



د. أحمد إبريهي علي *: المالية العامة، وظائف الحكومة، والتأمين الاجتماعي

تشير حاجة المجتمع البشري إلى الحكومة الكثير من الاهتمام والنقاش الفلسفي إذ لا بد من منظومة معيارية لتعريف وظائفها وإساليب أدائها لتلك الوظائف، والالتزامات المتبادلة بين السلطات العامة والناس. ولا شك أن التفكير في عدالة توزيع الرفاه بوسائل التأمين الاجتماعي وثيق الصلة بالفلسفة السياسية، والعلاقات الدستورية ومنطق الحقوق والواجبات التي بلورتها الثقافة السائدة في المجتمع الذي تمثل الدولة ذروة تطوره التنظيمي. هذا البحث تنمى لمراجعة عدالة التوزيع، يركز على تصور وظائف الدولة في مسار الفكر الاقتصادي والسياسي، ثم ينصرف لموضوعات في الضمان الاجتماعي والصحي وإعانة الفقر وتعويضات البطالة وسواها. ولا نقصد من هذا الجهد المتواضع توصية لهذه الجهة أو تلك، بل هي مادة أولية للتفكير في موضوع لا شك في حيويته وصلته الوثيقة بحقوق الضعفاء، والبشر عموماً في أوقات حاجتهم، على المجتمع والدولة.

ملاح تطور المالية العامة في الفكر والتاريخ الحديث والمعاصر

بين المجتمع القديم والقرن التاسع عشر

الزراعة هي النشاط الانتاجي المولد للدخل، والفائض، في المجتمع القديم إذ ينتشر 90% أو أكثر من الناس متفرقين في الأرياف... وفيما عدا الزراعة حرف صناعية بنطاق محدود في التشغيل وحجم الدخل. وتجري التجارة، عدا إستثنآت محدودة، ضمن حيز صغير ارتباطاً بالتنوع القليل في المنتجات ووسائل النقل البسيطة وتكاليفها العالية... وعوائق أخرى. وبحكم الانتاجية الواطئة، ذلك الزمن، بقي متوسط الدخل للفرد منخفضاً مع



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

تعاقب القرون والأجيال التي كان تاريخها سلسلة من الأوبئة والمجاعات، تتخللها حروب قاسية بشراسة النزاع على الموارد والنهب والسلب الذي يطال الأنسان وافراد اسرته سلعا مملوكة لجيش الاحتلال أو تعرض للبيع في اسواق للمتاجرة بالبشر. الدخل المنخفض، آنذاك، لا يكاد يتجاوز الاستهلاك الضروري، إلا بقدر، ويقسم الفائض ملاك الأرض وامراء المقاطعات وبلاط الملك والإمبراطور والجيش والموظفين وقد لا يتجاوز مجموعهم 4% من السكان إلا نادرا. وتبعاً لتلك الخصائص لا يتعدى حجم الضرائب نسبة ضئيلة من الدخل القومي ربما تقارب 5% منه في أغلب مناطق العالم، ولذلك كان الحجم الاقتصادي والاجتماعي للدولة صغيرا بمقاييس هذا الزمن.

تطورت المالية العامة للدولة الوطنية المعاصرة في زمن الحروب وتمويلها والنزاع على الموارد بين فئات المجتمع وصراعات الملوك مع أمراء الأقطاع والتي انتهت بهيمنة المركز الذي يزاول سيادة الدولة دون منازع على كل الأرض والسكان. وفي الأنظمة التي تسمى لا مركزية او فدرالية فإن الحكومات دون الوطنية Sub-national تبقى سيادتها ثانوية خاضعة للمركز صاحب اليد العليا. فالضرائب التي تمول الأنفاق على الخدمات العامة تُنتزع بحق السيادة والقدرة على الإرغام وليست مدفوعات تطوعية، ولا هي أثمان لقاء منافع.

إعتاد مركز الإمبراطورية او المملكة ، قبل العصر الحديث ، على الالتزام الجماعي للمدينة أو القرية بدفع مبلغ يتولى تحصيله المتنفذ أو الأمير بالوراثة او الذي عينه المركز أو اقره بعد تمرده. وقد تتخذ العلاقة أحيانا شكل "اللزما" العثمانية وهي أقرب إلى المقابولة لدفع أموال الى البلاط الملكي أو المركز الإمبراطوري لقاء إطلاق اليد لانتزاع ما يستطيعه صاحب السلطة المحلي. وقد إستمرت تلك العلاقة المتخلفة في الدولة العثمانية حتى انهيارها في الحرب العالمية الأولى بينما غادرتها اوربا الغربية تدريجيا منذ القرن السادس عشر. وتفتقر دولة ذلك الزمن إلى القدرة والمعلومات الضرورية لمباشرة جمع الضرائب فاعتمدت الوسطاء او وافقتهم، واستمدوا مكانتهم وامتيازاتهم من دورهم في تمويل المملكة او الإمبراطورية. وكان تاريخ الدولة العثمانية، على سبيل المثال، حافلا



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

بالحروب بين السلطان والولادة، او بين جديد ارسلته السلطنة لتولي الأمر وقديم لا يتخلى إلا بعد حرب ضروس، والضرائب من أهم عوامل الاضطراب التي لم تلق العناية الكافية في دراسة التاريخ السياسي للمنطقة.

لقد اشتدت حاجة ممالك اوربا الغربية لمركزة الضرائب بين القرن السادس عشر والثورة الصناعية لبناء الجيوش للحروب فيما بينهم على العالم الجديد والمستعمرات وخطوط التجارة ولمقارعة الدولة العثمانية أيضا. ولا شك ان الهيمنة العالمية لتلك الدول بدأت قبل المحرك البخاري وقوة الثورة الصناعية فتفوقت على دول الشرق وامبراطورياته الكبرى، الصين والدولة العثمانية خاصة، عبر النجاح في تقوية مركز الدولة والتنمية السريعة للإيرادات الضريبية بمقاييس عصرها حتى ان متوسط الضريبة للفرد في القرن الثامن عشر يعادل في فرنسا وبريطانيا أضعاف نظيره في الصين والدولة العثمانية وكانت البرتغال واسبانيا وهولندا قد تحركت، من قبل، على هذا الطريق أيضا.

وبين بداية القرن السادس عشر والثورة الصناعية، وعبر تغذية متبادلة مع مجريات توسع التجارة والصناعات الحرفية ظهرت في اوربا الغربية قوى موضوعية لدعم مركز الدولة، والملوك، في التنافس أو التناحر مع إرستقراطية الأرض حول حجم الايراد الضريبي ومصادره واقتسامه. يسعى الملوك نحو عقلنة ومركزة جباية الضرائب، ويقاوم ملاك الأرض وأمرء المقاطعات هذا التوجه بما يعنيه من أعباء ضريبية وانتقاص من نفوذهم المحلي.

وتفاوت نجاح الممالك في إخضاع المقاطعات لنظام مركزي للضرائب، فقد نجح ملك الدانيمارك في ثمانينات القرن السابع عشر لتوحيد نظام الضرائب والتخلص من تحكم أرستقراطية الأرض. ونجحت اسبانيا في إخضاع مقاطعات للنظام المركزي، كتالونيا مثلا؛ في حين فشل الملك عام 1754 لإخضاع إقليم Castile لنظام ضريبية الدخل الزراعي. وفي عام 1789 تمرد النبلاء في هنغاريا رفضا لإصلاح زراعي من اجل الضريبة. ونسوق هذه



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الأمثلة لإيضاح قوة العلاقة بين المركزية والنظام المالي الحديث الذي لا تنكر ضرورته في إرساء مقومات النهضة التي توجتها الثورة الصناعية وما تلاها. ومما يذكر مثالا على مقاومة مركزة الضرائب ما حصل في فرنسا القرن السابع عشر عندما قاد نبلاء المقاطعات الفلاحين للتمرد على الحاميات الملكية المسلحة لجامعي الضرائب في الأرياف. وشهد القرن الثامن عشر إصلاحات ضريبية في إيطاليا امتدت في القرن التاسع عشر كانت العدالة محوراً خاصة في ميلان وسافوي. وفي فرنسا عام 1807 أعيد تنظيم الضرائب على الأرض والزراعة بتطوير أنظمة معلومات دقيقة تستند إلى خرائط. وأخذ الاهتمام بعدالة توزيع الأعباء الضريبية يأخذ مداه في أوروبا وتداخل مع زيادة قوة المركز، ونسوق هذه الأمثلة لبيان الصعوبات التي واجهتها الملكية التاريخية لتكوين الدولة المعاصرة في المجال المالي وهو المحدد، نهاية المطاف، لوظائفها ودورها المستقبلي في رفاه المجتمع (Nistotskaya, D' Arcy and 2015).

ويظهر من سجل الأحداث تبلور نظام الضريبة في أوروبا مع التحول المؤسسي العميق من الحاكميات الاقطاعية المستقلة ذاتياً إلى الدولة المركزية، وتزايد الإيراد الضريبي ارتباطاً بتغير حجم الاقتصاد ومكونات النشاط الانتاجي وتنظيمه وحقوق الملكية وأنماط سلوك المنتج والمستهلك وثقافة المجتمع. ولا شك أن سيادة القانون قد ساعدت على امتثال الأفراد لنظام الضريبة والوفاء بالتزاماتهم تحاشياً للعقوبات. لكن كثرة من الدلائل تقيد ان القيم والمعايير الاجتماعية لها الدور الأكبر، وربما يفوق الأحساس بعدالة نظام الضريبة في تعزيز سلوك الامتثال للنظام أثر مقارنة منافع الخدمات العامة بتكاليف الضرائب.

حاولت العديد من الدراسات ربط الإيراد الضريبي بالديمقراطية، والنظام الانتخابي بين الأغلبية والتوافقية، وهيمنة الحزب الحاكم في الانتخابات، وسواها من المتغيرات السياسية - المؤسسية مثل الشراكة والتعاونية. بينما لم تظهر لهذه المتغيرات علاقة حاسمة بالضرائب حجماً وامتثال الناس لنظامها. وتمثلت العلاقة الأقوى بين متوسط الناتج



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المحلي للفرد ونسبة الضريبة من الناتج، أي ان الامكانية الاقتصادية ومستوى الرفاه هي الأهم في الايراد الضريبي؛ ومرونة الضريبة للناتج اعلى من الواحد الصحيح، وهو النمط الواضح في دراسات المقارنة الدولية والتاريخية. ولا شك ان الحروب، في تاريخ الدول المتقدمة، اقترنت بطفرات عالية في الأنفاق الحكومي والدين العام ثم تلتحق الضرائب تدريجيا بالمستوى الجديد.

وتوصف السويد بانها الأكفأ في الأداء الضريبي والذي يتسم بالمركزية إلى جانب الحوار والتفاوض مع الأحزاب والمجموعات الممثلة للأوساط الاجتماعية والمصالح بيد ان المالية العامة هناك نتاج تاريخها الذي لا يمكن استنساخه في مكان آخر. وعند وصف النسق الضريبي في بريطانيا بعدم الاستقرار رغم مركزيته يعزى ذلك الى مراوحته بين الحزبين. وتقتح خطة من الأسلوب التعاوني وتوافقية سياسية إلى جانب التعددية والأغلبية لتحسين الأداء الضريبي (D'Arcy and Nistotskaya, 2015). وهو تصور يقوم على تجميع عناصر تبدو إيجابية من جهة الايراد واستعداد الأفراد للالتزام، ولا يقدم دليلا عمليا للتشريع والسياسات Policies، إذ لا يوجد مثال معروف في التاريخ عن مجتمع أعاد بناء نظامه السياسي والدولة من أجل الضريبة بل العكس هو الأوضح في تجارب الدول.

أفكار في الدولة والمالية العامة ما قبل الكلاسيك

يرى توماس هوبز، 1588-1679، بداية العصر الحديث والعهد الماركنتيلي في التفكير الاقتصادي، تكافؤ الأفراد في العبء الضريبي هو القاعدة المناسبة لأنهم يتماثلون في التمتع بالأمن وهو أهم ما تقدمه الدولة. وفي تلك المرحلة من تطور الغرب الأوربي كان الأنفاق على الجيش هو المكون الأكبر من مجموع الأنفاق ثم الأمن الداخلي وفرض القانون والقضاء. وربما إنطلق هوبز من هذه الوقائع ليتصور الضريبة ثمن انتفاع Benefit يناله الجميع بالتساوي، وحتى لو كان هذا المبدأ صحيحا تماما لكن عدم التكافؤ في القدرة على الدفع يعيق المساواة في



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

العبء الضريبي، موضوعياً، ليكون الأفضل توزيع العبء الضريبي بالتساوي على الدخل وليس الأفراد. وعند ملاحظة الاستهلاك الضروري لإدامة الحياة وهو حق لا يختلف فيه البشر تقتضي العدالة توزيع العبء الضريبي على ما يبقى من الدخل فوق الاستهلاك الضروري، كما أرى. ولذا نفهم ان العدالة في توزيع العبء الضريبي تتسجم مع عدالة توزيع الرفاه بشكل أو آخر مع اختلاف المقاربات والتعريف العملياتي لعدالة توزيع الرفاه.

ينصح وليم بتي Petty ، 1623 - 1687، الحكومة بالآ تتقل في الضرائب على الناس لأنها مثبّطة للأنشطة الانتاجية والاقتصادية الأخرى، وبذا اهتم بتي بما صار يسمى مبدأ الكفاءة في السياسة الضريبية. بيد ان المضمون العملي لهذه النصيحة تحجيم الأنفاق العام لتقليل الحاجة الى الضرائب. ويربط وليم بتي بين رضا الأفراد عن دفع الضرائب من جهة وسياسة الأنفاق الحكومي والتوزيع العادل للعبء الضريبي من جهة أخرى. واهتم، ايضاً، بالسعة الضريبية Taxable Capacity النسبية لدافعي الضرائب. وهي لا تختلف عن مبدأ القدرة على الدفع، وأشار إلى المعلومات ذات الصلة لمعرفتها ومن هذه الزاوية تظهر عنده أهمية الإحصاء. وقد أيد صراحة التناسب، اي تأخذ الضريبة نفس النسبة من دخل أو ثروة الأفراد، بحيث يحافظ النظام على تراتبية الأفراد في الثراء.

جاءت نظرية John Locke (1632 - 1704) في الضريبة منسجمة مع فلسفته في الدولة والملكية الخاصة، متأثرة بأجواء الثورة المجيدة 1688 التي أرست اسس المالية العامة الحديثة في بريطانيا. من مبادئ القانون الطبيعي، كما يفهمها لوك، حق الإنسان تملك ثمار عمله بما في ذلك ما استصلح من أرض. ويرى الناس سواسية أحراراً مستقلين والحكومة عليها واجب تامين عيشهم سوية بتناغم وانسجام، ليرتبطوا ويتحدوا في جماعة، من أجل عيش هانئ بأمن وسلام فيما بينهم. ويسلم الفرد لإرادة الأغلبية مقابل منافع العيش عضواً في الجماعة ولينعم بحماية حياته وحرية وممتلكاته، ولذا من الضروري استعداد الأفراد لدفع الضريبة من أجل ذلك كله. والضريبة



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

للحكومة الشرعية، ولها فقط، وبموافقة الأغلبية التي تمثل المجتمع أن تفرض الضريبة وتقتطع جزءا مما يمتلك الأفراد لدفعها. لا توجد حكومة بلا ضريبة، والضريبة إكراه مشرعن، أي يستند إلى قانون، والمشكلة في كيفية الجمع بين سلطة الدولة لفرض الضريبة وفي نفس الوقت الحيلولة دون إساءة التصرف بهذه السلطة. وعند النظر في لغة لوك حيث يشير إلى العقار مقترنا بالضريبة وعلى فرض انه تعبير مجازي عن جميع الأصول أو الممتلكات، فلربما كان يقصد اقتصار الضريبة على الملكية دون الدخل. وقد اشار الى التناسب Proportion وعلى الأكثر يقصد العدالة في فرض الضريبة دون مضامين تلك المفردات لاحقا. اي تتناسب الضريبة مع الأساس، الدخل او الاستهلاك إن لم تكن الملكية (Frecknall, 2014).

أما ديفد هيوم David Hume (1711 - 1776) فقد رفض فكرة العقد الاجتماعي لتأسيس الحكومة، فلا توجد في نظره حقوق طبيعية، او وضع طبيعي تنبثق عنه الدولة. فهي موجودة حتى في المجتمعات البدائية. والحكومة هي التي أوجدت حقوق الملكية لزيادة الكفاءة وتحصيل الضرائب، لكن الضريبة لا ينبغي أن تُفرض وتُجبي إلا بقانون متوافقا مع جرمي بنثام، وربما يقصد ان الدولة معطى تاريخي خضعت لاحقا لقيم المجتمع الحديث، وتبعا لذلك الضريبة لا يفسرها عقد اجتماعي مفترض. والضريبة، عنده، واجب مدني لدعم مجتمع وجوده مطلوب، والعدالة مفهوم قد وجد لحماية الملكية وهي ضرورية وتتطلب وجود حكومة. أي ان المسألة برمتها تُفسر بالحاجة الموضوعية واتفق معه في هذا، إذ لا داعي للخلط بين التكوين التاريخي للدولة، من جهة، والمنظومة المعيارية للعصر الحديث ومنها العقد الاجتماعي وحقوق الإنسان والمواطن من جهة أخرى. وكان هيوم قلقا مستاءا من تراكم الديون لتمويل الحروب، ويخشى ان تؤدي تلك العملية إلى الإفلاس، إذ تستنزف نفقات خدمة الدين في زمنه أكثر من نصف الإيراد الضريبي. وفي معرض مناقشته للحكم الملكي في فرنسا يرى ان المشكلة ليست في عدد الضرائب وثقلها بل في الطريقة المطلقة وغير العادلة والتحكيمية في فرضها. ولديفد هيوم فكرة لها صلة وثيقة بالنقاش الدائر حول الضريبة المثلى منذ سبعينات القرن العشرين ، يتصور ان الضريبة قد لا تؤدي إلى رفع



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الأجور بل زيادة الجهد، بمعنى تحصيل دخل إضافي لتعويض مدفوعات الضريبة. ويفضل فرض الضرائب على استهلاك سلع الترف Luxury Goods دون الضرورية للحياة ، لأن الأفراد بوسعهم الاختيار بين استهلاك أو عدم استهلاك سلع الترف، ولا يتفق مع لوك بأن الضرائب، تقع نهاية المطاف على الأرض، وليس لوك ، ذلك العصر، هو الوحيد الذي يعتقد ، او يشعر دون إفصاح ان الأرض، صراحة او ضمنا، هي المصدر الوحيد للفائض وبالتالي تنتهي الضرائب إلى ريعها (Frecknall, 2014, ib id).

شهد القرن الثامن عشر التمهد للثورة الصناعية في بدايته، ثم انطلاقها، ومغادرة الفكر الميركنتيلي في الاقتصاد. وفي منتصف ذلك القرن بزغت مدرسة الفيزيوقراط في فرنسا، وفي ثلثه الأخير تأسس النهج الكلاسيكي في انكلترا وسكوتلاندا، وقد أخذ آدم سمث من منهج الفيزيوقراط أفكارا مهمة. والميركنتيلية عرفت بكثرة الضوابط في فرنسا وبقي الملوك يتقاسمون الضرائب مع الطبقة الأرستقراطية على حساب الفلاحين، وتشجيع الاحتكار، في عهد كولبرت، حبا بالريع (Mehari, 2002). وقد ظهرت الدعوة منذ نهاية القرن السابع عشر للعناية بالزراعة، وتفضيلها على الصناعة، وجاءت، ضمن هذا السياق، مساهمة فرانسوا كيني Francois 1774-1694 Quesnay في الجدول الاقتصادي تنويجا لذلك الاتجاه، إذ ربط بين التراكم الرأسمالي وتخفيف الضرائب عن الفلاحين. وعموما يؤيد الفيزيوقراط ضريبة واحدة على الريع أو الأرض وهو رأي Turgot.

