

العولمة ودولة الرعاية في أقطار مجلس التعاون(*)

عبد الرزاق فارس الفارس

قسم الاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

مقدمة

من الدول الاسكندنافية ودول الاتحاد الأوروبي في الغرب، وحتى أستراليا ونيوزيلندا في الشرق، مروراً بدول وسط أوروبا ووسط آسيا، ودول الشرق الأوسط ودول شرق آسيا، هناك جهود حديثة لإجراء تقييم شامل وموضوعي لسياسات الرعاية الاجتماعية والرفاه المتبعة، وتقدير دقيق للمنافع التي تتأتى منها والتكاليف التي تترتب عليها، وحصر للآثار التي تنجم عنها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وفي المدين المتوسط والبعيد. وبعد أن كانت تلك السياسات محل افتخار الدول ومباهاتها باعتبارها دليلاً على التقدم الاجتماعي وتوظيف النتائج الاقتصادية لصالح الفرد والأسرة في المجتمع، فإن هذه السياسات ذاتها قد أصبحت محل تساؤل الآن، وأحياناً الانتقاد، للاعتقاد بأنها قد ساهمت في إضعاف آلية السوق وتدهور حوافز العمل وضعف أسس الإنتاجية والرغبة والقدرة على المنافسة.

وهذا التغير في النظرة لمفهوم وفلسفة دولة الرعاية لم يحدث فجأة، بل جاء نتيجة ثلاثة تحولات مهمة على الصعيد العالمي. وهذه التحولات هي : انهيار المعسكر الاشتراكي، ومن ثم اختفاء البديل الرئيسي لفلسفة اقتصاديات السوق أو الرأسمالية، والسرعة التي تجلت بها عولة الاقتصاد، والانهيار النسبي للدولة القومية. لقد تضافرت هذه العوامل وتفاعلت لتخلق تحديات حقيقية ومهمة لمفهوم دولة الرعاية، ولتقلل من فاعلية السياسات المحلية في معالجة العضلات الداخلية مثل عجز الموازنة والبطالة، ولتظهر على نحو ملحوظ خطورة ضعف قوى المنافسة. وبعد أن كانت تجربة الدول الاسكندنافية في توفير الرعاية الشاملة لمواطنيها محط

(*) يود الباحث تقديم شكره لقطاع البحث العلمي في جامعة الإمارات العربية المتحدة لتقديم الدعم لإجراء هذه الدراسة.

أنظار دول العالم باعتبارها « نموذجاً » ينبغي الاحتذاء به ومحاولة الوصول إليه، فإن هذه التجربة هي الآن محل تقييم عميق لتقدير الآثار التي ترتبت عليها، وتقرير مدى إمكانية استمرارها في ظل التحديات المحلية والخارجية.

وبدل مجلس التعاون الخليجي لم تكن بعيدة عن تلك التطورات ومحاولات التقييم، فبعد أن اتبعت هذه الدول ولعقود عديدة سياسات الرعاية الاجتماعية والرفاه في ظل الوفرة المالية، فإن هذه السياسات تخضع الآن للتساؤلات والنقد. فقلة السكان أعقبها طفرة كبيرة في السكان كان من نتائجها زيادة عدد الداخلين الى النظام التعليمي والمتخرجين فيه والداخلين الى سوق العمل. والفائض المالي أعقبه عجز شبه دائم في الموازنة، وضعف مستمر في الإيرادات غير النفطية، وتقليص حقيقي أو على الأقل تجميد لمخصصات الخدمات الاجتماعية. والاتجاه السائد الآن يدعو إلى مزيد من الخصخصة وعدم المركزية، ومراجعة مبدأ « الشمولية » في توفير الخدمات الاجتماعية، وإعطاء عناية أكبر للآثار الاقتصادية لبرامج الرعاية الاجتماعية.

وإذا كانت بعض أسباب هذه « المراجعة » تعود الى ظروف واعتبارات محلية، فإن هناك اعتبارات وتفاعلات خارجية تزيد من الضغوط للتعجيل في تلك المراجعة، أو لنقل حسمها، لصالح اعتبارات السوق وتحقيق الكفاءة في مستويات الأداء.

وتهدف هذه المقالة الى دراسة آثار العولمة في سياسات الرعاية الاجتماعية ودولة الرفاه في مجلس التعاون، وتحديد الآليات التي تؤثر من خلالها عولمة الاقتصاد في المجتمعات المحلية وفي صيغة الإصلاحات الهيكلية التي تتبعها هذه الدول. والمقالة ستبدأ أولاً بمحاولة لتعريف العولمة وتجلياتها وآثارها، ثم تتجه الى محاولة تعريف دولة الرعاية وظروف نموها والحدود التي تخضع لها. ويعقب ذلك دراسة تطور مفهوم دولة الرعاية في مجلس التعاون والمراحل التي مرت بها، ثم دراسة الآثار التي ولدتها التطورات العالمية على مفهوم هذه الرعاية ومدى قابليتها للاستمرار. وأخيراً، فإن البحث يحاول رسم صورة للخيارات المستقبلية المتاحة أمام دول مجلس التعاون الخليجي.

أولاً: العولمة وتجلياتها

يلاحظ أن الاستخدام المكثف والمستمر لمصطلح العولمة قد جعلها تدخل اللغة اليومية لعامة الناس، فضلاً عن مثقفهم، إلا أن ذلك الانتشار قد أعاق على نحو ملحوظ وجود إجماع حول ما تعنيه حقيقة هذا المصطلح، وماذا يترتب على ظاهرة العولمة، والكيفية التي تعمل بها، والاتجاه الذي تسير إليه. وفي الكثير من الأحيان فإنها تستخدم بطريقة غير متوافقة لوصف التوجهات العامة، وفي بعض الأحيان لشرح تلك التوجهات. ومن المؤكد أن «العولمة» قد استخدمت كـ «صفة»، وكـ «وصفة» بطريقة منفردة أو بطريقة متلازمة في أحيان كثيرة. فهي استخدمت كـ «صفة» لتفسير أو تصوير التحولات والتطورات التي تشهدها دول العالم، كما أنها استخدمت كـ «وصفة» لبيان مزايا نظام السوق و منافع الاندماج في الاقتصاد العالمي باعتباره طريق المستقبل الذي ينبغي لجميع دول العالم

ويمكن القول بأن العولمة تشير إلى التغيرات النوعية في الهياكل الاقتصادية والسياسية والتوجهات والتغيرات على المستوى القومي والعالمي. والعولمة الاقتصادية تشير إلى الاندماج الكامل في أسواق المال وتآكل القيود المكبلة لحركة السلع والعمل، كما أنها تشير إلى التغيرات في تدفقات رأس المال ونظم الإنتاج والأسواق وأنماط التبادل للسلع والخدمات. وقد فرضت العولمة تقسيماً دولياً جديداً للعمل مع حراك أكبر للقوى العاملة (الهجرة الدولية)، وصاحب ذلك تزايد الضغوط لتطوير سياسات مالية ونقدية ترتقي وتتوافق مع المعايير الدولية، وضغوط متزايدة لتطوير سياسات اجتماعية وعمالية متشابهة^(١) والمؤشرات التي تستخدم على نحو واسع للتدليل على مدى عمق العولمة تشمل: التوجهات في التجارة الدولية، والاستثمار الأجنبي المباشر، وتدفقات التمويل الدولي، والتحالف والاندماج بين مؤسسات الأعمال.

والعولمة الحديثة وعلى العكس من تجارب العولمة الماضية، شملت أربعة مجالات على نحو متوازن، وهي: الاستثمار والصناعة والمعلومات والأفراد. فالاستثمارات لم تعد مقيدة بالجغرافيا، والتصنيع أصبح عالمياً مع نمو دور الشركات المتعددة الجنسية، ومع توزيع قدراتها الإنتاجية في أقطار متعددة. والمعلومات أصبحت الآن متوافرة بسهولة وبتكاليف قليلة من خلال الإنترنت، ويمكن نقلها بتكلفة متواضعة وخلال وقت قصير من جزء من الكرة الأرضية إلى جزء آخر. والأفراد أصبحوا أقل فأقل مرتبطين بالمكان الذي ولدوا أو نشأوا فيه، وتكاليف السفر، إذا تم التعبير عنها كنسبة من دخل الفرد، انخفضت بدرجة كبيرة.

وبسبب تكنولوجيا المعلومات وتحرير الاقتصاد، فإن حركة رأس المال أصبحت كبيرة جداً، مما أعطى قوة لأولئك الذين هم في سوق رأس المال، فجعلهم يمارسون ضغوطاً مباشرة وغير مباشرة على الحكومات من أجل إجراء إصلاحات اقتصادية أو مالية محددة، ومن ضمنها خفض مخصصات الإنفاق العام الموجهة للأغراض الاجتماعية والتخلي عن التشريعات التي توفر الحماية للعمال وعائلاتهم. وموجات العولمة كانت، وستكون، لها تأثيرات واضحة في هيكل المالية العامة من جانبي الإنفاق والإيرادات، وذلك لأن الحركة الدولية للسلع وعوامل الإنتاج والمستهلكين تضع قيوداً متزايدة كذلك على سلوك الحكومات الوطنية. والقيود على الضرائب هي من أوضح الأمور في هذا المجال. فالمؤسسات التي تتعامل مع الصادرات والواردات يمكنها تخفيض عملياتها عندما تحمل بضرائب عالية، ورأس المال يمكنه الهرب من الضرائب الثقيلة من خلال الهجرة إلى الخارج، والحكم ذاته ينطبق على الاستثمارات الطويلة الأجل. والمستهلكون بإمكانهم التسوق خارج الحدود للاستفادة من الرسوم الجمركية المنخفضة أو ضريبة القيمة

(١) حول تعريف العولمة، انظر: N. Yeates, «Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections», *Social Policy and Administration*, vol. 33, no. 4 (December 1999), and J. Alber and F. G. Standing, «Social Dumping, Catch-up, or Convergence: Europe in a Comparative Global Context», *Journal of European Social Policy*, vol. 10, no. 2 (2000).

