزول بمعاودة الاقتصاد نموه وقدرته على استيعاب القوى العاملة الجديدة. والواقع أن هناك فرق بين كون الظاهرة مؤقتة، وبين إيجاد حلول عاجلة، ومن ثم ذات طبيعة مؤقتة، إلى أن يتيسر حلها بصورة طبيعية. ومثل هذا الأسلوب يضع الشباب في مواجهة تحديات تفوق قدراتهم التي لم يهيئهم النظام التعليمي لها، ويفترض أن أوضاع السوق، بما في ذلك شروط الائتمان تتيح لهم إمكانات عجزت عن استغلالها الوحدات الأكبر والأكثر استقرارا. وفي غيبة برنامج متكامل للصناعات الصغيرة، يصبح هذا النوع من المعونة الاجتماعية مجرد ترحيل لمشكلة حالة، ولا يزود الشباب بتلك الخبرة اللازمة لهم للالتحاق بأنشطة يسعى الإصلاح لإقامتها، وتتوفر لها التنافسية العالية.

وبوجه عام فإن التجارب تشير إلى أمرين يجب أخذهما في الاعتبار: الأول أن مجرد النمو، حتى ولو اقترن بخلق وظائف، لا يكفي لتخفيض الفقر، الذي يتوقف على قرارات القطاع الخاص والحكومة. فقد كانت هذه هي الظاهرة التي فجرت قضية الفقر وعجز مناهج التنمية المتبعة عن التعامل معه، نظرا لأنها أهملت جانب التوزيع. ولا يوجد ما يبشر أن المناهج التي تدعو إليها البرامج التصحيحية تعير هذا البعد اهتماما خاصا. الأمر الثاني أن نظم الضمان الاجتماعي لم يتحقق لها النجاح في الحد من الحاجة إلى الإنفاق الاجتماعي بتحسين أساليب مواجهة احتياجات الفقراء، خاصة في غيبة خلق للوظائف. وإضافة إلى محدودية الإنفاق الاجتماعي العام، هناك جدل حول دور الحكومة في مساعدة العاجزين عن مساعدة أنفسهم. والفلسفة التي تقوم عليها البرامج التصحيحية ترجح اكتفاء الحكومة بمساندة الوسائل التقليدية القائمة على موارد غير حكومية، يقدمها الأهل والأصدقاء والمجتمع، بينما يرى البعض أن هذه البرامج تعتبر حقوقا إنسانية وأنها الوسيلة الأفضل في معالجة مشكلة لها بعدها المجتمعي، حيث تتأثر أوضاع الفقراء باختيارات تبناها المجتمع، فكانوا هم الضحية الأساسية لها. وفي محاولة للتوفيق بين وجهتي النظر يرجح الأسلوب الاستهدافي المعزز بضوابط تدفع المستفيدين إلى بذل جهود للمساهمة من التخلص من مشاكلهم. ويندرج في هذا ربط المعونة للمتعطلين بالسعي الجدي للالتحاق بعمل، وهو أمر لا تتوفر ظروفه في ظل الانكماش الذي تولده البرامج التصحيحية. من جهة أخرى فإنه في فترات الخلل الاقتصادي التي تستوجب الالتجاء إلى تلك البرامج ينخفض عادة مستوى الخدمات العامة في الأماكن الفقيرة، كالنظافة والأمن وصيانة الطرق، حتى بالقياس إلى ما يدفعه أهلها من ضرائب. وبالتالي فإن النظرة إلى الإنفاق العام يجب أن تتحول من مجرد الضغط من أجل القضاء على العجز، إلى رفع الكفاءة وتعظيم الفاعلية، باعتبار أن هذا هو السبيل إلى الاقتصاد في أنواع أخرى من الإنفاق التي يتسبب فيها انتشار الفقراء، ويزيد من مصادر الإيراد نتيجة تحسن اقتصاديات أنشطة عديدة، خاصة تلك المتوطنة في المناطق الفقيرة.

وبالإشارة إلى ما سبق ذكره من أن الأمر يتطلب تعزيز قدرة الفقراء على امتلاك الأصول، يجب التركيز على حسن التوزيع بالنسبة للمعرفة والمعلومات والنفاذ إلى الأسواق المحلية الدولية، والأرض، والتكنولوجيا. وبالتالي فإن القول بضرورة حث الفقراء، والجماهير عموما، على أن يساعدوا أنفسهم، يستدعي إعادة النظر في أمر التعليم العام للمستويات المختلفة من كونه خدمة يعود نفعها على المستفيد بها، إلى أنه استثمار يمكن تعظيم ناتجه لو هيئت له البيئة المناسبة. وبالتالي فإن متطلبات الكفاءة الاجتماعية تتطلب العمل على ثلاثة محاور:

- الأول هو الاهتمام بقضية توزيع الأصول، وبخاصة الأصول المعرفية، وبالتالي بأنواع الإنفاق التي تعزز خلق هذه الأصول وحسن توزيعها ورفع كفاءتها.
- الثاني هو إعادة تخصيص الموارد لصالح الاستثمارات ذات الآثار المضاعفة الاجتماعية الأعلى، بما يخلق ظروفا تتيح للأفراد أكبر قدر من الاختيارات الشخصية.
- الثالث هو توفير البيئة الممكنة لحسن استخدام تلك الأصول، وهو أمر يتجاوز مجرد تدبير أموال تساعد على خلق وظائف، إلى دفع المواطنين للإسهام الإيجابي في تطوير شؤونهم والمجتمع معا.

وفي هذا السياق يشار إلى وجوب أن تتضمن هذه البيئة عدة عناصر[49]:

- اقتران النمو بالعدالة.
- بيئة ملائمة في التجارة الدولية والتمويل.
- تخفيض المديونية.
- إتباع سياسات كلية سليمة.
- مراعاة البعد الاجتماعي للتعديلات الاقتصادية الكلية.
- توجيه النظم الضريبية نحو تشجيع الاستثمارات المنتجة طويلة الأجل.
- مراجعة أولويات الإنفاق العام.
- إعادة النظر في قواعد الحسابات القومية لجعلها تعكس بشكل أفضل التكاليف الاجتماعية والبيئية للقرارات الاقتصادية.
- الحاجة إلى مؤشرات نمطية عالية الاعتمادية.

وهكذا يتعين على السياسات الكلية أن تخلق استقرارا اقتصاديا ومعدلات منخفضة للتضخم، وتقيم هياكل سعرية صحيحة، وسعر صرف واقعي، وسياسات نشطة في سوق العمل، وتجارة حرة وعادلة، وتحرير الأسواق ورفع كفاءتها وتأمينها من عوامل الفشل التي يولدها تعاقب الاختلالات الاقتصادية، وقدرة الحصول على الموارد ونقل التكنولوجيا وتخفيف المديونية. ويجب العمل على اعتبار مكافحة الفقر كهدف أساسي ضمن حزم السياسات الكلية وخطط التنمية المحققة لتنمية بشرية متواصلة، وهو ما يعطي وزنا خاصا لتدبير التشغيل المنتج والمجزي الذي يدر دخلا يكفي لإعالة الفقراء وعائلاتهم. ويتطلب هذا مساندة السياسات بإجراءات تحقق استقامة أوضاع الأسواق، بما في ذلك أسواق العمل، وتوجيهها إلى النشاطات ذات المضاعف التشغيلي المرتفع.

قضية الأسواق:

ونظرا لأن جوهر السياسات الإصلاحية هو إعطاء الأسواق دورا رائدا في إدارة شؤون الاقتصاد الوطني وتنميته، فإن العلاقة بين الأسواق والبعد الاجتماعي بدأت تحظى باهتمام خاص. وقد أوصى تقرير التنمية البشرية لعام 1993[50] بجعل الأسواق **صدوقة للناس** people friendly، لتمكينهم من المشاركة فيها مشاركة كاملة وتقاسم منافعها بصورة عادلة، بدلا من وضع الناس في خدمة الأسواق. وعدّد التقرير أربعة أنواع من الإجراءات والسياسات التي يتعين على الحكومات أن تتخذها لهذا الغرض:

- إجراءات تمثل شروطا أولية preconditions. فمثل هذه الأسواق تتطلب استثمارا كافيا في التعليم والصحة. وعلى عكس التوجه الشائع نحو تقليص دور الدولة، فإن التقرير يطالب بإبقاء بعض الخدمات، وبخاصة الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي، مجانية دائما. ومن الشروط أيضا تأهيل الأفراد للتعامل في الأسواق، وذلك بإزالة العقبات أمام إمكانية النفاذ إلى الأسواق، وإتاحة المعلومات، لاسيما تلك المتعلقة بفرص الأسواق، وتوفير بنية أساسية ملائمة، وتقديم دعم كافٍ للبحث والتطوير. كما أنه يطالب الحكومات بتصويب نظم **الائتمان** من أجل تمكين الفقراء من الحصول عليه، نظرا لأن النظم السائدة تجعل حظهم منه ضئيلا. من جهة أخرى، هناك تأكيد على التوزيع العادل للأصول، حرصا على تجنب التفاوت الكبير في قدرات التعامل في السوق.
- توفر شروط مصاحبة accompanying conditions، لضمان عمل الأسواق بأقصى قدر من الحرية والكفاءة. وفي مقدمتها تهيئة بيئة اقتصادية كلية مستقرة، وبخاصة تحقيق استقرار الأسعار المحلية وسعر الصرف، ونسق من الحوافز الاجتماعية التي تعكس الإشارات السعرية الصحيحة، ونظام ضريبي عادل، وعائدات مجزية للعمل والاستثمار، والتخلص من الإجراءات الحكومية التعسفية.
- اتخاذ إجراءات تصحيحية corrective actions، لتصحيح الآثار الاجتماعية السلبية للحركة غير المقيدة للسوق في إطار غير متوازن. فهناك حاجة لحماية المنافسة العادلة باتخاذ إجراءات مضادة للاحتكار، وحماية المستهلكين، ومواصفات المنتجات، وحماية العمال من خلال سن تشريع عمالي مناسب والسهر على تنفيذه، ورعاية الفئات الاجتماعية المستضعفة مثل الأطفال والمسنين. كما تشمل إجراءات حماية البيئة وتحميل المتسببين في التلوث تكاليفها.
- إقامة شبكات أمان اجتماعي social safety nets، لرعاية ضحايا الصراع التنافسي، وتمكينهم من العودة للمشاركة الفعالة في الأسواق. وقد تكون هذه الإجراءات مؤقتة، كتلك اللازمة لمواجهة البطالة قصيرة الأجل، كما قد تكون دائمة مثل تقديم دعم مستمر لفئات مستضعفة مثل المعوقين والمسنين، تدفعها ظروفها إلى البقاء خارج السوق. ويندرج في هذه المجموعة نظم إعانة البطالة للمتعطلين، ونظم المعاشات للمسنين، وبرامج التغذية للأطفال والأمهات الذين يشكون من نقص التغذية، وخدمات صحة وتعليم مجانية لجميع ذوي الدخل المنخفض.

والملاحظ أن هذه الإجراءات مبنية على اعتبارين أساسيين: أولهما هو قبول بالفلسفة التي تقوم عليها البرامج الإصلاحية، والثاني هو التسليم بأن هناك آثارا اجتماعية سلبية لمثل هذه السياسات، لا مفر من السماح بحدوثها، ولكن يجري العمل على تلافيها واحتوائها.

والواقع أن النظرة السابقة تظل واقعة في إطار المنهج الذي يقوم على الفصل بين مقومات الكفاءة الاقتصادية، بما فيها كفاءة الأسواق وتجنيبها عوامل الفشل والاحتكار، وبين المتطلبات الاجتماعية التي تنطلق أساسا من مبدأ العدالة أو الإنصاف fairness وتأمين الأفراد من الخضوع لأحكام السوق الصماء، وكأن هناك منهج واحد تعمل بموجبه الأسواق إذا ما تحررت. فمثل هذه النظرة يترتب عليها التعامل مع السياسات الاقتصادية الكلية على أنها أدوات لضبط إيقاع الأسواق المحررة، بينما تصاغ إلى جانبها مجموعة أخرى من السياسات التصحيحية والوقائية التي تعالج ما يقود إليه هذا من أضرار تحيق ببعض شرائح المجتمع. وقد أوضحنا من قبل أن هناك حاجة إلى توفير الكفاءة الاجتماعية التي تضع الاعتبارات الاجتماعية في المقدمة، وتدرجها في عملية صياغة السياسات الاقتصادية ذاتها، سواء في ذلك السياسات المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي وما يعنيه في إعادة بناء النظام الاقتصادي، أو السياسات المتعلقة بتسيير هذا النظام.

السياسات الكلية ومتطلبات الكفاءة الاجتماعية

إن مؤدى التحليل السابق هو أن النظرة إلى الأسواق من المنطلق الاقتصادي تضع حدودا للتعامل معها من الناحية الاجتماعية. وسنحاول فيما يلي إعادة صياغة قواعد التعامل على النحو التالي:

- بيان شروط التوازن الاقتصادي على المستويين الإفرادي والكلي.
- موقع الفقر ونقص التشغيل في هذا الإطار الاقتصادي.
- مغزى النظرة إلى هذه الأبعاد من المنظور الاجتماعي.
- إعادة صياغة قواعد رسم السياسات الكلية من منطلق الكفاءة الاجتماعية.

(1) شروط التوازن الاقتصادي:

ينطلق المنهج الاقتصادي من المفردة، باعتبارها وحدة اتخاذ القرار، ويبني من هذا الصورة الكلية على نحو تجميعي aggregation. وسواء تحدد توازن المفردة (المنشأة) عن طريق تقليص تكلفة ناتج معين أو على أساس تعظيم العائد من تكلفة معينة، فإن النتيجة النهائية تسمح بإمكان توازنها رغم بقاء بعض العناصر ذات العلاقة معطلا، سواء منها ما يظل بحوزة المنشأة، كالطاقة الرأسمالية التي تشكّل تكاليفها الثابتة، أو ما تقوم المنشأة بتغيير حيازتها منه (والتخلص من الفائض منه)، مثل بعض عناصر العمل والمواد مما يندرج تحت عنوان التكاليف المتغيرة. ويتحقق "التوازن" عند مستوى يسمح ببقاء جانب من العناصر الثابتة معطلا، ولكنه غير متاح لاستخدامات أخرى، بل يعتبر مطلوبا لنفس المنشأة إذا ما وضع في إطار نظرة توازنية طويلة الأجل. أما الموارد التي يجري التخلص منها فإن تشغيلها يخرج عن نطاق مسئولية المنشأة. وخلال عملية التجميع ينجم موقف يتعطل فيه قدر من

الموارد لكي تحقق مجمل منشآت الاقتصاد القومي شروط التوازن، وهو ما يؤثر على الدخول المستحقة لملاك هذه المواد، بما في ذلك العمال المستغنَى عنهم. وقد لا يكون لمثل هذا التعطل الذي تتسبب فيه المنشأة أثر غير مباشر عليها، بحكم أن حجمها (الصغير) لا يكون ذا أثر ملموس على الطلب الكلي. غير أن الأمر يختلف عند تعرض عدد كبير من المنشآت لتغيرات في نفس الاتجاه.

هذا النوع من التغيرات هو الذي يغلب على التقلبات الاقتصادية التي صيغت من أجلها نظريات التثبيت، كما سبق أن أشرنا. وهو يأخذ بعدا واضحا خلال مراحل الإصلاح الاقتصادي. ولا يعني ما تقدم أنه لا مجال للتعامل مباشرة مع التوازن الكلي، إذ أن السياسات الكلية، وما قد تستهدفه من تثبيت، تعتبر مسئولة عن التعامل مع متطلبات التوازن الكلي عند مستوى يحقق تشغيلا لمختلف الموارد المتاحة، وبوجه خاص التشغيل التام لعنصر العمل. غير أن الأساليب التي تقترحها النظريات الكلية المختلفة هي ذات الأساليب المطبقة في التحليل الحدي على المستوى الإفرادي، وتجري الدراسة من زاوية التغيرات في كل من منحنى الطلب الكلي ومنحنى العرض الكلي [51]. فالمنهج الكينزي الذي يحبذ التوسع في الإنفاق العام، يرى فيما يترتب على هذا التوسع من ارتفاع في الطلب الكلي ما يشجع توسعا مماثلا في العرض، خاصة وأن ما يصحبه من توسع نقدي يحافظ على مستوى منخفض للفائدة، يشجع قطاع الأعمال، الذي لا تتسبب بنود الإنفاق العام في مزاحمته. غير أن فاعلية هذه السياسة تتوقف على حسن تقدير حجم التدخل اللازم وتوقيته، خاصة وأن تأثيره يظل فاعلا بفترة إبطاء غير قصيرة، مما قد يجعل الأثر المتراكم يتجاوز الحد المطلوب. أما النقوديين فيرون أن التوسع الحادث في عرض النقود ينعكس سريعا على الأسعار قبل أن يساهم في تعديل العرض الكلي، وتكون النتيجة هي بقاء الزيادة في الناتج القومي الإجمالي محدودة ولكن عند مستوى أعلى للأسعار يقضي على أي زيادة في الأجور الحقيقية. ولذلك نجد أن صندوق النقد، منطلقا من هذه النظرة التقودية، يحبذ تفادي التوسع في الإنفاق الحكومي، ويطالب بقصر الزيادة في عرض النقود في الحدود التي تسمح بحدوث معدل نمو مقبول، دون محاولة لوضع تقدير تعسفي عن الفجوة المتوقعة بين المستوى الفعلي والمستوى اللازم لبلوغ التشغيل الكامل. ويذهب أنصار مدرسة توسع العرض supply side، إلى أن نقطة البدء تكون من الجانب الآخر، أي من جانب العرض، وذلك بتخفيض المعدل الحدي للضرائب لحث قطاع الأعمال على رفع مستوى نشاطهم للاستفادة من الزيادة في الدخل الصافي، وهو ما يؤدي في الوقت نفسه إلى تقييد موارد الحكومة، ومن ثم إلى تقليص فرصتها في التدخل بحجة تثبيت أوضاع الاقتصاد، وبالتالي يعزز السيطرة على المعروض النقدي. ويلاحظ أنه إذا تحقق ما يُدعَى إليه من الاعتماد على التصدير كمحرك أساسي للنشاط الاقتصادي، فإن أثر التقلبات في عائدات التصدير على عرض النقود يجعل من المحددات المحلية له عاملا تصحيحيا أكثر منها عاملا توجيهيا للاقتصاد. وفي ظل تزايد التداخل بين أسواق المال وأسواق المنتجات، تتحول عملية إدارة الاقتصاد إلى ضبط للعلاقة بين سوقي المال والمنتجات، أكثر منها بين سوقي العمل والمنتجات.