موقف المدرسة الكلاسيكية

كان التجاريون Mercantalist، في القرن الثامن عشر وقبل ذلك، على قناعة بضرورة دعم الحكومة للتجارة والصناعة وتعزيزهما بسياسات ملائمة، وخاصة بين صفوف الاقتصاديين الفرنسيين. ويعتقد أن آدم سمث كتب ثروة الأمم، على الأغلب، للرد على المدرسة التجارية. وتبنى، سمث، نطاقا ضيقا للحكومة في الاقتصاد، على أساس أن المنافسة ودافع الربح يقودان الأفراد من خلال سعيهم لمصالحهم الخاصة لخدمة الصالح العام. إذ يؤدي



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

التنافس فيما بين المنتجين إلى بقاء المنشآت التي تستجيب للطلب بأدنى الاسعار، وتلك الآلية سماها اليد الخفية التي تقود نحو إنتاج المطلوب بأفضل الوسائل. وقد عبرت كتابات سمث عن الأطروحة الاقتصادية للمدرسة الليبرالية الكلاسيكية التي طبعت إسهامات الجيل اللاحق. لكن التفكير في القرن التاسع عشر كان أوسع من توجه سمث فقد تفاعل إدياء وفلاسفة وكتاب اجتماعيون مع معاناة العاطلين عن العمل وسيئات التفاوت في توزيع الثروة والدخل، ومنهم الأديب المعروف تشارلس دكنز، وماركس، وسيسمونيدي، وديفيد أوين وغيرهم، وبصفة عامة لم ينتكر الكلاسيك لأصالة الاستعداد الأخلاقي للبشر (Stiglitz and Rosengard, P6).

ومع ذلك انسجم التنظير الاقتصادي للمالية العامة بين أواخر القرن الثامن عشر وبداية القرن الذي يليه ، في بريطانيا، مع الليبرالية الكلاسيكية في تياره الغالب. ومن أبرز ممثليها ديفيد هيوم، إضافة إلى آدم سمث، كما تقدم، وجرمي بنتام، وجون ستيوارت مل. والتي تولي اهمية كبيرة للفرد وإدانة تعرضه للإكراه والتمييز ، وأن ليس للمجتمع وجود مستقل عن الأفراد وينظر إليهم بصفتهم مستهلكين أو منتجين. والأسواق الحرة وحرية النشاط الاقتصادي قيمة عليا، ولا يجوز انتهاك حقوق التملك الخاص في نظام يقوم على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج، ويجري التبادل وتوزيع الدخل ضمن ذلك النظام. وعلى وفق هذه الفلسفة لا تستند المساواة إلى ضرورة أخلاقية، والصدقات واعمال البر تتكفل العناية بالضعفاء والفقراء. وان الحكومة فاسدة، والضريبة مصادرة بمعنى انتزاع للأموال بالقوة. ولذا فالحكومة بالحجم الأدنى كان شعارا للوسط الذي يتبنى هذه المبادئ؛ والأنفاق الأقل لتخفيف العبء الضريبي بمعدلات متراجعة أو بنسبة ثابتة من الداخل، وجعل الاقتراض والدين الحكومي محدودا؛ ومما ينسجم مع هذه المبادئ يكون الأنفاق على الرفاه او تدابير دولة الرفاه welfare State محدودا وتقتصر على شبكات الحماية الاجتماعية. وتفضل الأوساط المؤيدة لهذه المبادئ تجهيز القطاع الخاص للسلع والخدمات العامة دون ان ينتجها القطاع العام بنفسه. وتقتصر أنشطة التأمين على القطاع الخاص ايضا (Baily, PP 5-7). ومن الواضح ان المصالح الخاصة لها الأولوية على المصلحة العامة في الليبرالية الكلاسيكية، وليس من حق



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الدولة إعادة توزيع الثروة والدخل، وتدعو دائما إلى تضيق النطاق الاقتصادي للدولة، وتبعا لذلك تتقيد وظيفة المالية العامة، بضرائب قليلة وابواب محدودة للإنفاق.

لكن الممارسة الفعلية للمالية العامة لم تكن يوما ما متفقة تماما مع هذه التصور الليبرالي، بما في ذلك بريطانيا موطن الاقتصاد الكلاسيكي والتي عرف تاريخها المالي بالمديونية الثقيلة وتدخلت في أسعار الغذاء وقدمت إعانات للفقراء صارت من ثوابت المالية العامة منذ بداية القرن التاسع عشر. كما ان النظر إلى الحكومة بصفتها مؤسسة محايدة او "الدكتاتور الفاضل" الذي يعمل للصالح العام قد أخذ طريقه إلى التنظير في المالية العامة أما القول بان الحكومة فاسدة، أو نحو ذلك، صارت له أهمية منذ ستينات القرن العشرين وضمن منهج الاقتصاد السلوكي Behavioral Economics والذي يصنف إلى الآن خارج المجرى الرئيس Main Stream للاقتصاد الأكاديمي.

الكاميرالية

تقوم النظرية السائدة للضريبة، والمالية العامة، في التقليد البريطاني الذي وجد تعبيره لدى آدم سميث، وريكاردو، ومل ، على تصور الحكومة مستقلة ذاتيا Autonomous عن المجتمع، متدخلة في الاقتصاد، الذي يحكمه السوق، لأداء مهام ضرورية وخدمة أهداف بعينها. بل ولا يتردد الكلاسيك عن وصف نشاط الحكومة وتمويله بالشر الذي لا بد منه، كما تقدم. تلك هي الثقافة الأنغلو سكسونية Anglo-Saxon التي تشرّبها العالم الأنغلو أمريكي Anglo-American وطبعت المعرفة الاقتصادية بميسمها. وقد كشفت الدراسات المتأنية لتاريخ المالية العامة عن نمط بديل، في أوروبا وخاصة ضمن النطاق الألماني، هو الأقرب إلى نموذج الدولة المشاركة كي تُفهم مكونا داخليا في نظام الاقتصاد يندمج القطاع العام في قوامه، كما أرى. ولذا يستطيع الناس المشاركة في ترتيب شأنهم العام من خلال الدولة، وليس التوافق على انقضاء شرها. ولا شك ان نظرية الضريبة، في صيغها



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الوضع والمعايير، قد أضمرت ترتيبات مؤسسية وأهما نسيج العلاقات بين الحكومة وانشطة الاستثمار والانتاج والتشغيل والاستهلاك تفاعلت مع تشريعات وإجراءات تمويل الأنفاق العام.

ظهرت المالية العامة حقلا للمعرفة المنظمة في الداخل الأوربي، وكان لها اسانذة في الجامعات، قبل الاقتصاد السياسي البريطاني بمدة طويلة. إذ كان الأمراء وسط أوربا كثيرا ما يعتمدون على المستشارين في تحصيل وإنفاق الأموال وإدارة أراضهم وأعمالهم التجارية. ويطلق على أولئك الخبراء الأكاديميين في القرن السادس عشر وما بعد تسمية Cameralists وتشير، في اصلها، الى الغرف التي يشغلونها في البلاط وصارت عنوانا لموظفي خدمة الادارة العامة لدى أصحاب السلطة. ومن تقاليدهم تكامل الرؤى الاقتصادية والسياسية والادارية مع التشريع في مقارنة المالية العامة.

الكاميرالية في المانيا والنمسا، والنطاق الجغرافي القريب، تختلف عن الميركانتيلية في بريطانيا وفرنسا وهولندا. لأن الاهتمام المحوري للكاميرالية لم يكن التجارة الخارجية والمستعمرات بل بقاء الكيان السياسي بالقوة العسكرية والتطوير الاقتصادي وتحسين التكنولوجيا ورأس المال البشري وتكوين الوحدات الانتاجية. أي التركيز على واجبات الأمير في خلق الشروط الملائمة لأداء المواطنين لواجباتهم في تحري الطرق الأكفأ للإنتاج وإبداع التكنولوجيا الجديدة (Backhaus and Wagner). ولذا نجد ان الفهم الكاميرالي للمالية العامة قريب من مضمون الدولة التنموية الحديثة. والمصدر الرئيس لتمويل الأنفاق العام اراضي الدولة وانشطتها الاقتصادية في النهج الكاميرالي، وكان أسلوب المشاركات Contributions يُستخدم لتدبير موارد لنفقات طارئة، أما الضرائب فلها دور ثانوي أقرب إلى الملجأ الأخير، وهي عادة ضرائب غير مباشرة وأغلبها المكس Excise Tax.

ويستند الموقف من الضرائب وثانويتها الى كون الدولة مشاركة في العمليات الاقتصادية وليست خارجية عليها؛ لها ممتلكاتها تستخدمها لتوليد إيرادات للأنفاق على أنشطتها. وقد أجاز الكاميراليون الضرائب للأنفاق على



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الجيش، ومن بين ما تعارفوا عليه اختصاص إيراد معين حصرا لتغطية نفقات مهمة بعينها. وكانت دول النهج الكاميرالي في تنافس دائم بينها، والمقصود خاصة الإمارات الألمانية العديدة قبل الوحدة، ولذا تتحاشى الضرائب للاحتفاظ بمواطنيها خوفا من هجرتهم تخلصا من الضرائب. وفي القرن التاسع عشر وتحولات الثورة الصناعية، توسعت ملكية الأفراد بموازاة النقل النسبي لأنشطة الدولة ذات الطابع التجاري وممتلكاتها العقارية، حثمت الخصائص الاقتصادية الجديدة أهمية عالية للضرائب.

الرومانسية الألمانية وكتليانية المجتمع والدولة

لقد وجد الإرث الكاميرالي تعبيرا أعمق وأوسع في الرومانسية الألمانية وبرز منظريها الأوائل يوهان كوتلب فيخته (1762- 1814) Johann Gottlieb Fichte . الذي تساوقت أفكاره مع رجل الدولة البريطاني Edmund Burke في اختلافه مع الفردانية الإنكليزية رغم معاصرته لأدم سمث وكتابه ثروة الامم. بيرك لا يرى المجتمع تجميعا للأفراد بل مركب معقد من عادات وولاءات وسلطات معترف بها، تقليديا، وخبرات تاريخية مشتركة، والدولة شراكة بين السابقين والأحياء والأجيال القادمة، أي أنها كتليانية مستمرة باستقلال عن الأفراد، وهي الأفكار التي طورها Hegel لاحقا وتداولها القوميون فيما بعد. وينسجم فيخته مع جون لوك لكنه لا يؤسس الديمقراطية على مبدأ الحقوق الطبيعية للأفراد، لأن الدولة عند فيخته مُننَج للطبيعة، كيان فريد مستقل عن الأفراد، تعبير في الأرض عن مملكة السماء، ولذا يُنظر لأفكار فيخته بأنها أساس الرؤية الشمولية Totalitarian View التي تبنتها الرومانسية الألمانية حتى النازية. يرفض فيخته مبدأ الحرية الاقتصادية Laissez Faire لأن توزيع القوة او النفوذ Power أبعد ما يكون عن العدالة. وعنده ان واجب الدولة يتجاوز المعنى المنفعي Utilitarian فهو لا ينبغي أن يقتصر على حماية ممتلكات الأفراد، بل يتضمن الملكية لكل عضو في المجتمع وهذا مما يتضمنه مفهوم الحقوق الطبيعية. ولا يتفق فيخته مع آدم سمث في حرية التجارة ويراه من اسباب العداوة والحرب.



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

ومن هذه المقطعات المختصرة يُفهم بأن النزعة الاشتراكية مكون أصيل في الرومانسية الألمانية إضافة على الوطنية الاقتصادية التي تجلت في السياسة الحمائية.

وقد اسهم آدم مولر 1729-1829 كثيرا في تعزيز هذا التوجه الرومانسي القومي لتمجيد الدولة، والكلتانية الاجتماعية، ويرفض الفلسفة الليبرالية ويصف أفكار آدم سمث بالأنانية والمادية ويعترض على تصنيفه للأنشطة إلى منتجة وغير منتجة، أي ان الأنشطة الحكومية مُنتجة. ويؤكد أهمية النمو الروحي ويدافع صراحة عن استمرار التكوين الطبقي للمجتمع الاقطاعي وقيمه، وأن القيمة ليست في الأشياء المادية فقط. ويرفض الانفتاح العالمي الذي يدعو إليه آدم سمث ويرى ضرورة تقييد الاستيرادات والصادرات. ولا بد ان تنعكس هذه التصورات على المالية العامة لتتضاءل أمامها سلبيات الضريبة التي يخشاها الكلاسيك البريطانيون مثل إزاحة الموارد عن تراكم القطاع الخاص، او خفض الحوافز الانتاجية لأن الإحساس بقوة الدولة وتماسكها والانتماء إليها هي قيم ومن عناصر الرفاه الاجتماعي لدى آدم مولر ومدرسته.

ومن البارزين في المدرسة الألمانية فريدريك جورج ليست List (1789-1845)، وقد تبني إلغاء الرسوم عن المبادلات التجارية بين الدول الألمانية، وشجع الوحدة الكمركية Zollverein بينها التي تبناها بسمارك ومهدت للوحدة الألمانية. وفي نفس الوقت دافع عن السياسة الحمائية بفرض رسوم على المستوردات من خارج المانيا لحماية الصناعة الناشئة. ومن أفكاره في المالية العامة تقليص عدد العاملين في الحكومة واعتماد ضريبة واحدة مباشرة على الدخل أي تبسيط النظام الضريبي.

بسمارك ودولة الوحدة الألمانية

عام 1866 مملكة بروسيا الناهضة التي استوعبت دروس الثورة الفرنسية وباشرت التصنيع الموسع بنجاح هزمت النمسا، المحافظة بمقاييس الحداثة الأوروبية والمتردة عن لحاق الثورة الصناعية، في حرب أرادها السياسي البارح موضع ثقة الملك والشعب، المستشار، أي رئيس الحكومة Otto Von Bismarck لزعامة



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

ألمانيا. وبالفعل أسس بعدها كونفدرالية شمال ألمانيا، وفي عام 1871 انتصرت بروسيا أيضا على فرنسا، في حرب هيأت لها الصدف، لُتعلن وحدة ألمانيا، دولة وطنية وملك بروسيا إمبراطورا، بحضور بسمارك من قاعة المرايا في قصر فرساي الفرنسي عند ضواحي باريس. لقد بقي بسمارك رئيسا للسلطة التنفيذية حتى عام 1890 لدولة ألمانيا الموحدة، والتي تسمى إمبراطورية بين تأسيسها عام 1971 ونهاية الحرب العالمية الأولى. كانت الحركة الاشتراكية الدولية صاعدة آنذاك والحزب الاجتماعي الديمقراطي الألماني، الذي يحظى بحماية دستورية طرفا فيها ملتزما الوسائل السلمية. لكن بسمارك حاول إضعافه وفي عام 1878 أصدر سلسلة من القوانين الرادعة للزخم الاشتراكي مثل منع التنظيمات والاجتماعات وحل اتحادات العمال وغلق الصحف. ولم يسلم الحزب الاجتماعي الديمقراطي من المضايقات ومطاردات الشرطة والاعتقال، ومع ذلك تمكن من الفوز بمقاعد في البرلمان Reichstag لأعضائه بصفة مستقلين. يُستنتج من هذه الوقائع مدى قوة المطالبة بالعدالة في توزيع الرفاه، والتي لا بد للحكومات من مسايرتها حفظا للنظام والتماسك. ولذلك حاول بسمارك في ثمانينات القرن التاسع عشر كسب ولاء الطبقات العاملة بتقديم منافع اجتماعية مثل ضمانات الحوادث والشيخوخة، وشكل ريادي من الصحة العامة، وسميت هذه الاستجابة حينها اشتراكية الدولة وبلسان بسمارك أيضا، أو المسيحية العملية Practical Christianity.

ويعبر خطاب بسمارك إلى البرلمان عام 1884 بمناسبة تشريع قانون تعويضات العمال عن الجدل الدائر حول وظيفة الدولة في العدالة الاجتماعية خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر. إذ يقول " أساس المشكلة كلها في السؤال هل من واجب الدولة العناية بالمحتاجين من مواطنيها أم لا ؟ فناعتي نعم عليها هذا الواجب. وبالتأكيد ليست الدولة المسيحية فقط، كما سمحت لنفسها سابقا تسميتها المسيحية العملية، بل أية دولة بحكم طبيعتها... ثمة أهداف، غايات، لا تستطيع - جهة أخرى - إنجازها سوى الدولة كلها ومن بينها الدفاع الوطني ونظام النقل العام... ومساعدة الأفراد في عسرهم وتجنب تلك الشكاوى المشروعة التي تقدم مادة ممتازة يستغلها الديمقراطيون الاجتماعيون. تلك مسؤولية الدولة التي لا تستطيع التوصل عنها في الأمد البعيد"، مقتبس من Wikipedia عن موقع وثائق التاريخ الألماني.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المانيا في عهد بسمارك أرست أسس التأمين الاجتماعي ودولة الرفاه فيما بعد، ويتبين من هذا المقتطف أن الحكومة أرادت الاستجابة لمنافسة قوى سياسية تطالب بعدالة أوسع، والنتيجة أن الدولة وُضعت في خدمة الناس قدر ما يسمح به ذلك الزمن بإمكاناته الاقتصادية وقيمه التطبيقية، فأصبح الضمان الاجتماعي إلزاميا. وضمن هذا السياق جاء تأميم السكك الحديد لتقوية دور الدولة في الاقتصاد، وكان ينظر إلى الرفاه الجماهيري مكافأة عن التجنيد الإلزامي وقدمتهما الحكومة صفقة واحدة لترسيخ الوحدة الألمانية، إلى جانب البرنامج الوطني للتصنيع الذي بداته بروسيا في زمن مبكر بعد هزيمة نابليون لتلتحق بالثورة الصناعية التي بدأت في بريطانيا وبلجيكا (Root, PP. 100- 101).

التنظير لعلاقة الدولة بالمجتمع

أنماط الدول

من المعلوم أن اغلب الدراسات الأكاديمية تحاول دراسة الدور الحكومي في الاقتصاد استنادا إلى قواعد معيارية، أي ما ينبغي للحكومة عمله، بيد أن تلك المنظومة المعيارية مشتقة أساسا من تصور نظري عن آليات الاسواق ومديات تدخل أو تداخل الحكومة في تلك الآليات. وتقاس النتائج بالمقارنة بين الاقتصاد المجرد دون تدخل وبعده. ولا شك ان التصورات الكلاسيكية، قديمها وجديدها، تنظر إلى الحكومة بأنها طارئة وليست جزءا طبيعيا من الاقتصاد وأنماط عملها مريبة للنظام الاقتصادي، وهو ما لا نتفق معه في المبدأ. لكن المنهج يقدم الكثير من أدوات التحليل التي صارت لها قيمة عملية. وفيما يلي نقترب من الموضوع، بطريقة أخرى، من خلال أنماط الحكومات، وهي لا تتعد جوهريا عن سياق الأفكار آنفا. ومن الضروري الإشارة إلى أن تصور الحكومة في ضوء أولوية الفرد، والإقصاء الضمني للمجتمع، والتي عبر عنها الاقتصاد الكلاسيكي، هي ليست عالمية بل نشأت أساسا في البيئة البريطانية وتوصف بأنها إنغلو- سكسونية Anglo-Saxon، لكنها الأكثر تأثيرا في التنظير الاقتصادي. وتسمى الحكومة فردانية Individualistic، حتى الوقت الحاضر، في الولايات المتحدة الأمريكية



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

وبريطانيا وستراليا ونيوزيلاندا وكندا. فالحكومة متعهد مؤتمن وفق هذا المنظور، لخدمة احتياجات الناس الافراد وليست للمجموع بصفته كلا واحدا، والخدمات العامة توصف بأنها تقدم لجميع الأفراد دون استبعاد ولا تقدم لكيان جمعي Collective. أي أن الحفاظ على فردانية الإنسان ضروري في مزاوله الحكومة لوظائفها، وأن المجموع او الأكثرية، بالمعنى الديمقراطي، لا تستطيع فرض قواعد على المواطنين الأفراد أو الأقليات. إذ يفترض أصل التنظير أن القرارات التي تصدر بالإجماع تفرض على جميع الأفراد لأن تلك القرارات ارتضاها كل الأفراد اصلا. وعمليا هذا لا يحصل (Tanzi, PP34-35). وتثير هذه المنطلقات تساؤلات حول كيفية تمثيل القرار الحكومي لإرادة الأفراد جميعهم عبر الانتخابات ولا يشارك فيها قسم مهم من السكان، وتفضيلاتهم مختلفة فكيف تركب مع اختلاف شدة التفضيل، ولو توصلنا حسابيا إلى متوسطات موزونة فهذه لا تمثل أيا منهم، وبالنتيجة خضع الأفراد لاختيار يوصف بأنه ينتمي إلى مجموع، وفي عالم الحكومات الفردانية، ايضا، تدرس المالية العامة بمفردات المصلحة العامة Public Interest والرفاه الاجتماعي Social welfare بنماذج رشيقة، بيد ان فهمها بدلالة تجميع لمصالح أو رفاه الافراد يواجه نفس المشكلة. اي ان التصور الفلسفي المجرد يستعصي على الترجمة. وقدم Arrow في خمسينات القرن العشرين شروط الإجماع الضرورية لمفهوم الرفاه الاجتماعي والمصلحة العامة على أساس الفلسفة الفردانية (للباحث، عدالة التوزيع) وبين استحالة تحقق تلك الشروط معا. ومع ذلك تبقى له قيمة كونه نقطة مرجعية يقاس السلوك الفعلي بمدى الاقتراب او الابتعاد عنها، كما نرى.