المضافة، كما أن بإمكان الناس العيش خارج الوطن للاستفادة من الضرائب المخفضة أو التمتع بنظام ضمان اجتماعي أفضل.

وفي بيئة عالمية منفتحة، فإن الحكومات تحتاج الى المنافسة من خلال سياسات الضرائب والإنفاق لجذب تدفقات رأس المال الذي من شأنه زيادة الدخل وفرص التوظيف. وهنا ينبغي إدراك أن العبء الضريبي النسبي وحده قد لا يعطي مؤشرات دقيقة، فالدولة التي توفر بنية أساسية وخدمات أكثر بكثير من الضرائب التي تفرضها، ستشهد استقطاباً للاستثمارات الأجنبية. والعكس صحيح، فإن الدول التي تتميز بمعدلات ضريبية منخفضة، ولكن في الوقت ذاته لا توفر بنية أساسية متقدمة أو خدمات عامة، ستشهد هروباً للرأس المال منها. وهذه الحقيقة ستخلق آلية جديدة تقوم من خلالها الحكومة بـ«إعادة توزيع» هيكلها الإنفاقي من الأبواب الجارية والإنفاق

لقد فرضت العولمة تقسيماً جديداً للعمل، وصاحب ذلك تزايد الضغوط لتطويع سياسات مالية ونقدية تتوافق مع المعايير الدولية، وضغوط متزايدة لتطويع سياسات اجتماعية وعمالية مشابهة.

التحويلي والاستهلاك الحكومي والدعم، الى المجالات المنتجة، وخاصة تلك الموجهة الى البنية الأساسية. والهدف من ذلك هو خلق البيئة المناسبة لجذب الاستثمارات عموماً، والأجنبية على وجه الخصوص.

والأثر التوزيعي ذاته سيتحقق على جانب الإيرادات. فالعبء الضريبي سينتقل إلى العوامل والأنشطة التي لا يمكنها التهرب من الضريبة المحلية.. وعلى هذا الأساس يمكننا توقع زيادة الإيرادات من الضرائب على العمل (الضرائب على الدخل) على الأقل للفئات المتوسطة الدخل، وانخفاض المعدلات الضريبية على الشركات وعلى الفئات الغنية جداً، وذلك لأنها قادرة على الانتقال إلى أماكن تتمتع بانخفاض معدلات الضريبة. وبالمقياس نفسه، فإن الضريبة على الأملاك (السكن... الخ) ستكون أكثر وضوحاً، بينما ستخفض على عوامل الإنتاج القابلة للحركة، وذلك لقدرتها على الهجرة عبر الحدود الى الجهات المنخفضة الضرائب^(٢).

وعموماً، فقد خلقت ضغوط العولمة «توجهات» عامة جديدة في مجال المالية العامة للعديد من دول العالم، ومن أهم هذه التوجهات:

١ - تقييد مستويات الضرائب المحلية بسبب الخوف من فقدان الاستثمار الأجنبي، والتحول من الضرائب المباشرة التصاعدية التي تسعى لتحقيق عدالة في توزيع الدخل

Günther Schulze and Heinrich Ursprung, «Globalization of the Economy and the Nation (٢) State,» *World Economy*, vol. 22, no. 3 (May 1999), p. 296.

إلى الضرائب غير المباشرة والتنازلية التي تستهدف استقطاب رأس المال الأجنبي.

٢- تزايد الضغوط لتخفيض عجز الموازنة، مما يعني تخفيض الإنفاق الحكومي بشكل عام، والإنفاق الاجتماعي بشكل خاص.

٣- تحول الدعم الحكومي من العمل إلى رأس المال^(٣).

والاقتصاديات الحديثة أصبحت تعتمد بدرجة أكبر على المعلوماتية مقارنة بالاقتصاديات القديمة التي كانت تعتمد على الموارد. والقدرة على صنع المعلوماتية والوصول إليها ونقلها بتكلفة قليلة وبسرعة إلى الأفراد والمؤسسات التي تقدر قيمة هذه المعلومات، ومستعدة لدفع تكاليفها هو ما يميز هذه الموجة من العولمة من غيرها مما حدث في الماضي، ومما سيخلق تحديات وإمكانات جديدة أيضاً للمستقبل. وبعض هذه التغيرات سيجعل من الترتيبات القائمة والمؤسسات الحالية، والتي تم استحداثها في ظل بيئة مختلفة، وخاصة نظم الضرائب ونظم الرعاية الاجتماعية، سيجعلها عرضة لضغوط هائلة.

والعولمة، من حيث توجهاتها العامة، ظاهرة ليست بالجديدة، فقد حدثت في السابق وعلى نحو مشابه في وجوه عديدة لما يحدث في الحاضر. إلا أن ما يميز موجات العولمة السابقة، وخاصة تلك التي انتهت بنشوب الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤، هي أنها حدثت دون وجود نظم رعاية اجتماعية شاملة من قبل الحكومة. وتشير إحدى الدراسات إلى أنه خلال الفترة ١٨٧٠-١٩١٣، والتي يوجد فيها إحصاءات يمكن الاعتماد عليها للعديد من الدول، فإن كلاً من حصة الضرائب والإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي تعتبر متدنية جداً بمقاييس هذا العصر. ولثلاث عشرة دولة شملتها الدراسة، والتي تعتبر الآن من الدول المتقدمة، فإن حصة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي كانت تشكل ١١-١٣ بالمئة خلال الفترة التي تمتد إلى حوالي ٤٣ سنة، وهذه نسب تعتبر متدنية جداً بمقاييس هذا العصر^(٤).

(٣) Vito Tanzi, «Globalization and the Future of Social Protection,» IMF Working Paper WP/00/12, January 2000, p. 3.

(٤) ينبغي ملاحظة أنه عند المقارنة بين العولمة الحالية وموجة العولمة السابقة، وخاصة تلك التي حدثت قبل الحرب العالمية الأولى، يتم تجميل الماضي من قبل بعض الكتاب لتعزيز النظرة المسيطرة عن العولمة. فالفترة ١٨٧٠-١٩١٣ والتي توصف بأنها قد شهدت موجة عولمة تميزت بالنمو العالمي الشامل استطاعت فيها الدول الفقيرة اللحاق بالدول الغنية، هي الفترة التي شهدت ازدياد الأنشطة الاستعمارية والامبريالية. ويلاحظ ميلانوفيش أنه في أبرز المقالات التي كتبت حول العولمة في تلك الفترة من قبل الباحثين البارزين لينديرت ووليامسون (Lindert and Williamson) لم يذكر الكاتبان ولو مرة واحدة كلمة الاستعمار أو المستعمرات أو الاستعباد أو العبودية أو الرق. وهذا الإهمال يبدو أكثر إثارة إذا ما تنكرنا أن هذه الفترة لم تتميز بالاستعمار فقط، وإنما بتجارة الرقيق أيضاً. فتجارة الرقيق ظلت مباحة في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، حتى عام ١٨٦٥، انظر: Branko Milanovic, «The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It,» *World Development*, vol.31, no. 4 (2003), pp. 668-669.

وبعد عام ١٩١٣، فإن الإنفاق العام بدأ بالارتفاع نتيجة التغيرات في التوجهات الاجتماعية. وقد ازدادت هذه التوجهات على نحو كبير بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حرصت كل الدول الغربية على إنشاء أنظمة رعاية اجتماعية لكبار السن والعاطلين عن العمل والفقراء^(٥). وقد ساعد على هذا الانتشار التحدي الذي فرضته النظم الاشتراكية، وبروز الأحزاب الديمقراطية الاشتراكية في الدول الصناعية، والاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان وانتشار وسائل الإعلام التي تضخم على نحو ملحوظ أية مشكلات اجتماعية قد تكون محدودة الوقوع، وتسابق الأحزاب الديمقراطية على تقديم برامج اجتماعية أكثر شمولاً لجذب الناخبين، هذا عدا عن وجود جدران قوية بين ما يحدث داخل الدول القطرية والتوجهات التي تحكم الأسواق العالمية .