يتضح مما تقدم أن الحوار الذي تمدنا به النظرية الاقتصادية حول كيفية إدارة الاقتصاد القومي ومعالجة قضية تثبيت الاقتصاد، بمعنى حمايته من التقلبات الدورية مع تقريب النشاط من المستوى المطلوب للتشغيل الكامل، وهو الحوار الذي يحدد الأسس التي تصاغ بموجبها السياسات الاقتصادية الكلية، يتجاهل أبعادا أربعة لها أهميتها بالنسبة للتعامل مع قضايا التوزيع والفقر:

- أن الفئات الأكثر تعرضا للفقر تضم إلى جانب الفئات المتعطلة، شريحة كبيرة من الذين يعملون بأجر. وبالتالي فإن مسئولية السياسات الكلية لا تتوقف عند مجرد خلق تشغيل بأجر توازني، بل لا بد من ضمان أن يرقى مستوى الأجر التوازني إلى المستوى اللائق بالحياة الكريمة للإنسان.
- يدور الحوار حول الإنفاق العام، وما يتعلق به من سياسات مالية، وانعكاساته على السياسات النقدية، في إطار كمي، دون اعتبار لهيكل الإنفاق ومدى إسهامه في خلق مزاحمة أو حفز لقطاع الأعمال (الخاص). وينطوي هذا على فرض غير مبرر بأن مجمل الإنفاق العام هو إنفاق تثبيتي، دون وضع حدود فاصلة بين ما هو لازم في ضوء طبيعة التوازن الذي تحققه الحركة التلقائية للاقتصاد، وما هو مطلوب لتعديل موقع هذا التوازن.
- وبحكم اهتمام دراسات السوق بالتوازن الآني، فإنها لا تعطي وزنا كافيا للعوامل طويلة الأجل التي تلعب دورا أساسيا في التنمية، والتي تعيد تشكيل معطيات نقط التوازن المستقبلة، وبخاصة الانعكاسات على تكوين الأنواع المختلفة للأصول وتوزيعها، والدور الهام الذي تلعبه بعض أنواع الإنفاق العام في هذا الصدد، خاصة في بناء الأصول المعرفية.
- من جهة أخرى فإن دراسات التوازن تسقط من اعتبارها الانحرافات عن التوازن، والتي يمكن أن يؤدي تراكمها إلى تغيير في المعطيات الأساسية التي يقوم عليها التوازن. ومعظم عمليات إعادة التوزيع المغذية لظاهرة الفقر وسوء التوزيع تعود إلى هذا الجانب. وقد رأينا أن أخطاء السياسات الكلية هي من أهم بواعث هذه الانحرافات. ومن المهم التمييز بين الآثار التوزيعية من هذا النوع وتلك العائدة إلى طبيعة السياسات الكلية (السوية) وحركة الاقتصاد من توازن إلى آخر.

(2) موقع الفقر ونقص التشغيل – قضية الإنتاجية:

يصف تقرير التنمية البشرية لعام 1995[52]، نموذج paradigm "التنمية البشرية" بأنه ينطوي على أربعة عناصر هي: الإنتاجية؛ العدالة؛ التواصل: التمكين. ويفسَّر عنصر **الإنتاجية** بأنه يعني تمكين البشر من زيادة إنتاجيتهم والمشاركة الكاملة في عملية توليد الدخل والتشغيل المجزي، وهو ما يجعل من النمو الاقتصادي أحد أوجه التنمية البشرية. غير أن التقرير التالي[53]، حذر من توهم أن سرعة توسع الاقتصاد ستكتسح الفقر والحرمان في طريقها، حيث أن صفة التواصل أو الاستدامة لا تتحقق لأي من الجانبين، النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، إذا مضي منفردا دون الآخر. بالمثل فإن التباين المتزايد في توزيع الدخل، سواء على الصعيد الدولي أو الصعيد الوطني، يمثل معيقا رئيسيا لاستدامة النمو الاقتصادي والتنمية البشرية على حد سواء. وإذا نظر إلى التنمية البشرية على أنها

عملية توسيع للخيارات، فإن التمكين يتجاوز زيادة الدخل إلى زيادة القدرات البشرية. وفي هذا السياق يصبح من الضروري إعادة صياغة مفاهيم "الإنتاجية" و"العمل" و"التشغيل".

ولعل استعراض الجوانب المختلفة لقضية الفقر والتوزيع وأساليب التعامل معهما من المنطلق الاقتصادي، يشير إلى أهمية "التشغيل المنتج" productive employment، وما يتطلبه من ضرورة النهوض بالإنتاجية، سواء من حيث هي صفة يجب تزويد كل فرد بها، أو كقاعدة تمكنه من أن يساهم من خلالها في النهوض بشؤونه وشؤون المجتمع معا. ولهذا الغرض لا بد من اقتران مجموعتين من السياسات: الأولى إتباع منهج style للتنمية ينشر التقدم على أوسع نطاق ممكن، ولا يفْرط في التركز في قدر محدود من القطاعات أو المواقع أو على فئات محدودة من السكان. الثانية تكمل الأولى فيما أغفلته من شمول الفقراء وبعض الفئات المستضعفة vulnerable، وتكفل إيصال قدر مناسب من المنافع لهؤلاء. بعبارة أخرى يتعين على نمط التنمية الجدير بالاعتبار للجمع بين ثلاثة أنواع من السياسات الكلية التي تؤدي لتخفيف الفقر من ناحية، وتخفيف آثار ما يتبقى منه من الناحية الأخرى، وهي:

- إتباع أساليب سليمة في إدارة الاقتصاد القومي لضمان النجاح في تسريع التنمية، كشرط لازم (ولكنه غير كافٍ) لتوفير الموارد اللازمة للنهوض بمستويات المعيشة للجميع؛
- إتباع منهج للتنمية يكفل انتشارها على أوسع جبهة ممكنة من السكان، بما في ذلك الفقراء أنفسهم؛
- صياغة سياسات تكميلية تلاحق الفئات التي لم تصبها التنمية بالقدر الكافي لإيصال قدر ملائم من منافع التنمية إليهم، سواء بإلحاقهم بأنشطة ذات صلة بالإنتاج، أو تقديم خدمات ضرورية تساهم في رفع دخولهم النقدية أو العينية.

وإذا أخذنا في الاعتبار ما تشير إليه الدراسات، في مصر وفي غيرها، من أن غالبية العاملين بأجر يندرجون ضمن الفقراء الذين لا يوفر لهم عائد عملهم حظهم الواجب في المعيشة، فإن التشغيل كمجرد إلحاق بعمل، سواء كناتج لشروط التوازن الاقتصادي، أو كوسيلة لتقويم أوضاع المتعطلين الذين تعوزهم أسباب الحياة، لا يعتبر محققا لشروط الكفاءة الاقتصادية التي توفر للتنمية تواصلها من الناحية الاقتصادية. فحجم الطلب الذي يستطيع أن يتولد عن الشريحة العريضة من العاملين بأجور تتفق وشروط التوازن، يكون أدنى من أن يشكل قوة دفع للتوسع الاقتصادي، الذي يستمر في الاعتماد على طلب خارجي، تدعمه دخول أعلى، ويستفيد من تواضع الأجور في مجتمع يسوده الفقر وسوء التوزيع. ويظل الاقتصاد بالتالي معتمدا على قوة الدفع الخارجية، دون أن تنتقل هذه القوة إليه لتصبح قوة دفع ذاتية، تتوالى فيها عمليات تصاعد الإنتاجية كتعبير على قدرة توليد دخول حقيقية، والارتفاع في العائد على العناصر التي تتزايد إنتاجيتها، وهو ما يشترط عدالة في التوزيع. وبالتالي فإن تحقق الاستقرار الاقتصادي كشرط للتوازن والنمو، لا يكفي كمعيار لكفاءة المجتمع في تحقيق غاياته.

ويقتضي التوازن والترابط بين هذه السياسات ألا يُكتفى في أي منها بوجود مجموعة أخرى تعالج ما يشوبها من قصور. فالسياسات التكميلية ترتفع تكلفتها وتضعف فاعليتها إذا تجاهلت سياسات إدارة

الاقتصاد القومي العواقب الاجتماعية، وتمسكت بمتطلبات الكفاءة الاقتصادية بمعناها الضيق. كما أنه مع مرور الزمن يجب أن تقل الحاجة إلى السياسات التكميلية، وذلك من خلال توسيع قدرات البشر، وتمكينهم من تلبية حاجاتهم بصورة مباشرة، الأمر الذي يجعل للنهوض بالإنتاجية دورا مهما في رفع كفاءة السياسات الكلية عامة. بعبارة أخرى فإن النظرة إلى الإنتاجية، يجب أن تتحول من السلبية التي تقترن بالتعامل معها كأحد شروط التوازن الاقتصادي، إلى الإيجابية التي تمليها الكفاءة الاجتماعية.

