الأمم المتحدة

E/CN.5/2019/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
20 November 2018
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة السابعة والخمسون

١١-٢١ شباط/فبراير ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ودورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين

التصدّي من خلال السياسة المالية وسياستي الأجور والحماية الاجتماعية لأوجه انعدام المساواة والتحديات التي تعترض الإدماج الاجتماعي

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي E/2018/3. ويلخص أحدث الاتجاهات فيما يتصل بانعدام المساواة على الصعيد العالمي وبين البلدان وداخل البلد الواحد ويسلط الضوء على الكيفية التي استخدمت بها البلدان السياسة المالية وسياستي الأجور والحماية الاجتماعية للحد من انعدام المساواة والتصدي للتحديات التي تعترض الإدماج الاجتماعي. ويتضمن التقرير أيضاً توصيات موجهة إلى البلدان عن كيفية إحراز مزيد من التقدم في هذه المسائل.

* E/CN.5/2019/1.

18-19938 (A) 171218 201218

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – يضر ارتفاع انعدام المساواة في الدخل بوتيرة النمو واستدامته مع مرور الزمن، لأنه يقوض الإنتاجية وديناميةالاقتصاد بسبب الاستثمارات التي لا ترقى إلى المستوى المطلوب في التعليم والصحة[١]. ويرتبط اشتداد انعدام المساواة في الدخل بتقلص الحراك الاقتصادي عبر الأجيال ويقلل من أثر النمو على الحد من الفقر. ويقوض أيضاً التماسك الاجتماعي والثقة في النظم الاجتماعية والسياسية. ولقد استشرى أيضاً الإحباط الاجتماعي العميق وعدم الاستقرار السياسي في البلدان التي تخلفت فيها بعض الشرائح السكانية عن الركب بسبب مسار العولمة وتحرير التجارة والنمو الاقتصادي. وأصبحت مسائل من قبيل الإنصاف وعدم تكافؤ الفرص وغياب حرية التعبير واستمرار البطالة والإدماج في صدارة الاهتمام العام نتيجة الانتفاضات وحركات الاحتجاج الجماعي التي أعقبت فشل الأسواق، ولا سيما الكساد العالمي في عام ٢٠٠٨[٢]. وأدت زيادة انعدام المساواة في الدخل والثروة إلى توافق متزايد في الآراء على الصعيد العالمي بشأن حتمية التصدي لتصاعد أوجه انعدام المساواة ومواجهة الإقصاء الاجتماعي.

ثانيا – أوجه انعدام المساواة التي تطرح تحديات أمام تحقيق الإدماج الاجتماعي والتنمية المستدامة للجميع

ألف – اتجاهات انعدام المساواة في الدخل والثروة

٢ – تظل مستويات انعدام المساواة على الصعيد العالمي مرتفعة جداً على الرغم من تسجيلها حالات انخفاض حاد في الماضي القريب[٣]. وبالمثل، يتراجع أيضاً انعدام المساواة في الدخل بين البلدان منذ عام ١٩٩٠. غير أن متوسط انعدام المساواة داخل البلد الواحد آخذ في الارتفاع في العديد من مناطق العالم[٤]. فقد ارتفع انعدام المساواة في الدخل في جميع المناطق تقريباً منذ عام ١٩٨٠ وأدى مستوى انعدام المساواة العالي والآخذ في الارتفاع داخل البلد الواحد إلى أن أصبحت فئة الـ ١ في المائة الأعلى دخلاً على الصعيد العالمي تستحوذ على ضِعف الحصة من نمو الدخل العالمي التي تحصل عليها فئة الـ ٥٠ في المائة الأشد فقراً[٥]. وعلى الرغم من أن الفئة الأدنى دخلاً التي تمثل ٥٠ في المائة من سكان العالم بدأ دخلها ينمو، لم تحصل سوى على ١٢ في المائة من إجمالي النمو في الفترة بين عامَي ١٩٨٠ و ٢٠١٦، في الوقت الذي استحوذت فيه فئة الـ ١ في المائة الأعلى دخلاً على نسبة ٢٧ في المائة. وشهدت حصة دخل الفئة الدنيا التي تمثل ٥٠ في المائة من سكان العالم أيضاً ركوداً في نسبة ٩ في المائة

---

(١) انظر: J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth", IMF Staff Discussion Note 14/02 (February 2014).

(٢) انظر: *Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters* (United Nations publication, Sales No. 13.IV.2).

(٣) تشير عبارة "انعدام المساواة على الصعيد العالمي" إلى انعدام المساواة النسبي في الدخل بين جميع شعوب العالم بغض النظر عن مكان إقامتهم.

(٤) انظر: Christoph Lakner and Branko Milanovic, "Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the great recession", *World Bank Economic Review*, vol. 30, No. 2, pp. 203-232.

(٥) انظر: Facundo Alvaredo and others, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab, 2017). متاح على الرابط التالي: https://wir2018.wid.world/download.html.

تقريباً خلال هذه الفترة. وتسبب الكساد العالمي لعام ٢٠٠٨ في تفاقم ارتفاع انعدام المساواة في الدخل، ولا سيما في البلدان التي تكبّدت أفدح الخسائر في الإنتاج والعمالة[٦].

٣ - ومن حيث انعدام المساواة في الثروة، ارتفعت حصة فئة الـ ١ في المائة الأعلى دخلاً على الصعيد العالمي من الثروة إلى ٣٣ في المائة في عام ٢٠١٦، مقارنة بنسبة ٢٨ في المائة في عام ١٩٨٠. وإذا أُريد للعالم أن يتبع تجربة أوروبا والصين والولايات المتحدة الأمريكية مجتمعةً، فإن فئة الـ ١ في المائة الأغنى تسير في طريقها إلى امتلاك ٣٩ في المائة من ثروة العالم بحلول عام ٢٠٥٠، مقارنة بنسبة ٣٣ في المائة في عام ٢٠١٦[٧]. وقد استحوذت فئة الـ ١ في المائة الأعلى دخلاً على ٨٢ في المائة من الثروات المتولدة في عام ٢٠١٧، في حين لم يطرأ أي تغيير على ثروة ٣,٧ بلايين نسمة من الأشخاص الذين يشكلون نصف سكان العالم الأشد فقراً[٨].

٤ - وحدث ارتفاع انعدام المساواة في الدخل على الصعيد العالمي بمعدلات مختلفة إلى حد بعيد على نطاق جميع المناطق. فمنذ عام ١٩٨٠، شهدت أوروبا زيادة متواضعة. وفي المقابل، ارتفع انعدام المساواة في الدخل بشكل حاد في أمريكا الشمالية وآسيا، في حين تسجل أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أعلى المستويات[٩]، على الرغم من تراجع انعدام المساواة في ١٧ بلداً من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في الفترة بين عامَي ١٩٩١ و ٢٠١١[١٠]. وتراجع الشرق الأوسط إلى فئة أشد المناطق افتقاراً إلى المساواة في العالم التي كانت تصنَّف فيها أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي سابقاً. ويبين الشكل أدناه الكيفية التي ارتفع بها انعدام المساواة في كل مكان، ولو بسرعات مختلفة.