ثانياً: مفهوم دولة الرعاية

لا بد من الإقرار بأن هناك خلطاً بين مفهومين شائعين، هما دولة الرعاية أو الرفاه (Welfare State)، والدولة الريعية (Rentier State). ولأن بحثنا ستركز على دولة الرعاية، فإننا لن نطنب هنا في شرح هذا المفهوم، لأن الصفحات القادمة ستحوي ذلك. ولكن يكفي القول بأن مفهوم دولة الرعاية ينصرف الى السياسات الحكومية التي تهدف إلى توفير الحد الأدنى من الخدمات والضمان الاجتماعي لشعبها وتلتزم بسياسات من شأنها تخفيف حدة الفوارق الاجتماعية. أما الدولة الريعية، فهي الدولة التي تستمد جميع أو معظم دخلها من الأنشطة الريعية. والريع في الأساس هو دخل الملاك العقاريين، إلا أن المفهوم قد وسع ليشمل كافة الدخول الراجعة الى هبات الطبيعة. وبسبب أنه في ظل النشاط الريعي لا يكون هناك ترابط بين حجم العائد وحجم الجهد والمخاطرة، فقد كان ينظر الى الأنشطة الريعية دائماً نظرة يعترئها الشك أو الدونية أو الحسد.

وما ينبغي الانتباه إليه هو أن «ظاهرة الريع ظاهرة عامة لا يختص بها اقتصاد دون آخر، ففي كل اقتصاد توجد بالضرورة بعض العناصر الريعية، وتختلف الاقتصادات في ما بينها من حيث درجة توافر العناصر الريعية. فالخلاف هو خلاف في الدرجة أو النسبة...»^(٦).

وبالرغم من أن جذور فكرة الأنشطة الريعية تعود الى كتابات آدم سميث وريكاردو، إلا أن هذه الفكرة قد أعيدت لها الحياة مرة أخرى مع بروز الثروة النفطية الهائلة في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، وبروز ظاهرة «الدول النفطية» التي تعتمد في حياتها الاقتصادية على مورد واحد يتحدد بفعل الظروف الخارجية. ومستوى المعيشة في هذه الدول لم يعد يعتمد على الجهد أو الإنتاجية لشعوب هذه الدول، وإنما على اعتبارات تتحدد بناء على العرض والطلب على النفط.

Tanzi, Ibid, pp. 5-6.

(٥)

(٦) حازم الببلاوي، «الدولة الريعية في الوطن العربي» ورقة قدمت إلى: الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي (ندوة)، تحرير غسان سلامة [وآخرون]، ٢ ج (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية؛ معهد الشؤون الدولية (إيطاليا)، ١٩٨٩)، ج ١، ص ٢٨٢.

وبناء على ذلك، فقد تكون إحدى الدول «دولة رعاية أو رفاه» دون أن يعني ذلك بالضرورة اعتمادها على الريع أو كونها دولة نفطية. كما أنه قد تكون هناك بعض الدول «الريعية» دون أن تكون دول رعاية أو رفاه.

ومبحثنا يتناول دول الرعاية أو الرفاه، مع تطبيق على دول الخليج العربي التي تتصف بأنها دول ريعية في الوقت ذاته، إلا أن البحث لن يتناول ظاهرة وأسباب ونتائج الريع والدولة الريعية.

ودولة الرعاية أو الرفاه (Welfare State) لا تتجلى في صورة وحيدة أو فريدة، بل تأخذ أنماطاً مختلفة، مما يعكس الاختلاف بين الدول في البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والعلاقات الاجتماعية، وربما التكوين التاريخي. وفي جميع الدول التي اتبعت سياسات الرعاية، هناك أشكال مختلفة لهذه الرعاية وحدودها وشروطها. إلا أنه يمكن القول بأن هناك حداً أدنى من الالتزامات الحكومية تجاه المواطنين يجعلها مؤهلة لتوصف بأنها دولة رعاية.

وهذا الحد الأدنى من الرعاية الاجتماعية يتمثل في مجموعة من الأنظمة التي تحوي البرامج والمزايا والخدمات التي من شأنها مساعدة الناس على تحقيق احتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والصحية، والتي تعتبر ضرورية للمحافظة على المجتمع. وتتباين الدول من حيث مدى شمولية برامج الرعاية، وطرق تمويلها وأهدافها وأولوياتها. وبالرغم من التباين في الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية التي أدت إلى ولادة سياسات الرعاية في كل دولة، إلا أنه يمكن القول بأن هناك عدداً من المبادئ التي حكمت ولا تزال تحكم برامج الرعاية. وأهم هذه المحددات: الاستقرار الاجتماعي، والعدالة في التوزيع، وتحقيق التوظيف الكامل.

١ - الاستقرار الاجتماعي

تحقيق سعادة ورقي المواطنين والمحافظة على وحدة المجتمع كانت ولا تزال أحد أهم أهداف الحكومات. وإذا كانت مضامين السعادة والرفي في السابق تعني تحقيق الحد الأدنى من الحقوق أو الوظائف الأساسية، فإن هذه المضامين قد تطورت وتوسعت بمرور الوقت لتشمل التزامات أخرى نتيجة التحول الاجتماعي الذي يتضمن تغيير أولويات الناس ومستويات المعيشة التي يمكن أن يقبلوا بها. وبعد الحرب العالمية الثانية أصبح البناء المفاهيمي لدولة الرعاية يقوم على أساس الحقوق الاجتماعية (Social Rights) للمواطنين في الدول الديمقراطية. وبالرغم من أن هذا المفهوم قد أخذ بعده الأكبر في الدول الاسكندنافية في جعل المواطنة الاجتماعية أساس السياسة الاجتماعية، فإنه من المهم ملاحظة أنه في جميع دول الرعاية الغربية اعتبرت سياسات الرعاية كحق (Right) وليس كمنحة أو عمل خيري (Charity) تقوم به الحكومات .

والقاسم المشترك بين جميع دول الرعاية يتمثل في الدور الذي قامت به سياسات الرفاه في خلق طبقة وسطى في المجتمع كان ولا يزال لها دور مهم في تغيير التوجهات المتعلقة بطبيعة مسؤولية الدولة. وفي تلك الدول اعتبرت الخدمات الاجتماعية التي تقدمها

الحكومات (مثل التعليم المجاني والخدمات الصحية المجانية) الحد الأدنى الذي يمكن لبعض الأفراد الانطلاق منه إلى مستويات أعلى من الرفاه، مثل العلاج الخاص أو التعليم الخاص أو شراء سنوات أطول للحصول على تقاعد مبكر.

٢ - العدالة في توزيع الدخل

أصبح تحقيق العدالة الاجتماعية أو تخفيف حدة الفوارق في الدخل بين المجتمع من الوظائف المهمة التي تضطلع بها الحكومات الحديثة. والآلية الرئيسية التي تستخدمها الحكومات لتحقيق هذا الهدف هي سياسات الضرائب والإنفاق العام. وإعطاء الحكومة وظيفة إعادة توزيع الدخل قد غير على نحو كبير دورها التداخلي في النشاط الاقتصادي. وبينما كان بالإمكان تبرير دور الحكومة في تخصيص الموارد بناء على اعتبارات اقتصادية بحتة أو فنية أو استناداً إلى تحليل تقني، فإن تبرير دورها التوزيعي لا يمكن القبول به إلا بناء على أسس أخلاقية أو اعتبارات سياسية. ولذا يمكن القول إنه ضمن الدول التي اتبعت سياسات الرعاية الاجتماعية، وفي الوقت ذاته التزمت باقتصاد السوق، لم يكن تحقيق المساواة الكاملة في توزيع الدخل من أهدافها. فقد كان هناك إقرار بأن من شأن ذلك القضاء على فكرة «الدوافع الذاتية» التي تقوم عليها نظرية الرأسمالية الحديثة. ولذا فإن تلك الدول اتبعت النظم الضريبية التصاعدية وسياسات الإنفاق العام لتخفيف حدة التفاوت في توزيع الدخل.

٣ - تحقيق التوظيف الكامل

اعتبرت سياسات سوق العمل وتحقيق معدلات عالية للتوظيف الوسيلة المثلى لتحقيق الكرامة الإنسانية للفرد. وفي دول الرفاه يتم تقييم برامج الرعاية الاجتماعية على أساس مدى نجاحها في توفير الوظائف للمواطنين. وفي الفترات التي يعجز فيها القطاع الخاص عن توليد الوظائف المناسبة أو في فترات الركود الاقتصادي الطويل نسبياً، تتجه الحكومات إلى القيام بتوفير عدد من الوظائف في القطاع العام أو من خلال برامج الإنفاق المؤقتة. وفي ما بعد خلقت دولة الرفاه آلية ذاتية النمو لتوفير الوظائف للمواطنين. فزيادة حجم وشمولية سياسات الرعاية تتطلب مزيداً من العاملين في القطاعات الاجتماعية، وهذا من شأنه رفع متوسط دخول الأفراد، ومن ثم زيادة الطلب على الخدمات الاجتماعية، ومن ثم الطلب على العاملين في هذه القطاعات^(٧).

وضمن الدول الصناعية، هناك نموذجان رئيسان: نموذج الولايات المتحدة، حيث يتميز الاقتصاد بالحرية من القيود، ويتصف سوق العمل بالمرونة، وعموماً بضعف دور الدولة «الرعوي»، إلا أن ثمن ذلك هو زيادة معدلات الفقر والتباين الكبير في توزيع الدخل.

Robert Morris, «Changing Patterns of Public Social Welfare Policy in Nine Countries, (٧) 1975-1986: Predicting Future Trends», in: Robert Morris, ed., *Testing the Limits of Social Welfare: International Perspectives on Policy Changes in Nine Countries* (Hanover, NH: University Press of New England, 1998).