(3) المنظور الاجتماعي للإنتاجية:

وفي رأينا أن تطوير مفهوم الإنتاجية هو المدخل إلى تصويب العلاقة بين متطلبات النهوض بالإنتاج الاقتصادي ومقتضيات سلامة الكيان الاجتماعي، دون تحيز للأولى على حساب الثانية[54]. فالإنتاجية لا يمكن أن تقتصر على مجرد إتقان تصنيع السلع وتسويق الخدمات، إذ أنها ترتبط بمختلف الظواهر الحياتية، بدءا من توالد البشر في الأسرة إلى إقامة علاقات تعزز تماسك المجتمع. والاقتصار على الإنتاج مقابل أجر ومن ثم على ربط مصير التنمية بمتطلبات توفير فرص تشغيل تقاس أهميتها بما يتوفر لناتجها من إمكانية النفاذ إلى الأسواق العالمية، يتجاهل ما يتطلبه تحقيق الكفاية الاجتماعية. فهو من ناحية يربط مصير البشر بما يقرره التوازن الاقتصادي، بحيث تبدو البطالة كأحد شروط هذا التوازن، مع ما فيها من إهدار ليس فقط لطاقات يملكها المجتمع، بل وأيضا لفرص الحياة أمام شريحة منه. وهو أيضا يعتبر أن الأجر الذي يوازن أسواق العمل شرط ضروري لسلامة الأداء الاقتصادي، بغض النظر عما هو ثابت من أن غالبية العاملين بأجر يندرجون ضمن الفقراء الذين لا يوفر لهم عائد عملهم نصيبا كافيا من أسباب الحياة. إن النظرة المجتمعية إلى الإنتاجية هي التي تربط بين ما يقدمه الفرد للمجتمع، وما يتوقعه من زيادة في قدراته نتيجة لذلك.

ونظرا لأنه من أهم أسباب الفقر وما يعنيه عدم القدرة على الحصول على دخل ملائم، وانتشار عدم ملكية الأرض landlessness، وغياب فرص العمل، أوصت وثيقة العقد الرابع للتنمية بالاهتمام بخلق تشغيل منتج ذي عائد مجزي، وبخاصة في المناطق التي ينتشر فيها الفقر، وتنشيط القطاع غير المنظم، وتمكين الأفراد من العمل لحسابهم self-employed. من جهة أخرى فإن السياسات التكميلية تشمل وضع برامج خاصة للفئات الأشد فقرا واستضعافا والمُعدمين، تتضمن دعما لدخولهم أو تقديم غذاء رخيص أو مدعوم لهم، أو برامج تدريب على القيام بتنمية ذاتية ومجتمعية والمساهمة في النشاط الإنتاجي. كما أنها قد تتضمن تعزيز دخلهم عن طريق تقديم خدمات منخفضة التكلفة في بعض المجالات كالصحة والتعليم والدخل، والإسكان خاصة وأن جانبا من سكان الدول النامية لا مأوى له، أو يعانون من سوء الأوضاع السكنية. ونظرا لتعرض كثير من هذه الدول للانكشاف الغذائي، وما قد تتسبب فيه حدة الفقر من انتشار الجوع والفاقة، فإن تحقيق الأمن الغذائي يجب أن يحصل على أولوية متقدمة، من خلال برامج متكاملة لإنتاج واستهلاك الغذاء تساعد في مكافحة الفقر والجوع. وقد حددت وثيقة العقد أربعة أهداف في هذا المجال يتعين تحقيقها خلال التسعينات:

- ♦ القضاء على المجاعات التي تتسبب في الموت جوعا؛
- ♦ خفض سوء التغذية وما يترتب عليه من ارتفاع الوفيات بين الأطفال؛
- ♦ تحقيق خفض ملموس في الجوع المزمن؛
- ♦ القضاء على الأمراض الراجعة إلى سوء التغذية.

وفي هذه البرامج يجب استهداف targeting الفئات المستحقة، تقليصا لتكاليفها وتفادي ما يمكن أن يترتب على التوسع فيها من انحرافات في الأسعار، والتأثير سلبا على حوافز الإنتاج المحلي. وفي كل الأحوال يجب تنشيط النمو بصورة مستمرة لأن استمرار الركود وتباطؤ النمو لفترات طويلة قد يجعل من الصعب الاستمرار في المحافظة على المزايا المتحققة في المجال الاجتماعي على المدى البعيد. ولا بد من تعاون المجتمع الدولي في جهود مكافحة الفقر والجوع، وكذلك في بلوغ الأهداف الإنسانية العريضة، مثل تحسين نوعية التنمية وتحقيق المشاركة العامة، وضمان أوسع الاختيارات وأفضل الفرص لجميع الرجال والنساء. ويلاحظ أن هذه الأمور تبناها برنامج الأمم المتحدة فيما أصبح يعرف بالتنمية البشرية. فضلا عن ذلك فإن القضايا الرئيسية، وهي الفقر والتوظيف المنتج ورعاية الفئات المستضعفة، شكلت المحاور الرئيسية لمؤتمر قمة التنمية الاجتماعية الذي انعقد في كوبنهاجن (الدنمرك) في مارس 1995.

(4) متطلبات الكفاءة الاجتماعية:

من المعلوم أن الفكر الذي تقوم عليه مناهج إدارة الاقتصاد القومي، ومقاربات عمليات الإصلاح الاقتصادي، محوره البنيان الاقتصادي، وما يشمله من مفردات، وما يستند إليه من موارد، وما يربط بين جزئياته ونشاطاته المختلفة من أطر مؤسسية. وحتى تتوفر لهذه المناهج الفاعلية الواجبة لها، فإنها تقوم على معيار تعظيم الاستفادة من القاعدة التي تستند إليها، وهي الموارد بما في ذلك الموارد البشرية، وهو ما يجعل لتعظيم "**الكفاءة الاقتصادية**" economic efficiency مكانة بارزة في هذه المناهج. وتصبح هذه القاعدة أساسا لاتخاذ القرارات، سواء كانت هذه القرارات هي قرارات مفردات البنيان الاقتصادي، وبخاصة المنشآت، أو السياسات التي تتبعها السلطات المسئولة عن إدارة الاقتصاد الكلي. مثل هذا البنيان الفكري، لا بد وأن يجعل من المظاهر الأخرى للحياة توابع لمتطلبات الكفاءة الاقتصادية، وهو ما يعني أن يؤقلم الأفراد أوضاعهم الاجتماعية وتنظيماتهم السياسية، بل والنواحي الاقتصادية الأخرى للحياة، حول ما تقضي به من قواعد لتسيير الاقتصاد. ومن هذا المنطلق لا يكون للفقر موقع أولي، طالما أن الكفاءة الاقتصادية تعني بناء للطاقات الإنتاجية و تعظيما للقدرة التنافسية لكل من المفردة والاقتصاد القومي. وإذا ترتب على توزيع عائد النشاط الاقتصادي تمايز اجتماعي فلا ضير في ذلك، كما أنه إذا نشأت بطالة فإن تلك قضية لا تدعو إلى تغيير الإطار الفكري، وإنما تفضي بتطبيق سياسات خاصة بها منطلقة من نفس الإطار.

بعبارة أخرى فإن المنهج الاقتصادي (أو الاقتصادوي economistic كما يسميه البعض) يعترف بالمآخذ الاجتماعية، ولا يرى فيها عيبا يشوبه، وإنما يعتبرها ظواهر يجب التعامل معها دون انحراف

عن المسار العام main stream. وبعبارة أخرى فإنه يجب الاستمرار في الحديث عن تحقق الكفاءة الاقتصادية، حتى مع انتشار الفقر وتفشي البطالة، واشتداد تباين توزيع الدخل. ومعالجة هذه المآخذ تنسب إلى قاعدة أخرى، هي العدالة الاجتماعية social equity، وهي قاعدة "رخوة" soft، لا تملك مثل ما تتصف به النواحي والقرارات الاقتصادية من دقة وتحديد. هذا التمييز بين الجوانب للمختلفة للحياة الإنسانية، الذي يغلّب ما هو كمي على ما هو كيفي، قد يفيد لأغراض التحليل العلمي للفصل بين ما يعنى بتفسيره فرع معين من فروع المعرفة وما يعتبر من المعطيات التي تهتم بها علوم أخرى رغم ما بينها جميعا من تفاعل متبادل. وبناء عليه فإن النظرة الجديرة بالاعتبار تقتضي الأخذ بمبدأ متكامل هو الذي نقصده "**بالكفاءة الاجتماعية**" social efficiency.

فإذا كان المنطلق السابق يركز على تحقيق ما يوفر للمنشأة كوحدة اتخاذ القرارات وضوح العوامل المؤثرة في هذه القرارات، فإن المنطلق البديل ينظر إلى **الفرد كوحدة أساسية في المجتمع** في مختلف القرارات التي يكون بحاجة إلى اتخاذها. في هذه الحالة لا يكتفى، في الجانب الاقتصادي، بالمعالجة الجزئية لكل نوع من القرارات بما يساعد على تجميع القرارات المتجانسة (قرارات الإنتاج، قرارات الاستهلاك، قرارات المشاركة في سوق العمل، ..إلخ)، بل تكون هناك حاجة إلى معالجة متكاملة لكل هذه الجوانب جميعا للفرد الواحد، وللتجمعات التي ينتسب إليها الفرد مجتمعيا وجغرافيا. وبالتالي فإن المحدد الأساسي لا يكون هو موقف المنشأة والتعامل مع نتائج قراراتها بالنسبة للعناصر الأخرى، بما فيها العنصر البشري المتمثل أساسا في العمل، بل النظر إلى الفرد كوحدة، ومتطلبات توازنه، بالجمع بين تقليص الفاقد في تشغيل طاقته، وتوفير متطلبات استمراريته من خلال نوعية حياة تتضمن إحلال وتجديد وإضافة لصفاته الإنسانية وطاقاته الإبداعية. وتكون الكفاءة معبرة عن استقرار مختلف فئات المجتمع، وتوثيق تماسكه، ومن ثم رسوخ التنظيم المجتمعي وقدرته على حسن أداء وظائفه المختلفة.