(٦) انظر: International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth* (October 2018).

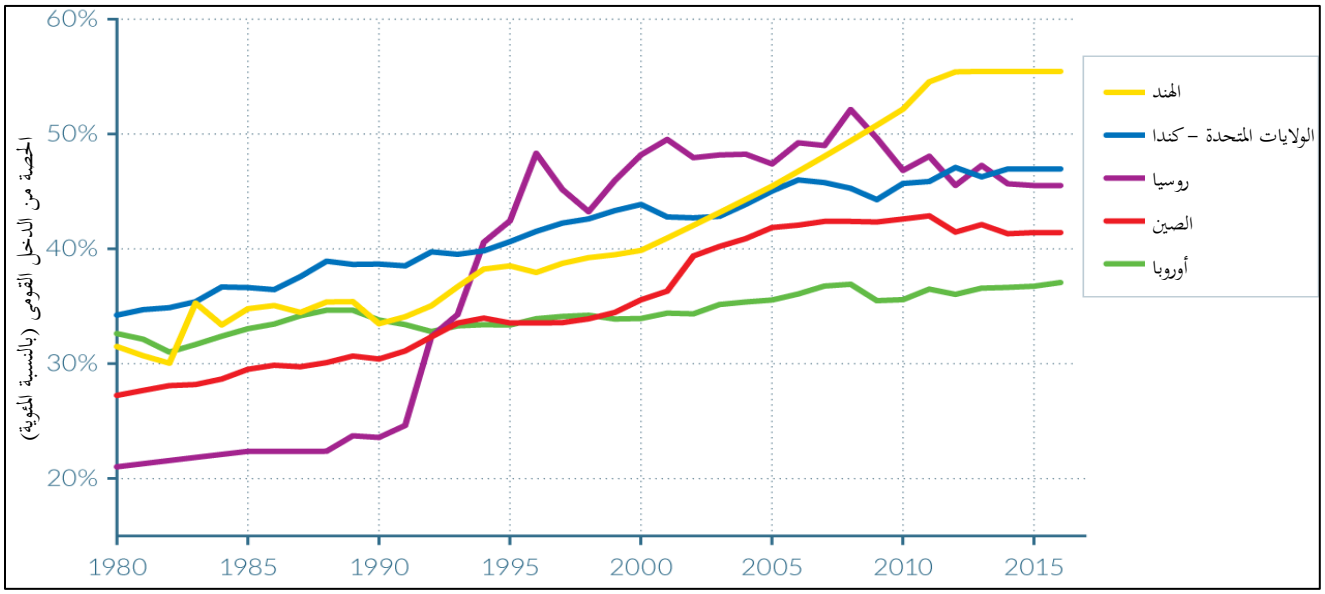
(٧) انظر: Facundo Alvaredo and others، الحاشية ٥ أعلاه.

(٨) انظر: Oxfam International, *Reward Work, Not Wealth* (Oxford, January 2018).

(٩) انظر: Facundo Alvaredo and others، الحاشية ٥ أعلاه.

(١٠) انظر: United Nations Development Programme (UNDP), *Income Inequality Trends in sub-Saharan Africa* (New York, 2017). متاح على الرابط التالي: www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Chapter%201.pdf.

حصص أعلى فئة الـ ١٠ في المائة من الدخل في جميع أنحاء العالم، ٢٠١٦-١٩٨٠



المصدر: Facundo Alvaredo and others, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab, 2017).

٥ - ومنذ عام ١٩٨٠، زاد انعدام المساواة بين البلدان، لكنه بدأ في التراجع بعد عام ٢٠٠٠. وبوجه عام، بدأ انعدام المساواة في الدخل بين البلدان يميل نحو التقارب بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية[١١]. ويُعزى هذا التقارب أساساً إلى النمو السريع في آسيا، ولا سيما في الصين والهند، بالإضافة إلى تباطؤ النمو في أوروبا الغربية. فقد أدى النمو السريع في الصين والهند إلى نمو قوي في دخل نصف سكان العالم الأشد فقراً. وعلاوة على ذلك، تراجع متوسط الدخل القومي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية عن المتوسط العالمي منذ عام ١٩٨٠.

٦ - وعلى الرغم من تراجع انعدام المساواة على الصعيد العالمي، فقد ارتفع انعدام المساواة في الدخل داخل البلد الواحد في العديد من البلدان، وإنْ كان المشهد العام يختلف باختلاف الفترة الزمنية والمؤشرات المستخدمة. فقد حدث تصاعد في انعدام المساواة في الدخل بسرعات مختلفة، حيث شهد الاتحاد الروسي وأمريكا الشمالية والصين والهند بعض أسرع معدلات الارتفاع منذ عام ١٩٨٠[١٢]. وفي بعض البلدان، أصبح التفاوت المكاني بين جميع المناطق أكثر وضوحاً، إلى جانب ظهور مناطق تعاني من ضائقة اقتصادية وتركُّز التفاوت في المدن والبلدات.

باء - الاتجاهات في انعدام المساواة في غير الدخل

٧ - ليس انعدام المساواة في الدخل إلا بعداً من عدة أبعاد لانعدام المساواة، بما في ذلك انعدام المساواة في تيسير الوصول والفرص فيما يتعلق بخدمات التعليم والصحة والأصول المنتجة والخدمات المالية

(١١) انظر: François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015).

(١٢) انظر: Facundo Alvaredo and others, الحاشية ٥ أعلاه، و World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, D.C., 2018)، متاح على الرابط التالي: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf.

والتمثيل السياسي. فأوجه انعدام المساواة هذه مترابطة ويعزز بعضها بعضاً، مما يؤدي إلى فروق بيّنة في نتائج مختلفة مثل الرفاه العام والإيرادات على مدى الحياة بالنسبة لمختلف الفئات. فعلى سبيل المثال، الأشخاص الذين يعانون من حالة صحية سيئة يعملون بأجر لسنوات أقل من غيرهم، ويحصلون على أجور أقل منهم، وتكون إيراداتهم على مدى الحياة أقل من إيرادات العاملين الذين يتمتعون بصحة جيدة. وبسبب الحالة الصحية السيئة، تنخفض الإيرادات الرجال غير المتعلمين بنسبة ٣٣ في المائة مدى حياتهم، مقارنة بانخفاضها بنسبة ١٧ في المائة لدى الرجال ذوي التعليم العالي(١٣).