ومن الجانب الآخر، هناك نموذج الدول الأوروبية، حيث يوجد تقليد عريق من دور «دولة الرعاية»، وتنظيمات العمال، وإيلاء أهمية أكبر لسياسات الرعاية الاجتماعية. ونتيجة لذلك، فإن اقتصاديات هذه الدول تتميز بعدم مرونة أسواق العمل ووجود عوائق في وجه النمو، ولكن ذلك يتم مع تحقيق عدالة أكبر في المجتمع ودرجات فقر أقل^(٨).

ويعتبر النموذج الاسكندنافي لدولة الرعاية أحد أهم النماذج التي لاقت اهتماماً كبيراً بسبب نجاحه في تحقيق مزايا سخية مع معدلات نمو عالية ومعدلات بطالة منخفضة، ومعدلات مشاركة مرتفعة في سوق العمل، وخاصة بين النساء. وينطبق هذا على وجه الخصوص على كل من السويد وفنلندا.

ويتضمن هذا النموذج مزجاً بين منافع المواطنة، وهي متساوية لكل المواطنين، وأمن وظيفي للسكان العاملين في حالة التوقف المؤقت (بسبب المرض أو البطالة) أو التوقف الدائم (التقاعد أو التعطل عن العمل). وبرامج الإنفاق التحويلي (نظم التقاعد، ومدفوعات المرض، وإصابات العمل، وتعويضات البطالة، وإجازات الوضع والأمومة) مصممة لتوفير الأمن المعيشي. يضاف إلى ذلك أن هناك معدلاً ثابتاً من نظم الضمان لكل مواطن (Citizenship Pensions) تشكل الحزمة الأولى من جميع نظم الضمان الاجتماعي في الدول الاسكندنافية التي توفر الأمن الأساسي. بعض الدول تمنح مزايا إضافية للمواطنين، مثل منح المرض والبطالة. ويضاف إلى ذلك أيضاً أن كل الأقطار الاسكندنافية الأربعة تعطي بدلات ثابتة للأطفال، وبدلات للسكن عادة ما تكون مرتبطة بالحاجة إلى ذلك.

وفي هذه الدول، وسعت سياسات الرعاية لتشمل، بجانب خدمات التعليم والصحة، الرعاية اليومية (Day Care) ورعاية كبار السن، ودعم المواصلات، والدعم المقدم للسكن، والإنفاق على تنشيط سوق العمل. وفي الدول الاسكندنافية تعتبر الرعاية الصحية والتعليم، وبدرجة أقل الرعاية اليومية (Day Care)، حقوقاً يتمتع بها المواطن والمقيم على حد سواء، وهي توفر مجاناً أو لقاء مقابل متواضع.

وقد واجهت نظم الرعاية الاجتماعية في الدول الغربية عموماً، وفي الدول الاسكندنافية على وجه الخصوص، عدداً من التحديات التي فرضت إعادة النظر في الأسس التي تقوم عليها وفي المبادئ التي تحكمها. ومن هذه التحديات أن التعايش بين التوظيف الكامل والعدالة في توزيع الدخل التي ميزت الفترة الماضية بدا أنها غير قابلة للاستمرار. العديد من المحللين يعتقدون أن الأداء الاقتصادي الجيد للدول التي لديها قيود أقل في اقتصادها وتتمتع بمرونة أكبر في سوق العمل، قد أدى في النهاية إلى ارتفاع معدلات الأجور وارتفاع مستوى المعيشة ووجود اقتصاد قادر على المنافسة والبقاء. ومن جانب آخر، فإن الدول التي سعت إلى عدالة أكثر في توزيع الدخل من خلال تشريعات وتنظيمات سوق العمل،

Gsta Esping-Andersen, «After the Golden age?: Welfare State Dilemmas in a Global (٨) Economy,» in: Gsta Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics* (London; Thousand, Oaks, CA: SAGE, 1996), p. 2.

شهدت معدلات بطالة عالية، ووجود عدد كبير من المعتمدين على معونات الدولة، مما ساهم في إرهاب تمويل نظام الضمان الاجتماعي. ومن التحديات أيضاً توفير التمويل الكافي لنظم الرعاية مع مواجهة المطالب الجديدة لجعل الاقتصاد أكثر قدرة على المنافسة، وذلك من خلال زيادة حجم الاستثمار في البنية الأساسية ونظم التعليم والتدريب.

ويحتاج اثنان من أبرز الاقتصاديين المعاصرين، دريز ومالينفاد (Dreze and Malinvald) بأن دولة الرفاه قد يكون لها نتائج اقتصادية سلبية للأسباب التالية:

أ - سياسات حماية الدخل أو التأمين الاجتماعي تسبب عدم المرونة في وظائف وآلية سوق العمل.

ب - برامج الرعاية تزيد من حجم القطاع الحكومي، مما يؤدي الى تدهور مستويات الكفاءة في الأداء. وتمويل الأنشطة الحكومية يزيد من حجم الإيرادات التي ينبغي توفيرها، ومن ثم حجم الضرائب التي ينبغي فرضها.

ج - برامج الرفاه قد تقود الى عجز متراكم وزيادة حجم الدين العام^(٩).

وفي المراحل الأولى من تطبيق أنظمة الرعاية في دول أوروبا الغربية، وبسبب وجود معدلات مشاركة اقتصادية مرتفعة ومعدلات توظيف عالية، كانت المساهمة المالية للعاملين تفوق حجم الاستفادة من النظم الرعاية، ولذا سجلت هذه النظم نجاحاً ملحوظاً. ولكن بسبب

ينصرف مفهوم دولة الرعاية إلى السياسات الحكومية التي تهدف إلى توفير الحد الأدنى من الخدمات والضمان الاجتماعي لشعبها وتلتزم بسياسات من شأنها تخفيف حدة الفوارق الاجتماعية.

الركود الاقتصادي وبروز ظاهرة شيخوخة السكان وازدياد معدلات البطالة، فإن الاستفادة من النظام أصبحت تفوق المساهمة فيه، مما أدى الى بروز ظاهرة العجز المالي.

وهناك قبول عام في الدول الصناعية لمبدأ أن هناك حدوداً للمستويات من الضرائب التي يمكن أن تكون مقبولة لدى المواطنين، كما أن هناك اتجاهات للقبول بسياسات احتواء وتقيد نمو الضرائب المباشرة حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد نمو الإنفاق العام. وبسبب نمو الوعي بأهمية «الخيار الفردي» في تبني نوعية الرعاية المقدمة (مثل الخيار بين التعليم العام والخاص، والرعاية الصحية العامة أو الخاصة)، فإن هناك اتجاهات عامماً لقبول السياسات الحكومية التي تقوم على أساس معدلات ضرائب منخفضة ومستويات إنفاق عام منخفضة مع ما يتضمنه ذلك من تخفيض مستويات الرعاية العامة التي توفرها الحكومة. ولهذه الأسباب، لجأت جميع الدول الغربية الى إعادة النظر في نظم الرعاية الاجتماعية، وفي مقدمتها الدول الاسكندنافية. وتشهد نظم الرعاية الاجتماعية في الدول

(٩) انظر: P. Bowles, «Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some

Empirical Evidence,» *Eastern Economic Journal*, vol. 23, no. 3 (Summer 1997), p. 319.

الاسكندنافية الآن ثلاثة تحولات «مؤسسية» مهمة، هي:

- نظام التأمين الاجتماعي في السويد الذي يعتمد على الدخل تم تعديله من نظام يقوم على أساس تحديد الامتيازات والمنافع إلى نظام يقوم على أساس تحديد المساهمة (Contribution).
- تمت إعادة فرض مساهمات العاملين في جميع تلك الدول.
- شهدت هذه الدول عدداً من الإصلاحات التي هدفت إلى جعل نظم وبرامج التحويلات ممولة ذاتياً^(١٠).

ثالثاً : دول مجلس التعاون وسياسات الرعاية

كان للإيرادات النفطية الهائلة التي تحققت لدول مجلس التعاون خلال حقبة السبعينيات تأثير كبير في هيكل النشاط الاقتصادي الذي ساد في هذه الدول، وكذلك في الطريقة التي تطورت بها نظم الرعاية الاجتماعية. والإيرادات النفطية العالية سمحت للحكومات في هذه الدول بالتوسع السريع في الاستثمارات والبنية الأساسية، كما قامت بإدارة وتمويل الخدمات الاجتماعية، مثل التعليم والصحة مع محاولة تحقيق هدف «الشمولية» في توفير تلك الخدمات. والقطاع العام أصبح المصدر الأساسي لتوفير فرص التوظيف للمواطنين بما يوفره من مزايا مهمة تجعله مرغوباً فيه لدى قطاع واسع من الناس. وفي منتصف الثمانينيات أصبح القطاع العام ذاته يشكل شبكة أمان كبيرة، وأصبح المواطنون يركنون إلى القناعة بأن الحكومة هي الضامن الوحيد للنمو والتوظيف وتوفير الخدمات الاجتماعية^(١١). وارتفاع أسعار النفط سمح لهذه الدول بتأجيل استحقاقات التصحيحات الهيكلية، وبمواصلة برامج الرعاية الاجتماعية دون قلق بشأن الآثار المحتملة المترتبة على تمويل هذه البرامج .