ويترتب على هذا المنهج البديل انتفاء إلى الحاجة إلى التمييز بين قرارات كلية ذات طبيعة أولية primary، وأخرى تعالج بعض نتائج هذه القرارات بقرارات ثانوية secondary، تتحدد الحاجة إليها وتعرّف أهدافها، وفقا لتلك النتائج. فالقرارات للنوعين تندمج معا لتصبح أولية، من حيث تبنيها عددا من الأهداف التي قد تبدو متعارضة معا، في صياغتها ومتابعة آثارها. فإذا تحقق هذا فإن نتائج نوع من القرارات لا يعتبر أمرا خارجيا يعالج في إطار مختلف لذلك الذي تسبب فيها، بل يصبح من الضروري تناول جوانب التقابل والتعارض بين مجمل تصرفات الشرائح الاجتماعية المختلفة، بما في ذلك موقف كل شريحة إزاء تصرفات الشرائح الأخرى التي تؤثر في قدراتها وفي مدى مشاركتها، بالفعل وبالاستمتاع، في النشاط الاقتصادي الكلي. ويتعين على صانع القرارات ألا يرضخ لضغوط فئة اجتماعية بعينها، بما يتيح لها ترجيح سياسات تنطوي على تنازلات تمثل تعويضا لفئات أخرى عن مكاسب كانت تسعى إليها، لكي تمرر سياسات تراها تلك الفئات أفيد لها. فالنظرة الاقتصادية عالجت هذه القضية باعتماد فكرة "الترتيبية" ordinalism بدلا من القياس cardinalism للمنافع، وبالتالي نفت المشكلة بدلا من أن تعالجها. وقد رأينا من قبل أن هناك اتجاهات للتخلي عن هذه الترتيبية

المجردة، ومراجعة القواعد التي تحكم الرفاهة المجتمعية. والواقع أن كثيرا من قرارات إعادة التوزيع، تنبثق من تغليب نوع من المصالح على الآخر، حتى لدى المناهج التي تدعي التمسك بالكفاءة الاقتصادية. فالقرارات التي ادعت الانحياز إلى فئات محرومة، إما فعلت ذلك على حساب فئات أخرى، دون أن تضع في اعتبارها تأثير ذلك على مجمل تصرفاتها، ومن ثم على الاستقرار المجتمعي الكلي، أو أنها قدمت بعض المزايا كنوع من الرشوة التي تسكت تلك الفئات لكي تستمر الفئات المستفيدة في الحصول على نصيب يكون من الكبر بحيث يظل الصافي منه بعد إعادة التحويل أكبر مما يتحقق وفق سياسات أخرى أكثر توازنا. ولعل هذا هو السبب في أن سلامة مثل هذه السياسات تتطلب تنظيما مجتمعيا يوفر بناء ديموقراطيا سليما، يتيح تعادلا في قدرات الفئات المختلفة في التأثير على دالة الاختيار التي يتم بموجبها اتخاذ القرارات. كما أنها تتطلب قدرا عاليا من الشفافية ومن المساءلة، وهو أمر يتطلب أن تكون الفئات المختلفة على نفس القدر من المعرفة والوعي، وهو ما يثير قضية المعلومات من ناحية، وقضية التثقيف الاجتماعي (ببعده السياسي) للفئات المختلفة، لتدرك حقيقة العلاقة بين مصالحها كفئة والصالح العام، ومن ثم العلاقة بين المصالح الخاصة وبعضها البعض، من ناحية أخرى. ومؤدى هذا أن عملية رسم السياسات الاقتصادية الكلية لا تقف عند قوالب فنية صماء، تصاغ وفق نظريات اقتصادية مفرغة من المضمون الاجتماعي، ومتاحة بالتالي لمؤسسات خارجة عن إطار المجتمع المعني، لمجرد ادعائها التحدث باسم المجتمع الدولي، والتصرف وفق قواعد علمية (اقتصادية) سليمة.

في مثل هذه الأحوال يصبح من الضروري إعادة النظر في مفهوم "**العدالة**". إن الكفاءة الاجتماعية لا تجُبّ العدالة الاجتماعية، وإنما تنظر إليها كفعل أولي وليس ثانوي. وهي لا يجب أن تفسر بأنها تقريب للفروق بين الدخول العينية للأفراد بغض النظر عن الإنتاجية الذاتية والسوقية لكل منهم، بل هي تعني تزويد الفرد أولا بإنتاجية عالية، والعمل في الوقت نفسه على تصحيح التوازن الكلي بالعمل على تقريب إنتاجية الفرد السوقية من إنتاجيته الذاتية. وينسحب هذا على العناصر الأخرى الموظفة، بما يساعد على تجنب ظاهرة الطاقات العاطلة. وبعبارة أخرى فإن الكفاءة المجتمعية تجمع بين البعدين الأساسيين للنهوض بفاعلية الأصول التي يمتلكها الأفراد بما فيها الأصل المعرفي، وهما، (أ) رفع الإنتاجية وما يعنيه من إحداث تنمية للموارد، و (ب) تعظيم التشغيل بما يقلص الطاقات المعطلة من منظور التوازن طويل الأجل.

خلاصة - مقومات السياسات الاقتصادية الكلية

في ضوء كل ما تقدم يمكن استخلاص عدد من المقومات التي تجب مراعاتها في رسم السياسات الاقتصادية الكلية، بما يحقق متطلبات الكفاءة الاجتماعية، ويراعي متطلبات عدالة التوزيع ومكافحة الفقر:

1. أن الفقر قضية مختلفة عن عدالة التوزيع، ولو أنه يرتبط بها. فقد تكون العدالة عند مستوى دخل منخفض ينتشر فيه الفقر (حالة الريف) أو تباين عند مستوى دخل مرتفع، فيكون الحاصلون على أقل

دخل أفضل حالا من فئات عليا في الأولى من الناحية المادية، ولكنهم ليسوا بالضرورة أفضل حالا من الناحية المعنوية، وهذا هو لب التوزيع العالمي. وبالتالي فإن هناك حاجة لتطبيق أنواع مختلفة من السياسات لمعالجة كل منهما.

2. يعود جانب من الخلل في كثير من الاقتصادات إلى استخدام أدوات غير سليمة لتحقيق أهداف قد تكون بحد ذاتها مقبولة. ولذلك فإن مفهوم الإصلاح الاقتصادي لا يجب أن ينطلق من نبذ الماضي بكل من أهدافه وأدواته، بل يقتضي الأمر البحث أولا عن أساليب سليمة لتحقيق نفس الأهداف، قبل تبني أهداف كلية تتعارض معها. ولا يجب إعطاء مدخل معين وزنا على ما عداه لمجرد أنه يتبنى عددا من الأهداف المتقاربة، إذ أن هذا لا يغني عن معالجة أنواع أخرى من الأهداف التي قد تبدو متضاربة معها، في تمييز لما هو أولي وما هو ثانوي. بل إن الأسلوب الأفضل هو الذي يعالج بصورة صريحة التعارض بين الأهداف، ويضع بوضوح قواعد الترجيح بينه، وهو ما يعطي منهج الكفاءة الاجتماعية أفضلية على الأسلوب المقصور على اعتبارات الكفاءة الاقتصادية بمعناها الضيق.

3. ومن العوامل التي تجعل الأسلوب التقليدي القائم إلى إسناد القرارات الكلية إلى اعتبارات الكفاءة الاقتصادية غير كاف في ظل وجود اختلالات هيكلية أن نقط التوازن قصير الأجل تكون بعيدة عن نقط التوازن طويل الأجل نظرا لأنها لا تأخذ في الاعتبار التكلفة اللازمة لتوفير متطلبات هذه الأخيرة. ومن ثم فإن ما تدعيه سياسات التثبيت من إزالة معوقات النمو هو في حقيقة الأمر تحقيق شرط لازم ولكته غير كاف. يساعد على ذلك تركيز الاهتمام على التدفقات الاقتصادية، بما في ذلك تلك التي تمثل معدلات تغير في تراكمات لأصول اقتصادية. ولذلك فإن الاهتمام بتنمية الموارد والأصول، وبتوزيع كل منهما، يعتبر خطوة ضرورية للربط بين المنظور القصير الأجل الذي تعمل فيه السياسات الكلية، والآماد الأبعد التي تستغرقها التحولات الفعالة في المجتمع، وتتطلبها عملية التنمية.

4. كذلك يترتب على الاختلالات، ويساعد على تعميقها، الميل إلى الإفراط في استخدام أنواع من الأصول على حساب أنواع أخرى من الأصول. ففي بعض المجتمعات يؤدي نقص رأس المال العيني إلى إفراط في استنزاف رأس المال الطبيعي، وهو ما يؤثر تأثيرا سلبيا على تواصل التنمية. وتتضح خطورة هذا الأمر بالنسبة للأصول القابلة للنضوب، كالإفراط في تصدير البترول والغاز من أجل الحصول على موارد رأسمالية من خلال حصيلة النقد الأجنبي، الأمر الذي يسئ إلى التوزيع بين الأجيال المتعاقبة. كذلك تمثل السياسات الاقتصادية الخاطئة، كالمبالغة في تخفيض أسعار الفائدة أو في إبقاء سعر الصرف مرتفعا، نوعا من إعادة توزيع لصالح الاستهلاك العاجل على حساب التنمية المستقبلة. ومرة أخرى تتضح أهمية النظرة طويلة الأجل لتنمية أنواع الأصول المختلفة، سواء تلك التي يملكها المجتمع في مجموعه، أو التي تخص الأفراد، خاصة الأصول المعرفية وما تعنيه بالنسبة للكفاءة الإنتاجية.