لقد استعار Down عام 1957 توازن السوق لنمذجة تنافس الأحزاب، التي تعرض السياسات، على أصوات الناخبين وصولا إلى توازن سياسي، طورها Buchanan لاحقا إلى نظرية الاختيار. يفترض داون نزاهة السياسيين وعقلانية الناخبين ومعرفتهم التامة بمدلولات السياسات المعروضة عليهم. وفيما بعد صارت التشكيك بهذه الفرضيات شائعا في أدبيات المالية العامة. تحصر الحكومة الفردانية مهمات المالية العامة في أضيق نطاق وخاصة احتكار القدرة على الإكراه لحماية الأفراد من العنف والظلم والاضطهاد، ومنع الفوضى، وبعض الأشغال



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

والمؤسسات العامة التي ليس من مصلحة أي فرد ولا مجموعة أفراد القيام بها. وفيما عدا ذلك وعلى رأي آدم سميث أي فرد لا ينتهك قوانين العدالة يترك لحريته التامة سعياً لمصالحه وبطريقته.

وقد وصف البعض هذه الرؤية الفلسفية للدولة بأنها ميكانيكية (Rosen and Grayer, PP 4-5). وقد الحققت تصورات التوجه الديمقراطي الاجتماعي، أو الاشتراكي، آنفاً بالصفة الميكانيكية. لأن الحكومة ليست جزءاً عضوياً من المجتمع بل ابتكرها الأفراد لتحقيق أهدافهم الفردية وهي نظرة لا تتسجم مع تاريخ التطور الاجتماعي بل فرضية لكتابة دستور، كما نرى.

أما النظرة العضوية Organic فتستند إلى فهم المجتمع عضوية طبيعية Natural Organism والافراد أجزاء من تلك العضوية الواحدة، والدولة قلبها. فالمجتمع مثل جسم الإنسان، ولا يشبه الماكينة التي تفكك إلى اجزاء ويعاد تركيبها، وهو قول ينسب إلى منظر صيني Yang Chang-chi. والوجود الفردي يتحقق معناه فقط بصفته جزءاً من المجتمع Community، والصالح للفرد يعزّف بالصالح للكل، الذي يعلو على الأفراد. وتساوق أمثلة على هذه العضوية الفلسفية جمهورية إفلاطون" أي نشاط للفرد مرغوب، فقط، عندما يقود إلى مجتمع عادل". والدولة هي التي تضع اهداف المجتمع وتقوده لتحقيقها. ومثلما الفلسفة الفردانية للدولة مجردة والممارسة أغنى بكثير من صورتها النظرية، كذلك دولة الرؤية العضوية لا تجسد تماماً فلسفتها. وللنظرة العضوية صلة بفكرة استمرارية الجماعة الوطنية كما تصورها Hegel بأن الافراد المواطنين مثل مياه النهر دائماً في تجدد والنهر يبقى هو النهر كذلك الامة (Tanzi, ibid, PP 36-37). ومع هذا النموذج لا بد للمجتمع من أهداف أسمى مما يسعى له أفراد الناس. ولمبدأ استمرارية المجتمع أهمية في المالية العامة تتجلى في الحرص على حياة طيبة للأجيال القادمة والتي لو ترك الأفراد على سجيبتهم لا يعيروها عنايتهم. لأن المجتمع شراكة بين الموتى، والأحياء ومن لم يولد



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

بعد، على راي Edmund Burke إيرلندي بريطاني نهاية القرن الثامن عشر، لذلك نقول أن الفلسفة، او الايديولوجيا، لا تستوعب الممارسة وقد لا تقصدها احيانا.

أما الدولة الأبوية Paternalistic State فهي صنف فرعي للدولة العضوية، الأب يعرف مصالح أبنائه أحسن منهم، ولذلك تأخذ الدولة على عاتقها قرارات قد تكون على الضد من رغبات أكثرية المصوتين في وقتها. وتوصف دولة الصين في السنوات الأخيرة وكذلك سنغافورة ودول أخرى بأنها أبوية، ومن الممكن أن تتظاهر بعض الحكومات بهذه الصفة لكنها تسيء التصرف لأنها ليست ابوية في الحقيقة.

وقد بين الاقتصاد السلوكي العديد من الأمثلة على لا عقلانية الأفراد في اختياراتهم الحرة ما يبرر أطروحة الدولة الأبوية، ويندرج ضمنها دورها التوجيهي للقطاع الخاص لتعظيم رفاه المجتمع. ويسمى الدور الإرشادي أي إيصال المعلومات الكافية، إلى الافراد، وتحذيرهم من المخاطر وتبصيرهم بالفرص الطيبة، ابوية سهلة Soft Paternalism ؛ أما إرغامهم على أمر لصالحهم، او القيام به نيابة عنهم، فهو الأبوية الصعبة Hard Paternalism. وتسمى ضعيفة أو قوية إن كانت الإجراءات بقناعة أو عدم قناعة الأفراد على التوالي (Stanford, 2020). وأرى أن الدولة التنموية في شرق آسيا هي عضوية ابوية ؛ وكذلك دولة الرفاه الإسكندنافية.

والصنف الآخر هو الدولة الاحتكارية Monoplist State والتي كانت صفة للدولة " السيئة"، إذ نشأت عن حرب واحتلال، او هيمنة مجموعة تستخدم الدولة والحكومة لخدمتها. أي أن الهيمنة السياسية أدت إلى توزيع مجحف للثروة والدخل. هي حكومة قلة من الأثرياء أو فئة صغيرة تمكنت من عوامل الإخضاع السياسي. وينسب المفهوم إلى المدرسة الإيطالية في المالية العامة، لنقد الحكومات والتشكيك في وجهة أطروحة ولادة الدولة عن



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

عقد اجتماعي اختياري، والتي سبقت منهج الاقتصاد السلوكي في نزع صفة الحياد والنزاهة عن الحكومة والبيروقراطية.

وظائف الحكومة واقتصاد السوق والملكية الخاصة

على فرض ان نظام السوق يعمل بطريقة تقود إلى أمثل تخصيص للموارد بشروط Pareto، التكاليف الحدية تساوي أسعار المنتجات، وعوائد عناصر الإنتاج تساوي قيم إنتاجياتها الحدية، وتتناسب المنافع الحدية للمستهلكين مع اسعار السلع لتكون منافعهم الكلية عند إقصائها مع مراعاة قيد الدخل... وهكذا، في هذا النظام المتصور نظريا ينحسر دور الدولة إلى نطاق محدود. لتقتصر مهامها على الوظائف التي لا يستطيع السوق أداءها، مثل الدفاع؛ والسيطرة على عرض النقد؛ وفرض القانون؛ والبنى التحتية؛ ... وما إلى ذلك. صحيح توجد كثير من الخدمات يمكن لنظام السوق، الملكية الخاصة التي تستهدف أو لا تستهدف الربح، تجهيزها مثل التعليم الأساسي، والطرق، والصحة وغيرها، لكن ليس بالكمية الكافية ولا على نحو يرضي احتياجات المجتمع والافراد ولا بالكفاءة المطلوبة. لأن عناصر الامثلية والكفاءة ليست متحققة مثلما هي في إنتاج سلع الاستهلاك الخاصة الاعتيادية. إن المنافسة التامة؛ والمعلومات الكاملة؛ والحركية غير المقيدة بالمرّة للموارد؛ والعدد الكبير، لا نهائي نظريا، للمستهلكين والمنتجين، وانتفاء تركيز السوق؛ وكذلك، وهو المهم، عدم وجود آثار تنتشر من الانتاج والاستهلاك تؤدي إلى انحراف تكاليف وعوائد المجتمع عن التكاليف والعوائد الخاصة. تلك هي الشروط المفترضة لأمثلية، او كفاءة، Pareto التي إن توفرت تجعل السوق والملكية الخاصة أفضل من القطاع العام، وهذه لا يمكن ان توجد، جميعها، في أغلب خدمات التعليم والصحة والبنى التحتية وسواها من التي يتساءل البعض لماذا لا تُترك للمجال الخاص. وعند غياب واحد أو أكثر من تلك الشروط تسمى النتيجة فشل السوق Market Failure ويصبح من الأفضل إحالة المهمة للقطاع العام كي تُنتج وتجهز منه بأمثلية او قريبا منها؛ أو تتدخل الحكومة بأدوات الضريبة



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

والإعانة والغرامة وتقديم الضمانات أو منع الانتاج لتصحيح الخلل، وهكذا يتسع نطاق المالية العامة والتنظيم الحكومي للاقتصاد.

يعتمد نظام السوق على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج، حيازتها واستعمالها والتصرف بها بيعا وتأجيرا وإعارة وغير ذلك؛ وأن تكون السلع والخدمات التي تنتج بتلك الموارد قابلة للبيع والشرء في السوق. والسلع والخدمات التي لا تتوافر على تلك الشروط بوسائل إنتاجها أو إستهلاكها لا يمكن لنظام السوق والقطاع الخاص أن يتولاها مثل الدفاع وفرض القانون وما إليها، فهي لا سوقية بطبيعتها. ومن جهة اخرى عملية التبادل غاية في الأهمية لعمل نظام السوق والتي تتطلب تأكيدا بأن البائع يملك ما يبيع والمشتري يعرف ما هي حقوق الملكية التي إنتقلت إليه بالشرء وضمانات بحماية تلك الحقوق. والحكومة هي التي تخلق حقوق الملكية، بالمعنى القانوني، وتعريفها بمنتهى الوضوح وتستطيع فرض العقود Contracts على الأطراف المشتركة بعمليات التبادل وعلاقات العمل وهي التي تقيم نظام فرض القانون والمحاكم، وهذه الخدمات أنصع مثال للسلع العامة، لأن الحكومة فقط من يستطيع إنتاجها. ولا يقتصر هذا الدور الحكومي على الاقتصاد بل تنظيم الحياة الاجتماعية بقواعد تصوغها وتقرضها بقوة القانون.

والحكومة بماليتها العامة تتولى التأمين ضد الكوارث الطبيعية، مثل الأعاصير والعواصف والفيضانات، تقدم تعويضات للمتضررين أو إعانات لشركات التأمين الخاصة، وتقيم السدود لهذا الغرض. والحكومات المعاصرة، تتعهد ضمنا بالتأمين ضد كوارث اقتصاد السوق كما حصل في الازمة المالية للقروض العقارية 2007-2009، والتي كانت أعباؤها كبيرة على موازنات الدول المتقدمة. والتأمين ضد البطالة، والتأمين الصحي في بعض الدول بديلا عن تقديم مباشر للخدمات الصحية من القطاع العام، وأنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد، والحد الأدنى للدخل الاسري، وتقديم ضمانات للقروض العقارية أو تقديمها مباشرة من مصارف حكومية ممولة من الموازنة



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

العامّة، تلك أنشطة لا يمكن للقطاع الخاص ادائها، تضاف إليها أنشطة صناعية ذات استخدامات معينة، ومهام للتطوير التكنولوجي (Ulbrich, PP 7-10).

ثم تأتي مسألة العدالة Equity لأن نظام السوق، والملكية الخاصة، يمكن أن يؤدي إلى توزيع للثروة والدخل شديد التفاوت، بحيث تعجز فئة من السكان حتى عن الضروريات، فضلاً عن العواقب السياسية والاجتماعية الوخيمة لتوزيع متطرف للثروة والدخل، بحيث تُنقَض مقومات البيئة المناسبة لسلامة أداء الاقتصاد الوطني. ونظام السوق لا ينصف الفقراء بل يتحيز لأصناف من السلع والخدمات ووسائل إشباع الحاجات بتكاليف لا تتناسب الفقراء، في السكن والخدمات الصحية والنقل ... وغيرها. ولولا الصحة العامة، وإعانة الحكومات للسكن والنقل العام، ومساعدات الغذاء والاهتمام بالضعفاء لأصبحت حياة الفقراء محنة إن كانت ممكنة في كثير من الدول.

مما تقدم أنفاً لاحظنا في اقتصاد السوق والملكية الخاصة، أو الاقتصاد المختلط على رأي البعض، ثمة أنشطة لا يمكن القيام بها إلا من القطاع العام وهي وظيفة حصرية للمالية العامة، وأخرى يستطيع القطاع الخاص مزاولتها ولا توجد أسباب لاضطلاع الحكومة بها، وثالثة قد يتولاها القطاع العام أو الخاص، استناداً إلى تحليل واجتهاد، مع أثر لميل النظام السياسي نحو المنحى الجمعي أو الليبرالية الكلاسيكية وما بينهما. يسمى الصنف الأول السلع العامة الصرفة Pure Public Goods، والصنف الثاني السلع الخاصة الصرفة، والثالث السلع المختلطة. والخدمات والأغراض التي تتجه إليها التحويلات مشمولة ضمن مفهوم السلع في هذا السياق النظري.

والخواص الأساسية للسلع العامة الصرفة، مثل خدمات تنقية الهواء أو الدفاع والأمن، عدم الاستبعاد Non-excludable أي لا يمكن استثناء أحد عن الانتفاع منها، ولا هي تنافسية، تزاممية، Rivalry لأن انتفاع الفرد أو شركة من الهواء النقي لا يقلل من فرصة الآخرين وبذلك يتعذر فرض حقوق ملكية للهواء المنقى بنفقات حماية البيئة أو الشعور بالأمن من نفقات الدفاع، لأن حقوق الملكية تعني، كما تقدم، الحيازة والاستعمال والتصرف ثم



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

البيع والشراء، وهذه غير ممكنة هنا. وقرار الانتاج، الكم والنوعية، جمعي Collective بطبيعته وبذلك لا يستطيع القطاع الخاص الاضطلاع بتجهيز السلع العامة الصرفة. وطالما يتعذر الاستبعاد، أي الاقتصار على من يدفع، في استهلاك هذا الصنف من السلع يصبح من غير الممكن استيفاء تكاليفها بالبيع ولذلك تمول بالضرائب. والسلع الخاصة الصرفة خصائصها على العكس من السلع العامة إذ الاستبعاد ممكن ولذلك يقتصر الانتفاع منها على المشتري المستعد للدفع وهي تنافسية بطبيعتها. ولذا تقتزن السلع الخاصة الصرفة بحقوق الملكية بكافة مدلولاتها (Baily, op.cit, PP37-44). أما السلع المختلطة فتتضمن عناصر من الصنفين أي لا تجتمع فيها او تنتفي خاصيتي الاستبعاد والتنافس معا. وعندما تنتفي خاصية الاستبعاد مع بقاء التنافس يتولى القطاع العام هذه السلعة المختلطة، اما ان كان الاستبعاد ممكنا مع إنتفاء التنافس فهي ممكنة للقطاع الخاص.

جدل التصور الفكري للدولة في الاقتصاد المعاصر

الدولة وقطاعها العام جزء لا ينفصل من النظام (Order) الاقتصادي - الاجتماعي متعدد الأوجه، كما يرى Musgrave، واتفق معه. ويضيف بأن السوق والمبادلات الفردية كفوءة في عالم السلع الخاصة؛ لكن الشراكة الاجتماعية تتضمن خارجيات لا يناسبها السوق فتتولاها الدولة بكفاءة. وهو لا يرى دور القطاع العام انحرافا عن "النظام الطبيعي" للأسواق الخاصة بل هو صالح وأسلوب طبيعي في التصدي لمنظومة مختلفة من المشكلات، وإن "اليد الظاهرة" لعمليات الموازنة العامة ليست أقل طبيعية من اليد الخفية للسوق (Buchanan, and Musgrave, 1999, PP32-33). وينسجم Musgrave في اطروحته البليغة هذه تماما مع التقاليد الكاميرالية Cameralist لألمانيا وأوروبا الوسطى. واختلف معه، فقط، في تفسير الدور الحكومي والقطاع العام بمفهوم الخارجية Externalities وهي مسألة جزئية عندما تُعرض على فهمه الصائب بأن الحكومة وقطاعها العام مكون طبيعي للنظام الشامل.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraquieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

ويظهر الفشل، ليعالج، في السوق والحكومة وكلاهما يُسهمان بالضروري والتكميلي للوجود الاجتماعي المشترك الذي لا يستقيم فقط مع معيار Pareto للكفاءة لأن العدالة التوزيعية وموازنة حقوق وواجبات الأفراد ضرورية للمجتمع الصالح. لقد اتخذت وقائع التعثر في تنفيذ برامج الأنفاق العام وفق أهدافها المعلنة، وصعوبة ضبط التكاليف، حجبا لتقييد الأنفاق وتقليص الحكومة كي لا تتعدى حدود التعريف الكلاسيكي لوظائفها في القرن التاسع عشر. وتأتي أكثر المشكلات من صعوبة السيطرة على ميدان الأنفاق: في التأمين الصحي، مثلا، سيعتمد الأمر على طالبي الخدمات الصحية والعلاجية وتقديرهم لمدى حاجتهم إليها والجهات التي قدمتها، وفي النهاية تتحمل الموازنة العامة نفقات مجموعها حصيلة سلوك أفراد المجتمع المشمول بالتأمين وبأبغى الخدمات بدوافع كسب الدخل أو تحقيق أرباح. وإن حاولت السلطات أحكام الرقابة على تلك العملية المعقدة تُضاف تكاليف أُزِيد من الخفض المتوقع للأنفاق نتيجة الرقابة. وتحصل، أيضا تجاوزات في رعاية الفقراء أو ذوي الاحتياجات أذ تذهب بعض الأموال لغير المستحقين؛ وعند تقديم إعانات للمنتجين يشار إلى تزوير أو تلاعب يرفع التكاليف فوق المقدار الضروري للهدف المنشود؛ ولا يستبعد تهريب الأدوية أو السلع الاستهلاكية المعانة خارج الحدود أو بيعها في السوق الموازية لفئة من السكان الفقراء أو فئة الدخل المنخفض. والتلاعب في عقود المشتريات الحكومية ومقاولات المشاريع العامة من المشكلات التي كانت سببا رئيسا في الفشل الحكومي. ونرى ان القطاع الخاص والدوافع الفردية كانت دائما طرفا فاعلا في وقائع الفساد والفشل وأهمها عقود التجهيزات ومشاريع البنى التحتية. والمشكلة ليست في تفوق السوق والملكية الخاصة على الحكومة، إنما تجري المبادلات في النشاط الخاص بين طرفين متكافئين في الدفاع عن المصالح وتعظيم المنافع؛ بينما في النشاط الحكومي تجري التعاقدات والمبادلات بين وكيل عن المصلحة العامة من جهة وأصيل في تبني مصالحه الفردية أو الخاصة من جهة ثانية. كما ان التشريعات المالية وإعداد وإقرار الموازنات يكتنفها الكثير من خروقات المصالح الحزبية والانتخابية والتدافع بين المناطق والوزارات.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

توجد منظمات، وحدات إنتاجية، في القطاع الخاص والحكومي تقوم بنفس النشاط الانتاجي في التعليم والصحة والكهرباء، ومن الممكن المقارنة بينها لتقييم الأداء. في توليد الكهرباء، مثلا، تكون المقارنة أسهل لأن الإنتاج يقارن بنفس وحدات القياس. أما في التعليم والصحة فقد تختلف نوعية الخدمة لنفس الصنف من التعليم والعلاج. ومن المعروف أن القطاع العام مقيد، في الغالب، بضوابط حقوقية وإنسانية ويستجيب لدوافع سياسية واجتماعية في تشغيل القوى العاملة فتكون تكاليف العمل أعلى في المنظمات الحكومية من نظيرتها الخاصة. ويشار إلى أنظمة الرواتب والأجور في القطاع العام التي توصف بضعف العلاقة مع الجهد الفعلي ولا تتضمن تحفيزا كافيا لرفع الانتاجية والابتكار. ولأن المنظمات الحكومية لا تستهدف الربح ولا تخشى المنافسة والخسارة نادرا ما تجد بدائل معيارية لتنظيم النشاط بما يضمن الكفاءة. ومع ذلك تجد في العالم الكثير من الأمثلة لمستويات أداء عالية للقطاع العام في الصحة والتعليم والكهرباء والمياه ... وسواها (Stiglitz and Rosengard, op.cit., -217) PP 215). ليس من السهل قياس الانتاجية في الأمن والدفاع والإدارة الحكومية الصرفة، غير ان تحليل وتقييم الأداء وتحسينه يبقى ضمن الممكن، ربما بأوضاع سياسية ملائمة أو عندما تقتضيه مصالح المجموعة الحاكمة.

