مركز كـــارنيغي للشـــرق الأوســط

مؤسســة كـــارنيغي للســـلام الـــدولي

تجربة المغرب في مواجهة الفقر:
الدروس، التحدّيات، وخيارات السياسة العامة

الحسن عاشي

خبير اقتصادي في مركز كارنيغي للشرق الأوسط

16 شتنبر 2010

سجّل المغرب انخفاضاً ملفتاً في معدّل الفقر خلال العقد الماضي. وعلى الرغم من أنه لا يزال بعيداً عن تقديم نموذج مثالي، إلا أن تجربته قد تفيد البلدان العربية الأخرى. فأقل من 9 في المئة من المغاربة يصنّفون اليوم على أنهم "فقراء"، مقارنةً بنسبة تناهز 16.2 في المئة قبل عقد من الزمن.

دعامات الانجاز

هذا الإنجاز الهام، في بلد يقطنه 32 مليون نسمة ويفتقر إلى أي موارد طبيعية كبيرة، كان ممكناً بفضل ستة عوامل رئيسة استطاع المغرب أن يجمعها خلال العقد الأخير، وهي: التباطؤ في النمو الديموغرافي، والاستثمار المُكثّف والمُوجّه نحو البنية التحتية، والنظام الضريبي الفعّال والاستخدام الإستراتيجي لعائدات الخصخصة، والمساهمة القوية لقطاع القروض الصغيرة، والتحويلات المالية السخية للمهاجرين، والمشاركة الديناميكية لمنظمات المجتمع المدني.

بين العامين 1980 و2010، انخفض معدل الخصوبة في المغرب من 6 إلى 2،4 طفل لكل امرأة بالغة، وهو أعلى بكثير من الانخفاض الذي سُجِّل في مصر وسورية على سبيل المثال. وقد أدى هذا الانخفاض في الخصوبة إلى تخفيف الضغط على الإنفاق العام الجاري، وسمح بتخصيص المزيد من الأموال لمشروعات البنية الأساسية العامة. كما أدّى إلى ارتفاع الناتج

المحلي الإجمالي للفرد بنسبة 3.6 في المئة على مدى العقد الماضي بالمقارنة مع 2.8 و1.6 في المئة في مصر وسورية.

لقد استثمرت الدولة في برامج البنية التحتية الأساسية للمناطق الريفية، وأدى توسيع نطاق شبكات مياه الشرب إلى تحسين الأوضاع، حتى في المجتمعات المحلية الفقيرة. كذلك، أتاح تمديد الكهرباء إلى الأرياف الوصول إلى المعلومات، ووفّر فرصًا أكبر للأفراد والشركات الصغيرة. فضلاً عن ذلك، خلقت الطرق الريفية فرصاً لسائقي سيارات الأجرة وناقلي البضائع، وجعلت الأسواق لبيع المنتجات الزراعية في متناول الفلاحين، وأتاحت امكانية التنقّل إلى مناطق عدة والاستفادة من الخدمات الصحية والتعليمية.

لم تكن الاستثمارات العامة في البنية التحتية مُمكِنة من دون موارد مالية مستقرة. فبدأ المغرب في إصلاح نظامه الضريبي في الثمانينيات عن طريق ترشيد الإعفاءات وتعزيز الإدارة الضريبية، علماً أن الإيرادات الضريبية تُشكّل الآن نسبة 24 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بالمقارنة مع 15 و11 في المئة في مصر وسورية. بالإضافة إلى ذلك، أنشأت السلطات المغربية صندوقاً خاصاً تم توجيه نصف العائدات المحصّلة من الخصخصة إليه بصورة تلقائية. وبحلول العام 2009، تراكمت في الصندوق أكثر من 4 مليارات دولار أميركي، وساهم في تمويل أكثر من 27 مليار دولار من الاستثمارات العامة باستخدام مصادر أخرى.