5. وبنفس القدر تخطئ السياسات التي تبالغ في تكوين أصول معينة دون النظر إلى متطلبات حسن استخدامها. فخلال محاولة اجتذاب المدخرات، اعتبر رفع سعر الفائدة على الودائع مشجعا للادخار،

دون نظر إلى الأثر على العائد على الاستثمار، أو إلى مغزى ذلك على التمييز بين مصادر الدخل المختلفة، وتحيز لمالكي الأصول على غير المالكين. ويقتضي الأمر النظر بصورة متكافئة إلى جوانب عملية تعبئة المدخرات وتوظيفها، ليس فقط جذب المدخرات باعتبار أنها موجودة ويراد إعادة توجيهها، بل توليد مدخرات إضافية والعمل على توظيفها في التنمية.

6. كذلك يمكن أن تلعب السياسة الائتمانية دورا مهما في الموازنة بين الأصول المختلفة. ففي المناطق الريفية يمكن استخدام رأس المال الاجتماعي كضمان للحصول على الائتمان الضروري في إطار جماعي بدلا من الأصول الملموسة، التي تتزايد درجة الحرمان من ملكيتها.

7. ويلاحظ بوجه عام أن استخدام الأدوات الكلية تنصب عواقبه على الجميع دون تمييز. على الجانب الآخر فإن التعامل مع الأدوات الكلية بصورة تجزيئية، كما حدث في حالة تعدد أسعار الصرف، قد يكون مبررا بوجود اختلالات هيكلية تتطلب حماية بعض جوانب المجتمع منها، إلا أنه في النهاية يؤدي إلى عملية إعادة توزيع تحقق عكس المقصود منها. ومن ثم فإنه يجب البدء بإجراءات هيكلية تنصب على مواطن الخلل، ثم تطبق الأدوات الكلية تطبيقا متكافئا على الجميع.

8. بالمثل فإن التعامل مع بعض المتغيرات الكلية من منظورها الكلي دون نظر إلى هياكلها، قد يكون أثره أدعى إلى إحداث أنواع جديدة من الخلل بدلا من علاج ما هو قائم. فلا يعني خفض الإنفاق العام تبرير خفض الأجور، لأن هذا يقود إلى الفساد وعدم الكفاءة بسبب إتباع أساليب ملتوية تزيد من تعقيد البيروقراطية. على الجانب الآخر فإن الضغط المستمر على بنود الإنفاق العام ومحاولة الإبقاء على الأجور والمرتبات يؤدى إلى عدم مرونة الإنفاق العام، وإلى الحد من نمو معدلات الأجور، بينما يتصف هيكل العمالة العامة بقدر عال من الجمود لصعوبة تحويل بعض العاملين من مجالات بها فائض إلى أخرى تحتاج إلى تخصصات، كالتعليم والصحة والبحث العلمي. وتتكرر ظاهرة مماثلة بالنسبة للتحول من قطاعات إنتاجية معينة إلى أخرى، حيث يصعب تحقيق مرونة لانتقال الموارد (رأس المال والعمال)، وإعادة تخصيص الموارد من الاستهلاك إلى الاستثمار، دون تحديد أي الفئات التي يراد الحد من استهلاكها.

9. وفي هذا الإطار تأتي السياسات الداعية إلى التحول من القطاعات المحلية إلى القطاعات الاتجارية خاصة تلك التي تحقق مزايا تنافسية. فمثل هذه السياسات تتحيز إلى المنشآت القادرة على اكتساب سمعة عالمية، وهو ما يجعل القطاع غير المنظم والصناعات الصغيرة والمزارعين الصغار، التي ترد إشارات إليها في معرض الحديث عن معالجة آثار اجتماعية للسياسات الإصلاحية، تبدو خارجة عن السياق العام، بما في ذلك نظم الحوافز والائتمان الموجهة نحو تعزيز التنافسية العالمية، خاصة عند تطبيق قواعد الجات الخاصة بالخدمات، والتي تعطي الخدمات المالية الأجنبية دورا أكبر.

10. ورغم أهمية تعديل أسعار بعض المنتجات الأساسية التي تحتاجها الدولة لتصحيح وضعها الغذائي الحرج، كالقمح والأرز، فإن هذا قد لا يكفي لمنافسة أسعار السلع التصديرية، أو الموجهة إلى ذوي

الدخول المرتفعة. ومن ثم فإن عدالة التوزيع تساعد على تصحيح قوى السوق لتحقيق الهدف منها وهو رفع مستوى الدخول الحقيقية للأدنى دخلا. ومن الممكن أن تؤدي السياسة الموجهة للتصدير إلى التحيز ضد المزارع الصغير ما لم توفر له وسائل اتصال بالأسواق الخارجية، وإلا استحوذ الوسطاء على النصيب الأكبر من الأرباح، بينما يتمكن المزارعون الكبار من استيفاء مواصفات الأسواق الخارجية. لذلك يلزم تمكين المنتجين الصغار من القيام ببعض الأنشطة مثل التخزين والتعبئة والحفظ، فضلا عن تطبيق تكنولوجيات إنتاجية متقدمة واستخدام مستلزمات مكلفة.

11. لا تقتصر سياسات تحويل الموارد على التحول إلى قطاعات تنتج سلعا اتجارية، بل تتضمن أيضا تحويل عدد من الخدمات العامة إلى خدمات خاصة تتداول من خلال السوق. ولأن هذه الخدمات لا تتفاوت في نوعيتها إلا إذا ارتفعت أسعارها ارتفاعا كبيرا، فإن هذا يثير عملية إعادة توزيع نوعية يمكن أن تحدث انقساما في المجتمع، سواء بين العاملين في هذه القطاعات ومستويات أجورهم، أو بين المستفيدين، الذين يتعرضون لأنماط سلوكية متباينة. وينعكس هذا التفاوت في النهاية على كفاءة الخدمات العامة، الأمر الذي يهدد التنمية البشرية على المدى البعيد، ويزيد في أعباء الطبقات الأدنى دخلا، المرشحة للاستفادة منها.

12. ومن الضروري إتباع سياسات مضادة للتضخم لأن الفقراء لا يملكون أصولا يؤمنون أنفسهم بها ضد التضخم. فالتضخم بطبيعته يؤدي إلى تحويل دخول إلى أولئك الذين يحرزون سبقا في سباق الأسعار ، ويخلق ميلا لتركيم الأصول المادية، وهو أمر يتفوق فيه الأغنياء. والتضخم الجامح يؤذي أفقر الفقراء. في الوقت نفسه فإن تحويل موارد إلى الفقراء لحمايتهم من الارتفاعات الكبيرة في أسعار الضروريات، يسحب موارد من قنوات أخرى قد تكون أكثر جدوى في تخفيف الفقر. وتساعد التحويلات من المجتمع المدني إلى تقليص أمد التضخم. غير أن الحاجة للقضاء على التضخم لا تبرر كل الوسائل التي تكافح التضخم. فلا بد من أخذ التكاليف للسياسات المختلفة في الحسبان لأنها تختلف كثيرا. وتؤدي محاولة كبت التضخم بتقييد الأسعار والوسائل الأخرى الطموحة إلى إيذاء الفقراء. وإذا نتج عن سياسات كلية غير مسئولة وعن فرض قيود إدارية خلق أسواق سوداء، فإن هذا يزيد من أعباء الحياة. ويجب التمييز بين حالات التضخم العام، التي تعجز فيها مستويات الدخل الدنيا عن تغطية ضروريات الحياة، والتفاوتات في أسعار السلع التي يطلق عليها اسم "السلع الأجرية"، والتي لا تعالج بتصحيح خلل في بعض الأسواق، ولكن بتصحيح سلم الدخل. وبينما يمكن تبرير اللجوء إلى الإعانات خلال فترات اختلال التوازن المؤقت، فإنها تصبح غير فعالة في مواجهة الاختلالات الكلية، التي تعكس عيوبا هيكلية. بل إنها تصبح معززة للتضخم وليست كابحة له.

13. ويعتبر ما تقدم نموذجا لما يقصد أحيانا بفشل الأسواق. ويدور حوار حول فشل الأسواق وفشل الحكومة، اللذين يتسبب كل منهما في الفقر. إلا أن الفقر قد يتسبب في فشل الأسواق أيضا، وقد يجبر الحكومة على اتخاذ خطوات تدخل تنتهي بها إلى استعادة المشاكل التي أظهرت فشلها. وبالتالي

فإن الحوار يجب أن يأخذ في الاعتبار أن الفقر عامل محدد للفشل، وليس مجرد ناتج ثانوي للتصحيح.

14. ولا يقتصر الأمر على خفض معدلات التضخم العام، بل يجب أيضا ملاحظة عواقب ما يسمى بالتصحيحات السعرية التي تقلل من الدخول الحقيقية. فهي تقود إلى خلق اقتصاد موازٍ لا يحصل فيه الفقراء على فرصة كبيرة. فالمعتاد أن يقوم المهنيون والموظفون الحكوميون برفع دخولهم عن طريق شغل وظائف ثانوية وهو ما يزيد من عرض العمل في كثير من الأنشطة الهامشية التي تحتاج لمهارات منخفضة (كقيادة سيارات الأجرة) وينافسون بذلك أولئك الذين ليس لديهم فرص أخرى لكسب الرزق. وهكذا تنشأ عملية تحرك إلى أسفل سلم الدخل، مما يقع ضرره على الفقراء.