١- الإنفاق العام في دول مجلس التعاون وتطوره

إن زيادة دور الحكومة يعكس بدرجة كبيرة النمو المتزايد للطلب على الخدمات العامة. ومصدر القلق الرئيسي كان ولا يزال هو تأثير تنامي القطاع العام في طاقة النمو الكلية للاقتصاد. وإحدى أهم وظائف الإنفاق العام هي دعم النمو الاقتصادي من خلال تطوير إمكانيات الإنتاج وحفز الاستغلال الأمثل لقاعدة الموارد. ولذا فإنه لا يمكن التفكير في الإنفاق العام على أنه يمثل وجهاً من أوجه التمتع بنتائج النمو فقط، وإن كان ذلك يعتبر جزءاً من وظائفه.

وبعض أوجه الإنفاق العام لها ما يبررها في ظل منظومة الأهداف التي تسعى لها هذه الدول، إلا أنه لا بد من الإقرار بأن الدفاع عن أوجه أخرى بات أكثر صعوبة في ظل الشح المتزايد في الموارد. والإنفاق على التعليم والخدمات الصحية مثلاً يعتبر استثماراً في

J. D. Stephens, «The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects,» (١٠) in: Esping-Andersen, ed., Ibid., pp. 33-34.

World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa*, Orientations in Development (Washington, DC: World Bank, 2002), p. 21.

الموارد البشرية، وكذلك الإنفاق على إنشاء وصيانة البنية الأساسية التي تعتبر ضرورية لتوفير البيئة المناسبة لحفز الاستثمارات الخاصة واستقطاب الاستثمار الأجنبي. ولكن خارج نطاق هذه المجالات، فإن زيادة الإنفاق العام ستزيد من إمكانية الإخلال بعملية التخصيص الأمثل للموارد، وكذلك إمكانية تشويه حوافز العمل والاستثمار. والمثال الواضح لذلك هو أن الجهود الموجهة لزيادة الإيرادات الحكومية (من خلال الضرائب أو الاقتراض مثلاً) من أجل تمويل النمو في الإنفاق العام ستعمل على تقليل الحوافز لدى العاملين أو رفع تكاليف رأس المال في المجتمع.

وبالرغم من مرور ثلاثة عقود على التصحيح الأول لأسعار النفط (١٩٧٣)، إلا أن السياسة المالية في دول مجلس التعاون لا تزال ترتبط بدرجة وثيقة بالتطورات في سوق النفط العالمي. وبعد التصحيح الأول والثاني في أسعار النفط (عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩)، فإن هذه الدول اتبعت سياسة مالية توسعية استهدفت تنويع قاعدة الإنتاج، وتشجيع دور القطاع الخاص، وتعزيز سياسات الرعاية والرفاه. متوسط معدل نمو الإنفاق العام في عقد السبعينيات فاق معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، ولذا فإن حصة الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي كانت في ارتفاع مستمر في جميع الدول باستثناء عمان (انظر الجدول رقم (١)).

وانهيار أسعار النفط في منتصف الثمانينيات، ثم مجيء رياح العولمة في التسعينيات، دفع حكومات هذه الدول إلى إعادة النظر في جدوى النمو الاقتصادي الذي يقوده القطاع العام. والحكومات في هذه الدول تواجه الآن قيوداً شديدة على الميزانية، والعولمة ضيقت المدى الذي يمكن أن تؤثر فيه السياسات المالية والنقدية. وعرض النقود والموازنة العامة، لم يعد وسيلة سهلة الاستخدام لحفز النمو وتمويل الإنفاق الاجتماعي السخي. والموارد المحدودة وزيادة حجم الطلب اقتضيا البحث عن آليات جديدة للتمويل والإنتاج والتوزيع من شأنها تعزيز الكفاءة والعدالة.

٢- الإنفاق الاجتماعي في دول المجلس

إن زيادة حجم الإنفاق، على أي وجه من وجوه الخدمات الاجتماعية، يعكس بدرجة كبيرة حجم الطلب على هذه الخدمة، ومرونة الطلب عليها أيضاً. وتحليل العوامل الكامنة وراء التطور في مستويات الإنفاق العام الماضية تشير إلى أن المرونة الدخلية للطلب على العديد من الخدمات التي يوفرها القطاع العام هو أكبر من الوحدة. وهذا يعني أنه إذا ازداد الدخل الشخصي، فإن زيادة الإنفاق على الخدمات، مثل التعليم والصحة والمحافظة على تطوير البيئة، ستتمو بمعدلات أكبر. وفي الوقت نفسه، فإن زيادة الثروة بالقيم المطلقة سيعني أن عدم العدالة النسبية سيكون غير مقبول بدرجة متزايدة، ومن ثم سيزداد الضغط من أجل إعادة توزيع الدخل من خلال سياسات الإنفاق العام وتوفير الخدمات الأساسية التي تعتبر ضرورية^(١٢).

(١٢) عبد الرزاق الفارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام: دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ٧٤.

والانطباع العام الذي يعطيه الجدول رقم (٢) هو أن حصة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية من جملة الإنفاق العام في دول مجلس التعاون هي في ازدياد مستمر حتى منتصف التسعينيات، بالرغم من التقلبات التي شهدتها والتي تعكس بدرجة كبيرة التقلبات في الإيرادات النفطية. وبالرغم من أن حصة الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الإنفاق العام في دول الخليج هي أقل من مثيلاتها في الدول الاسكندنافية مثلاً، إلا أن هذه الحصص تعتبر مرتفعة بمقاييس الدول النامية الأخرى. ومنذ منتصف التسعينيات بدأ تباين واضح يظهر بين دول الخليج، وتحديدًا بين تلك التي حافظت على المستويات السابقة من الإنفاق الاجتماعي (السعودية والإمارات وربما الكويت وعمان) وبين الدول التي شهدت انخفاضاً واضحاً في مستويات هذا الإنفاق (البحرين وقطر).

والإنفاق العام، في جوانب عديدة منه، تكون له آثار كالضرائب في المتغيرات الاقتصادية الكلية في المجتمع. فهو يؤثر في قدرة الناس على العمل والادخار والاستثمار، وذلك من خلال تحويل الإنفاق على المجالات التي من شأنها التأثير في حوافز العمل أو تلك التي من شأنها تحويل الدخل بين الفئات المختلفة. ومن هذه المكونات التي يمكن التحكم فيها: مكونات التقاعد ومشروعات الضمان الاجتماعي والمساعدات العامة الحكومية، والإنفاق على برامج الإسكان، والإنفاق على التعليم والصحة والمساعدات للقطاع الزراعي. والإنفاق على التعليم والخدمات الصحية والإسكان يزيد من كفاءة الأفراد وقدرتهم على العمل. وفي الوقت نفسه، فإن الإنفاق العام يمكن أن يشجع على الادخار من قبل الفئات الفقيرة من خلال توفير المزيد من الدخل لهم. وتوزيع الإنفاق العام يؤثر في الاستهلاك الخاص، وكذلك الادخار والاستثمار. ويمكن استخدامه كأداة لزيادة إنتاج السلع والخدمات من خلال سياسات الدعم أو الشراء المباشر.

وفي معظم برامج الإنفاق العام، ومنها الإنفاق الاجتماعي، هناك علاقة تبادلية (Trade-off) بين هدفي الكفاءة والعدالة. وبإمكان أية حكومة تصميم برنامج إنفاق متقدم، ولكن ذلك ستكون له تكاليف اقتصادية واجتماعية كبيرة. وعلى سبيل المثال، فإن زيادة إعانات الضمان الاجتماعي قد يكون مرغوباً فيها من وجهة نظر الأهداف التوزيعية، ولكن هذه الزيادة قد تؤدي إلى التقاعد المبكر، وإلى زيادة معدلات الضرائب اللازمة لتمويلها، كما قد تؤدي إلى انخفاض حافز العمل. ومخصصات العاطلين عن العمل قد توفر دخلاً متزايداً لبعض الفئات الأكثر احتياجاً، ولكنها في الوقت ذاته قد تقتل الرغبة لدى الأفراد في البحث عن عمل. وهذا الاختلاف حول طبيعة برامج الإنفاق المختلفة لا يرجع فقط إلى القيمة والأهمية النسبية لكل من العدالة والكفاءة، وإنما يرجع أيضاً إلى طبيعة العلاقة التبادلية، ومقدار الكفاءة التي سيتم التضحية بها إذا ما تقرر تغيير هيكل الإعانات المتأتية من بعض البرامج لجعل أثرها التوزيعي أكثر فاعلية^(١٣).

٣- التحديات التي تواجه دول الخليج

هناك ثلاثة تحديات عامة تواجه دول المنطقة. الأول هناك التحديات المتصلة بعدم قدرة هذه الدول على توليد نمو معزز ودائم في ظل عدم تنوع القاعدة الإنتاجية وضعف القطاع الخاص وغياب المؤسسات التي تدعم البيئة التجارية التنافسية. الثاني هناك التحديات المتعلقة بالمالية العامة وارتباطها الوثيق بالتطورات في أسواق النفط، وكذلك استحقاقات كل من استمرار سياسات الرعاية الاجتماعية والآثار التي تحدثها العولمة على نحو متسارع. الثالث التحديات المتعلقة بأسواق العمل والتحول الديمغرافي والتي تضع ضغوطاً على توفير البنية الأساسية والخدمات العامة ونظم التأمين الاجتماعي، وكذلك مواجهة الزيادة الكبيرة للداخلين الى سوق العمل وعدم قدرة القطاع العام على توليد العدد الكافي من فرص العمل في ظل التشبع وسياسات الحكومية التقشفية.