شكّلت القروض الصغيرة الممنوحة من مؤسسات القروض الصغرى أداة أخرى ساهمت في خفض معدل الفقر. وهذا ما وضع المغرب اليوم في موقع الريادة في العالم العربي في مجال القروض الصغيرة، بمجموع يصل إلى 59 في المئة من مجموع القروض الإقليمية الممنوحة. فالقروض الصغيرة تساعد في الخروج من دائرة الفقر من خلال إطلاق مشروع اقتصادي صغير أو تعزيز مشروع قائم. وكما كتب آدم سميث، مؤلّف "ثروة الأمم"، فإن "المال يصنع المال، وعندما يكون لديك القليل غالباً ما يكون من السهل الحصول على المزيد. والصعوبة الكبرى هي في الحصول على ذلك القليل". ويُذكَر أن عدد المستفيدين من القروض الصغيرة ارتفع إلى 1.3 مليون شخص. وخلافاً للقروض المصرفية التي تقتصر على المناطق الحضرية، فإن القروض الصغيرة تفيد الناس في القرى الصغيرة المنعزلة.

يلعب المغاربة العاملون في الخارج أيضاً دوراً بارزاً في خفض معدلات الفقر عن طريق تحويل الأموال إلى ذويهم وأقاربهم. في المتوسط، يُحوّل كل مهاجر مغربي شهرياً مايعادل 100 دولار لعائلته. وتُمثّل الهجرة المتزايدة لأحد أفراد الأسرة إلى الخارج إستراتيجية رئيسة لانتشال الأسرة

من براثن الفقر. وتُمثّل التحويلات نسبة 8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب، و5 في المئة في مصر، وأقل من 3 في المئة في سورية.

أخيراً، أسهمت المشاركة النشطة لمنظمات المجتمع المدني المحلية في انخفاض معدّل الفقر في البلاد. فقد سمحت الدولة في البداية بعمل المنظمات غير الحكومية، لأن هذه الأخيرة ركّزت على تقديم الخدمات ولم تدخل في أي سياسة مواجهة. وساهمت الشراكة التي عقدتها المنظمات غير الحكومية مع الدولة والمجالس المحلية، بهدف توفير الكهرباء والمياه وتحسين معدّلات معرفة القراءة والكتابة، في تعزيز موقفها. ثم سمح تعديل الإطار القانوني للجمعيات في العام 2002 للمنظمات غير الحكومية في المغرب بالاستفادة المباشرة من المساعدات الأجنبية.

الدروس وخيارات السياسة العامة

لقد تم انتشال ما يقارب 1.7 مليون مغربي من براثن الفقر خلال العقد الماضي. وساهمت كل من الجهات الحكومية وغير الحكومية على حدّ سواء في تحقيق هذا الإنجاز. لكن تجربة المغرب ليست نموذجاً كاملاً، ولها محدوديتها الخاصة. والتحدّي اليوم بالنسبة إلى المغرب هو عدم ترك هؤلاء ينزلقون إلى الوراء والحفاظ على هذا الاتجاه. وعلى الرغم من وجود بُعد التنمية البشرية في الخطاب،إلا أن هذا يجب أن يترجم قي أرض الواقع بشكل فعّال بوصفه أولوية.

ينبغي على واضعي السياسات بناء إستراتيجيتهم على أربعة ركائز رئيسة: أولاً، يجب أن يصبح القضاء على الأمية أولوية وطنية. ويتطلب تحقيق هذا الهدف من واضعي السياسات تخصيص المزيد من الموارد البشرية والمالية لبرامج محو أمية البالغين. كما أنه ينطوي على منح حوافز للأسر الفقيرة لتعليم أطفالها. ثانياً، ينبغي على واضعي السياسات تعزيز سياسات إعادة التوزيع للحدّ من عدم المساواة والإقصاء. وهم يحتاجون إلى تطبيق سياسة ضريبية أكثر تصاعدية وتحسين استهداف الانفاق العام لصالح الفقراء. ثالثاً، صنّاع القرار في حاجة إلى توفير الحوافز لأصحاب المشاريع غير الرسمية للانضمام إلى الاقتصاد الرسمي والامتثال إلى التزاماته الضربية والاجتماعية. وهذا يتطلب تبسيط إجراءات إنشاء الشركات الرسمية، وتسهيل الحصول على القروض، وبرامج التدريب، وتوفير المعلومات عن الفرص المتاحة في السوق.