٨ - وتستمر أوجه انعدام المساواة على الرغم من أن العالم شهد تحسناً ملحوظاً في النتائج الصحية. فالاتجاهات العالمية العامة تبين تقارباً في النتائج من قبيل العمر المتوقع عند الولادة، ومعدل وفيات الأطفال ومتوسط سنوات التعليم. وفي المتوسط، يعيش الأشخاص فترة أطول مما مضى، إذ ارتفع العمر المتوقع عند الولادة إلى ٧٠,٨ سنة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، مقارنة بـ ٥٨,١ سنة في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٥. وتقلصت الفجوة في العمر المتوقع عند الولادة بين المناطق الأكثر نمواً والمناطق الأقل نمواً بمقدار ٩,٣ سنوات في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، مقارنة بـ ١٦,٤ سنة في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٥. وعلى الرغم من هذه المكاسب الصحية، تستمر تفاوتات كبيرة. فالأطفال الذين يولدون في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يواجهون أعلى احتمالات الوفاة قبل سن الخامسة مقارنة بالأطفال الذين يولدون في مناطق العالم الرئيسية الأخرى. وداخل البلدان، توجد تفاوتات في الصحة أيضاً بين الأفراد والفئات. وفي كثير من البلدان، يُحدِث المكان الذي يعيش فيه الشخص فرقاً هائلاً في المدة التي سيعيشها، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالفقراء.

٩ - والعالم أصبح متعلماً أكثر من أي وقت مضى. فقد حدثت زيادة مطردة في متوسط مستوى التحصيل العلمي في البلدان، صاحَبتها زيادة هائلة في الحصول على التعليم المدرسي في البلدان النامية. أما بالنسبة لسكان العالم الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ سنة، فقد ارتفع متوسط عدد سنوات المدرسي إلى ٧,٨٩ سنوات في عام ٢٠١٠، مقارنة بـ ٤,٣٩ سنوات في عام ١٩٧٠. وتراجعت أيضاً الاختلافات بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، لكن الفجوة في متوسط عدد السنوات لا تزال مرتفعة (٤,١ سنوات في عام ٢٠١٠)، ولم تتقلص إلا بمقدار سنة واحدة منذ عام ١٩٥٠. وفي البلدان النامية، ارتفع متوسط عدد سنوات التعليم المدرسي إلى ٧,٢ سنوات في عام ٢٠١٠، مقارنة بـ ٣,٣٥ سنوات في عام ١٩٧٠. أما في البلدان المتقدمة، فقد قفز متوسط سنوات التعليم المدرسي إلى ١١,٣٠ سنة في عام ٢٠١٠، مقارنة بـ ٧,٦٤ سنوات في عام ١٩٧٠(١٤). وعلاوة على ذلك، لا تزال أوجه انعدام المساواة حسب الفئات جانباً هاماً من أوجه انعدام المساواة داخل البلد الواحد. ففي الهند، بالنسبة للنساء من الفئة العمرية ٢٠ إلى ٢٤ سنة اللواتي ينحدرن من أسر معيشية ريفية فقيرة، فاحتمالات التحاقهن بالمدرسة تقل بمقدار ٢١,٨ مرة عن التحاق النساء المنحدرات من الأسر المعيشية الحضرية الغنية بها، وترتفع احتمالات زواجهن بمقدار ٥,١ مرات قبل بلوغهن ١٨ عاماً(١٥). وتوجد أيضاً فجوات كبيرة بين الأجيال وبين الجنسين. ففي جنوب آسيا، بلغ معدل سنوات التعليم المدرسي للإناث مقارنة

(١٣) انظر: OECD, *Preventing Ageing Unequally* (Paris, 2017). متاح على الرابط التالي: www.oecd-ilibrary.org/employment/preventing-ageing-unequally_9789264279087-en.

(١٤) انظر: www.barrolee.com/data/yrsch.htm.

(١٥) انظر: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (United States, 2018).

بالذكور ٦٨,٦ في المائة في عام ٢٠١٠ مقابل ٨٠,٠ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و ٩٨,٣ في المائة في أوروبا وآسيا الوسطى.

١٠ - ومن أجل توسيع وترسيخ الإدماج المالي لفائدة الشرائح السكانية والمناطق المحرومة من الخدمات أو غير المستفيدة منها بالكامل منذ زمن بعيد، تعمل العديد من البلدان على تعزيز انتشار الخدمات النقدية المتنقلة وتوسيع نطاق التغطية بخدمات المصارف[١٦].

ثالثا - انعدام المساواة والإدماج الاجتماعي والسياسات المالية

ألف - آثار السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق على انعدام المساواة والإدماج الاجتماعي

١١ - تعني السياسة المالية في المقام الأول إدارة الحكومات للإيرادات الضريبية ونظمها في الإنفاق والاستحقاقات، بما في ذلك التحويلات والإعانات المالية. فعندما تكون هذه السياسات شاملة يمكنها أن تصبح أدوات قوية للحد من انعدام المساواة في الدخل وتعزيز النمو الشامل للجميع. ويمكن للسياسة المالية أيضاً أن تتصدى للتحديات التي تواجه الإدماج الاجتماعي عن طريق تحقيق تكافؤ الفرص أو وضع الشروط التي يشارك بموجبها الأفراد والجماعات في المجتمع. ويشمل ذلك تحسين قدرات الأفراد وتعزيز تكافؤ الفرص في التعليم والصحة والعمالة وتحسين الحصول على نوعية جيدة من البنية التحتية الأساسية. ويشمل أيضاً إزالة الحواجز التي تعوق الحصول على الخدمات المالية. وتحرّياً للفعالية، ينبغي لراسمي السياسات أن يبحثوا آثار التدابير الضريبية والإنفاق معاً، وليس في معزل أحدهما عن الآخر. وينبغي لهم كفالة أن يكون الإنفاق الحكومي الإجمالي المخصص للنفقات الاجتماعية، حجماً وتكويناً، لصالح الفقراء ويستهدف البرامج الفعالة. ولا يقل عن ذلك أهميةً اعتماد التدرج في جميع الضرائب.

١٢ - وفي دراسة أنجزت في عام ٢٠١٨ على ٢٩ بلداً من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ابتداء من عام ٢٠١٠ تقريباً، تبين أن النظم المالية خفّضت انعدام المساواة في الدخل في جميع الحالات، ولكنها زادت من الفقر في بعضها. ولم يرتفع انعدام المساواة في أي بلد نتيجة للضرائب والإعانات المالية والإنفاق الاجتماعي. ومع ذلك، كانت نسبة عدد الفقراء الذين يعيشون في فقر مدقع أعلى بعد خصم الضرائب والتحويلات من ذي قبل في إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا ونيكاراغوا وأوغندا وغواتيمالا. ويُعزى ذلك إلى أن الأشخاص الذين يعيشون في فقر كانوا من فئة الدافعين أكثر من كونهم مستفيدين في النظام المالي، ومن ثم كانوا محرومين بسبب ضرائب الاستهلاك[١٧]. وينبغي أن يكون المبدأ الأساسي في تصميم النظم المالية هو كفالة ألا يصبح الفقراء من فئة دافعي الضرائب أكثر من كونهم مستفيدين. فقد يؤدي ارتفاع ضرائب الاستهلاك على السلع الأساسية إلى هذه النتيجة العكسية. ومن ثم، من أجل خفض الأثر العكسي للضرائب على السلع والخدمات، قد يتعين إعفاء السلع الأساسية التي تعتمد عليها الأسر

(١٦) انظر: World Bank Group, *Toward Universal Financial Inclusion in China: Models, Challenges, and Global Lessons* (2018). متاح على الرابط التالي: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29336/FinancialInclusionChinaP158554.pdf?sequence=9.