أ - التنمية المستمرة

لقد سمحت الظروف المحابية في أسواق النفط خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٨٦ لدول المنطقة بتحقيق معدلات نمو هي من بين الأعلى في العالم. ولكن الظروف ذاتها خففت الضغوط على هذه الدول لمواصلة الاندماج مع العالم واتخاذ السياسات الملائمة لتعزيز دور القطاع الخاص وتحقيق تنوع أكبر في القاعدة الإنتاجية. وبسبب وفرة رأس المال الوطني، فقد برزت نظرة سلبية الى الاستثمارات الخارجية بما فيها الخليجية أو العربية، مما أدى الى إحجام الاستثمارات الأجنبية عن التوجه الى هذه الدول. وكذلك فإن نظم الحماية للمواطنين والقطاع الخاص الوطني لم تشجع المستثمرين الدوليين على القدوم الى هذه المنطقة أو اعتبار دولها من المراكز الواعدة على الأقل. وفي نهاية الطفرة النفطية، فإن الدول الخليجية لا تزال تفتقد استراتيجية تصدير واضحة، ولا يوجد فيها أسواق مال متطورة، ناهيك عن القيود الهائلة على الاستثمارات غير الوطنية.

كان للإيرادات النفطية الهائلة التي تحققت لدول مجلس التعاون خلال حقبة السبعينيات تأثير كبير في هيكل النشاط الاقتصادي الذي ساد في هذه الدول، وكذلك في الطريقة التي تطورت بها نظم الرعاية الاجتماعية.

ب - المستقبل الاقتصادي لأقطار مجلس التعاون

قدرة دول المجلس على مواجهة التحديات الرئيسية ستعتمد بدرجة أساسية وتتأثر بالتطورات في أسواق النفط الدولية. فالإيرادات من بيع النفط والغاز تشكل حوالى ٧٥ بالمئة من جملة الإيرادات الحكومية، والصادرات النفطية تشكل حوالى ٦٥ بالمئة من جملة صادرات هذه الدول. وبالرغم من وجود تباين بين هذه الأقطار، إلا أن حصة النفط تظل مع ذلك كبيرة فيها جميعاً.

وبجانب تأثير قطاع النفط في المالية العامة، وفي ميزان المدفوعات، فإن التقلبات في الإيرادات النفطية لها آثار أخرى أوسع في النشاط الاقتصادي المحلي في تلك الأقطار. فالأنشطة في القطاعات غير النفطية تتأثر بدرجة كبيرة بالإنفاق المحلي الحكومي، والذي يعتمد بدوره على الإيرادات النفطية. وأكثر من ذلك، فإن معظم المشروعات الكبرى، مثل البتروكيماويات والتكرير والغاز، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقطاع النفط. والضعف المستمر في الأسعار الحقيقية للنفط يعكس تغيرات هيكلية في سوق النفط الدولية، عززتها:

(١) التطورات التكنولوجية التي أدت إلى انخفاض كثافة الطاقة في إنتاج وعملية إحلال أكبر لمصادر الطاقة الأخرى محل النفط.

(٢) زيادة الاحتياطي العالمي من النفط وزيادة الإنتاج خارج منطقة الخليج.

وحيث إن من غير المتوقع أن تتغير هذه التحولات الهيكلية في المدى القريب والمتوسط، فإن المنظور المستقبلي لأسعار النفط سيعتمد بدرجة مباشرة على مستويات النشاط الاقتصادي للدول المستهلكة الرئيسية، وعلى حجم الزيادة في الإنتاج من الدول خارج منظمة أوبك. وعامل آخر يضاف إلى ما سبق يتمثل في حالة عدم التيقن في وضع العراق في سوق النفط الدولية.

وتوافق العوامل التالية: التباطؤ في النشاط الاقتصادي، ومن ثم في الطلب على النفط، وارتفاع كمية الإنتاج من المناطق خارج منظمة أوبك، واستمرار اختراق السوق النفطية من قبل الدول خارج المنظمة سيخلق ضغطاً بالاتجاه التنافسي على الأسعار، وسيوفر فرصاً ضئيلة لزيادة إنتاج دول أوبك. وبناء على ذلك، فإن الأسعار الاسمية ستزداد بدرجة قليلة، بينما تنخفض الأسعار بالقيم الحقيقية، ولن يكون هناك زيادة في الكمية المنتجة بدرجة كبيرة. وهذا يعني ثبات أو انخفاض الإيرادات النفطية الحكومية.

أما من جانب الإنفاق العام، فإن مشاكل العجز في الموازنة التي كان بالإمكان التغلب عليها في الماضي من خلال تخفيض الإنفاق الاستثماري أو السحب من الاحتياطي من العملات الأجنبية، أصبحت الآن مشاكل «هيكلية». فحجم الأجور ضمن الإنفاق الجاري أصبح كبيراً جداً، وهو يشكل التزاماً دائماً للحكومة. وبسبب التقادم في البنية الأساسية، فإن إحلالها أو صيانتها أصبح يستحوذ على جزء مهم من الإنفاق الاستثماري. والدخول من الاستثمارات أصبحت ثابتة أو بدأت بالانخفاض بسبب الأزمات المتكررة التي واجهتها دول المنطقة، وبسبب الخسائر الكبيرة في أسواق المال العالمية. والإنفاق على الدفاع والأمن حافظ على مستوياته العالمية في ظل ظروف عدم التيقن واستمرار عدم الاستقرار الإقليمي. وأكثر من ذلك فإن الإنفاق الاجتماعي قد ازداد بسبب زيادة السكان وزيادة عدد الداخلين إلى سوق العمل والضغط المستمر للمحافظة على مستويات عالية من الخدمات التعليمية والصحية.

ج - تحديات السكان وسوق العمل

إحدى الخصائص الأساسية لأسواق العمل في دول الخليج العربي كانت انخفاض معدلات البطالة بين المواطنين حتى عهد قريب. ومعدلات البطالة الظاهرة كانت متدنية جداً

أو غير موجودة، إلا أن الخاصية الأخرى لأسواق العمل تمثلت في انخفاض معدلات المشاركة في النشاط الاقتصادي (Participation Rate) لكل من الذكور والإناث. وقد تميزت أسواق العمل في دول الخليج بوجود قطاع عام كبير وشبكة واسعة من المزايا الاجتماعية سمحت لهذه الدول بتأجيل العديد من استحقاقات الإصلاحات الهيكلية المطلوبة في أسواق العمل.

إلا أن جميع دول الخليج تواجه الآن تحولات ديمغرافية كبيرة تتصف بنمو متسارع لفئة السكان الصغيرة السن وفئة الشباب، التي تعتبر من خصائصها الرئيسية الإعالة المطلقة، وكذلك حاجتها إلى إنفاق تعليمي مستمر وتوفير وظائف في سوق العمل. وقد اتبعت حكومات هذه الدول في السابق سياسات التوظيف الحكومي مع المرتبات العالية والمزايا الأخرى، إلا أن قدرة القطاع العام على استيعاب المزيد من العمالة قد انخفضت على نحو ملحوظ، مما يخلق تحديات أمام هذه الحكومات لتشجيع القطاع الخاص للقيام بهذه المهام.

رابعاً: العولمة وسياسات الرعاية في دول الخليج

لمعرفة الآلية التي ستؤثر بها رياح العولمة في سياسات الرعاية والرعاية في دول مجلس التعاون، سيكون من الضروري معرفة الأدوات التي حاولت الحكومات من خلالها توفير تلك الرعاية. وعموماً كانت هناك ثلاث أدوات رئيسية استخدمت من قبل جميع الدول التي اتبعت سياسات الرعاية، ولم تكن دول الخليج استثناء من ذلك. وهذه الأدوات هي:

- سياسات الإنفاق العام.

- النظام الضريبي.

- الإجراءات التشريعية والتنظيمية.

وكل أداة من هذه الأدوات حاولت مساعدة فئة معينة أو أكثر من الفئات. وإلى درجة ما، فإن كل دولة من الدول كانت تفضل أداة ما دون غيرها، وفي معظم تلك الدول كان يتم استخدام الأدوات الثلاث مجتمعة وإن كان بدرجات مختلفة. وهناك بعض الدول التي تميزت بإنفاق اجتماعي كبير، بينما تميزت أخرى بوجود أنظمة ضريبية مشوهة، وأخرى بأن لديها نظاماً اقتصادياً تتميز بكثرة القوانين والتشريعات الحمائية.