تبقى السلع والخدمات العامة مثل الأمن والدفاع والقضاء ... وعموم الاستهلاك الجماعي والخدمات المرتبطة بالوظائف السيادية للدولة تتولاها الحكومة. ويدور النقاش حول الانتاج ام التجهيز بالشراء والتعاقد مع القطاع الخاص. في الولايات المتحدة الأمريكية ودول متقدمة أخرى تعتمد الحكومات على القطاع الخاص في إنتاج اسلحة وتقنيات معقدة للدفاع وحتى تخصيص اليورانيوم؛ وخدمات العلاج ينتجها القطاع الخاص وتتفق عليها الحكومة بنظام التأمين الصحي. لكن في الدول النامية يصعب التنسيق بين إنتاج خاص للسلع واستخدام عمومي لها. ويرى البعض أن الدولة ليست ملزمة بإنتاج السلع العامة إذ يمكن للقطاع الخاص تقديمها بضرائب وإعانات مناسبة، وليس من المعلوم هل ينبغي للقطاع العام إنتاج السلع شبه العامة أم توكل للقطاع الخاص؛ وعندما يفشل السوق والقطاع الخاص لا يعني استبعاد الفشل الحكومي. وتعتمد المفاضلة بين السوق والحكومة اختيار الفشل



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الأقل أي مقارنة الكلفة المحتملة للانحراف عن الكفاءة. وتوجد دلائل موضوعية كافية لمعرفة السبيل المناسبة لإنتاج السلع والخدمات العامة أو الخاصة أو شبه العامة التي تقوم الحكومة بتوفيرها. وقد يحمل ذلك الاستنتاج على أن مسألة الاختيار مشروطة بظرفها وخصائص المجتمع والدولة بما في ذلك مرحلة التطور الاقتصادي ونظام الاقتصاد، ويرى البعض أن تصرفات الحكومة الفاضلة ليست مثلى بالضرورة، أو لا ينبغي الإنطلاق من ان الحكومة مثالية بل توجد الكثير من الدلائل على سلوك حكومي سيء منغمس في الرشا والفساد المالي وتقصي الربح. وتتسجم هذه الملاحظات مع موقف Buchanan الذي ذهب ابعده في ستينات القرن العشرين بأن فرضية المستبد الخير، أو الحكومة الفاضلة، مضللة تقود إلى بناء نظري لا مصداقية له في الواقع، وأكد فشل الحكومة في المالية العامة. ولا تختلف هذه التصورات جوهريا عن إطروحة آدم سميث في الدور الحكومي الذي اراده محدودا وحثّ على تقييد الأنفاق.

ويلاحظ ان شعار الحكومة الصغيرة Small Government الذي لقي قبولا لدى اوساط الأعمال، املا في خفض الضرائب، مع تصاعد حجم الإنفاق نسبة إلى الناتج المحلي بعد عام 1970 في الدول المتقدمة. ومن الواضح ان تقليص الإنفاق، إن إتحت له الإمكانية السياسية، لا يطال السلع العامة الصرفة إنما يكون على حساب نفقات الرفاه المنصفة للفقراء والمساندة للعدالة التوزيعية، ولا يخفى ان زيادة الإنفاق في المدة آفا قد ارتبطت بتوسع الضمان الاجتماعي والذي لا رجعة عنه إضافة على تزايد نسبة كبار السن من مجموع السكان، ثم اضيفت إليها آثار الازمة المالية للقروض العقارية وبعدها جائحة كورونا.

توقع Wagner بأن عملية التطور الحضاري تُوسّع نطاق الاكتراث بالاعتبارات الثقافية، القيم والمعايير الناظمة للحياة الاجتماعية، والرفاه، ما يتطلب المزيد من العناية بالتوزيع والسياسة الاجتماعية. ويضيف عامل تغير موازين القوة السياسية والمواقف الاجتماعية أو توجهات الأفراد في الشؤون العامة. تلك العوامل بمجموعها تقدم



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

مشروعية كاملة في نظر Musgrave لتفنيذ الرأي الآخر الذي يرى الحكومة وحش اسطوري Leviathan، وان نمو الأنفاق الحكومي يفسر بالمصالح الخاصة للحكومة وجهازها البيروقراطي، والتضليل بشأن التكاليف الحقيقية لتمويله Fiscal Illusion. وهو لا يؤيد، ايضا، بان الأغلبية تقود دائما إلى تزايد الإنفاق الحكومي لأنها تتسجم حول اختيار الناخب الوسيط، بل أنها قد تدفع نحو الاتجاه الآخر، وربما يقصد النموذج الثنائي حيث تتردد الأغلبية حول الوسط بين يساره ويمينه.

مثل هذه الطريقة في التحليل تُقارب حجم الحكومة من زاوية المسار العام لتطور الاقتصاد الكلي والمجتمع، وليس بأدوات التحليل الاقتصادي الجزئي للكفاءة، وهو لا يصادر بان نمو الانفاق الحكومي كان امثلا والسياسات خالية من الأخطاء. بيد ان التوسع ساعد على ازدهار البنى التحتية، والتعليم العام والتأمينات الاجتماعية وهذه كلها ضرورية للاقتصاد والعيش الكريم (Buchanan and Musgrave, PP 64-75).

في المقابل يذهب Buchanan نحو تقييد النشاط الحكومي منطلقا من حد التمييز بين الدولة الحارس Protective State من جهة ودولة الوظيفة الانتاجية وتحويلات الرفاه من جهة أخرى، ليتحفظ على الدولة الثانية. ويطرح مفهوم السلع العامة Public Goods الصرفة والتي حسب تقديره لا تتطلب اكثر من 12% من الناتج المحلي الاجمالي، ويقصد ان الإنفاق الحكومي الضروري لا يتعدى هذه الفئة. لكن، كما أرى، ان مفهوم السلعة العامة بتعريفه الاقتصادي التقني لا يصلح لرسم حدود الدور الحكومي. فرغيف الخبز سلعة خاصة صرف بمعنى انه خارج وظيفة المالية العامة، لكن هذا المبدأ سيكون قاتلا لو التزمت به الحكومات، خذ على سبيل المثال العراق ايام الحصار. غير ان بوكانان لا يقصد، نهاية المطاف، الاقتصار على السلع العامة الصرفة، بل أن الإنفاق الحكومي خارج هذا النطاق بحاجة إلى تدقيق وإعادة نظر والنتيجة تشذيب وتقليص. بوكانان يرى أن إعادة توزيع الدخل مُسيئة، ويريد إدارة العملية دون تدخل السياسة، وبما انه يتحفظ على حجم الحكومة يقترح



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

خفض التحويلات. ويؤكد على تكافؤ الفرص وليس التكافؤ في نواتج عمل النظام الاقتصادي (Buchanan and Musgrave, op.cit, PP 84-89). ويشير إلى الإنفاق الحكومي على التعليم من هذه الزاوية، عموماً المساواة في الفرص دون الرفاه اقرب إلى منحى الليبرالية الكلاسيكية من ليبرالية ما بعد الكساد الكبير. ولا يعترف هذا النسق الفكري بأن التفاوت في القدرات يبقى مهما حاولت السياسات ولذا لا بد من مبدأ التكافؤ في الرفاه، كما أرى.

ثمة إرتباط بين التطور السياسي والطلب على الإنفاق الحكومي أشار إليه Musgrave في معرض تأييده لأفكار Wagner تناولته الدراسات الوضعية Positive. فمع ارتفاع متوسط دخل الناخب يرتفع الطلب، او يطالب السياسيون، برفع الإنفاق على الخدمات العامة وعلى وجه الخصوص التعليم. ويلائم هذا الاتجاه ميل الاقتصاد مع مسار التحويلات القطاعية، من الزراعة إلى الصناعة التحويلية ومنها إلى الخدمات والأنشطة عالية التكنولوجيا، نحو محتوى أعلى للتعليم في العمل. وليس هذا فقط بل ان نمو إمكانية الرفاه بالمتوسط للناخب مدعاة للإحساس بقيمة أعلى للتعليم في الحياة. ويشمل هذا التوجه الصحة والأمن وفرض القانون وخدمات افضل للمدينة ... وهكذا. ويطالب الناخبون ايضا بعدالة اجتماعية اوفر عبر إعادة توزيع الدخل، خاصة بعد أن اصبح حق المشاركة في الانتخابات شاملاً للجميع، ومنهم فئات واطئة الدخل وفقراء. ويلاحظ أن الفئات غير الفقيرة ايضا تدعم إعادة توزيع الدخل في الانتخابات، ويُفسر هذا السلوك بدافع التأمين ضد الفقر طالما هو احتمال قائم في ظل عدم التأكد على الصعيد الكلي، دورات الاعمال والأزمات ...، وفي حياة الافراد أنفسهم.

لقد تزايدت نسب التحضر كثيراً في القرن العشرين وتسارعت في العقود الأخيرة وهذه الظاهرة من بين اهم اسباب زيادة الإنفاق الحكومي ولها صلة بالعملية السياسية للمالية العامة إذ تكون مشاركة سكان المدن في الانتخابات عالية. يضاف إلى تلك العوامل تكاثر جماعات الضغط خاصة مع سهولة الاتصال وحرية التنظيم والتجمع



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

والتعبير، وتأثير الجماعات المنظمة رغم صغرها على الرأي العام. وعلى جانب ما تقدم لا تخلو دراسات المالية العامة من إشارات صارت معتادة إلى ان الوسط السياسي ومنتسبي الجهاز البيروقراطي يفضلون الإنفاق الأعلى لزيادة منافعهم ونفوذهم (Baily, op.cit, PP 75-77).

ويكشف الإستقراء، وبدرجة عالية من الانتظام، عن علاقة بين حجم الحكومة ومتوسط الناتج المحلي للفرد. ومن المعلوم ان النماذج النظرية للنمو الاقتصادي، ومقاربات التنمية الاقتصادية، وأطروحات تفسير التطور الاقتصادي، لم تُظهر ضمن طيفها الواسع أطروحة تنطلق من أن الأنفاق الحكومي هو علة تطور الإمكانيات الاقتصادية للدول. لكن المنهج الكينزي يستند الى أولوية الطلب الكلي على العرض الكلي، وأن ثمة سببية تتجه من الأول الى الثاني، ولذا ساعد على تهيئة أرضية نظرية لدعم برامج دولة الرفاه.

أواخر السبعينات إدّعت Margret Thatcher أن برامج دولة الرفاه، التي اسس لها حزب العمال بعد الحرب العالمية الثانية، كانت السبب في مشكلات الاقتصاد ونزول مكانة بريطانيا في العالم. وبأشر حزب المحافظين بيع الصناعات المؤممة وخفض نفقات التأمين الاجتماعي والتخلي عن السياسات الكينزية نحو المنهج النقودي، الذي كان ميلتون فريدمان أبرز ممثليه، وفحواه الاكتفاء بالسيطرة على التضخم بمقاومة التوسع النقدي، وحياد المالية العامة تجاه المستوى الكلي للنشاط الاقتصادي والبطالة. وقد أخذ Ronald Regan بهذا التوجه في الثمانينات وأضاف إلى نقد دولة الرفاه عوامل ذات طابع اجتماعي وسلوكي، مثل قوة الميل للشهوات في الستينات، واليسار الجديد، ومناهضة حرب فيتنام، وتجذير حركات الحقوق المدنية والدفاع عن المرأة وسواها. وسُمّي هذا التوجه نيوليبرالي Neoliberal، تمييزاً له عن ليبرالية ما بعد الكساد الكبير في الثلاثينات والأربعينات التي دعت لتوسيع الوظائف الاقتصادية للدولة وخاصة في المجال الاجتماعي، وليس اختلافاً عن الليبرالية الكلاسيكية البريطانية التي تمثّلها آدم سميث وريكاردو ومالثوس بل عودة إليها. وبعد انسحاب الاتحاد السوفيتي من شرق أوروبا وتفككه وتخلي روسيا عن الشيوعية انفردت الولايات المتحدة بالهيمنة العالمية وروجت لأيديولوجيا نيوليبرالية في النطاق الأطلسي، وأمريكا اللاتينية، والدول المتحولة عن الاشتراكية السوفيتية وبقية العالم.



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

وقد ظهرت آنذاك أفكار غريبة في بساطتها، كما لو أن الوجود البشري على هذه الأرض من ملحقات التنافس على الزعامة بين الدول الكبيرة. وقد حُسم للولايات المتحدة ليبدأ عهد جديد، خاصة وإن نهضة الصين في التسعينات لم تتبلور نتائجها، في الوعي الأمريكي للعالم، ولم تخطر في التوقعات صدمة مثل أزمة القروض العقارية. في تلك الأجواء تصور فرانسيس فوكوياما، موظف في وزارة الخارجية الأمريكية، أن الديمقراطية الليبرالية على الطراز الغربي تمثل ذروة التطور التي تتجه إليها جميع الدول وتصلها حتماً، وثمة إجماع عالمي يتكون تدريجياً نحو ذلك المآل، ما يعني أن التاريخ الذي تجلى في النزاع الأيديولوجي من قبل قد وصل نهايته في الديمقراطية الليبرالية ويقصد بها ضمناً النموذج الأمريكي (Opello, and Stephen).

أما هنتنغتون Samuel Huntington، أستاذ في هارفارد، فقد ذهب إلى أن النزاع فيما بين الدول الوطنية قد انتهى عهده بتوقف التناحر الأيديولوجي، وتفرد الولايات المتحدة الأمريكية في الهيمنة، وسوف يكون فيما بين الحضارات Civilization ويقصد الهويات الثقافية بمكوناتها الدينية والأثنية، والعبارة للدول بنطاقات جغرافية بشرية ويبدو الدين هو العامل الرئيس في ترسيمه لتلك النطاقات. ولذلك يتصور هنتنغتون أن انهيار الاتحاد السوفيتي يمثل تحولاً كبيراً في التاريخ إذ كان النزاع داخل الحضارة الغربية ذاتها ليكون بينها والحضارات الأخرى وفيما بين هذه أيضاً، ما يبيّن أن الدين ونسق القيم الحاكمة للتكوين الاجتماعي لب الحضارة بمعنى الثقافة Culture لديهم. وعند قراءة هذه الأطروحات من الوجه الآخر يستنتج أنهم توقعوا، أو تخيلوا، تناقص أهمية نظام الاقتصاد وحقوق الملكية وعدالة التوزيع في السياسة والعلاقات الدولية، والتي كانت جوهر التناحر الأيديولوجي بين الغرب والمنظومة السوفيتية، طالما قد سادت العالم أيديولوجية واحدة تفسح المجال لنزاعات أثنية ودينية كانت محجوبة سابقاً أيام الثنائية القطبية داخل الحضارة الواحدة. ويرى البعض مثل هذا الفهم الاختزالي البسيط لمستقبل العالم اكتشافاً نظرياً، وضنها آخرون خطة على خلفية شيوع نظرية المؤامرة والتي تقترض ضمناً أن البشرية جمعاء جهاز روبورتي يُبرمج من الولايات المتحدة!!!. تقلل هذه الأفكار من الدور الرئيس للدولة الوطنية، وربما ساندت العولمة ونفوذ الشركات العابرة للحدود توقع تضائل النفوذ الاقتصادي للدولة، لكنها تبقى، مع ذلك، الجهة الوحيدة المستخدمة للقوة السياسية والعسكرية وليست الحضارات.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الديمقراطية الليبرالية تعني أساسا اقتصاد السوق إلى جانب المؤسسات الديمقراطية لدى الليبراليين عموما. ويفترض التنظير النيوليبرالي أن الأسواق تنافسية وكفؤة؛ وتوصف الحكومة بعدم الكفاءة وقاصرة عن تحسين نتائج آلية السوق الذي يوزع الدخل والثروة دون تحيز، ولا يوجد سند في الاقتصاد لتوزيع أكثر عدالة في نظرهم، إنما تؤدي إعادة التوزيع إلى خفض الثروة الاجتماعية. وعندهم لا تؤثر الدورات في الاتجاه العام للنمو الاقتصادي، وكلاهما يحدد بالعوامل الحقيقية بصفة رئيسة ولذا لا تتفع سياسات إدارة الطلب أي الكينزية في تحسين الأداء (Pertram).

وطالما افضل الممكن ان يترك نظام السوق طليقا بغض النظر عن التفاوت، وتنشط المضاربات والممارسات الاحتكارية، وتجد الدعوات لتكشف المالية العامة مع انحسار النمو وتزايد البطالة من يؤيدها. نظام الاقتصاد المعاصر أعقد بكثير من توصيفه بمثل هذه الأطروحات ولا يختزل إلى آليات سوق صرفة، لأن هذه تعمل في بيئة تشريعية، ونظام عام، وضرائب، وحماية لحقوق الملكية، وضوابط للنقود والعمل المصرفي وأسواق المال، واخرى مكانية وبيئية. وثمة اختلاف في توصيف العلاقات بين العمليات الاقتصادية وتكوين الأجور والأسعار والعوائد والتكاليف. والتعددية في مناهج التنظير لا يمكن التغاضي عنها. وتشمل محاولات مصادرة الفلسفة الأخلاقية للاقتصاد في النسق الأكاديمي؛ ولا يتخلى الناس عن مساندة حق الجميع في الحياة والكرامة، وقوة هذا الحق تتغلب في النهاية على كل العقبات وتدعن لها الأحزاب والحكومات.

التأمين الاجتماعي من اجل العدالة التوزيعية

يختص هذا القسم بدراسة أهم التدابير التي تعارفت عليها الدول للعناية بالإنسان والعدالة الاجتماعية، وكانت بدايتها في العصر الحديث وأواخر القرن التاسع عشر في غرب أوروبا. واكتسبت زخما سياسيا كبيرا بعد الكساد الكبير في ثلاثينات القرن العشرين، واتسع نطاقها بعد الحرب العالمية الثانية في الدول المتقدمة، ثم حاولت الدول النامية الأخذ ببعضها قدر الإمكان.