(١٧) انظر: Nora Lustig, "Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in low and middle income countries", Center for Global Development Working Paper 448 (January 2017, updated July 2018)، آخر تحديث في تموز/يوليه ٢٠١٨). متاح على الرابط التالي: www.cgdev.org/sites/default/files/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-july-2018-revision.pdf.

المعيشية المنخفضة الدخل من الضرائب أو فرض معدلات ضريبة أقل عليها، مع فرض معدلات ضريبة أعلى على السلع الكمالية التي تستهلكها أساساً الأسر المعيشية التي هي أكثر ثراءً.

١٣ - وفي البلدان المتقدمة النمو، أسهمت السياسات المالية في الحد من انعدام المساواة وتحسين نتائج التعليم والصحة بفضل التحويلات. ففي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تشير الأدلة المستقاة من الفترة السابقة للكساد الاقتصادي الشديد لعام ٢٠٠٨ إلى أن ما يقرب من ثلاثة أرباع نسبة الانخفاض في انعدام المساواة في الدخل تُعزى إلى التحويلات النقدية، في حين يعزى الباقي إلى اعتماد الضرائب المباشرة[١٨]. وبالمثل، في الاتحاد الأوروبي، أسهمت إعادة التوزيع التي اعتمدتها الحكومات من خلال نظام الضرائب والاستحقاقات في الحد من انعدام المساواة بمقدار الثلث تقريباً. وتعزى الانخفاضات الكبيرة في انعدام المساواة في الدخل أساساً إلى نفقات التعليم والصحة، إلى جانب الاستحقاقات عن المرض والعجز والاستحقاقات للأسرة والطفل خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠١٤. غير أنه بالنظر إلى الاستجابات السلوكية وآثار الاقتصاد الكلي، كان الأثر الإجمالي للسياسة المالية على الحد من انعدام المساواة أدنى من أثرها المباشر.

١٤ - وتشير تجارب البلدان المتقدمة النمو أيضاً إلى أن السياسة المالية كان لها أثر على استقرار الدخل والاستهلاك خلال الدورة الاقتصادية، مما منع ظهور الفقر خلال فترات الركود الاقتصادي. ويستوعب سلوك الادخار قدراً من الاستهلاك. ومن ثم، يمكن للتحويلات أن تكفل تعافي الناس بسرعة من المصاعب الاقتصادية. وكلما كان نظام الضرائب والاستحقاقات تدرجياً ارتفع أثره على الاستقرار. ففي الولايات المتحدة، تمثل التحويلات المالية، مثل الإعفاء الضريبي على الدخل المكتسب، برنامجاً مهماً لمكافحة الفقر. وإلى جانب تقديم دعم الدخل للفقراء العاملين، فهذا البرنامج يسهّل أيضا الإدماج الاجتماعي من خلال تشجيع مشاركة الكبار ذوي الدخل المنخفض في سوق العمل. وعلاوة على ذلك، يقلص البرنامج انعدام المساواة لما له من آثار طويلة الأمد على صحة الأم والطفل وعلى تنمية الأطفال مثل تحسين الأداء المدرسي، والصحة مدى الحياة، والإيرادات للكبار[١٩].

١٥ - ويعتمد اختيار وحجم أدوات السياسة المالية التي تنفذها البلدان للتأثير على توزيع الدخل على العديد من العوامل التي تشمل القدرات الإدارية، وأوجه التفضيل في المجتمعات لإعادة التوزيع، والدور المتوخى من الدولة، واعتبارات الاقتصاد السياسي الخاصة بكل بلد. ومع ذلك، ينبغي إيجاد توازن لضمان ألا تثبط سواء سياسات الضرائب أو سياسات الإنفاق الحوافز على العمل أو قرارات الأسر المعيشية والشركات للاستثمار في التعليم وفي أنشطة الأعمال الحرة. فعندما ترتفع إيرادات العمال ولا يرتفع بنفس القدر دخلهم بعد خصم الضريبة على الدخل، ينخفض عادةً حافزهم على العمل. وينتج ذلك غالباً عن الزيادات في ضرائب الأجور والضرائب على الدخل أو عن الانخفاض في الاستحقاقات.

---

(١٨) انظر: Isabelle Joumard, Mauru Pisu and Debbie Bloch, “Tackling income inequality: The role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, No. 1 (2012), pp. 37-70. متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf.

(١٩) انظر: Hilary Hoynes, “The earned income tax credit: a key policy to support families facing wage stagnation” (Berkeley, California, Institute for Research on Labor and Employment, January 2017). متاح على الرابط التالي: http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf.

١٦ - ويتعين أن ينظر راسمو السياسات في تأثير الضرائب المرتفعة على الدخل المتأتي من العمل وتأثير الاشتراكات في الضمان الاجتماعي على الحوافز على العمل. وعلاوة على ذلك، يمكن للتحويلات الاجتماعية المختبَرةِ الوسائل أن تحمل مثبطات للعاطلين عن العمل من العمال قليلي المهارات والعمال كبار السن والعائلين الثانويين فيما يتصل بالبحث عن فرص العمل. وإن الإصلاحات الضريبية المستهدفة، مثل اعتماد الإعفاء الضريبي المشروط بالعمل ومنح الامتيازات على أساس السن للشباب والعمال كبار السن، يمكنها أن تحفز معدلات المشاركة في القوى العاملة بين هذه الفئات، مما يسهم في الحد من عدد المستفيدين المحتملين من الرعاية الاجتماعية. وإلى جانب ذلك، يمكن أن يسهم استحداث الحوافز المالية للموظفين، مثل خفض اشتراكات الموظفين في الضمان الاجتماعي بصفة مؤقتة، في خفض تكاليف تعيين العمال العاطلين عن العمل[٢٠].

باء - آثار الإنفاق العام على انعدام المساواة والإدماج الاجتماعي

١٧ - التحويلات الاجتماعية التي يعاد في إطارها توزيع الثروة على نطاق واسع والتي تهدف إلى الحد من أوجه عدم تكافؤ الفرص، مثل الإنفاق على التعليم والصحة واستحقاقات الحماية الاجتماعي، هي تحويلات ذات آثار كبيرة على المدى الطويل. وللاستثمارات في الهياكل الأساسية أثر مماثل. وتحد هذه التحويلات والاستثمارات أيضا من الفقر وتعزِّز الإدماج الاجتماعي. أما الإنفاق الاجتماعي على توسيع نطاق الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية فقد قلص انعدام المساواة في الدخل في البلدان الناشئة والبلدان النامية عن طريق الحد من انعدام المساواة في التعليم والصحة وتوسيع قاعدة الطبقة المتوسطة. وفي أمريكا اللاتينية، يشكّل ارتفاع مستويات الإنفاق على التعليم أهم محرك لاتجاه انعدام المساواة في الدخل نحو الانخفاض[٢١]. وفي آسيا، أسهم الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة في انخفاض كبير في انعدام المساواة في الدخل[٢٢].