رابعاً، ينبغي على صناع القرار تعزيز اللامركزية السياسية والمالية، وزيادة مشاركة الجهات غيرالحكومية- المجالس المحلية المنتخبة ومنظمات المجتمع المدني - في صياغة وتنفيذ سياسات التنمية المحلية.

الركيزة الأولى: دعم القدرات

إن الهدف النهائي للتنمية هو تحسين حياة البشر، من خلال توسيع مروحة الأشياء التي يُمكِن للشخص أن يُمثلها ويقوم بها[i]. ومامن شك في أن الأمية تشكّل عقبةً رئيسةً أمام مايمكن للشخص القيام به في الحياة، هذا علاوة على أن لمحو الأمية نتيجة مُرْضية تدريجية وطويلة الأمد على الرفاه. إن زيادة بواقع واحد في المئة في نسبة محو الأمية لدى البالغين في المغرب تؤدّي إلى زيادة بنسبة تسعة في المئة في نصيب الفرد من الاستهلاك.[ii] ويمثّل ارتفاع معدلات الأمية خسارة فادحة للقدرات البشرية ويقوّض فرص المغرب في التغلّب على معوقات التنمية.

إعادة النظر في محو أمية الكبار وجعلها أولوية وطنية

يحصل أقل من 10 في المئة من البالغين الأميين اليوم على دورات محو الأمية. وتحتاج الحكومة إلى تخصيص المزيد من الموارد البشرية والمالية لتنفيذ استراتيجية محو أمية الكبار، وزيادة كفاءتها وتوسيع نطاق تغطيتها. وتمثّل الشراكة مع المشهد المزدهر للمنظمات غير الحكومية أحد الأصول القيمة التي يحتاج واضعو السياسات إلى استخدامها على أفضل وجه.

إضافة إلى ذلك، يحتاج واضعو السياسات إلى إزالة العقبات التي تحول دون المشاركة في برامج محو الأمية، وتكييف مضمونها وجداولها الزمنية لتتناسب مع احتياجات ورغبات المستفيدين. كما ينبغي عليهم أيضاً جعل سياسة محو الأمية لامركزية وفتحها أمام المقاربات والممارسات المُبتَكَرة، والمرنة. يمكن تقديم محو الأمية، على سبيل المثال، بوصفه عنصراً من مجموعة من الخدمات، مثل الحصول على الائتمان لبدء أو توسيع الأعمال التجارية، أو كجزء من التدريب والمشورة الفنية لأصحاب المشاريع الصغيرة. وينبغي منح حوافز مناسبة لأرباب العمل الخاص، الذين يتردّدون اليوم في تثقيف موظفيهم الأميين. ويحتاج واضعو السياسات أيضاً إلى تقييم نتائج برنامج محو الأمية، وتطوير إجراءات المساءلة. ويمكنهم خلق روح المنافسة الإيجابية بين المناطق والإدارات المحلية لتحقيق أهداف محو الأمية. وأخيراً، ومن خلال البناء على نجاحهم في خفض معدلات الفقر، يمكن لواضعي السياسات المطالبة بدعم أقوى من الجهات المانحة والمنظمات الدولية لمعالجة قضية الأمية.