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الإطار المفاهيمي والتعريف

تتحقق العدالة الاجتماعية عندما يتاح للأفراد تأميناً كاملاً للعيش الكريم، وهذا لا يتحقق إلا بالتكافل بين الجميع، بحيث يُعوّض الميسورين الذين حالفهم الحظ من أساءات إليهم الظروف وظلمتهم الأقدار، والنتيجة تكافؤ أفراد المجتمع في مقومات الحياة. والتأمين الاجتماعي Social insurance هو التنظيم المالي الضروري للعدالة الاجتماعية، بهذا المعنى. وعلى الصعيد العملي عبارة عن أنشطة تحويلات دخل من الموازنات المالية أو صناديق تدار لتلك الغايات، وتأمين متطلبات حياة الناس في اوضاع تنسم بعدم التأكد أو عدم القدرة على كسب الدخل. وتستخدم مفردات متقاربة المعنى للتعبير عن تلك الأنشطة، التأمينات الاجتماعية Social Insurance، والامن الاجتماعي Social Security أو الحماية الاجتماعية، ودولة الرفاه Social Welfare . وهي غالباً، مرادفات لنفس المعنى؛ ويرى Grossekkettler دولة الرفاه هي الاوسع في المعنى من الامن الاجتماعي، وهذا اشمل من التأمينات الاجتماعية وهي محور دولة الرفاه التي عرفت في الغرب الأوربي ثم في بقية الدول المتقدمة (Grossekkettler, P323). لكن لا يوجد اتفاق على هذه التراتبية في مضمون المفردات التي يراها غروسكتر؛ فمثلاً، ستكلتز وروسنغارد يفهمان أن التأمينات الاجتماعية اوسع في تعريفها من الأمن الاجتماعي الذي ينصرف إلى المدفوعات لكبار السن والمعاقين في المقام الأول (stiglitz and Rosengard, op.cit, P 470). وهو المكون الرئيس لبرنامج التأمينات الاجتماعية الذي اعتمد في الولايات المتحدة الامريكية عام 1935 و تضاعف أربع مرات في القيمة الحقيقية بين عامي 1970 و 2009. وتشير الأدبيات إلى تعريف Briggs، من بريطانيا في أربعينات القرن العشرين، لدولة الرفاه بأنها " تستخدم السلطة المنظمة، بالسياسة والإدارة، في سعيها لتعديل عمل قوى السوق في ثلاثة اتجاهات على الأقل، أولاً ، ضمان دخل أدنى للأفراد والأسر بغض النظر عن القيمة السوقية لملكيتهم؛ وثانياً، تضيق مديات عدم الأمان بتمكينهم من مواجهة الكوارث الاجتماعية مثل المرض والشيخوخة والبطالة وبخلاف ذلك تصبح حياتهم في أزمة؛ وثالثاً، ضمان حصول كافة المواطنين دون تمييز



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraquieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

لطبقتهم أو مكانتهم الاجتماعية على خدمات اجتماعية بأفضل المستويات المتاحة ضمن حدود متفق عليها". وقد ظهرت عناصر دولة الرفاه في غرب أوروبا تدريجياً منذ أواخر القرن التاسع عشر، تبادر إحدى الدول إلى تدابير في إحدى مجالات الرفاه ثم تنتقل لدول أخرى. في عام 1850 بدأت في ألمانيا، بروسيا، برامج مكافحة الأمية؛ وبين عامي 1880 و1889 تعاملت الحكومة الألمانية مع خدمات التأمين الصحي والتأمين ضد المرض، والحوادث الصناعية، والتقاعد، كما تقدم بالإشارة إلى بسمارك؛ وأخذت بريطانيا بالتأمين ضد البطالة عام 1911؛ ومخصصات مساعدة الأسرة في فرنسا عام 1932؛ في عام 1935 صار التقاعد نظاماً في بريطانيا، وفرنسا، وإيطاليا، والسويد، وكندا، والولايات المتحدة الأمريكية عندما صدر في عهد الرئيس روزفلت قانون الحماية الاجتماعية، أو الأمن الاجتماعي Social Security Act. ونظر القانون إلى التحرر من الحاجة، الفقر، والخوف بأنها حريات أساسية مثل حرية العبادة وحرية التعبير.

لقد تجاوزت نفقات التأمينات الاجتماعية 20% من الناتج المحلي الإجمالي في 17 دولة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 2017. وبالمتوسط 20% من الناتج المحلي الإجمالي لدول المنظمة عام 2019، منها للتقاعد 7.7% و12.3% للأغراض الأخرى. وفي ألمانيا كانت 21.6% من الناتج عام 1961، وصلت ذروتها 33.3% عام 1975، وتراجعت إلى 21.4% عام 1990 وبين 25% و26% منذ عام 2010، حوالي 11% للتقاعد، والباقي 15% للمهام الأخرى وأهمها منافع العوائل.

ويشمل نظام التأمين الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي: المرض والعوق؛ كبار السن ويندرج في هذا الباب التقاعد؛ الأيتام والذين فقدوا معيولهم؛ إعانات للأسر والأطفال؛ تعويضات البطالة؛ المساعدات للسكن؛ رعاية المهمشين اجتماعياً؛ الحماية الاجتماعية للبحث والتطوير؛ والحمايات الاجتماعية الأخرى. والمكون الأكبر في الإنفاق على التأمين الاجتماعي لكبار السن ثم المرض والعوق، بالمتوسط لدول الاتحاد الأوروبي والمنطقة الأوروبية.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

ومن الطبيعي اختلاف الدول في مديات تكامل أنظمة التأمينات الاجتماعية أو عناصر دولة الرفاه مثلما اختلفت في سنوات المباشرة بها. فالتقاعد، مثلا، موجود في كل الدول لكنه يقتصر في بعضها على منتسبي الدولة، وفئات من العاملين في القطاع الخاص وفي أخرى يشمل الجميع. كما أن التحويلات للأسر قد تقتصر على القليل من الدخل لأشدها فقرا، أو تستلم الأسر التي ينخفض دخلها عن مقدار معين نسبة إلى الوسيط تحويلات كافية لضمان معيشة كريمة. ولا شك أن التأمينات الاجتماعية تتطلب تمويلا سخيا، ولذلك صارت المساهمات الاجتماعية، من العاملين وارباب العمل، مكونا أساسيا في النظام الضريبي، أو تمويلها الحكومة بضرائب تصاعدية على الأغلب فهي ليست عطية من مصدر مجهول.

التفسير النظري

في الاقتصاد يحلل السلوك البشري بدلالة عدد من المكونات المستقلة ذاتيا autonomous للمجتمع وهي على الأكثر: الفرد، أو الأسرة، السوق، والدولة. ولا يخرج عن هذا الإطار تحليل التأمينات الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخل، وشبكات الحماية الاجتماعية Social Safety net وظاهرة دولة الرفاه في العصر الحديث، وصلة ذلك كله بالمالية العامة والإنفاق الحكومي. وثمة حاجة للحفاظ على تماسك الكيان الاجتماعي والسلم الأهلي ووحدة الدولة، في مجتمع طبقي وربما مع تعددية أثنية، تجعله عرضة للتمزق نتيجة التفاوت الحاد في وسائل العيش، والحرمان إلى جانب الغنى والترف.

ومن اسباب قيام الدولة بمهمة التأمينات الاجتماعية فشل السوق في الاستجابة بتكاليف واطئة لرغبة الأفراد في التأمين ضد مختلف المخاطر المرتبطة بالعمل والشيخوخة والمرض، ربما تتبالغ الشركات في تقديرها للمخاطر فترفع أثمان المشاركة في النظام فلا تحصل على زبائن، مع تدخل سلوكيات عدم الاكتراث الأخلاقي، من جهة الالتزام بالضوابط وصدق التعامل، ومحاولات الانتفاع غير المشروع، واختلاف المعلومات بين طرفي النظام. بينما



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

تستطيع الحكومة فرض النظام على الجميع والتمكن من تمويله، ويبدو هذا التفسير ناقصا على الأقل لأن التأمينات الاجتماعية لا تقتصر على القادرين على العمل وكسب الدخل بل، وهو المهم، الضعفاء والمرضى والمعاقين والفقراء على نحو دائم. المجتمع لا بد أن يعوض من وجدوا أنفسهم في وضع صعب ما كانوا سببا فيه ولا يستطيعون له صرفا. ولدوا بقدرات واطئة وفي أسر فقيرة فهم محرومون من تكافؤ الفرص، في تكوينهم ونشأتهم، وقسوة أقدارهم.

وتفسر التأمينات الاجتماعية بانها ترتيبات للحفاظ على النظام السياسي باجتذاب قطاعات من المجتمع بعيدا عن المعارضة. ويستند أصحاب هذا الرأي إلى سياسات بسمارك الاجتماعية، في ألمانيا، لامتصاص زخم الحركات الاشتراكية، ودليلهم أن بريطانيا كانت أكثر تطورا ومع ذلك أخذت بالسياسات الاجتماعية بعد ألمانيا وتبنت نموذجها، لأن بريطانيا لم تشهد حركات عمالية تتحدى النظام السياسي كما شهدتها ألمانيا. ويذكر بعض المؤرخين ان قوانين حمورابي، في القرن الثامن عشر قبل الميلاد، وسياساته الاجتماعية كانت بهدف الحفاظ على تماسك الشعب تحت قيادته؛ ودَّكر الأسباب الموجبة في خاتمة مدونته القانونية " ...توفير الأمن والسعادة للسكان ... العدالة وإحقاق الحق لكل مظلوم... " واذاف ايضا أن كل فرد في إمبراطوريته يقف أمام المسلة، أي النصب الذي كتبت عليه المدونة، ليجد الحل الشافي لمشكلته، أي أن القوانين تغنيه عن الحاجة إلى التمرد أو التماس سبب غيرها لنيل حقه. وقد اورد Grossektler خلاصة دراسات لعلماء الطبيعة تفيد أن قوام التعاطف الإنساني غرائز مبرمجة في التكوين الجيني مسؤولة عن سلوك البشر في التعاون وتوخي السلام، الذي يتطلب الغيرية والإيثار، إلى جانب الاعتراف للآخرين بحقوق التملك وحمايتها (Grossektler, PP 326-335)، وفي نفس الوقت الاستعداد للتنازل عن جزء من الملكية من اجل السلام وتعزيز الاعتراف بها. والاستعداد للعناية بآخرين ومنهم الذرية ولهذه الغريزة أبعاد أخرى إيجابية في السلوك. وتوجد الكثير من الدلائل عن أفراد ارتضوا



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

تعريض حياتهم لمخاطر من بينها الموت لأجل الآخرين، ومنهم، في العراق، من احتضن بصدرة المتفجرات ليحفظ الناس من أذاها.

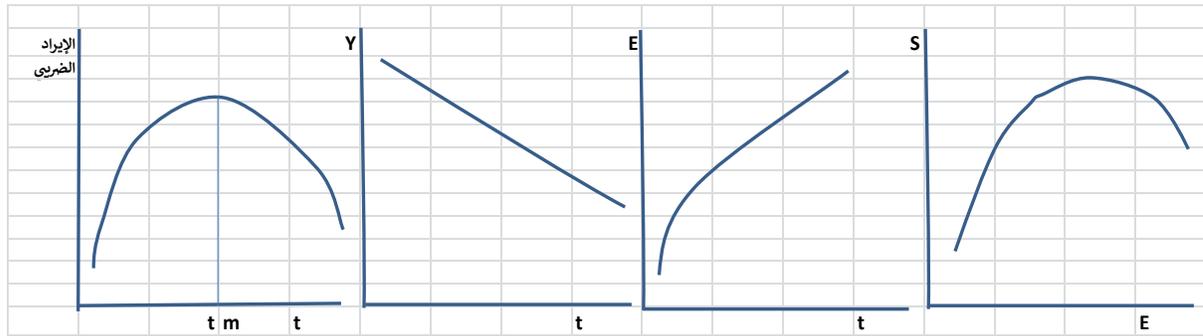
ونستعيد لهذا السياق المقاربة المنفعية لتمويل التأمينات الاجتماعية والتي أراها ذات فاعلية نظرية عالية وتتسبب إلى الاقتصادي المعروف Edgeworth عام 1897 فكرة الربط بين تناقص المنفعة الحدية للدخل والضريبة. وتساءل عن أفضل طريقة يتبعها الملك لتحصيل الضرائب التي يريد بأقل تضحية ممكنة من مواطنيه، والجواب أن يأخذ الضريبة من ذوي الدخل الأعلى كي تكون المنفعة المضحية بها أقل الممكن. وتبرر هذه الفكرة إعادة التوزيع، فلو كانت المنفعة الحدية للدخل ثابتة ومتساوية لجميع الأفراد بغض النظر عن مستويات الدخل فإن المنفعة الكلية للمجتمع بعد إعادة التوزيع لا تختلف عما كانت من قبل. أما مع تماثل دوال المنفعة وتناقص المنفعة الحدية فتكون المنفعة الكلية للمجتمع عند أقصاها مع المساواة التامة في توزيع الدخل وهو الاستمثال غير المقيد. لكن ذلك يُفضي إلى معدل حدي للضريبة 100% بعد الوصول إلى متوسط الدخل، وثمة قيد يتمثل بالحوافز الانتاجية وبهذا ينتفي الحافز لمزيد من الانتاج طالما يذهب كل الدخل إلى الضريبة. ومن هذه الزاوية، وعند إضافة حافز الانتاج لا يحقق المجتمع أقصى منفعة كلية بالمساواة التامة في توزيع الدخل إنما باختيار المزيج الأمثل بين الحافز الانتاجي والعدالة. وترتبط فكرة دالة الرفاه الاجتماعي Social Welfare Function التي تقوم على المنفعة، وإعادة التوزيع، بالاقتصادي البريطاني Jeremy Bentham (1748-1832) وقوامها أكثر الخير لأكثر الناس عددا، ولذا تُعرّف دالة الرفاه الاجتماعي البنثامية بمجموع منافع الأفراد بأوزان متساوية، فتكون لمجتمع عدد أفراد n لكل منهم دالة منفعة U للفرد i جميعا بسيطا لمنافعهم: $\sum U_i$. لكن أقصى منفعة ممكنة لمجموعهم لا تتوصل إليها السياسة المالية بالمساواة التامة لتدخل الحافز الانتاجي كما تقدم.

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

نعبر عن توزيع الدخل بمقياس جيني G ، مثلاً، والذي يشير ارتفاعه إلى تفاوت أشد والعكس صحيح، ومعامل جيني بين الصفر والواحد، وبطرح المعامل من الواحد الصحيح نحصل على مقياس للعدالة التوزيعية نسميه E . ونستحضر العلاقة بين الضريبة والدخل Y ، أيضاً، من خلال أثر الحافز، ويمكن صف العلاقة بين إعادة التوزيع وكل من معدل الضريبة t والرفاه الاجتماعي S في الشكل البياني (1):

الشكل (1)

تبسيط العلاقة بين معدل الضريبة والعدالة التوزيعية والرفاه الاجتماعي



المصدر: إعداد الباحث.

والمقصود بالضريبة، في هذا المبحث، تلك التي تفرض بهدف إعادة التوزيع، ومن جانب آخر تكافئ العلاقة بين الناتج ومعدل الضريبة علاقته بنسبة الإنفاق على التأمين الاجتماعي من الناتج المحلي على الصعيد العملي. وبلغة أخرى يتزايد الرفاه الاجتماعي مع ارتفاع نسبة ما ينفق على التأمين الاجتماعي من الناتج المحلي أو الدخل القومي إلى حد معين عند تجاوزه يتناقص ويفسر هذا الارتباط بالحافز المشار إليه وعلاقته العكسية، وربما تتراجع شدة التعلق بالعمل توكلاً على التأمين الاجتماعي.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

وينظر، إلى جانب ما تقدم، في مسألة التفاوت في بذل الجهد وتحمل المشاق، إن كان اختلاف الدخل يعزى لهذا العامل، يرى كثيرون ان المبادئ المعيارية Normative Principles ستكون هدامة إن لم تراعى قيمة الجهد والمشقة (Wagner, PP 392-393). لكن الملاحظ ان ذوي الدخل المنخفض أكثر بذلاً للجهد، وظاهرة تساوي المشقة وتفاوت الكسب واضحة أيضا. ومع ذلك يمكن، إلى حد ما، ملاحظة استحقاق الجهد في السياسات الضريبية لإعادة التوزيع عند مراعاة الوضع المهني وقطاع العمل ولا يستطيع النظام الضريبي أكثر من هذا.

بين بنثام وراولس

يرى اقتصاديون وفلاسفة أن النهج المنفعي من منظار مساواتي Egalitarian لا يعير الاهتمام الكافي لمشكلة عدم التكافؤ، ومن أبرز الأطروحات المغايرة قدمها John Rawls (1921-2002) منطلقا في الأساس من الفلسفة السياسية. ويرى أن رفاه المجتمع يعتمد فقط على أقل الافراد حظا في الرفاه. وبذا يتحسن وضع المجتمع بقدر تحسين حياة ذلك الفرد، ولا يكسب شيئا من زيادة رفاه الآخرين، وبهذا قد استبعدت المقايضة تماما بين مكاسب الأثد فقرا وسواه من أفراد المجتمع. وفي هذه الفلسفة لا تجد حضورا لمفهوم الكفاءة، بمعنى انخفاض الانتاج نتيجة إعادة التوزيع، او تكاليف التحويلات أو غيرها.

المعاملة بالمثل استنادا إلى المساواة من مبادئ نظرية راولس، وجميع السلع العامة توزع بالتساوي، إن لم يكن التوزيع غير المتكافئ نافعا للجميع بنفس الدرجة. وطالما إن المواطنين متساوون أساسا يبدا التفكير بالعدالة من حكم مسبق بان السلع المنتجة بالتعاون تقسم بالتساوي. وفي رأيه تتطلب العدالة ان ينتفع كل المواطنين من عدم التكافؤ وخاصة الأدنى دخلا. المساواة في خط الشروع، وفيما بعد، التفاوت أيا كان ينبغي أن يحسن اوضاع الجميع فردا فردا، وخاصة الذي في الوضع الأسوأ. وإذا افترضنا أن المواهب الطبيعية، أي القدرات التكوينية، والرغبة في استعمالها موزعة بالتساوي بين الأطفال، نتوقع أن منتسبي أية مهنة ينتسبون بالولادة إلى فئات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

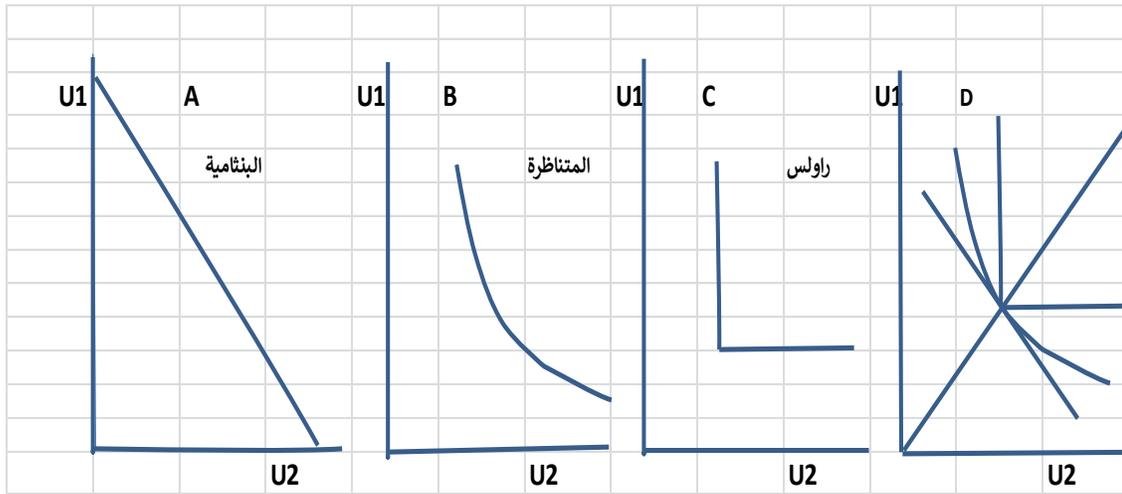
IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraquieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المجتمع الدخلية بحسب نسبها السكانية. ما دامت طبقة الولادة لا أهمية لها في المواطنة والعدالة لا ينبغي أن تسمح للأصل الطبقي ان يتحول إلى عدم تكافؤ الفرص في التعليم او عمل مهم. ويسمح مبدأ الفرق المعروف (الباحث، العدالة التوزيعية) بالتفاوت في الثروة والدخل طالما هي لمصلحة الجميع وخاصة الأقل كسبا منهما. ان مبادئ راولس لا تنته إلى المساواة التامة في توزيع الرفاه سواء بمقياس السلع أو الدخل أو المنفعة. فقد أكد المساواة التامة في السلع العامة وهي تعبير آخر عن الإنفاق الحكومي وفيما عدا ذلك إنصاف الاضعف.