١٨ - ومن ناحية أخرى، أسهمت في التدهور العام لتوزيع الدخل في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء التغييراتُ التي طرأت على تدابير السياسة الاجتماعية، ولا سيما التخفيضات في الإنفاق الحكومي على برامج الحماية الاجتماعية، وتقلُّص مستويات الاستحقاقات واعتماد معايير استحقاق أشد صرامة من سابقاتها.[٢٣] واقترنت التخفيضات في حجم التحويلات مثل استحقاقات البطالة والعجز وإنفاذ معايير استحقاق أشد صرامة بارتفاع حاد في معدلات انعدام المساواة في الدخل في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وهولندا في الثمانينات ومنتصف التسعينات. وعلى

(٢٠) انظر: OECD, *Taxation and Employment*. OECD Tax Policy Studies No. 21 (2011).

(٢١) انظر: E. Tsounta and A.I. Osueke, *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?*, IMF Working Paper WP/14/124 (2014).

(٢٢) انظر: Seok-Kyun Hur, *Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia*, Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 415 (November 2014). متاح على الموقع التالي: https://ssrn.com/abstract=2558893.

(٢٣) انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, International Labour Office, 2017).

الرغم من أن تلك التخفيضات أدت بنجاح إلى احتواء نمو الإنفاق الحكومي، فإن الدخل الحقيقي المتاح للعديد من المستفيدين انخفض انخفاضا حادا[٢٤].

١٩ - ويُسلَّم بأن التعليم عامل من عوامل المساواة ووسيلة من وسائل الإدماج. فقد تبيّن أن الإنفاق على التعليم بمراحله ما قبل المدرسي والابتدائي والثانوي يكون لصالح الفقراء في البلدان النامية[٢٥]. ويعزز الإنفاق الاجتماعي على التعليم أيضا المساواة بين الجنسين ويمكّن المرأة، مما يسهم في تحسين النواتج المتعلقة بالقوة العاملة، وصحة الأم والطفل. ولتحقيق هذه الأهداف، تؤثر السياسات المالية في عملية اتخاذ القرارات الفردية أو الأسرية من خلال دعم التعليم ماليا على مستويات مختلفة والاستثمار في المهارات. ومن ثم، يحظى التعليم عموما بدعم كبير في كل من البلدان النامية والمتقدمة النمو. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يمثل متوسط الإنفاق العام على التعليم قرابة ستة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٦]. وفي البلدان النامية، يتقلص التفاوت في الثروة مع الزيادة في مستوى التعليم الثانوي أو العالي. وفي أفريقيا، تفوق عائدات الخواص من التعليم العالي أيضا العائدات من التعليم الابتدائي[٢٧]. وعلاوة على ذلك، ازداد قسط الإيرادات على مدى الحياة المرتبط بالتعليم العالي في جميع أنحاء العالم، مما يعكس زيادة الطلب على العمال ذوي التعليم الجامعي. ففي الولايات المتحدة، يفوق متوسط الدخل السنوي للعمال بدوام كامل من حاملي شهادة بكالوريوس مدتها أربع سنوات، بنسبة ٧٩ في المائة أجرَ العمال الحاصلين على شهادة التعليم الثانوي فقط[٢٨]. بيد أن انتشار التعليم العالي يمكن أن يؤدي إلى تفاقم انعدام المساواة بما أن الالتحاق بالتعليم العالي أصبحت الطبقية طابعه الغالب، إذ الالتحاق بأفضل الجامعات يتوقّف بشكل متزايد على الوضع الاجتماعي - الاقتصادي للطالب. ومن الشواغل ذات الصلة بذلك هي أن الإعانات المالية في مجال التعليم تشجع على المزيد من الاستثمار في التعليم والمهارات، ومع ذلك فإن هذه السياسات يمكن أن تكون ذات أثر عكسي لأنها قد تفيد على نحو غير متناسب طلاب الأسر الميسورة والمطّلعة.

٢٠ - وفي العديد من البلدان، سعى واضعو السياسات إلى الحد من أوجه انعدام المساواة في الدخل وفي غير الدخل ومن الصعوبات التي تعترض الإدماج الاجتماعي، مثل ارتفاع معدلات البطالة في صفوف الشباب، وذلك عن طريق زيادة حصة الإنفاق الحكومي على التعليم. فالإنفاق العالمي على التعليم العام

---

(٢٤) Koen Caminada and. Kees Goudswaard, "International trends in income inequality and social policy", *International Tax and Public Finance*, vol. 8, No. 4, pp. 395–415.

(٢٥) Nora Lustig, "The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project", Commitment to Equity Project Working Paper No. 30 (March 2015). متاح على الرابط التالي: www.commitmentoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPNo30%20RedisImpactGovntSpendEducHealth%20March%202015.pdf.

(٢٦) Robert A. J. Dur and Coen N. Teulings, "Are education subsidies an efficient redistributive device?", in Jonas Agell, Michael Keen and Alfons J. Weichenrieder (eds.), *Labour Market Institutions and Public Regulation* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004), pp. 123-161.

(٢٧) انظر: Abebe Shimeles, "Can higher education reduce inequality in developing countries?", *IZA World of Labor*, July 2016. متاح في الموقع التالي: http://dx.doi.org/10.15185/izawol.273.

(٢٨) انظر: Sandy Baum, *Higher Education Earnings Premium: Value, Variation, and Trends* (Washington, D.C., Urban Institute, February 2017).

بلغ في عام ٢٠١٥ نسبة ٤,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي ونسبة ١٤,١ في المائة من مجموع الإنفاق العام[٢٩]. ويشمل الإنفاق العام على التعليم توفير التعليم المدرسي المجاني أو المدعوم مالياً والمعلمين والفصول الدراسية والمواد التعليمية. والحد من انعدام المساواة في التعليم في جميع أنحاء العالم يعزى في المقام الأول إلى زيادة الإنفاق الحكومي على التعليم كنسبة من الدخل القومي في العديد من البلدان النامية. ومن ثم، تتطلب مكافحة انعدام المساواة والتصدي للإقصاء الاجتماعي من خلال التعليم زيادة الإنفاق العام لتعزيز معدلات الالتحاق بالمدارس وإكمال التعليم، ولا سيما للفتيات الصغيرات والأطفال ذوي الإعاقة، والأقليات العرقية والدينية، والأطفال الذين يعيشون في فقر، والأطفال الذين يعيشون في المناطق الريفية النائية الفقيرة، وفي الأحياء الحضرية الفقيرة. ولا يقتضي الإنفاق على هؤلاء الأطفال مبالغ كبيرة. ففي عام ٢٠١٣، أشارت التقديرات إلى أن مستويات الإنفاق الحكومي والتمويل المقدم من المانحين سيتعين أن تزيد بمبلغ ٢٦ بليون دولار في السنة من أجل تحقيق هدف توفير التعليم الأساسي لجميع الأطفال في ٤٦ بلدا من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل بحلول عام ٢٠١٥[٣٠]. ومن عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠٣٠، سيتعين إنفاق مبلغ يقدر بـ ٣٤٠ بليون دولار سنوياً (مقارنة بمستوى عام ٢٠١٢ البالغ ١٤٩ مليون دولار) لضمان حصول كل طفل ومراهق في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل على تعليم جيد انطلاقا من مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي إلى مستوى المرحلة الثانوية العليا[٣١].