15. ورغم أن توزيعا أفضل للأصول كالأرض يكون أكثر حفزا للنمو، فإن الأمر لا يتوقف عند إعادة التوزيع. فيجب اتخاذ إجراءات لتنمية الموارد من أجل زيادة تمكين الأفراد، وكذلك المجتمع كله. كما يجب التركيز على الأصول الأقل تعرضا للتجريد منها، وهي المهارات. ولهذا ميزة أنه كلما زاد عدد من يتملكونها كلما زاد الموجود منها، فهي قضية توزيع أكثر منها إعادة توزيع. كما أنها تساعد الأفراد على الحصول على الأصول الأخرى، بالإضافة إليها.

16. وخلال القيام بتخصيص الموارد المتاحة، بما في ذلك المعونات، للأغراض المختلفة، ينشأ عادة تعارض بين المجالات ذات الإمكانية الأعلى في تحقيق زيادة الإنتاج وتلك ذات الإمكانية الأدنى التي تلزم لتخفيف الفقر. غير أن إهمال أسباب الفقر يؤدي إلى تفشيه مما يضع قيودا على استخدام الموارد، ويسحب الموارد من المجالات ذات الإمكانية الأعلى. من جهة أخرى لا يجب أن تقتصر الموارد التي توجه لمعالجة الفقر على تعويض النقص في الاستهلاك، بل يجب أن توجه في نفس الوقت إلى زيادة تمكين الفقراء وتعزيز المشاركة في الإنتاج والاستهلاك.

17. يجري الاهتمام عادة بتحقيق الوفورات الخارجية التي تعمل في اتجاهين: فإذا وجدت فإنها تؤثر في اقتصاديات الأنشطة، وتنعكس بالتالي على أسعار السوق. ولكن الآثار الخارجية للأنشطة ذاتها لا تنعكس على أسعارها، مثلما هو الحال بالنسبة للبيئة، مما يؤدى إلى تدهور البيئة. ويعالج هذا بإدراج الخارجيات السلبية كداخليات internalizing، بتحميل المنتج المتسبب فيها تكلفتها عن طريق دفع ضرائب، واتخاذ إجراءات مضادة للأنشطة الضارة. ومن نفس المنطلق، فإنه إذا ترتب على الأخذ بنمط معين للنمو أو مجموعة من السياسات إصابة فئات أو مناطق معينة بالفقر، فإن الفقر يعتبر من الخارجيات التي يجب أن يتحملها الجزء النشط من الاقتصاد. وينظر إلى الفقر على أنه تدهور في البيئة الاجتماعية، يؤثر على تواصل التنمية بشكل مماثل لما يترتب على تدهور البيئة المادية.

18. ويؤدي ارتفاع التفضيل النقدي إلى تقليل جاذبية الأنشطة ذات الطبيعة بعيدة المدى. ويحدث هذا نتيجة لبرامج التكيف الهيكلي، التي ترتفع خلالها أسعار الخصم. كما أن عدم وضوح السياسات يؤدي إلى رفع سعر الخصم لدى الأفراد، مما يؤثر على تفضيلاتهم للأنشطة طويلة الأجل. ولذلك فإنه من

المهم للفقراء إمكانية التنبؤ بالسياسات الاقتصادية، لأنهم لا يملكون ما يردون به عواقب هذه السياسات. وتميل النظرية النيوكلاسيكية إلى التهوين من شأن تكلفة التغير في السياسات، باعتبار أنها تعنى بتكلفة عدم التغيير. وتترك اختلالات التوازن الاقتصادي الكلي آثارا أعمق في التنظيم المجتمعي أو رأس المال الاجتماعي، قد تكون لها تكلفة أعلى وأثر أبعد مدى مما تفترضه النظرية الاقتصادية. ويرجع هذا إلى الآثار العكسية للإطار المؤسسي الذي تتحقق فيه المتغيرات والتصرفات الاقتصادية.

19. والواقع أن سلامة الظروف الاقتصادية الكلية توجب تقليص تكلفة المعلومات والمعاملات. فهذا وليس تخصيص الموارد هو الميزة الأساسية لتصحيح الأسواق. أي أن السياسة الكلية يجب تدعيمها برفع الكفاءة المؤسسية. فاستقرار السياسة وإمكانية التنبؤ بها هي من العوامل المهمة في هذا الصدد. فهي من عناصر رفع الإنتاجية. ويتضمن هذا تكوين قاعدة البيانات لبناء مؤشرات تستخدم في قياس وقع الفقر، لأغراض صياغة السياسات، بما في ذلك استهداف الفقراء، ولتقييم الآثار المترتبة عليها. كما توجد حاجة لتركيب مؤشرات للفقر، خصوصا للأشد فقرا، وكذلك إنشاء مؤشرات للغذاء والتعليم والصحة والإسكان والحاجات الأساسية الأخرى. ولا تقتصر أهمية جمع البيانات عن الفقر على تحديد حجم المشكلة، بل تساعد أيضا في تطوير وسائل فعالة في معالجتها. وتعطي مقارنة التغيرات في معدلات الفقر في المجتمعات المختلفة عبر الزمن المعلومات اللازمة لتفهم الأسباب الاجتماعية والاقتصادية للفقر على المستويين المحلي والقومي وتقييم فاعلية البرامج التي توجه لتخفيف الفقر.

20. تتطلب استراتيجية تنمية متواصلة قطاعا عاما قويا (ليس بالضرورة كبيرا) وتدخلا حكوميا. كذلك تحتاج كثير من محتويات هذه الاستراتيجية زيادة في الإنفاق العام. غير أن هناك عدة تدخلات لا تحمل الخزانة شيئا، مثل منع التمييز وإزالة العقبات التي تعوق نمو القطاع غير المنظم، وتوسيع إمكانية حصول المنشآت الصغيرة على ائتمان. كما أن إعادة تخصيص الإنفاق العام لصالح الفقراء يمكن أن يتم دون زيادة في الإنفاق الكلي. بل إن بعض التدخلات الحكومية بهدف تغيير الأسعار النسبية بما يتفق والتنمية البشرية تحقق وفرا في الإنفاق. فتخفيض عدد كبير من المعونات التي تقدم إلى استخدام المعدات الرأسمالية والواردات والوقود ..إلخ يمكن تبريره من وجهة نظر العدالة، حيث أنها تستحق لغير الفقراء، ومن وجهة نظر خلق الوظائف والمحافظة على البيئة. وفي كثير من مشروعات البنية الأساسية يمكن أن تخدم المشاركة في التكلفة هدفين: جعل الخدمات مرتبطة بدرجة أكبر بالطلب، وفي نفس الوقت تخفيض التكلفة المالية. ولذلك فإن قضية رأس المال الاجتماعي لها مدلول أكبر للاستخدام الكفء للموارد. فبوجه عام، كلما زاد المتاح من رأس المال الاجتماعي كلما أمكن جعل الخدمات العامة أكثر فاعلية بالنسبة لتكلفتها. ويلزم إعادة توجيه الإنفاق العام من أجل تحرير الموارد لتوجه للاستثمار في البشر. ويجب أن تكون الضرائب أقل تراجعية regressive. وزيادة التنافسية الدولية بواسطة سياسات سعرية وأسعار صرف تعمل على الارتفاع بالمزايا النسبية من الموارد الطبيعية إلى الموارد البشرية. ولذلك يجب رفض السياسات التي تقود إلى دعم السلع والخدمات الأجنبية.

هوامش الدراسة

(1) محمد محمود الإمام: "تخصيص أم تنمية الموارد". صص 871–923 من، اتحاد الاقتصاديين العرب: وقائع وأبحاث مؤتمر اتحاد الاقتصاديين العرب، الكويت 17–1973/3/20، الجزء الثالث.

(2) *Note by the Executive Secretaries of the Regional Commissions*. UN, December, 1992

(3) Simon Kuznets: *Modern Economic Growth; Rate Structure and Spread*. pp. 217-9

(4) Gordon Johnson: *The Theory of Income Distribution*. Lectures in Economics, 3. Harry London, Gray-Hills Publisher. 1973

(5) Chenery, Hollis & others: *Redistribution with Growth*. New York, Oxford University Press, 1974

(6) د. إسماعيل صبري عبد الله: التنمية البشرية: المفهوم؛ القياس؛ الدلالة. كراسة رقم (1) من سلسلة كراسات بحوث اقتصادية عربية، يوليو 1994. دراسة مقدمة إلى المؤتمر العلمي الثاني للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، بيروت، 7–1992/11/9. أنظر أيضا الملخص الذي أعده صومافيا خلال الإعداد لمؤتمر القمة الاجتماعية: *Exchange of views in the plenary First Substantive Session of the Preparatory Committee*. 4/2/1994.

(7) UNDP: *Human Development Report 1993*

(8) ممثل أمين عام الأمم المتحدة للإعداد لمؤتمر قمة التنمية الاجتماعية. Economic and Social Council: *Inaugural Statement by Ambassador Juan Somavia to the inaugural session of the Preparatory Committee of the World Summit for Social Development* 15/4/1993.

(9) مثل جون ستيوارت ميل. أنظر، محمد محمود الإمام: الأهداف الاجتماعية للتخطيط. مذكرة رقم 79، معهد التخطيط القومي، 1961/11/7.

(10) أنظر مثلا، Pigou, A. C.: *Economics of Welfare*. Macmillan, London, 1932

(11) كان العامل الحاسم في هذا الصدد العمل الشهير، Hicks, John R.: *Value and Capital*. Oxford university Press, 1939.

(12) أنظر مثلا، Cooter, R., and P. Rappoport: "Were the Ordinalists Wrong about Welfare Economics ?". *Journal of Economic Literature*, XXII, 1984. pp. 507-553.

(13) *Resolution 47/92*. A/C.3/47/L.51/Rev.1. 8 December 1992.