الشكل رقم (2)

منحنيات سواء دالة الرفاه الاجتماعي: مقارنة مع مبدأ راولس



المصدر: إعداد الباحث. A الصيغة البنثامية، B المتناظرة، C مبدأ راولس، D الجمع بين الثلاثة نماذج.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

لكن تعريفه لتحسين الرفاه بدلالة وضع الأضعف قيّد إعادة التوزيع كي تتجه، وفق أدوات التحليل الاقتصادي، نحو المساواة بالنتيجة، وعلى الأكثر ليست مقصودة. لكن نظرية راولس المعروضة في الأدبيات المتداولة للاقتصاد المالي، على سبيل المثال، ستكلتز وهلمان، يعبر عنها المرتسم C من الشكل (2) ليكون التوزيع المطلوب نقطة التقاء الخط النازل بالخط الأفقي لأن الذهاب يمينا أو إلى الأعلى لا يعني زيادة الرفاه. فالاتجاه الأفقي يجعل الفرد الأول أقل رفاها ويصبح هو الأول بإعادة التوزيع والعكس صحيح طالما أن تحسين الرفاه الاجتماعي يتوقف، فقط، على تحسين وضع الأقل.

اتفق بأن النزعة المساواتية قوية عند راولس وهي الأبرز، لكن أطروحاته لا تقصد إعادة التوزيع وصولا إلى مساواة الأفراد في المنفعة أو الدخل، ولا أن مسافة التوزيع الفعلي عن المساواة التامة معيارا للرفاه، بل المعيار وضع الأقل انتفاعا، وبما أن هذا الأضعف موجود دائما فإن مداومة العناية به تؤدي إلى المساواة بموجب أدوات الحساب الاقتصادي. وفي التالي ندرس نموذج راولس المعروف وليس ما كان يقصده بالضبط على الصعيد الإجرائي. المرتسم A من الشكل (2) يسمى بنتامي لأن دالة الرفاه الاجتماعي تجميع للمنافع الفردية، والمقايضة على أساس التكافؤ التام بين وحدات المنفعة لجميع الأفراد بغض النظر عن التفاوت. وهذا لا يعني عدم الاكتراث بتوزيع الدخل بل أن المنفعة الحدية للدخل متناقصة وهو المبدأ الذي يركز إليه المنهج المنفعي في إعادة التوزيع والذي يحكمه معيار تعظيم مجموع المنافع. اما المرتسم الثاني B فيعبر عن التناظر في دالة الرفاه الاجتماعي، وهو الأرجح في سياسات المالية العامة ويستند إلى اختلاف تقييم وحدات المنفعة بعلاقة عكسية مع مقدارها، كما هو واضح من الرسم. أما في المرتسم C، دالة راولس، فلا يسمح منحني السواء بالمقايضة أبدا، ولذلك لا يزداد الرفاه الاجتماعي سوى عند زيادة منفعة الأقل.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

وقد جمعت الدوال الثلاث في المرتسم D بينها، في الدالة البنثامية عدد لا نهائي من التشكيلات، توزيع المنافع بين الأفراد، على خط مستقيم والذي يعني ثبات معدل الاحلال بغض النظر عن التوزيع؛ والدالة المتناظرة أيضا تشكيلات لا نهائية لنفس المستوى من الرفاه مع اختلاف معدل الاحلال حسب التوزيع. أما دلة راولس فهي نقطة واحدة.

مسائل في التأمين الاجتماعي

الدور الحكومي للتحويلات

الصدقات الطوعية لا تكفي لإزالة عوز الفقراء، على فرض أن توزيعها يجري بالتناسب مع شدة الحاجة وهو مستبعد، وليس من دليل لترجيح الكفاءة الإدارية للصدقات التطوعية مقرنة بالحكومية، لكنها ربما تقدم بتعاطف لا نتوقعه، عادة، من موظف الخدمة العامة. وفي الجانب الحكومي ثمة عوامل سلبية، أيضا، فقد لا يتمكن موظفو الدوائر المعنية من تقدير وتوزيع المبالغ بالتناسب مع العوز أو إزالته بسبب الافتقار إلى المعلومات الدقيقة. وقد يوصف موظفو الحكومة بتدني الحوافز لديهم لمعالجة أوضاع الفقراء حتى مع توفر معلومات كافية. فاعلية العمليات الاجتماعية ومنها، مكافحة الفقر، تعتمد على الاهتمامات والمصالح والجهود المبذولة، وتتوقف النتيجة الطيبة على التعاطف والحماس، أما حياد المشاعر إزاء معاناة ذوي الاحتياجات الملحة، والكسل والتراخي، فهذه كانت دائما تقلل من فاعلية الموارد المخصصة، وحتى النتائج السياسية التي تتوخاها الحكومات من تلك البرامج. وإلى جانب ذلك، أيضا، تساؤلات حول الاستحقاق إذ يرى البعض، أن برامج إعادة توزيع الدخل تأمين ضد الفقر نتيجة عوامل خارج إرادة الفقراء وقدراتهم وبخلافه يتسبب في تدني الكفاءة الاقتصادية عندما يتخذ ملجأ للتهرب من العمل وتحمل مشاقه، وتحفظ على هذا الطرح ليس لمنطلق مبدئي ولكن لصعوبة



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

التحري والتمييز بين فقير وآخر. وقد يخطئ التحري في تمييز المستحق من بين الفقراء استناداً إلى ذلك المعيار، أو يتخذ ذريعة لمواقف عدوانية تجاه المظلومين بدعوى أنهم كسالى.

يشار إلى أن دولة الرفاه تؤدي إلى تكوين مجموعتين من ذوي المصالح في إدامة الفقر والاعتماد على الإعانات: الأولى من مقدمي الخدمات والمسؤولين في الدولة عن تخصيص المبالغ والإشراف؛ والثانية الزبائن المنتفعين من الخدمات أنفسهم. ويرد هذا التوصيف بشكل خاص على نظام التأمين الصحي حيث تقدم الخدمات من القطاع الخاص والحكومة تسدد أثمان الخدمات وتذكر التقارير عن مبالغت في طلب العلاج واثمان الخدمات. وعندما تختار الحكومة تجهيز الخدمات العامة من القطاع الخاص فهذه الطريقة مثالبها كما هو معروف في المشتريات عقود التجهيزات ومقاولات المشاريع. وهي لا تخص قطاع بعينه بل مشكلة التعامل، أو التبادل، بين طرفين أحدهما يمثل المصلحة الخاصة والثاني وكيل عن مصلحة المجتمع. وهنا يظهر عدم تناظر المعلومات بين مقدمي الخدمات والمستفيدين من جهة والجهاز الحكومي المسؤول من جهة ثانية حتى على فرض نزاهته التامة إضافة على خيانة الوكيل للأصيل.

نلتفت إلى إعادة توزيع الدخل بالتحويلات المقدمة للأسر الفقيرة والعاطلين عن العمل وسواهم، وإن التحويلات من الأغنياء للفقراء على مبدأ معاملة المتماثلين بالمثل، حسب النظرية المعيارية لإعادة التوزيع. تؤخذ نفس الضريبة من الأغنياء بنفس المستوى من الدخل، ويستلم الفقراء إعانة بالتناسب مع فجوة الدخل أو بمقدارها. وعلى الصعيد العملي لا يوجد، على الاغلب، برنامج وحيد في الدولة لإعادة توزيع الدخل وفق تلك المبادئ المعيارية. بل ربما هي برامج وسياسات تتعامل مع فئات من المواطنين ذوي الدخل المنخفض والفقراء. ولأن إعادة توزيع الدخل قد لا تقتصر على الحكومة المركزية تختلف، نفس الفئات، بهذه الدرجة أو تلك، في تحمل أعباء إعادة التوزيع أو الانتفاع منها في الدولة الفدرالية. وتتدخل عوامل أخرى في الاختلاف منها بين الأجراء والعاملين لحسابهم



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الخاص، والعمر، وخصائص أخرى. وتؤثر جماعات المصالح ومع كل منهم سياسيون في إعادة التوزيع وتفاوت ارتفاع الفئات المقصودة من خلال تنافس بين تحالفات عمودية على رأسها سياسيون، إضافة على تأثير الفئات العريضة للدخل والثروة ولهم من يمثلهم. كانت لسياسات الإنقاذ التي زاولتها الحكومات في الازمة المالية للقرض العقاري نتائج لا يستهان بها في إعادة توزيع الدخل والثروة فالمبالغ التي حولت للشركات الخاسرة قد انتفع منها العاملون في تلك الشركات وحملة الاسهم ايضا، ولا يستبعد فعل جماعات المصالح في قرارات من هذا النوع (Wagner, op.cit, PP 395-403). ويفهم من هذه الوقائع إن إعادة توزيع الدخل لا تنحصر بالتحويلات المعتادة إلى فئات التأمينات الاجتماعية بل لها قنوات من مختلف أبواب الموازنة المالية، والعديد من الفئات لديها وسائل للنفذ إلى صناعة القرار. كما أن الصورة التجميعية الإحصائية لتوزيع الدخل في بضعة فئات تخفي وراءها الكثير، الذي يستحق الدراسة. هي عملية اجتماعية - سياسية معقدة يصعب ترميها دون التوضيح بجزء مهم من الحقيقة، ومن هذا الجانب تبرز الأهمية الكبيرة للدراسات التجريبية المتحررة من الأحكام المسبقة.

مساهمات الضمان الاجتماعي

تعد مساهمات الضمان الاجتماعي Social Security Contribution من أصناف الضرائب على الدخل رغم اختصاصها بغرض محدد، فهي مدفوعات من العاملين وأرباب العمل، والعاملين لحسابهم الخاص، للضمان. وقد تبلغ ربع الإيراد الضريبي وأكثر في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وأزيد عند اقتصارها على دول الاتحاد الأوروبي. وهي أقرب إلى أنظمة صناديق التقاعد منها إلى الضرائب التي لا تتضمن إلزاما على الحكومة لأنفاقها في مجال دون غيره أو تقديم هذا الصنف أو ذاك من الخدمات. ولذا، قد لا تتضمنها مجملات بيانات الضرائب بعض الأحيان، ورغم شيوعها لكن بعض الدول لا تعتمدها نظاما لتغطية تكاليف التأمينات الاجتماعية مثل استراليا ونيوزيلاندا كليا، وفي الدانيمارك تقتصر على نطاق محدود؛ وتطورت في تركيا



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

من 14% من مجموع الضرائب عام 1980 إلى 27% عام 2013 ؛ بينما في اسبانيا تراجعت من 45% إلى 35% لنفس المدة. وقد استحدثت أصلا لأداء وظائف الرفاه الاجتماعي في الدولة المعاصرة: الصحة، والتقاعد، وتعويضات البطالة، والعوق ، ... وسواها. وتضمن انتظام تدفق الدخل في دورة الحياة؛ والتأمين ضد المخاطر الاجتماعية. وأساس هذه الضرائب دخل العمل، وليس الدخل على سعته، ومعدل المساهمات تناسبها ولها حد أدنى وسقف لا تتعداه. ورغم انها تدفع من العاملين وارباب العمل لكن المآل الأخير لعبئها تتولاه عوامل عديدة بتفاعل معقد. وخوفا من الأثر السلبي لمساهمات ارباب العمل في الحماية الاجتماعية، والتي تسمى احينا ضرائب قوائم الأجور Payroll taxes، على التشغيل والنشاط الانتاجي تتجه الحكومات لتقليل مساهماتهم وتعويضها من مصادر أخرى. ومثل بقية الضرائب لم تنته الأبحاث إلى إجابة مستقرة عن الوقوعات الفعلية لهذه الضرائب ومن يتحمل عبئها في النهاية، وآثارها الاقتصادية. أو على الأقل كيف يستجيب الطلب على القوى العاملة او عرضها لهذه المساهمات وعندما يتغير توزيعها بين العمال وارباب العمل او تمويل من مصادر ضريبية أخرى.

في اوربا تمويل أكثر من نصف تكاليف برامج الأنفاق الاجتماعي من مساهمات الضمان الاجتماعي، ومن الضروري الانتباه إلى عدم وجود علاقة بين توجه الدولة نحو الرفاه والعدالة الاجتماعية، من جهة، والحجم النسبي لمساهمات الضمان الاجتماعي، من جهة أخرى، فهي ترتيبات للتمويل قد تستخدم بدائلها، ومنها تمويل الأنفاق على الأغراض الاجتماعية من الإيراد الضريبي العام. ومن المسائل التي يستمر حولها الجدل المفاضلة بين تمويل المنافع الاجتماعية من مجمل الإيراد الضريبي مثل بقية فقرات الموازنة العامة أو من مصدر منفصل وهو مساهمات ضمان الاجتماعي. ومن الحجج الداعمة للتمويل المنفصل ان استحقاق الدخل التقاعدي وتعويضات البطالة تنبثق عن تحمل المنتفعين منها تكاليفها، وهم العمال، والجهة التي وظفت عملهم لتحقيق أرباحها متمثلة بأرباب العمل، كما افهم. ويشكك الرأي المعارض بوجاهة هذا التفسير إذ يرى ان السكان في سن العمل هم من يتحمل فعلا إعالة المتقاعدين، وهو تصور ربما ينطلق من عدم إمكانية تحويل الموارد الحقيقية من الحاضر إلى



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المستقبل فعلا، لكن رأس المال الموظف في أية لحظة هو أيضا تراكم مقتطع من إنتاج سنوات سابقة ويحقق دخل لمالكيه في اللحظة الحاضرة، نظام الاقتصاد لا ينفصل عن منطق الحقوق فهو ليس نوعا من الفيزياء. كما يشار إلى تراجعية Regressive هذه الضرائب، نسبة إلى الدخل، للحفاظ على دورها في العدالة التوزيعية، لكنها تخدم جوانب أخرى في العدالة الاجتماعية (Goudswaard, and Caminada, 2015).

عرض القوى العاملة دالة بالأجر بعد الضريبة، والطلب على القوى العاملة دالة بكلفة العمل لوحدة المُنْتَج، وبذا تُحدث الضريبة فجوة Wedge بين كلفة العمل للمنظمة الانتاجية وصافي الأجر للشغيل، ولا بد ان تؤثر في العرض والطلب تبعاً لمرونتيهما تجاه الأجر. ولذا قد تُفسَّر البطالة بالضرائب العالية على العمل، أو هي من العوامل المهمة في تفسيرها، خاصة في أوروبا التي اعتادت على مساهمات ضمان اجتماعي عالية وتشهد معدلات بطالة مرتفعة. ويدفع هذا الارتباط، الذي يتطلب المزيد من التدقيق حول مدى تعبيره عن فاعلية سببية من ضرائب الضمان الاجتماعي إلى البطالة، إلى تداول مقترحات لتحويل الضرائب نحو أساس بديل. ويتقاسم العمال وأرباب العمل ضرائب الضمان الاجتماعي، ما يدفعه العامل يُخفِّض صافي الأجر ويؤثر في العرض، وما يتحمّله رب العمل يرفع الكلفة فتتخفّض العوائد وتبعاً لذلك الطلب على القوى العاملة.

ومن ثم يتحرك العمال نحو تعويض مدفوعات الضريبة بزيادة في الأجر، ويحاول أرباب العمل عكس ذلك، في الأمد القصير، وفي الأمد البعيد تعويض العمل بكثافة رأسمالية أعلى. بيد ان الوقوع الفعلي، دون القانوني، للضريبة هو المهم نهاية المطاف. وتتراوح النتيجة بين حدين متطرفين أن ينجح العمال بتعويض كل الضريبة بإضافة إلى الأجر، أو يتمكن أرباب العمل بخفض الأجر بمقدار مساهماتهم في ضرائب الضمان الاجتماعي، وتتوزع الوقوعات الفعلية للضرائب، باختلاف مستويات المهارة والمهن والنشاط الانتاجي، بين الحدين آنفاً. وتفيد دراسة الوقائع ان جزءاً من الزيادة في مساهمات العمال للضمان الاجتماعي يتحول إلى أرباب العمل بنسبة 50%.



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

ومن المعلوم ان مثل هذه التقديرات لا تكون مستقرة، إذ بينت دراسة أخرى أن ثلثي الزيادة التي يدفعها العمال لضرائب الضمان الاجتماعي تقع عليهم فعلا وذلك استنادا إلى 124 تقدير لمرونة الأجر مع الضريبة توصلت إليها 52 دراسة سابقة، أي يتحول ثلث الضريبة فقط إلى ارباب العمل، وارى ان هذا المسح اوثق رغم ان المتوسط المستخرج من التقديرات حوله تفاوت واسع لكنه أقرب إلى التوزيع الطبيعي. ومما بينته تلك الدراسات أن الزيادة في الضرائب تقلل، ايضا، الطلب على القوى العاملة، وثمة رأي مفاده ان مساهمات الضمان الاجتماعي لا يراها العمال مثل الضريبة على الدخل الشخصي، لأن الأولى تكاليف مقابل منافع مستقبلية، ويتوقف الأمر على سعر الخصم الضمني، أي معدل التبادل بين دينار حاضر وما يعادله في المستقبل في نظر المشارك، وبموجبه يقارن الدخل المتوقع في المستقبل من الضمان مع المساهمات التي يدفعها العامل حاليا.

مساهمات الضمان الاجتماعي من العاملين وارباب عملهم تستوفى لحين التقاعد، ويدفع المشتغلون لحسابهم الخاص ما يعادل مساهمة الطرفين. فيستحقون لذلك، منذ بدء التقاعد، مدفوعات شهرية تستمر مدى الحياة، ثابتة في القيمة الحقيقية، على الأغلب، استنادا إلى اسس منها إسهاماتهم خلال سنوات العمل، ويقدم النظام ضمانا للأسرة عند وفاة المعيل. ويتعامل النظام مع مخاطر مرتبطة بعدم التأكد بشأن العمر والصحة ليس بوسع الفرد التحسب لها. وثمة تماثل بين عمل شركات التأمين على الحياة وانظمة الضمان الاجتماعي الحكومية، لكنهما لا يتكافآن فالشركة تقدر قسط التأمين على أساس العمر المتوقع وهو المتوسط، وهنا يتدخل عنصر مهم هو عدم التماثل في المعلومات بين المشتري والبائع للتأمين، وتترتب على ذلك مشاكل معروفة للمختصين. وافراد الناس، في غالبيتهم، لو تركوا لحالهم قد لا يستطيعون مراكمة ما يكفي من الأصول لمعيشتهم زمن التقاعد أو عدم القدرة على العمل والكسب، لعدم تبصرهم في خبايا المستقبل أو ميلهم الجارف للاستهلاك الآني يُضعف استعدادهم للدخار. ولذا لا بد من دور ابوي للحكومة لإيجاد نظام ضمان يؤدي الغرض، وليس بمقدور المجتمع تجاهل مأساة كبار السن يعذبهم الفقر والعوز بحجة ترك الأمور لعقلانية الأفراد وخياراتهم. وما لم تفرض الحكومة نظام



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الضمان الاجتماعي، وفي نفس الوقت تتكفل العناية بالفقراء قد يؤدي ذلك إلى عدم اكتراث الأفراد بأهمية الادخار لتوقعهم ان الحكومة لن تتخلى عنهم عند الاضطرار، لكن إعانة الفقراء وجدت أصلا لغير المسؤولين عن فقرهم، وليس لقادر على كسب الدخل يمتنع عن الادخار معتمدا على توقع إعانة الحكومة. مثل هذا السلوك يندرج ضمن مفهوم المخاطر ذات الطابع الأخلاقي Moral Hazard وهو مفهوم شامل لجميع احتمالات التعامل غير النزيه او غير المتمثل للمعايير التي وجدت في ضوءها جميع أنظمة التأمين الاجتماعي. وتثار مسألة اختلاف تفضيلات الأفراد، وينتقص إخضاعهم لقواعد متماثلة من الرفاه المحتمل للأفراد الذين يرغبون بتصرف مغاير بدخلهم وما يخصص منه للتقاعد والتأمين ضد مخاطر الصحة والفقير وغيرها. ومن جانب آخر، وهو في غاية الأهمية أن من بين أهداف نظام التأمين الاجتماعي، بصفة عامة، إعادة توزيع الدخل، والذي يتطلب تحويل الموارد من فئات إلى أخرى. ونسبة الفقراء في فئة كبار السن هي الاعلى في دول متقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وتضيف هذه الحقيقة مبررات إضافية لوجود نظام الضمان الاجتماعي.