وسياسات الإنفاق العام استهدفت توفير الخدمات الأساسية للمواطنين والمقيمين، إما مجاناً أو بتكاليف منخفضة جداً. وتشمل هذه الخدمات التعليم والصحة والمزايا التي يحصل عليها الأفراد أثناء المرض أو العجز، والدعم للفئات الأقل حظاً في المجتمع مثل كبار السن والمطلقات والأرامل، ومزايا الأمهات اللاتي في مرحلة الإنجاب أو اللاتي يقمن بالحضانة لأبنائهن، وتعويضات البطالة والدعم المخصص للسكن أو الغذاء. أما الأنظمة الضريبية، فقد كانت تقوم على المبدأ التصاعدي الذي يفرض معدلات ترتفع بارتفاع مستويات الدخل للأفراد. وكان الهدف الأساسي من تلك الأنظمة إعادة توزيع الدخل في

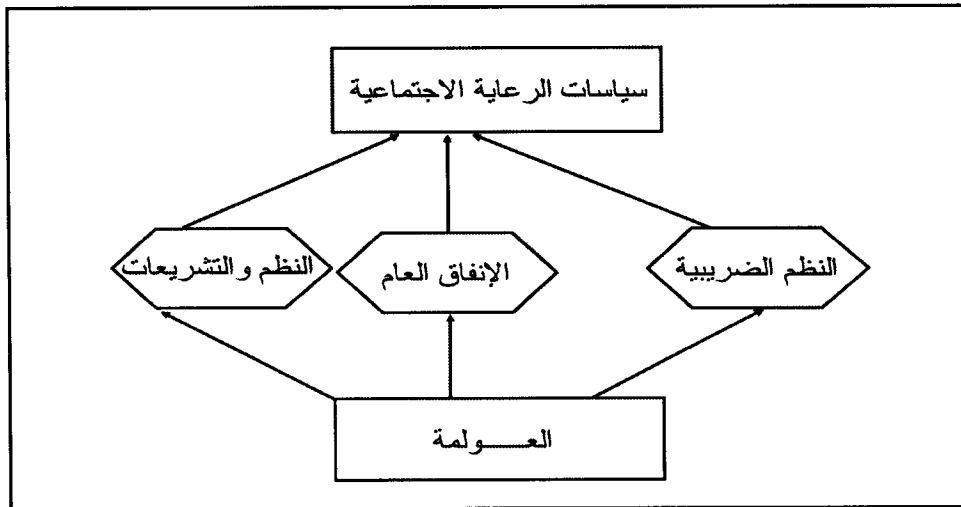
المجتمع وتخفيف الفوارق بين الطبقات الاجتماعية. أما الأدوات التنظيمية والتشريعية، فقد كانت تهدف إلى حماية المواطنين، وذلك من خلال تشريعات الوكالات التجارية الحصرية، ونظم أسواق العمل التي تتطلب وجود كفلاء للحصول على ترخيص للعمل أو الحصول على الرخص التجارية والمهنية، والتحكم في المعروض من الأراضي التجارية والسكنية لحماية أسواق العقارات، أو الأسعار التفضيلية التي يحصل عليها مواطنو هذه الدول لخدمات الكهرباء والماء والغاز.

والعولمة ستؤثر في سياسات الرعاية في دول الخليج من خلال هذه الأدوات الثلاث مجتمعة، ويصور الشكل البياني رقم (١) آلية التأثير هذه. وهنا نشرح باختصار الخطوط العريضة للآليات التي ستؤثر فيها العولمة في سياسات الرعاية الاجتماعية.

١ - الإيرادات أو النظم الضريبية

تعتمد دول مجلس التعاون الخليجي على الإيرادات النفطية لتوفير الجزء الأكبر من إيراداتها العامة (حوالي ٧٥ بالمئة). وقد بذلت هذه الدول جهوداً مهمة لتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية وتعزيز الإيرادات الأخرى. وقد شملت هذه الخطوات زيادة الضرائب غير المباشرة والرسوم على الخدمات والضرائب على أرباح الشركات. ولم تلجأ هذه الدول حتى الآن لفرض الضرائب المباشرة على الدخل.

الشكل رقم (١)



وكل الدلائل تشير إلى أن العولمة ستؤثر في جهود تنويع الإيرادات، وكذلك في حجم الإيرادات التي ستحصل عليها هذه الدول، وذلك من خلال زيادة دور المنافسة الضريبية كحافز لاستقطاب المزيد من الاستثمارات الخارجية. ويمكن التوقع بالتحول من الضرائب المباشرة، والتي تفرض غالباً على عوامل الإنتاج، إلى الضرائب غير المباشرة. والسبب كما أسلفنا هو أن الآثار التوزيعية لكلا السياستين تكون مختلفة.

فعوامل الإنتاج تتصف بكونها أكثر حركة في العالم مقارنة مع بعض الأنشطة ذات الطابع المحلي مثل الاستهلاك العام. والتحول الى مثل هذه الضرائب سيزيد من أعباء الفئات غير المنتجة، مثل المتقاعدين والطلبة. وبالمقاييس ذاته، فإن زيادة العولة ستزيد من أهمية ضرائب أو رسوم الاستخدام (Users Fees) مقارنة بالضرائب العامة. رسوم المستخدم مثل الرسوم على استخدام الجسور والطرق السريعة أو الضرائب على السيارات، والرسوم على الطلبة، هي رسوم على أنشطة محددة يقوم القطاع العام بتوفيرها، ومن وجهة نظر المستهلك، فإن هذه الضرائب هي أسعار السلع والخدمات التي يقوم باستخدامها.

ومن الأوجه التي ستؤثر بها العولمة في الإيرادات:

(١) الاستخدام الواسع النطاق للتجارة الإلكترونية والمبادلات الإلكترونية التي تتم بشكل عام خارج نطاق النظام الضريبي.

(٢) زيادة السفر من قبل الأفراد، مما سيسمح لهم بالتسوق وشراء البضائع، خاصة المرتفعة الثمن من الأماكن التي تكون فيها معدلات الضريبة منخفضة. وهذا سيولد حوافز للدول الصغيرة لكي تخفض ضرائب المبيعات، حيث تستقطب مزيداً من الزائرين. وهذه المنافسة الضريبية ستقلل من قدرة الدول على فرض ضرائب المبيعات، وجميع المؤشرات تدل على أن معدلات هذه الضريبة عموماً تتجه الى الانخفاض بمرور الوقت.

(٣) زيادة أنشطة بعض الأفراد ذوي التعليم والتدريب العاليين خارج نطاق أقطارهم، مما يسمح لهم بتخفيض دخولهم المسجلة لأغراض الضرائب أو عدم الإقرار بها أبداً. وكذلك، فإن العديد من الأفراد أصبحوا يستثمرون خارج بلادهم، وقد سهل التقدم التكنولوجي وشبكات الإنترنت هذه العمليات على نحو كبير.

(٤) العديد من الأنشطة والخدمات يمكن إنجازها من خلال الإنترنت. وهذا يعني أن أي فرد في العالم بإمكانه أن يصل إلى هذه الخدمات دون الحاجة الى اللجوء إلى وسيط. العديد من الخدمات التعليمية والصحية والثقافة والموسيقى يمكن الحصول عليها من خلال الإنترنت. وهذا سيستثير قضية: من سيدفع ضرائب على استخدام هذه الخدمات، ولمن ستدفع تلك الضرائب.

(٥) زيادة أهمية ودور مراكز الأوفشور وجنات الضرائب (Tax Havens) لمزاولة الأعمال والأنشطة المالية والاستثمارات الدولية. وتقدر الأمم المتحدة رؤوس الأموال التي تدار في هذه المراكز بحوالى ٥ تريليونات دولار .

(٦) نمو العديد من الوسائل والوكلاء للحصول على المدخرات، ومن تلك المشتقات وصناديق المضاربات. والعديد من هذه الصناديق تعمل من مراكز الأوفشور، ولا تخضع إلا للقليل من التنظيمات والتشريعات .

(٧) زيادة حجم التجارة التي تتم من خلال الشركات المتعددة الجنسية ومن خلال فروعها وأجزائها المختلفة. والتجارة البينية بين الشركات المتعددة الجنسية تشكل الآن

جزءاً مهماً من التجارة الدولية. وهذه التجارة تخلق العديد من المشاكل لسلطات الضرائب، وذلك بسبب استخدام تلك الشركات لما يسمى بـ «أسعار التحويل» (Transfer Prices)، وبسبب إمكانية تحويل تلك الشركات معظم أرباحها الى المناطق التي تكون فيها معدلات الضرائب منخفضة.

(٨) الضعف المتواصل في القدرة على فرض الضرائب على رؤوس الأموال بسبب سهولة حركة رؤوس الأموال عبر المناطق المختلفة.

وعموماً، فإن توجه دول الخليج نحو الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى زيادة الإيرادات غير النفطية تتم في ظل بيئة دولية تتعرض لتغيرات جذرية في مناح عدة. ومن أهم هذه التغيرات الجهود المستمرة لتحرير التجارة، والذي من شأنه تخفيض التعريفات الجمركية، وتفكيك القيود التجارية خارج نطاق التعريفات، وتخفيض الدعم للمنتج، وتوسع المناطق ذات الامتيازات التجارية. ويصاحب ذلك جهود دول المجلس في توحيد التعريفات الجمركية، مما سيؤدي إلى تخفيضها، ومن ثم انخفاض الإيرادات المتأتية منها.