ضمان التعليم الأساسي لجميع الأطفال والحد من التسرّب المدرسي

ينصّ الدستور في المغرب على أن التعليم الأساسي مجاني وإلزامي لجميع الأطفال حتى الصف السادس. لكن عملياً، العديد من الأطفال لايذهبون إلى المدارس أو ينقطعون عن الدراسة في مراحل مبكّرة. فالفقر وبُعد المسافة يحدّان من الفرص التعليمية، اضافة إلى الطلب على اليد العاملة للأطفال، وانخفاض مستويات تعليم الوالدين، وعدم وجود أي دعم عام. واضعو السياسة في حاجة إلى تحسين خدمات التعليم من خلال بناء المدارس في القرى البعيدة المعزولة، ومكافأة المعلمين الذين يُقبِلون على العمل بها. كما أنهم في حاجةٍ إلى تقديم حوافز إلى الأسر الفقيرة التي تُبقي على أبنائها في نظام التعليم المدرسي باعتماد نظام "التحويلات النقدية المشروطة" (CCTs). التي تصرف مساعدات نقدية للأسر الفقيرة بشرط تعليم أبنائها. وتمثّل التحويلات النقدية المشروطة مزيجاً متوازناً من المساعدة الاجتماعية وتكوين رأس المال البشري. وفي غيابها، سيبقى الأطفال في الأسر الفقيرة خارج المدرسة أو يتركونها قبل الأوان، وهو أمر غير مرغوب فيه فردياً واجتماعياً.

الركيزة الثانية: الحدّ من عدم المساواة وتعزيز الإدماج

كان أداء المغرب جيداً في الحدّ من الفقر خلال العقد الماضي. ومع ذلك لاتزال عدم المساواة مرتفعة بشكل بارز ومتواصل. ويحتاج واضعو السياسات إلى تعزيز سياسات إعادة التوزيع لخفض التفاوت بين الأفراد والأقاليم. وينبغي عليهم تطبيق نظام ضريبي أكثر تصاعدية وفرض ضرائب أعلى على الثروات الكبيرة. كما يحتاج واضعو السياسات إلى إلغاء الإعفاء الضريبي الكامل للقطاع الزراعي الذي يتم منحه بغض النظر عن حجم الأعمال والدخل الذي تحققه. هذا الاستثناء، المعمول به منذ منتصف الثمانينيات، غير عادل من الناحية الاجتماعية وغير فعّال من الناحية الاقتصادية. والإعانات الحكومية الممنوحة إلى قطاع الزراعة اليوم تتعلق بالاستثمارات التي لايستطيع تحملها سوى كبار المزارعين. وبالكاد تفيد هذه الإعانات صغار المزارعين الأكثر انكشافاً أمام الأحوال الجوية والأكثر حاجة إلى دعم الحكومة.

وأخيراً فإن الإنفاق العام على التعليم والرعاية الصحية والبنية الأساسية ودعم الاستهلاك يفيد المناطق الحضرية والأشخاص الأفضل حالاً، أكثر بكثير مما يفيد الفقراء. يجب على صانعي السياسة إصلاح السياسات القائمة وتوجيه المزيد من الموارد إلى المناطق الريفية والأسر الفقيرة.

الركيزة الثالثة:إزالة العوائق أمام القطاع غير الرسمي وتحسين بيئة الأعمال

يلعب القطاع غير الرسمي دوراً رئيساً في خلق فرص العمل، وتوليد الدخل، والتخفيف من حدّة الفقر، ويساهم في الاستقرار الاجتماعي. لكن من جهة أخرى، يُتّهَم هذا القطاع بالتهرّب من الضرائب، وانتهاك القوانين، وممارسة المنافسة غير المشروعة على الرسمي.

يتغذّى تضخم الاقتصاد غير الرسمي في المغرب من بنية مؤسسية تعرقل مسعى أصحاب المشاريع صغيرة الحجم لإضفاء الطابع الرسمي على أعمالهم التجارية. فهم ينتجون السلع والخدمات المشروعة، لكنهم يفتقرون إلى الموارد والمعرفة التي تسهّل الامتثال إلى الأنظمة. ينبغي على واضعي السياسات توفير الحوافز المناسبة لأصحاب المشاريع غير الرسمية للانضمام إلى الاقتصاد الرسمي. وهذا يحتاج إلى إعادة النظر في القوانين بهدف تبسيط إجراءات التسجيل وخفض التكاليف الاجتماعية و الضريبية.