بدأ نظام الضمان الاجتماعي المعاصر على مبدأ الدفع مقدما Pay-As-You-Go، وفي الواقع تمول مخصصات الضمان من مساهمات الجيل المعاصر على غير المتبادر إلى الذهن بأنها مدخرة من زمن سابق. ويتصف النظام بالمرونة ويستخدم كل الموارد، ويضيف عليها، لدفع المخصصات التقاعدية بمراعاة الحد الكافي للمعيشة ومساهمات الفرد سابقا أيام عمله. والتناسب بين المساهمات والمخصصات التقاعدية على المستوى الاجمالي وليس لكل على حدة، لأن الضمان الاجتماعي، هذا، من بين أدوات سياسة إعادة توزيع الدخل والمبادئ التي تحكم الضريبة والمساهمات منها (Rosen and Gayer, PP 227-253).

في الدول عالية النمو السكاني من المتوقع ارتفاع نسبة العاملين المشاركين في المساهمات إلى المتقاعدين ولذا يمكن توقع ارتفاع المخصصات التقاعدية بثبات اثر العوامل الأخرى. أما عند ثبات حجم السكان وزيادة متوسط



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

العمر يحصل العكس فتستدعي الحاجة إلى زيادة معدل المساهمات. بيد ان هذه العملية ليست قابلة للاستمرار. وينظر إلى مجموع المساهمات بانها مدفوعات تحويلية من أجيال العاملين إلى جيل المتقاعدين. إبتداء المساهمات كانت خفضا للدخل الممكن التصرف به للمساهمين، استهلاكاً وادخاراً، وبعد تحويلها إلى المتقاعدين فهي استهلاك على الأكثر. ويرى البعض أن نظام الضمان الاجتماعي يخفّض دوافع الادخار طالما يضمن معيشة مناسبة لكبار السن، وأهم دوافع الادخار لتأمين استهلاك المرحلة الأخيرة من العمر، وتسمى هذه العلاقة أثر إحلال الثروة Wealth substitution Effect. وتواجه هذا النظام صعوبات تجميع المساهمات عن العاملين في وحدات الانتاج الصغيرة والمشتغلين لحسابهم الخاص، حيث يدفع المشارك حصة العامل ورب العمل.

أما الطريقة الأخرى فتسمى النظام تام التمويل Fully-Funded System، وتعتمد بموجبه المخصصات التقاعدية للفرد المعني على ما ادخر واستثمر في الصندوق سابقاً. ولا يتعدى مثل هذا النظام تشجيع الأفراد على الادخار لشيخوختهم، ولا يُقدم للمالية العامة أداة لإعادة توزيع الدخل.

في نظام الدفع المسبق You-Go-Pay-As تنخفض مساهمات الذين في العمل، وما دام النظام قد ساهم في تكوين احتياطي لامتناهات تذبذب الإيرادات لا تتأثر المدفوعات للمتقاعدين؛ وفي النظام تام التمويل يحتمل لهبوط النشاط الاقتصادي تأثير أشد؛ وفي كل الأحوال ينتظر تدخل الحكومة لمعالجة هذا النوع. في مدى الحساسية للتضخم نظام الدفع المسبق، تقريباً، يجاري التضخم بينما تنخفض مدفوعات التقاعد في النظام تام التمويل إذ من المستبعد تضمينه تدابير تحمي الأصول من التضخم. عندما يرتفع متوسط العمر قد يؤدي هذا إلى انخفاض المدفوعات في نظام الدفع المسبق ما لم تتدخل عوامل تعويض مثل نمو المشاركين في النظام وارتفاع متوسط الدخل أو معدل ضرائب المساهمات. اما في نظام التمويل التام فينعكس أثر طول العمر على المدفوعات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

بنبات أثر العوامل الأخرى، لأن المدفوعات التقاعدية تعتمد على المساهمات السابقة وعوائد استثمارها (Greene, op.cit, Chapter Twelve).

من منشورات الاتحاد الأوروبي تغطي أنظمة الضمان الاجتماعي تقاعد كبار السن، والتقاعد المبكر، والعوق، ومخصصات الأيتام وفاقد المعيل، وفي غالبية الدول ثمة حد أدنى من المدفوعات التقاعدية مضمونة بغض النظر عن المساهمات السابقة للمشارك في النظام، أي أن إعادة التوزيع من أهداف الأنظمة إضافة على الاعتبارات الأخرى. وتستخدم غالبية الدول نظام الدفع المسبق؛ إلى جانب أنظمة أخرى، والأنظمة مفتوحة على إعانات حكومية، وفي بعض الأحيان يدفع الحد الأدنى للمشاركين في النظام من برامج أخرى للتأمين الاجتماعي.

الفقر والصحة والتعليم

إعانة الفقراء

يوجد دائماً من لا يستطيع اكتساب أي مقدار من الدخل بسبب التقدم في العمر أو العوق، فضلاً عن الأطفال الذين فقدوا معيهم وهذه الفئات تفتقر إلى الدخل الكافي بصفة دائمة. وكذلك، لا يستطيع جميع النشطين اقتصادياً الحصول على دخل يكفي لمستوى معيشي بالحد الأدنى المتعارف عليه في مجتمعاتهم. أحياناً يكون الافتقار إلى الدخل الكافي مؤقتاً ويقبل المعالجة بالتأمين ضد البطالة وتحسين سوق العمل والتدريب وأساليب أخرى. وتتردد الحكومات بين نظام مالي سخي في التعامل مع الفقراء، وآخر متشدد في التدقيق والاستبعاد؛ الأول قد ينطوي على سلبيات منها العزوف عن العمل وتعود الاعتماد على المساعدات إلى جانب فرض ضرائب عالية لتمويله وهذه أيضاً لها أضرار في الحافز الانتاجي؛ والثاني، وبسبب التشدد والتقنير، قد يترك الكثير من الأسر في أمس الحاجة لأبسط مقومات العيش من مأكلاً ومسكن دون عون. من النادر أن يحول نقص المهارة دون الحصول على فرصة عمل لأن أنشطة إنتاج السلع والخدمات متدرجة في مستويات المهارة والمستوى التعليمي؛ ومع ذلك تساعد برامج التعليم المهني والتدريب على تمكين الشباب من المهن التي يرغبونها، وبهذا المعنى قد تقلل من البطالة الاختيارية ونسبة السكان الفقراء (Ulbrich, op.cit , PP 76-78). ولا شك في ارتباط الفقر بالحجم الكبير



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

للأسرة، ومعدل الإعالة المرتفع، ووجود مرضى بحاجة لرعاية خاصة ومكلفة، هذه الخصائص تجعل تكاليف المعيشة فوق معدلات الكسب الاعتيادية وهي سبب كافي لاستحقاق تحويلات منتظمة من الحكومة إلى الأسر المعنية.

البشر الأسوياء يتعاطفون مع الضعفاء والفقراء والمظلومين ووجود هؤلاء دون رعاية مجتمعية سخية يكون رافداً للإحساس بقسوة الحياة وعذاب الضمير، ويمثل خارجيات سلبية تقلل كثيراً من منفعة الدخل ورخاء العيش. كما ان الأوساط المجتمعية الفقيرة قد تشكل بيئة مساعدة للجريمة والمخدرات وانماط سلوك تهدد الأمن الأسري.

شبكة الحماية الاجتماعية وسيلة المالية العامة في التعامل مع الفقر بأكثر من قناة في جانب الإنفاق، إضافة على برامج تعنتي بتقليص البطالة وحفز النمو الاقتصادي في المناطق الفقيرة، وتحسين الخدمات العامة فيها، والتي عادة ما تكون متخلفة لضآلة نفوذ الفقراء في القرار المالي. وفي جانب الإيرادات، ايضاً، ثمة سياسات للاهتمام بذوي الدخل المنخفض ليس فقط بالإعفاء الضريبي بل يمكن توظيف الشمول الضريبي لتقديم إعانات للفقراء بصفة ضريبة دخل عكسية، ويستخدم هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية. وعدا المنح النقدية للأسر الفقيرة تتضمن البرامج الحكومية إعانة سلع وخدمات أساسية وإعانات للتوظيف في القطاع الخاص، وفرص عمل في الحكومة، وإعانات سكن وخدمات صحية وتعليمية. والتحويلات النقدية للأفراد والأسر ضمن فئات الدخل المنخفض والفقيرة معمول بها في الدول المتقدمة والناهضة. ومع الأهمية الحاسمة لشبكات الحماية الاجتماعية لا تقتصر العناية بالفقراء عليها.

بل يمكن توظيف سياسات تطوير البنى التحتية والخدمات العامة بأنواعها لاستهداف جيوب الفقر؛ وليس من الصعب تضمين الكثير من البرامج والسياسات مهام للتخفيف من معاناة الفقراء والنهوض بالمناطق والمدن والأحياء والقرى الفقيرة. بيد ان سياسات التنمية، على الأغلب، لا تستجيب للاحتياجات الآنية، لذلك لا بد من الوصول إلى المحرومين بمساعدات مباشرة.

في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD تحسب المنح التي تقدم للذين فقدوا فرصة عملهم على أساس الفجوة بين الحد الأدنى الكافي، الذي يعرف بدلالة وسيط الدخل الممكن التصرف، والدخل الفعلي. وتختلف



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الدول في تعريف الحد الأدنى ونعرض بيانات مختارة للإيضاح: للفرد دون أطفال بالمتوسط لكل دول المنظمة 24% من وسيط الدخل الممكن التصرف به على تفاوت واسع من 8% أو دونها في الولايات المتحدة الأمريكية إلى فوق 35% في دول الرفاه، مثلاً 39% في اليابان و 42% في الدانيمارك و 45% في هولندا. وللأسرة من الزوج والزوجة دون أطفال يقدر الحد الأدنى بالمتوسط 27% من وسيط الدخل الممكن التصرف به؛ و 43% في اليابان و 59% في الدانيمارك. وللشخص مع طفلين 34% بالمتوسط لدول المنظمة و 55% في اليابان. وللزوج والزوجة مع طفلين في اليابان 47% وفي الدانيمارك 62% ، بينما في الولايات المتحدة الأمريكية 18%. ومن المعلوم أن وسيط الدخل أدنى من المتوسط، وتلك البيانات لعام 2020 (OECD.Stat).

وتنتقد التحويلات النقدية غير المقيدة من جهة تثبيط الهمم للبحث عن العمل وتحمل مشاقه، خاصة لتحاشي التوقف المفاجئ للتحويلات عند عبور الدخل حاجز الحد الأدنى لاستحقاق الإعانة. وأحياناً تفضل بعض الدول تقديم مواد غذائية للأسر الفقيرة للاطمئنان على المستوى الضروري من التغذية، ولأن التأثير السلبي للسلع على حوافز العمل أقل منه في التحويلات النقدية. ولا زالت دول عدة تقدم إعانات سعرية لسلع غذائية أساسية منها مصر في مثال الخبز، وتنتقد سياسة السلع الرخيصة للجميع ويقترح لذلك حصر السلع الرخيصة بالفقراء المستحقين، وأخذت كثير من الدول بهذا التوجه (Greene, op.cit, Chapter Eleven). لكن قد تكون التكاليف الإدارية لمثل هذا النظام باهظة، إذ يتطلب تشخيص الفقراء واستبعاد غيرهم. وتستخدم الحكومة الأمريكية نظام "طوابع الغذاء" بأن تزود الأسر التي ينخفض دخلها عن مقدار معين بطاقات إلكترونية للحصول على مواد غذائية من السوق الاعتيادية. وللأسر واطنة الدخل تقدم الحكومة الأمريكية إعانات لإيجار مساكن مناسبة، وفي دول أخرى تستخدم هذه السياسة ومنها في الاتحاد الأوروبي. وتفضل سياسات دعم السلع والخدمات الأساسية على التحويلات النقدية، من وجهة نظر البعض، كي لا تستخدم التحويلات في استهلاك غير مقبول مثل الكحول وما إليها. وغيرت العديد من الدول سياسات السلع الغذائية الرخيصة واستبدلتها بتحويلات نقدية وتركت الأسعار



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

منسجمة مع التكاليف لتشجيع إنتاج تلك المجموعة من السلع الضرورية. أكثر التحويلات النقدية للأسر تأتي من نظام الضمان الاجتماعي، التقاعد ومخصصات الأسر التي فقدت المعيل، ومن تعويضات البطالة، والمنح للمعوقين عن كسب الدخل بالعمل. وينظر إلى الآثار السلبية للأخيرة في خفض حوافز العمل. ولا شك في أهمية إدارة البرامج وفاعلية الدوائر المعنية كي تحقق المالية العامة النتائج المرجوة من سياسات التخفيف من الفقر وتحسين الأوضاع الاقتصادية للفئات الفقيرة.

الرعاية الصحية

يتجاوز نمو الإنفاق على الخدمات الصحية معدل النمو الاجمالي للإنفاق على السلع والخدمات عموماً، ويعزى بعض هذا إلى التكاليف وتزايد السعر النسبي للخدمات الصحية، إضافة على النمو المرتفع للطلب على الخدمات الوقائية والعلاجية. ويوصف سوق العناية الصحية بالكثير من النواقص Imperfections بمعنى الانحراف عن نموذج المنافسة التامة وشروطه، وهي من أسباب الإنفاق العالي. وإضافة على خصائص السوق، لا يستطيع الفقراء وذوي الدخل المنخفض تحمل تكاليف العلاج المرتفعة، ولذا لا بد من دور حكومي واسع وهو مما لا يُختلف عليه، وعلى صعيد الممارسة تؤكد البيانات الدولية. وتذكر مشكلة المعلومات التي لا تتوفر لطالبي الخدمات الصحية مثل ما يتاح لهم لبقية السلع والخدمات، حيث تقدم منظمات حماية المستهلك معلومات كافية، أو ان المستهلك لديه خبرة من كثرة تعامله مع سلع وخدمات يتكرر طلبه عليها. في سوق الخدمات الصحية يعتمد المريض على الطبيب والمستشفى في الحكم على حاجته للعلاج ولا يستطيع تقييم كفاءة تشخيص حالته أو نجاعة ما يقدم له. ولذلك أخضعت الحكومات سوق العناية الصحية لضوابط صارمة لوصف المهن وتوصيف الأدوية والإجرات العلاجية لحماية طالبي الخدمات. وعدم التناظر الشديد في المعلومات بين طالبي الخدمات الصحية ومقدميها يكتنف انظمة التأمين الصحي، أيضاً، وتصبح تأثيرها أكثر لكون المريض لا يدفع مباشرة تكاليف العلاج بل يتحملها النظام فتضاف إلى جانب الطلب نقيصة أخرى تتمثل في ضعف فاعلية السعر بغض النظر عن



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المعلومات. كما ان الخدمات الصحية تعتمد، إلى حد كبير، على الخصائص الفردية، للمرضى ومقدمي الخدمات، فهي ليست متماثلة تماما لذا يتضاءل دور المنافسة في تنظيم النشاط والأسعار. ولأن طالب الخدمة لا يستطيع تقييمها بمعيار مستقل عن السعر، إذ يتصور، على الأغلب، ان السعر الأعلى دليل على النوعية العالية للخدمة، ويتخذ ايضا من حجم الطلب على خدمات الطبيب او المستشفى دليلا على كفاءة الخدمات. الكثير من المؤسسات الصحية غير الحكومية تصنف على انها لا تستهدف الربح، ولم يتأكد أثر إيجابي واضح لهذه الصفة في تكاليف العلاج ونوعيته. مسألة الربح من عدمه متعلقة بتوزيع القيمة المضافة بين عناصر إنتاج الخدمات الصحية، وقد لا تعني ان أسعار الخدمات أدنى ونوعيتها أعلى في المؤسسات التي لا تستهدف الربح من تلك التي تستهدف الربح في نظامها (Stiglitz and Rosengard, op.cit, PP 367-370).

الخدمات الصحية الوقائية ليست ملحة بطبيعتها ولأنها، عادة، قابلة للتأجيل لطالبيها فسحة في التدقيق والاختيار، ولذلك يقترب سوق هذه الخدمات من بقية أسواق السلع والخدمات الاعتيادية في خصائصه، وإن لم يتماثل تماما. ومن المعلوم ان الصحة الوقائية تقلل من احتمالات الحاجة الفورية للعلاج، فهي بمثابة خارجيات إيجابية للصحة العلاجية. الطلب على الخدمات الصحية في الحالات الحرجة، لكونها غير قابلة للتأجيل، أقل حساسية للسعر مقارنة بالخدمات الوقائية. نقص المعلومات أو الجهل من جانب المريض والحاجة الملحة للعلاج تجعل تقديم العلاج في الحالات الحرجة عرضة لاحتمال المبالغة في وصف الاختبارات والعلاجات والأسعار. وهذه من الأسباب التي دعت جميع دول العالم إلى إخضاع تقديم الخدمات الصحية إلى ضوابط بما فيها شروط الإجازة وغيرها، ومع ذلك لا تكفي الرقابة الحكومية لمنع الانحرافات عن معايير الممارسة المثلى. والملاحظ ان النفقات العلاجية تتركز لدى فئة قليلة من مجموع السكان حيث يقدر أكثر من نصف الإنفاق لحوالي 5% من السكان. وهذه من مبررات توزيع تكاليف الخدمات الصحية على المجتمع تطبيقا لمبدأ التكافل الضروري للتماسك الاجتماعي وتعبيرا عن الغيرية والإيثار. وتجاوز نسبة مجموع الإنفاق على الصحة 15% من الدخل القومي لعدد



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

من الدول، وأكثر من 8% لربع عددها عام 2018. ولذا من الواضح أن أفراد الفئات واطئة الدخل والفقيرة، إن كانت من بين المجموعة السكانية التي يتركز الطلب على الخدمات الصحية عندها، لا تستطيع تحمل التكاليف. ومن المعلوم أن كبار السن أكثر طلبا للعلاج وهم لا يستطيعون العمل واكتساب الدخل، ومع ضعف الترابط الأسري تتفاقم معاناتهم دون نظام حكومي يراهم. ولما تقدم يوزع نظام التأمين الصحي الأعباء على المجتمع لصالح الأكثر حاجة للعلاج، لكنه في نفس الوقت يؤدي إلى زيادة النفقات، إن لم تتخذ تدابير تحد من هذا السلوك الذي يتغذى بدوافع تعظيم إيرادات مقدمي الخدمات إلى جانب عدم اكتراث المنتفعين بالتكاليف لأن نظام التأمين يتحملها، ولذلك يصار إلى إسهام المنتفع بجزء من التكاليف كي يحرص على خفضها. ولا يقتصر الدور الحكومي على التأمين الصحي بل تقدم الخدمات الصحية مباشرة من وحدات ضمن القطاع العام.

ويمكن الجمع بين التأمين الصحي والتقديم المباشر للخدمات، إضافة على ضبط الأداء في القطاع الصحي الخاص، بما في ذلك إجازة الأدوية والعقاقير. وتتولى الحكومات توفير اللقاحات الضرورية لجميع السكان وخاصة للأطفال، ومكافحة الأمراض السارية والمعدية ومواجهة الأوبئة. وتوفير المياه الصالحة للشرب الذي تقوم به الحكومات، وإن لم يندرج ضمن القطاع الصحي، لكنه يساعد في الوقاية من الأمراض، ولشبكات الصرف الصحي وظيفة وقائية أيضا، وكذلك المساعدات الغذائية للفقراء ووجبات التغذية في المدارس العامة، تساعد على تحسين الصحة، وتقليل احتمال الإصابة بالمرض (Greene, op.cit, Chapter thirteen).