٢ - الإنفاق العام

يمكن القول بأن العولة لها تأثير في السياسة المالية من خلال أثرين: أثر الكفاءة، وأثر التعويض. وأثر الكفاءة يصور تأثير العولة على جانب العرض من السوق. فالتجارة الدولية وتكامل أسواق رأس المال والحركة الدولية للمستهلكين ودافعي الضرائب تخفض قدرة الحكومة على تمويل السلع العامة، وخاصة إذا كانت سياسات إعادة التوزيع الحكومية لا تلقى دعماً من الشعب. أما الأثر التعويضي، فإنه يصور أثر العولة في جانب الطلب من السوق. والقناعة هي أن الطلب على الإنفاق العام، وخاصة برامج الإنفاق التحويلي، يتغير بطريقة موجبة مع درجة العولة، وذلك لأن التأمين ضد مخاطر السوق والمعارضة الشعبية للتفاوت في توزيع الدخل ستصبح أهدافاً سياسية يشترك فيها قطاعات أوسع من الناس. والسؤال الجوهرى هو ما إذا كان الأثر التعويضي الذي يعمل باتجاه زيادة الإنفاق العام سيتم تعويضه بأثر الكفاءة.

الضغوط على الإنفاق العام تأتي من مصدرين أساسيين: الضغوط الداخلية، والضغوط الخارجية. والضغوط الداخلية سببها التذبذب المستمر في الإيرادات النفطية وتآكل حجم هذه الإيرادات بالقيم الحقيقية بمرور الزمن، وتزايد الطلب على الإنفاق الاجتماعي بسبب الزيادة المستمرة للسكان، وفتوة التركيب العمري، وارتفاع عدد الداخلين الى سوق العمل. أما الضغوط الخارجية، فهي تأتي أساساً بسبب تسارع موجات العولة. والعولة ستخلق ضغوطاً لزيادة الإنفاق على التعليم والتدريب والبحث والتنمية والبيئة والبنية الأساسية والبنية المؤسساتية والتنظيمية لزيادة الكفاءة في الأداء والقدرة على المنافسة من جهة، وللتوافق مع التغيرات أو الالتزامات الدولية من جهة أخرى. وبسبب زيادة حجم هذا الإنفاق من ناحية، وانخفاض الإيرادات من ناحية أخرى، فإن هناك حاجة الى تخفيض الإنفاق العام عموماً، ومنه الإنفاق الرعوي.

٣ - النظم والتشريعات

دول مجلس التعاون الخليجي تتمتع بعضوية معظم، إن لم يكن جميع، المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، كما أنها أعضاء في العشرات من الاتفاقيات الدولية الخاصة بالبيئة وحقوق الملكية الفكرية ومحاربة الفساد المالي. والهدف من العديد من الاتفاقيات الدولية هي تقريب الفوارق في التشريعات والسياسات والتطبيقات العملية، مما يخلق ضغوطاً على دول الخليج لتعديل العديد من أنظمتها وتشريعاتها لتكون متوافقة مع المعايير الدولية.

والعولمة ستؤثر في قدرة الحكومات على وضع التشريعات والتنظيمات، وخاصة تلك المتعلقة بسوق العمل، وكذلك الحال بالتشريعات والتنظيمات المتصلة بأسواق المال وحركة رؤوس المال والتجارة الخارجية وأسواق التأمين والمال. وهذا سيحد من قدرة الحكومة على تحسين الحماية الاجتماعية من خلال التشريعات والتنظيمات. ومن جانب آخر، فإن العديد من التشريعات المحلية في دول المجلس، والتي تستهدف حماية المواطنين (وتوفير الرعاية لهم) من خلال احتكارات أسواق العمل أو مزاولة التجارة والمهن أو الرخص التجارية للمصارف وشركات التأمين والسمسرة المالية، ستخضع لتغييرات شاملة في ضوء الاتفاقيات الدولية، مما سيهدد مصادر الدخل لقسم مهم من أبناء دول الخليج.

ستؤثر في قدرة الحكومات على وضع التشريعات والتنظيمات المتعلقة بسوق العمل وأسواق المال وحركة رؤوس الأموال والتجارة الخارجية وأسواق التأمين والمال.

لقد ترتبت على العولمة تغييرات جذرية، إلا أن ما نلاحظه في دول الخليج ليس «تغيراً» إيجابياً يسعى للتوافق مع تلك التغيرات الدولية مع محاولة حماية المكتسبات الوطنية، وإنما هو محاولة لـ«تجميد» صورة دولة الرعاية وإجراء

تغييرات شكلية عليها. وجانب من ذلك يعود الى المقاومة المحلية لتلك التغييرات، وذلك لأن السياسات القديمة أصبحت جزءاً من المؤسسة القائمة، ومجموعات المصالح ستقاوم أي تغير جذري على سياسات الرعاية التي توفر وتحمي مصالحها. والنتيجة التي تترتب على ذلك هو أن يصاب النظام الاجتماعي بالتصلب والجمود ويصبح من العسير تغييره أو تعديله.

وفي ظل التغيرات العالمية المتسارعة، يصبح أمام دول الخليج طريقان لا ثالث لهما: إما اتباع سياسة الأمر الواقع (عدم التغيير)، مما يحمل معه مخاطر مستقبلية تتمثل في انخفاض معدلات النمو، وتدهور نصيب الفرد من الدخل القومي، وارتفاع معدلات البطالة، وزيادة عدم التوازن المالي، وزيادة حجم المديونية الداخلية والخارجية؛ وإما اتباع السبيل الآخر وهو طريق التصحيح الاقتصادي، والإصلاحات الهيكلية، والاستقرار المالي، وتقليص حجم الحكومة في النشاط الاقتصادي، وتوفير البيئة الملائمة للقطاع الخاص، مما من شأنه تعزيز النمو المستدام وزيادة فرص التوظيف □

الجدول رقم (١)
مؤشرات المالية العامة في دول الخليج

الدولة	نسبة من الناتج المحلي الإجمالي		معدلات النمو		
	الإنفاق العام	الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	الإنفاق العام	الإيرادات العامة
السعودية					
١٩٧٩-١٩٧٠	٥٥,٦	٥٥,١	٣٨,٦	٤٤,٨	٥٢,٠
١٩٨٩-١٩٨٠	٦٢,٦	٥١,٦	٣,٨	٠,٧	٠,٤
٢٠٠٠-١٩٩٠	٤٠	٣٤	٧,٢	٢,٠	٩,٧
الإمارات					
١٩٧٩-١٩٧٠	٣٠,٧	٤٠,٠	٣٩,٧	٥١,١	٦٢,٩
١٩٨٩-١٩٨٠	٣٥,٧	٣٠,٢	٣,٣	٢,٨	٠,٤-
٢٠٠٠-١٩٩٠	٣٩,٠	٢٨,٤	٨,٩	٨,٦	١٣,٤
الكويت					
١٩٧٩-١٩٧٠	٣٠,٢	٥١,٨	٢٨,٠	٢٤,١	٤٥
١٩٨٩-١٩٨٠	٤٥,٣	٧٠,٥	١,٥	٣,٥	٧,١
٢٠٠٠-١٩٩٠	٤٥,٢	٤٥,٨	٩,٤	٢,٨-	١٤,٢
عمان					
١٩٧٩-١٩٧٠	٥٥,٩	٤٩,٤	٤٠,٧	٥٤,١	٦١,٠
١٩٨٩-١٩٨٠	٤٧,٣	٤٦,٤	١٢,١	١٠,٨	١١,٦
٢٠٠٠-١٩٩٠	٣٧	٣٦,٥	٨,٨	٢,١	٤,٨
البحرين					
١٩٧٩-١٩٧٠	٣٠,٤	٣١,٨	٢٨,٤	٣٧,٩	٤٤,٣
١٩٨٩-١٩٨٠	٣٤,٣	٣٥,٠	٤,٩	٧,٤	١٠,١
٢٠٠٠-١٩٩٠	٢٩,٦	٢٦,٩	٧,١	٢,٦-	١,٢
قطر					
١٩٧٩-١٩٧٠	٤٩,١	٧٠,٣	٣٨,١	٣٩,١	٥٤,١
١٩٨٩-١٩٨٠	٥٤,٩	٥٤,١	٦,٤	٥,٤	٢,٥
٢٠٠٠-١٩٩٠	٤٣,٢	٤١,٨	٩,٤	٣,٢	٧

المصدران: صندوق النقد العربي، الحسابات القومية في الدول العربية، ١٩٩٠-٢٠٠٠ (أبوظبي):

الصندوق، (٢٠٠١)، و Abdulrazak F. Al-Faris, «Public Expenditure and Economic Growth in the Gulf and Cooperation Council Countries,» *Applied Economics*, vol. 34 (2002).

الجدول رقم (٢)
الإنفاق على الخدمات الاجتماعية كنسبة من الإنفاق العام

الدولة	السنة	١٩٧٥	١٩٨٥	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠١
السعودية		٢٨,٨	١٦,٢	٢٩,٣	٣٢,٥	٣١,٧
الإمارات		١٨,٤	٥,٤	٩,٣	٢٢,٨	٢٢,٨
الكويت		٤١	٣٣,٤	٢٢,٦	-	-
عمان		٦,٣	٩,٩	٢٤,٣	١٢	١٩,٣
البحرين		٢٥,٦	٢٥,٥	٣١,١	١٨,٥	١٨,٥
قطر		٣٠,١	٢٦,٥	٢٤,٩	١٠,٨	١٠,٨

المصدر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أعداد مختلفة.