الأنظمة المعقّدة ليست سوى جزء من المشكلة. فالدولة تخسر عائدات الضرائب عندما لايتم تسجيل المنشئات التجارية الصغيرة. لكن الانتماء للاقتصاد غير الرسمي له تكلفته على شكل رشاوى وأتوات تُدفَع إلى المسؤولين الفاسدين ووكلاؤهم لقاء بعض الخدمات أو للحصول على الحماية. وما لم تحسّن السلطات نوعية الإدارة وتضع حدّاً للرشوة، فمن المرجّح أن يستمر الاقتصاد غير الرسمي في تضخمه.

الركيزة الرابعة: تعزيز اللامركزية والمشاركة الفعّالة للمجتمع المدني

تشكّل اللامركزية عنصراً أساسياً في الحوكمة الرشيدة، حيث توفّر بيئة مؤاتية يتم فيها جعل عملية اتّخاذ القرارات وتقديم الخدمات في متناول الناس. واضعو السياسات في المغرب في حاجة إلى وضع قواعد وآليات لزيادة شفافية المجالس المحلية ومساءلتها أمام الناخبين، وضمان عدم استحواذ النخبة المحلية على مكاسب اللامركزية.

المجالس المحلية المُنتخبة في حاجة إلى موظفين من ذوي المهارات العالية والمتحمّسين لتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية، إذ إن موظفي الدعم غير الأكفاء، والذين يتقاضون أجوراً زهيدة يقوّضون سمعة المجالس المحلية، ويقدّمون صورةً سلبيةً عما يمكن أن تقدّمه اللامركزية للناس. وينبغي على المجالس المحلية الاستثمار في بناء قدرات موظفيها وضمان حصولهم على القدرات التقنية والإدارية.

تستطيع المنظمات غير الحكومية زيادة المشاركة وتعزيز الشفافية والمساءلة، لكن خضوعها إلى السلطات المحلية من أجل وجودها وعملياتها، يحدّ بشكل كبير من هوامشها. فالتعديلات التي أُدخِلَت على الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية، وعلى الرغم من كونها إيجابية، لها تأثير

محدود. وثمة تناقض بين الأحكام القانونية والممارسات السائدة. واضعو السياسات في حاجة إلى ضمان أن تنفّذ الأحكام التي تمنح مساحة وحرية أكبر للجمعيات. ويمكن لتعزيز قدرات المنظمات غير الحكومية أن يجعلها أكثر فعالية في مجال المؤازرة وتقديم الخدمات الاجتماعية وأن توفر للمجالس المحلية شريكاً فعالاً من أجل التنمية.

المنظمات غير الحكومية في حاجة إلى الحفاظ على استقلالها كي تكون لها مساهمة متميّزة في التنمية والحكم الرشيد. إنها في حاجة الى إعادة النظر في علاقتها مع الحكومة المركزية والمجالس المحلية والتركيز على دورها في الدفاع عن قضايا السكان. وعلى الرغم من أن إنشاء عدد كبير من الجمعيات الصغيرة مفيد في التعامل مع القضايا المحلية، إلا أنه يضرّ بقدرتها على المؤازرة على الصعيد الوطني. لذا ينبغي على المنظمات غير الحكومية وضع هياكل اتحادية قطاعية أو وطنية لتجميع الموارد وتوسيع القوى. كما ينبغي على الجهات المانحة والمنظمات الدولية أن تُركّز على تطوير مهارات للمنظمات غير الحكومية وبناء قدرتها على صياغة أفكار وسياسات مبتكرة.

---

i Sen, Amartya (1989) ''Development as Capabilities Expansion.'', Journal of Development Planning 19: 41 – 58

ii HCP (2009), Poverty dynamics in Morocco (undated)