٢١ - ويسعى واضعو السياسات أيضا إلى إزالة قيود الائتمان التي تمنع الطلاب ذوي الدخل المنخفض من مواصلة التعليم العالي وذلك عن طريق اشتراط أن تكون قروض الطلاب والمنح الدراسية والرسوم الدراسية مرهونة بدخل الوالدين. فقد أسهمت هذه السياسات في تحقيق طلاب ينتمون إلى أسر منخفضة الدخل مستوياتٍ أعلى من التحصيل العلمي. بيد أن قروض الطلاب التي تهدف إلى تمكين الجميع من فرص متكافئة في التعليم تفرض عبئًا كبيرًا من الديون على الطلاب ذوي الدخل المتوسط وذوي الدخل المنخفض في بعض البلدان، مما يؤدي إلى ترسيخ انعدام المساواة في الدخل والثروة.

٢٢ - ويتطلب عكس هذا الاتجاه المزيد من الدعم العام للتعليم العالي وفرص الحصول عليه بتكاليف ميسورة. وتنزع النساء أيضاً إلى التأثر بشكل غير متناسب بالديون الطلابية لأنهن يحتجن لوقت أطول لسدادها، وذلك، جزئيا، بسبب الفجوة في الأجور بين الجنسين. وتظهر بعض الأدلة أيضا أن انتشار التعليم يرتبط، في الاقتصادات المتقدمة، بزيادة صافية في انعدام المساواة في الدخل[٣٢]. أما أثر تزايد انعدام المساواة في الدخل المتعلق بارتفاع مستويات التعليم، في هذه المجموعة من البلدان، فيقابله الأثر الأضعف نسبياً لانخفاض انعدام المساواة في التعليم في المستويات الدنيا من هذا القطاع. وأما في البلدان

(٢٩) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، *التقرير العالمي لرصد التعليم للفترة ٢٠١٧/٢٠١٨ - المساءلة في مجال التعليم: الوفاء بتعهداتنا* (باريس، ٢٠١٧). متاح على الرابط التالي: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338_ara.

(٣٠) انظر: UNESCO, "Education for all is affordable – by 2015 and beyond", Education for All Global Monitoring Report, Policy Paper 06, February 2013. متاح في الموقع التالي: http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002199/219998E.pdf.

(٣١) انظر: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf.

(٣٢) انظر: David Coady and Allan Dizioli, *Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity, and Heterogeneity*, IMF Working Paper WP/17/126 (2017).

النامية حيث يطغى عمل الأطفال، فتترتب على المواظبة على الدراسة تكلفة الفرصة الضائعة للأسر المعيشية التي تعتمد على عمل الأطفال لأداء الأعمال المنزلية والزراعة وغيرها من الأنشطة المدرّة للدخل[٣٣]. وفي غياب التعليم المدرسي الإلزامي أو القوانين التي تحظر عمل الأطفال، يمكن أن تفاقم زيادة الإنفاق العام على التعليم انعدام المساواة بين الأطفال الذين يستفيدون من تحسين فرص التعليم المدرسي والأطفال الذين لا يستفيدون منها.

٢٣ - ويتجلى أيضا التزام الحكومات بمكافحة انعدام المساواة وإتاحة فرص متكافئة في حصة مجموع الإنفاق الحكومي المخصص لتوسيع نطاق الرعاية والخدمات الصحية ذات الجودة والتكلفة الميسورة. فحوالي عام ٢٠١٠، تراوح الإنفاق الحكومي على الصحة بين ٠,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في إندونيسيا، و ١,٣ في المائة في إثيوبيا و ٥,٢ في المائة في البرازيل[٣٤]. وأوجه انعدام المساواة الصحية المرتبطة بالدخل هي أقل في البلدان التي تتميز بنظام شامل للصحة العامة أو بمستويات عالية من الإنفاق الاجتماعي العام[٣٥]. وفي أوروبا، للإنفاق الاجتماعي أثر إيجابي على تحقيق المساواة في الحالة الصحية في جميع البلدان[٣٦]. وفي كينيا، تَبيّن أن علاجات التخلص من الديدان في سن الطفولة تقلل من حالات الغياب في المدارس بينما ترفع أيضاً متوسط الأجور في سن البلوغ بنسبة تتراوح بين ٢١ و ٢٩ في المائة[٣٧]. ويمكن أن تحسّن زيادة حصة الإنفاق الحكومي على أنظمة الرعاية الصحية بشكل مباشر النواتج المتعلقة بصحة الأطفال والمراهقين والأمهات وتعزز الحراك الاقتصادي عبر الأجيال. وعلاوة على ذلك، يمكن للبلدان الناشئة والبلدان المنخفضة الدخل أن ترفع العمر المتوقع عند الولادة بمقدار ١,٣ سنة في المتوسط إذا ما تخلصت من أوجه انعدام المساواة في التغطية الصحية الأساسية، مع الإبقاء على مستويات الإنفاق على حالها دون تغيير[٣٨].

٢٤ - ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن البلدان لا تستطيع التصدي لأوجه انعدام المساواة في الحالة الصحية وفي النظم الصحية أو تحسين الصحة بمجرد زيادة الإنفاق الحكومي على الصحة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الإنفاق على الرعاية الصحية على المستوى الفردي إلى تفاقم انعدام المساواة في الدخل والفقر لأن الأشخاص الذين يعيشون في فقر ينفقون نسبة أكبر بكثير من دخلهم على الرعاية الصحية مقارنة بمن هم أكثر ثراءً منهم. وإجمالاً، يمكن أن يستحوذ الإنفاق على الرعاية الصحية على الموارد من الاستثمارات الأخرى مثل الإنفاق على التعليم أو حماية البيئة.

---

(٣٣) انظر: Martin Ravallion and Quentin Wodon, “Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy”, *The Economic Journal*, vol. 110, No. 462 (March 2000), pp. C158-C175.

(٣٤) انظر: Nora Lustig، الهامش ٢٥ أعلاه.

(٣٥) انظر: Javier Alvarez-Galvez and others, “The impact of socio-economic status on self-rated health: Study of 29 countries using European social surveys (2002–2008)”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10 (March 2013), pp. 747–761.

(٣٦) انظر: Javier Álvarez-Gálvez and Antonio M. Jaime-Castillo, “The impact of social expenditure on health inequalities in Europe”, *Social Science and Medicine*, vol. 200 (March 2018), pp. 9-18.

(٣٧) انظر: Sarah Baird and others, “Worms at work: long-run impacts of child health gains” (2011) متاح من خلال الرابط التالي: www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/events/KLPS-Labor_2011-05-16-Circulate.pdf.

(٣٨) انظر: IMF, “Tackling inequality”, *Fiscal Monitor* (October 2017). متاح من خلال الرابط التالي: www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017.