(14) Economic and Social Council: *Inaugural Statement by Ambassador Juan Somavia, President of the Economic and Social Council to High Level Segment, World Summit for Social Development.* Geneva, June 28, 1993.

(15) Juan Somavia's *Report to the Secretary General* in his capacity as special representative for the Social Summit. (E/1992/80, July 1, 1992).

(16) أنظر التقرير الختامي لمشروع مؤسسة بروكنجز: Baily, Martin Neil, Gary Burtless & Robert E. Litan: *Growth with Equity: Economic Policy Making for the Next Century*. The Brookings Institute, 1993. وقد قام بترجمته إلى العربية د. محمد فتحي صقر تحت اسم: النمو مع المساواة: هدف السياسة الاقتصادية للقرن القادم. مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1996

(17) J. K. Galbreith: "Market Structure and Stabilization Policy". Rev. Econ. Stat., May 1957, pp. 124-33

(18) لمزيد من التفصيل، خاصة عن العقد الأول وما قبله، أنظر، جلال أمين: "مشكلات التصحيح الاقتصادي والتنمية في مصر". صفحات 151–184 من، سعيد النجار (محرر): التصحيح والتنمية في البلدان العربية. ندوة مشتركة لصندوقي النقد العربي والدولي، أبو ظبي، 16–1987/2/18. دارة الهلال، القاهرة، 1987. انظر أيضا، إبراهيم العيسوي: "المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه". صفحات 187–260 من، رمزي زكي (محرر): السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي. ندوة للمعهد العربي للتخطيط، الكويت، 20–1988/2/22. دار الرازي، بيروت، 1989. أنظر كذلك الدراسة التي أعدها للمعهد العالمي لبحوث التنمية الاقتصادية WIDER وجامعة الأمم المتحدة، Gouda Abdel-Khalek: *Stabilization and Adjustment Policies and Programmes*. Country Study No. 9, Egypt, March 1987.

(19) هيئة الاستعلامات: ورقة أكتوبر؛ مقدمة من الرئيس مجمد أنور السادات. إبريل 1974.

(20) هانسن ورضوان: العمل والعدل الاجتماعي؛ مصر في الثمانينات؛ دراسة في سوق العمل. مكتب العمل الدولي. دار المستقبل العربي، 1983. ص 147 وما بعدها.

(21) هانسن ورضوان، مرجع سابق، ص 148 للمسوح الثلاثة الأولى عن توزيع الدخل؛ وصفحة 32 من، Karima Korayem: *Poverty and Income Distribution in Egypt*. Third World Forum Middle East Office, Cairo. March 1994، عن توزيع الدخل التصرفي.

(22) تقديرات مكتب العمل الدولي من هانسن ورضوان، مرجع سابق، بناء على دراسة: Radwan, S., and E. Lee: *Agrarian Change in Egypt; an Anatomy of Rural Poverty*. Croom, Helm, London, 1986. أيضا كريّم المرجع السابق. تقدير البنك الدولي من: World Bank: *Poverty Alleviation and Adjustment in Egypt*. Washington, 1990. Report No. 8515-EGT. تقديرات الليثي وخير الدين من، El-Laithy, Heba, and Hanaa Kheir Eldin: "Assessment of poverty in Egypt using household data"، صص 465–517 من جودة عبد الخالق وهناء خير الدين (محرران): الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية. المؤتمر العلمي لقسم الاقتصاد، 21–1992/22. دار المستقبل العربي، 1994. دراسة 1996/95 من، El-Laithy, Heba: *A Poverty Profile*، دراسة مقدمة إلى ندوة مركز الدراسات الاجتماعية، الجامعة الأمريكية، 22–1997/2/23.

(23) مرجع مشار إليه سابقا.

(24) أنظر تعقيبه على Harold Columbe *et al*: "Measuring changes in household welfare over time; Theory and application to Côte d'Ivoire, 1985-88"، ص 9 من الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، مرجع سابق، حيث يشير إلى Nader Fergany: *Final Report on Second Phase of Social Fund Poverty and Employment Profiles on the level of Administrative Units (Kism and Markaz) by Urban-Rural Classification*. Al-Mishkat Center for Research and Training, Cairo, October 1992.

(25) أنظر ص 13 من، هدى محمد صبحي مصطفي: الفقر والفوارق الدخلية في مصر. بحث مقدم إلى مركز بحوث ودراسات الدول النامية: شركاء في التنمية؛ الجوانب السياسية والاجتماعية للإصلاح الاقتصادي في مصر. ندوة، 26/6/ 1995. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

(26) أنظر صفحة 108 من، هبة أحمد نصار: "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر". صص 101–142 من، جودة عبد الخالق وهناء خير الدين (محرران): الإصلاح

الاقتصادي وآثاره التوزيعية. المؤتمر العلمي لقسم الاقتصاد، 21–1992/22. دار المستقبل العربي، 1994.

(27) World Bank: *Poverty Alleviation and Adjustment in Egypt*. Report 8515-EGT, 6/6/1990 Appendix, p. 22

(28) أنظر صص 4 و 5 من أمنية حلمي: "انعكاس برنامج الإصلاح الاقتصادي على سوق العمل المصري". بحث مقدم إلى مؤتمر شركاء في التنمية، مرجع سابق، 1995.

(29) Diwan, Ishac, and Lyn Squire: *Economic Development and Cooperation in the Middle East and North Africa*. IBRD, Discussion Paper No. 9, November 1993. Annex 2, Tables 1 - 4. بيانات نزوح رأس المال، ص 9 من الدراسة. بيانات الدين الخارجي من، World Bank: *World Tables 1994*. Johns Hopkins Univ. Press, 2994

(30) جدول (57) صفحة 64 من، IMF: *Recent Economic Developments*. مرجع سابق.

(31) أنظر مثلا، صفحة 64 من، IMF: *Recent Economic Developments*, 10/5/1988.

(32) Diwan, Ishac, and Lyn Squire: *Economic and Social Development in the Middle East and North Africa*. IBRD, Discussion Paper No. 3, Oct. 1992 الجدولان 12 و 13.

(33) أنظر ص 37 من، El-Naggar: "Economic reform and its distributive impact". صص 33–40 في، الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية. مرجع سابق

(34) لمزيد من التفاصيل أنظر El-Naggar، مرجع سابق. أنظر أيضا Abdel-Khalek, Gouda: "Egypt's ERSAP; the orthodox recipe and the alternative"، صص 41–62 من نفس المصدر. وكذلك، عالية المهدي: "برنامج الإصلاح المالي". بحث مقدم إلى مؤتمر شركاء في التنمية. مرجع سابق.

(35) ص 13 من، World Bank: *Report & Recommendations of IBRD President, 1991*.

(36) labour squeeze، على حد قول جودة عبد الخالق، مرجع سابق، ص 46.

(37) أنظر تعقيب أحمد الصفتي على دراسة تجربة المكسيك في ص 370 من، الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، مرجع سابق، 1994.

(38) يشير تطبيق نموذج محاكاة على الاقتصاد المغربي إلى أن الآثار الاجتماعية كان يمكن أن تكون أسوأ لو لم يطبق الإصلاح. أنظر الإشارة إلى Bourguignon, F., and C. Morrisson: *Ajustement et équité dans les pays en developpement: une approache nouvelle*. OECD, 1992. ص 390 من، Mongi Bou-Ghazala: "Tunisian Economic Reform Experience". صفحات 375–391 من، الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، مرجع سابق، 1994.

(39) المصدر، IBRD: *Egypt Into the Next Century*. Report No. 14048-EGT, 26/5/1995

(40) المصدر، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار: النشرة الاقتصادية الشهرية. العدد 49، المجلد 5، يناير 1997

(41) المصدر، *Egypt Into the Next Century*. سعر الصرف من البنك المركزي: التقرير السنوي. أعداد متفرقة.

(42) أنظر ص 17 وجدول (10) من، Hoekman, Bernard, and Arvind Subramanian: "Egypt and the Uruguay Round Agreements on 'New' Issues: Laying the Groundwork for the Future". دراسة مقدمة إلى مؤتمر قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية حول، انعكاسات دورة أوروجواي على الدول العربية، 13-1996/1/15. القاهرة.

(43) عالية عبد المنعم المهدي: "سياسات الإصلاح الاقتصادي في المكسيك وبعض آثارها التوزيعية". صفحات 329-363 من، الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، مرجع سابق، 1994.

(44) Said El-Naggar: مرجع سابق، 1994.

(45) هبة أحمد نصار: "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر". صفحات 101-133 في الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية، مرجع سابق، 1994.

(46) UN Preparatory Committee for the World Summit for Social Development *Analysis of the Core Issues to be addressed by the Summit and policy measures to attain its objectives*. A/CONF. 166/PC/6. 4/1/1994.

(47) أنظر دراسة البنك الدولي عن Poverty Alleviation، 1991.

(48) Karima Korayem: *Adjustment and Equitable Growth. The Case of Egypt*. Cairo. 1990.

(49) أنظر الملحق للملخص الذي أعده صومافيا في 1994/2/4، مرجع سابق.

(50) مرجع سابق.

(51) لمزيد من التفصيل أنظر صص 343-350 من Link, Albert N., and Stuart D. Allen: *Economics; A Study of Markets*. Macmillan Publishing Company, 1986.

(52) UNDP: *Human Development Report, 1995*، ص 12.

(53) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لعام 1996، ص 5.

(54) أنظر القسم الأول، والمراجع المشار إليها في الهامش رقم (6).