ويمكن القول أن مرونة الإنفاق على الصحة لمتوسط الناتج للفرد أكبر من الواحد الصحيح مع أنها تتصف بعدم الثبات. وتترايد نسبة الإنفاق الصحي إلى الناتج المحلي في الاتجاه العام مع تزايد متوسط الناتج المحلي للفرد لكن العلاقة ضعيفة وليست معنوية. بينما كانت العلاقة عكسية بين نسبة الإنفاق من الناتج المحلي الاجمالي وحجم السكان ما يعني وجود خاصية وفورات الحجم الكبير بشكل ما.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

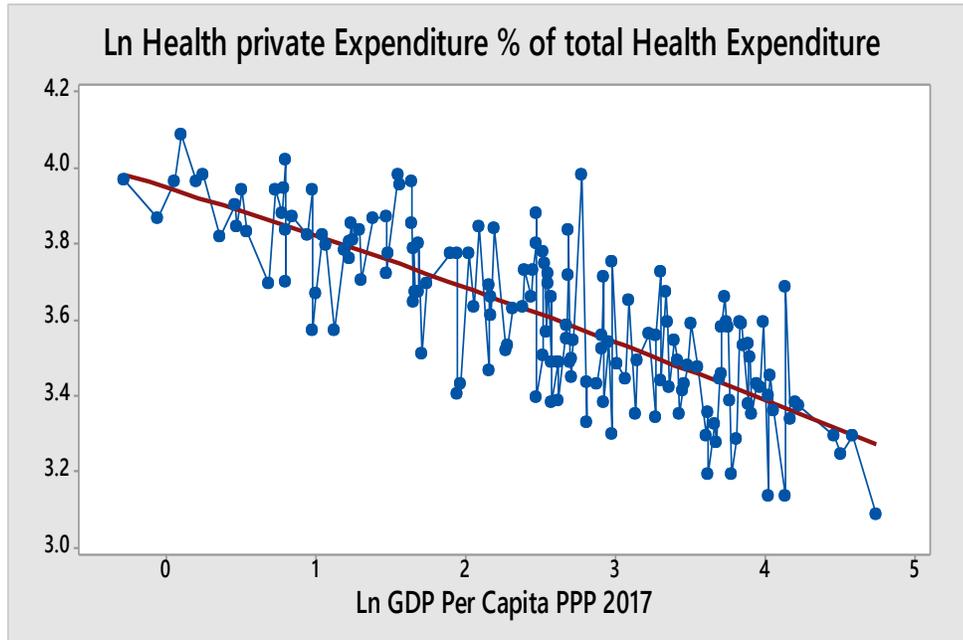
IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

والمهم في المالية العامة تقاسم المهام الإنفاقية بين القطاعين الخاص والعام، وتفيد البيانات ان الدفع المباشر من الأفراد طالبي العلاج للخدمات الصحية قد انخفضت نسبته من مجموع الانفاق بين سنتي 2000 و2018 .

وكذلك قد انخفضت حصة الإنفاق الخاص من مجموع الإنفاق الصحي. ويبدو واضحا أن الإنفاق الخاص لا يجري كله بالدفع المباشر من الأفراد بل توجد أشكال من التأمين الصحي غير الحكومي. ولكن الثقل النسبي للإنفاق الحكومي أكثر من النصف ويقترب من 58% بالمتوسط في دول العالم عام 2018. وفي ربع دول العالم أكثر من 72% من مجموع الإنفاق الصحي من الحكومة. مؤشرات الإنفاق لا تكفي للوقوف على الحجم الفعلي للخدمات الصحية ومدى وصول الناس إليها، ونوعية تلك الخدمات.

الشكل رقم (3) نسبة الإنفاق الخاص إلى مجموع الإنفاق على الصحة عام 2018





أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

المصدر : إعداد الباحث. المحور العمودي اللوغاريتم الطبيعي لنسبة الإنفاق الخاص إلى مجموع الإنفاق على الصحة مقدر من معادلة انحدار خطي؛ والمحور الأفقي اللوغاريتم الطبيعي لمتوسط الناتج المحلي الاجمالي للفرد بالدولار الدولي متعادل القوة الشرائية بأسعار عام 2017. البيانات للدول التي توفرت عنها، التي يزيد حجم سكانها عن 300 ألف نسمة، عام 2018 في موقع البنك الدولي WDI. نلاحظ العلاقة العكسية بين متوسط الدخل للفرد وحصّة الإنفاق الخاص من مجموع الإنفاق على الصحة، ما يعني أن نسبة الإنفاق العام على الصحة ترتفع مع التطور الاقتصادي.

في الدول النامية ينتفع السكان الحضر من الخدمات الصحية أكثر، ويشدّد التفاوت في الدول منخفضة الدخل، واطئة التحضر، حيث يعيش أكثر من نصف السكان في الأرياف. وحتى الإسهام النسبي للقطاع الخاص في الخدمات الصحية قد لا تعبر عنه بيانات الإنفاق بالدقة الكافية، إذ يتعين استحضار بيانات كافية عن الأنشطة الوقائية والعلاجية، ومسوحات تسلط الضوء على قناعات المنتفعين من الخدمات. تخصص في الموازنات نفقات استثمارية لأبنية الخدمات الصحية ووسائل ثابتة أخرى لذلك لا تكفي بيانات الإنفاق الجاري لمعرفة الإسهام الحكومي. ويستفيد القطاع الصحي من التعليم أيضا في إعداد المهنيين وذوي الاختصاص الطبي، والتكامل بين التعليم والصحة من هذه الزاوية ذو أهمية كبيرة. وفي الدول المتقدمة تعتمد صناعات الأدوية والمستلزمات الطبية على أنشطة بحث وتطوير R&D مكلفة تتطلب رعاية حكومية بشكل أو آخر. وهنا تظهر صلة أخرى بين الصناعة التحويلية، وأنشطة البحث والتطوير والخدمات الصحية. والدول النامية باشرت إنتاج الأدوية على نطاقات محدودة، وتعتمد كثيرا على الاستيراد الذي كانت تقوم به الحكومات في دول عدة لما يتطلبه من خبرات عالية وسيطرة. وعندما أجاز القطاع الخاص لاستيراد الدواء يخضع لرقابة عالية التخصص من الحكومات. إن لأسعار الدواء المصنع في الداخل والمستورد أثر بليغ في وصول الخدمات العلاجية لاطالبيها، وقد مارست الحكومات سياسة تحديد أسعار الدواء، وأخرى اكتفت بعرض مستوردها من الدواء أو تجهيزه من مراكزها الصحية ومستشفياتها كي تمنع المبالغة في أسعار الدواء. وتبقى السيطرة على النوعية ضرورية للأمن الصحي. ولذا لا



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

تقتصر نفقات القطاع العام الصحي على تكاليف تقديم العلاج بل تنظيم أنشطة القطاع الخاص والرقابة عليها أيضا متضمنة في مؤشرات الإنفاق.

يبين الشكل (3) علاقة نسبة الأنفاق الصحي الخاص، من مجموع الإنفاق، مع التطور الاقتصادي بدلالة متوسط الناتج المحلي الاجمالي للفرد متغيرا تفسيريا. ويلاحظ الاتجاه النزولي مؤكدا تزايد اكرثات المجتمعات والحكومات بالحاجة إلى تحمل المجتمع بأكمله تكاليف إدامة الصحة. ويبقى قطاع الصحة من الأبواب الرئيسة للإنفاق العام، ودليلا على مدى الاقتراب من دولة الرفاه المعاصرة. تتعامل الصحة العامة مع الإنسان في أشد لحظات حياته ضعفا، وهي اختبار لمدى إنسانية المجتمع وغيرية الافراد وإيثارهم، وفرصتهم في التعبير عن سموهم الأخلاقي.

التعليم

التعليم لا يتصف بخصائص السلعة العامة من جهة التنافسية والاستبعاد، فعندما يتجاوز طلبة الصف العدد المناسب تنخفض ملاحظة المعلم لأفراد الطلبة وعنايته بمدى استيعابهم. كما يمكن استبعاد طلبة إضافيين بسهولة، ولذا يعد التعليم سلعة خاصة من هذه الجهة. لكنه يندرج في عداد السلع العامة من منظار الخارجيات الإيجابية فتعليم الأطفال يحقق منافع لبقية المجتمع إذ يقوي العضوية الاجتماعية لدى الافراد بتمثلهم للقيم المشتركة وانماط السلوك السائدة. والتعليم نظام لتنوير الرأي العام الذي تعتمد عليه السياسة والدولة، والذي يساعد على تماسك مجتمع المواطنين الديمقراطي الذي يعرف ما يجري بما يكفي لمشاركة فعالة في الشأن العام. لكن هذا لا يعني ان النظام السياسي وأداءه تابعان للمستوى التعليمي، بل أن التعليم أحد روافد الارتقاء. وتختلف الخارجيات الإيجابية بين مستويات التعليم فالمستوى الابتدائي والثانوي أبعد اثرا في الصيرورة الاجتماعية Socialization مقارنة بالتعليم العالي، ومن هذه الزاوية يفضل تدخل الحكومة في التعليم دون الجامعي وإعانتته أكثر مما تفعل مع التعليم الجامعي.



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

إعانة الحكومة للتعليم أو تقديمه من القطاع العام يستند، وهو واضح، إلى مبررات الكفاءة والعدالة. والنظر إليه من زاوية الكفاءة يدور حول مفهوم رأس المال البشري، والعوائد الاجتماعية له أعلى من نظيرتها الخاصة. وبما أن التعليم رافد رئيس لرأس المال البشري سوف يكون الطلب عليه دون المستوى التوازني اجتماعيا. ولذا عندما تنخفض تكاليفه بالإعانة أو تقديمه مجانا يعد ذلك تصحيحا لفشل السوق في هذا المجال. لكن هذه الفرضية تحتاج إلى اختبار وإعادة التأكد، لأن كثرة من الدلائل تفيد تجاوز المستوى التعليمي للمقدار الضروري فنيا للعمل في جميع دول العالم تقريبا بالمجمل.

مع ذلك توجد خارجيات للتعليم كونه رافد للبحث والتطوير R&D الذي أصبح الأساس للتطوير التكنولوجي والتقدم التقني في المجتمعات المعاصرة. وان علاقة التعليم بالمنجزات التكنولوجية ظاهرة معقدة لا تستوعبها العوائد الخاصة للتعليم. ولذا تبرر إعانة الدولة للتعليم العالي او تقديمه مجانا لمن لا يسمح دخله بذلك. ويواجه الأفراد في العقود الأخيرة عدم تأكد من الجدوى الاقتصادية للإنفاق على التعليم ارتباطا بالطلب على المحتوى التعليمي للقوى العاملة، وهذه تضيف مهمات أخرى على الحكومة في سياساتها تجاه التعليم.

ومن جهة العدالة وإذ ينظر إلى التعليم الابتدائي والثانوي، أو مرحلة منه، ضمن الحقوق الأساسية للإنسان او ضرورة للمجتمع المعاصر لذا لا بد من مساواة الناس في فرصة الوصول إليه. وحتى التعليم الجامعي ما دام شرطا للكثير من المهن. نستعيد مبادئ راولس في العدالة والرفاه الاجتماعي ومما تضمنته بالأحرف الفقر والمنشأ الطبقي بين الإنسان واختياره للمهنة التي تسمح قدراته الأساسية بها. وعند راولس لا ينبغي للوضع الطبقي للنبلاء ومستوى دخلهم تحديد مستقبل ابنائهم. من ذلك يفهم ان الفقراء يستحقون إعانة حكومية للتعليم العالي. ولا تخلو إعانة الفقراء في التعليم العالي من جانب يتعلق بالكفاءة أيضا، إذ لا ينبغي للمجتمع إضاعة فرصة الكشف عن القدرات العالية لأبناء الفقراء وتوظيفها وهو مبرر آخر للتعليم العالي الحكومي او تقديم إعانة لتعليم الفقراء. ويستند هذا التصور على فرض عدم التطابق بين توزيع الثروة والقدرات الأساسية، إذ توجد الكثير من الشواهد على تفوق تعليمي في أوساط الفقراء (Rosen and Gayer, PP 137-149).



شبكة الاقتصاديين العراقيين

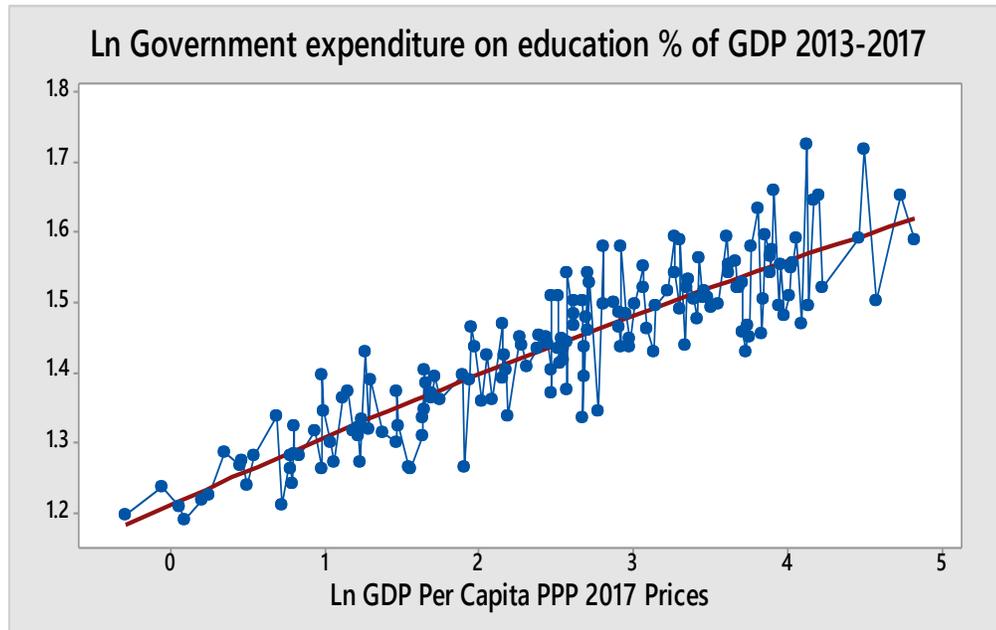
IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

يفسر التعليم الحكومي بمبدأ المساواتية السلعية Commodity Egalitarian وبموجبه أن سلعاً، وخدمات، معينة لا بد من إتاحتها للجميع، دون استثناء، ويعبر هذا المبدأ عن احد مضامين العدالة بمعنى الإنصاف fairness. فلو نظر المجتمع إلى التعليم سلعة اعتيادية تترك إلى السوق فيؤدي تفاوت الأسر في الثروة والدخل إلى مجتمع بمستويات تعليم تناظره، ولا نصيب للفئات واطئة الدخل حتى بمستوياته الابتدائية. ويفهم من تجارب المجتمعات في التعامل مع هذا المبدأ، صراحة أو ضمناً، أن التعليم الابتدائي والثانوي او مرحلة منه، في عداد الضروريات التي لا بد من شمول الجميع بها. وللمساواتية في التعليم نتائج كبيرة في عدالة توزيع الدخل والثروة إذ مكن الكثير من أفقر الأسر للانتقال إلى حياة رغيدة، وكان سببا رئيسا للحراك الاجتماعي وإعادة تشكيل بنية النفوذ.

الشكل رقم (4)

الإنفاق الحكومي على التعليم % من الناتج المحلي الاجمالي بالمتوسط للمدة 2013-2017



المصدر : إعداد الباحث؛ البيانات من موقع البنك الدولي WDI.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

وفي العراق، ودول أخرى، تفسر التحولات العميقة في المجتمع وانماط العيش بالتعليم الحكومي والوظيفة العامة منذ ثلاثينات القرن العشرين إلى يومنا.

وللتعرف على الاتجاه العام للإنفاق الحكومي على التعليم نعرض في الشكل (4) العلاقة الطردية بين متوسط الناتج المحلي للفرد عام 2019 بالقوة الشرائية الدولية بدولار عام 2017، ومتوسط الإنفاق الحكومي على التعليم من الناتج المحلي الاجمالي والمقدر من معادلة انحدار باللوغاريتمات الطبيعية للمتغيرات. ويؤكد الشكل ، أيضا، زيادة الثقل النسبي للحكومة في التعليم، كما في الصحة سابقا. ونخلص إلى استنتاج عام أن الحجم النسبي للحكومة يرتبط بعلاقة طردية مع التطور الاقتصادي، وهذه العلاقة الموضوعية تتجاوز أطروحات النكوص عن دولة الرفاه المعاصرة.

خاتمة

استكمل هذا البحث دراسة المراجعة للعدالة التوزيعية وصولا إلى التأمين الاجتماعي بالتركيز على تطور التصور النظري للوظائف الاقتصادية للدولة ومضامينها الاجتماعية. ويبدو واضحا أن المالية العامة هي محور الاختلاف وحقبة الأدوات، ويرتبط مستقبل العدالة التوزيعية بتطور نظامها أوثق ارتباطا. إن الليبرالية الكلاسيكية وكذلك النيوليبرالية تعجزان عن استيعاب حركة المجتمع والمتطلبات الضرورية للعدالة والاستقرار الاجتماعي. وقد تجاوزتهما الممارسات الفعلية للدول المتقدمة كافة، ولا تجد الدول الناهضة والنامية فيهما مرشدا خارج دائرة نظام الحكم والفصل بين السلطات وسيادة القانون والمؤسسية المعاصرة.

أن الدولة ليست خالقة للموارد بل هي وكيل عن المجتمع لخدمته بموارده وتبقى إمكانية الرفاه تابعة لمجموع القدرات الاقتصادية للمجتمع، وهو الذي يستطيع بلورة توافق لتيار عريض حول الدور المحتمل للدولة في تنمية



أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

الاقتصاد وعدالة التوزيع. وهذه تقتضي بالتأكيد استعداد المجتمع لتفهم تكاليفها وتحملها من أجل منافعها والواجب الأخلاقي تجاه أفرادهم عموماً والضعفاء خاصة.

المصادر

- Buchanan, James M. , and Musgrave, Richard A., Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 1999.
- Stiglitz, Joseph E. and Rosengard , Jay K., Economics of the Public Sector, W.W. Norton Company, 2015.
- Ulbrich, Holley H., Public Finance in Theory and Practice, Routledge , 2011.
- Baily, Stephen J., Strategic Public finance, Palgrave Macmillan, 2004.
- Tanzi, Vito, Advanced Introduction to Public Finance , Elgar Advanced Introductions, 2020.
- Backhaus , Jürgen G. and. Wagner, Richard E, Continental Public Finance: Mapping and Recovering a Tradition, University of Erfurt, Germany, and George Mason University.
- D’Arcy, Michelle and Nistotskaya, Marina, The Early Modern Origins of Contemporary Tax Systems, Prepared for the ECPR Joins Sessions Workshop “The New Politics of Taxation” Warsaw, March–April 2015.

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

- Frecknall–Hughes, Jane, “Locke, Hume, Johnson and the Continuing Relevance of Tax History”, eJournal of Tax Research (2014) vol. 12, no.1, pp. 87 – 103.
- Mehari, T. Y., (2002) .A Short History of Economic Thought. s. n. , University of Groningen /UMCG.
- Goudswaard, Kees and Caminada, Koen,, Social Security Contributions: Economic and Public Finance Considerations, International Social Security Review, 68(4)/2015: 25–45.
- Congdon, William J., et al, Policy and Choice: public Finance Through the Lens of Behavioral Economics, Brookings Institution press, 2011.
- Grossekketter, Heinz, “Social Insurance”, in Backhouse, Jurgen G. and Wagner, Richard E. editors, Handbook of Public Finance, Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Greene, Joshua E., Public Finance: International Perspectives, World Scientific Publishing Company, 2012.
- Hochman, Harold M. and Rodgers, James D., Parity Optimal Redistribution, The American Economic Review, Vol.59, No. 4, Part 1 (Sep., 1969), PP. 542–557.

أوراق سياسات في العدالة الاجتماعية

- Root, Hilton L., The Rise of the Modern State: Gradual Reform or Punctuated Transition, George Mason University,
www.aai.org/ocs/index.php/FSS/FSS09/paper/viewFile/993/1240.
- Opello, Jr., Walter C. and Rosow, Stephen J., The Nation–State and Global Order: A Historical Introduction to Contemporary Politics, Second edition. 2004, Lynne Rienner Publishers website www.rienner.com.
- Bertram, Geoff, Is economics still a branch of moral philosophy? Reflections on the history of economic thought , 2012, www.nzae.org.nz.
- Grugman, Paul, “ Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for A Better Future m Introduction’ , in Presentation by Silets , Alexandra, February , 2020, news. wttw.com.

(* باحث اقتصادي اكاديمي، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق وعضو مجلس إدارة البنك المركزي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين . يسمح بأعادة النشر بشرط الإشارة الى المصدر. 10 كانون الثاني 2022

[Iraqi Economists Network – شبكة الاقتصاديين العراقيين](http://www.iraqieconomists.net)