٢٥ - وإلى جانب الإنفاق العام على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، فإن التدابير المالية التي تسهم في تحسين الوصول إلى نوعية جيدة من الخدمات الأساسية من البنى التحتية مثل الطرق والكهرباء والمياه المأمونة والصرف الصحي، وخاصة في المناطق الريفية والنائية، تقلل أيضاً من انعدام المساواة في الدخل وتعزز الإدماج الاجتماعي[٣٩]. ويحسّن هذا الإنفاق نمو الدخل في هذه المجالات، وبالتالي يحد من أوجه انعدام المساواة بين المناطق. وتزيل الاستفادة من الهياكل الأساسية العقبات المادية التي تحول دون الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية وحتى الحصول على عمل، مما يساعد على الحد من انعدام المساواة والإقصاء الاجتماعي. وتستخدم العديد من البلدان أيضا إعانات الطاقة التي تهدف إلى مساعدة الأشخاص الذين يعيشون في فقر والأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، كأدوات مالية للحد من انعدام المساواة والإقصاء. ومع ذلك، فإن تجربة البلدان النامية تتمثل في أن نسبة ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية الأعلى دخلاً تستحوذ، في المتوسط، على سبعة أضعاف مما تستفيد منه نسبة ٢٠ في المائة من الأسر الأدنى دخلاً من إعانات الطاقة، مما يؤدي إلى تفاقم انعدام المساواة[٤٠].

٢٦ - وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعتمد العديد من البلدان على إعانات الاستهلاك التي تشمل الوقود والغذاء والسكن للحد من انعدام المساواة. ففي عام ٢٠١١، خصصت بلدان المنطقة ٨,٦ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة، أو ٢٢ في المائة من الإنفاق الحكومي، لهذه الإعانات[٤١]. وفي ماليزيا، تشكل إعانات الطاقة زهاء ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى الرغم من أن هذه الإعانات تشكل جزءًا من الميثاق الاجتماعي في العديد من البلدان، فهي تسبب أوجه الكفاءة في الاقتصاد وهي غير فعالة في دعم الأشخاص الذين يعيشون في فقر. ومع ذلك، فإن إلغاءها يفضي إلى ارتفاع أسعار السلع وإنفاق الأسر المعيشية على الطاقة والنقل، مما يؤدي إلى تفاقم انعدام المساواة بشكل عام، ولا سيما في المناطق الحضرية.

٢٧ - والأهم من ذلك، ففي البلدان التي ترتفع فيها الديون العامة إلى حد كبير وذات الاحتياجات التمويلية الضخمة المتوسطة الأجل، قد يتطلب الضغط على الميزانيات العامة تخفيضات في تقديم الخدمات العامة أو استحقاقات الرعاية الاجتماعية، أو التراجع عن التخفيضات الضريبية التي أُقرَّت مؤخرا. وقد تبيّن أن هذه التخفيضات تزيد من حدة انعدام المساواة في الدخل ومن الفقر. وأدى تثبيت الأوضاع المالية العامة في ١٧ من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خلال الفترة ١٩٧٨-٢٠٠٩ إلى زيادة في انعدام المساواة في الدخل والبطالة الطويلة الأجل وانخفاض في حصص الأجور من الدخل[٤٢].

---

(٣٩) Asian Development Bank, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (2017). متاح من خلال الرابط التالي: www.adb.org/sites/default/files/publication/29823/infrastructure-supporting-inclusive-growth.pdf.

(٤٠) انظر: David Coady, Valentina Flamini and Louis Sears, "The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries", in Benedict Clements and others (eds.), *Inequality and Fiscal Policy* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2015).

(٤١) انظر: Carlo Sdralevich and others, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead* (Washington, D.C., IMF, 2014).

(٤٢) انظر: Laurence Ball and others, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, IMF Working Paper WP/13/151 (June 2013).

رابعا – انعدام المساواة وسياستي الإدماج الاجتماعي والأجور

٢٨ – تظهر الأدلة الواردة من البلدان المتقدمة النمو والبلدان الناشئة والبلدان المنخفضة الدخل أن الأجور يمكن أن تمثل نسبة تصل إلى ٧٠ في المائة من إجمالي دخل الأسر المعيشية. ولهذا السبب يعد كل من توزيع الأجور وفرص العمل في سوق العمل المحدِّدَين الرئيسيَين لاتجاهات انعدام المساواة في الدخل إجمالاً في العديد من البلدان. وقد تأثرت كثيراً التغيُرات التي طرأت على انعدام المساواة في الدخل في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ بتغيرات في انعدام المساواة في الأجور، وبالتحكم في أثر مصادر الدخل الأخرى لدى الأسرة المعيشية وفي آثار العمالة. وكانت آثار الأجور أشد من ذلك بالنسبة للعمال ذوي الدخل المتوسط[٤٣]. والتمييز في الأجور الذي يتعرض له كل من النساء والشباب والعمال المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة وفئات السكان الأصليين والعمال المهاجرين يكلف هذه الفئات أجوراً ضائعة ومعاشات تقاعدية واستحقاقات ضمان اجتماعي منخفضة. والقضاء على التمييز ينبغي أن يكون جزءا من استراتيجية شاملة للحد من انعدام المساواة، ولا سيما القضاء على انعدام المساواة من فئة لأخرى وعلى الاستبعاد الاجتماعي للفئات المحرومة والضعيفة. كما أن نمو الأجور يوفر مسار للخروج من الفقر والاعتماد على التحويلات العامة.

٢٩ – والركود في نمو الأجور هو سبب آخر للقلق. فمع أن الاقتصاد العالمي شهد انخفاضاً في معدلات البطالة منذ الكساد الاقتصادي الكبير، ما زال نمو الأجور ضعيفا. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن معدل البطالة العالمي آخذ في الاستقرار بعد أن شهدت ثلاث سنوات من ارتفاع معدلات البطالة. ويُتوقع أن يصل معدل البطالة إلى ٥,٥ في المائة في عام ٢٠١٨ ليسجل انخفاضاً من المعدل ٥,٦ في المائة الذي سجله عام ٢٠١٧. ومع ذلك، من المتوقع أن يظل العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل مستقراً في عام ٢٠١٨، وهو ما يفوق ١٩٢ مليون شخص. وعلاوةً على ذلك، كان ١,٤ بليون عامل يعملون في عمالة هشة في عام ٢٠١٧[٤٤]. وفي البلدان المتقدمة النمو، من المتوقع أن ينخفض معدل البطالة في عام ٢٠١٨ إلى ما دون مستويات ما قبل الأزمة، ليصل إلى ٥,٥ في المائة. وقد تحسّن أيضا نمو العمالة في البلدان الناشئة والبلدان النامية مقارنةً بما طرأ من نمو في عام ٢٠١٦. ومع ذلك، من المتوقع ألا يرقى نمو العمالة إلى مستوى نمو القوة العاملة. وفيما يتعلق بالاندماج في سوق العمل، فإنه من المرجح أن يكون النساء والشباب والأشخاص ذوو الإعاقة والمسنون أكثر الفئات عرضة للبطالة أو لأشكال العمالة الهشة.

٣٠ – ونمو الأجور هو القطعة المفقودة في الانتعاش الاقتصادي الذي يجري في العديد من البلدان. فأجور العاملين لم تتواكب مع الإنتاجية على مدى عقود من الزمن وارتفاع تكاليف المعيشة هو أيضاً عبء على القوة الشرائية للعمال. وقد تباطأ نمو الأجور في جميع أنحاء العالم في عام ٢٠١٥ ليصل إلى ١,٧ مقابل معدل ٢,٥ في المائة الذي سجله في عام ٢٠١٢، ولم يلحق بعدُ بمعدلات ما قبل الأزمة التي ناهزت ٣,٠ في المائة. ولو كانت الصين غير مدرجة، لانخفض معدل نمو الأجور العالمي من ١,٦ في المائة في عام ٢٠١٢ إلى ٠,٩ في المائة في عام ٢٠١٥. وقد ارتفع معدل نمو الأجور فيما بين بلدان مجموعة العشرين المتقدمة إلى ١,٧ في المائة في عام ٢٠١٥ من معدل ٠,٢ في المائة المسجل في عام ٢٠١٢.

(٤٣) انظر: ILO, *Global Wage Report 2014/15: Wages and Income Inequality* (Geneva, International Labour Office, 2015).

(٤٤) انظر: ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2018* (Geneva, International Labour Office, 2018).

وهذا هو أعلى معدل سُـــجل في عقد من الزمن. وفي المقابل، انخفض معدل نمو الأجور الحقيقي إلى ٢,٥ في المائة في عام ٢٠١٥ من معدل ٦,٦ في المائة الذي سُـــجل في عام ٢٠١٢ بين بلدان مجموعة العشرين الناشئة والنامية.

٣١ - وفي أوروبا، تعافى نمو الأجور الحقيقي من اتجاه سلبي ساد في السنوات التالية للأزمة ولكنه ظل في الواقع ضـعيفا منذ عام ٢٠١٥. فباسـتثناء أوروبا الشـرقية، انخفض معدل النمو الحقيقي للأجور من ١,٦ في المائة في عام ٢٠١٥ إلى ١,٣ في المائة في عام ٢٠١٦ واســـتمر في الانخفاض حتى بلغ حوالي الصفر في عام ٢٠١٧. وفي الولايات المتحدة، انخفض معدل النمو الحقيقي للأجور من ٢,٢ في المائة في عام ٢٠١٥ إلى ٠,٧ في المائة في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ معاً[٤٥]. وفي الفترة الممتدة من تشـــرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ إلى تشـرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، ازداد المتوسـط الحقيقي للإيرادات الأسـبوعية بنسـبة ٠,٩ في المائة[٤٦]. وظل نمو الأجور عند معدل ٤ في المائة في آسـيا والمحيط الهادئ. ومع ذلك، تشـير آخر البيانات إلى أنه من المتوقع أن يتصـدر العمال في آسـيا نمو الأجور على الصـعيد العالمي في عام ٢٠١٨، بعد أن سـجلت الصـين وفييت نام والهند مكاسـب قوية. وتراجع معدل نمو الأجور إلى ٣,٤ في المائة في وســط وغرب آســيا وبلغ ٢,١ في المائة في الدول العربية و ٢ في المائة في أفريقيا. وانخفضـــت الأجور الحقيقية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بمعدل ١,٣ في المائة وفي أوروبا الشرقية بمعدل ٥,٢ في المائة[٤٧]. بيد أن ارتفاع متوسط نمو الأجور قد لا يفيد تلقائيا جميع الموظفين على قدم المساواة، مما يحد من أثر نمو الأجور على انعدام المساواة.

٣٢ - وفي الواقع، إن توزيع الأجور متحيز إلى أعلى الفئات الســـكانية دخلاً في معظم البلدان. ففي أوروبا، في عام ٢٠١٠، حصـــل ١٠ في المائة من العمال الذين يتقاضـــون أعلى أجر على ما متوســـطه ٢٥,٥ في المائة من مجموع الأجور المدفوعة إلى كل العمال، بينما حصل ٥٠ في المائة من الذين يتقاضون أدنى أجر على ٢٩,١ في المائة من مجموع الأجور المدفوعة. وفي البرازيل، بلغت نســـبة ١٠ في المائة من الذين يتقاضـــون أعلى أجر ٣٥ في المائة في عام ٢٠١٥، في حين بلغت هذه النسـبة ٤٩,٢ في المائة في جنوب أفريقيا و ٤٢,٧ في المائة في الهند. وفي معظم البلدان، يُسـجل معدل انعدام المسـاواة في الأجور بالنسـبة للمرأة انخفاضـاً يفوق حدة عن غيره. وفي أوروبا، سـجلت الفجوة في الأجور بين الجنسـين لدى نســبة واحد في المائة الأعلى دخلاً من متقاضـي الأجور نحو ٤٥ في المائة في عام ٢٠١٥. وفي المقابل، سجلت الفجوة الإجمالية في الأجور المدفوعة للجنسين في الساعة حوالي ٢٠ في المائة[٤٨].

٣٣ - وللحد من أوجه انعدام المساواة في الأجور، يستطيع واضعو السياسات الاختيار من بين مختلف خيارات السـياسـة العامة، بما في ذلك تحديد الحد الأدنى للأجور، وتعزيز مؤسـسـات التفاوض الجماعي، وسـد الفجوات في الأجور بين الجنسـين، وذلك مثلا عن طريق تشـجيع الأجر المتسـاوي لقاء العمل المتسـاوي القيمة، ومعالجة عدم تسـاوي الأجور بين فئات العمال. وللحد الأدنى للأجور أثر إيجابي على

(٤٥) انظر: ILO, *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind the Gender Pay Gap* (Geneva, International Labour Office, 2018).

(٤٦) انظر: United States Bureau of Labor Statistics, "Real earnings – October 2018", news release, 14 November 2018. Available from www.bls.gov/news.release/pdf/realer.pdf.

(٤٧) انظر: ILO, *Global Wage Report 2016/17: Wages and Income Inequality* (Geneva, International Labour Office, 2017).

(٤٨) انظر: المرجع نفسه.

أجور العمال المصنّفين في أسفل نظام توزيع الأجور أكثر مما هو على أجور مَن هم في أعلاه، مما يعني ضمنا أن لذلك دورا يعزز المساواة. ولا بد من أن تُستكمل الأجور المتدنية للغاية بتحويلات مالية للحد من انعدام المساواة والفقر(٤٩).

٣٤ - ويتطلب القضاء على انعدام المساواة من خلال سياسات الأجور وضعَ سياسات لسوق العمل تركز على كمية الوظائف ونوعيتها وعلى شمولية سوق العمل. فأولا من الضروري زيادة شمولية أسواق العمل عبر إزالة الحواجز التي تحول دون المشاركة الكاملة للفئات التي تسجل معدلات عمالة أقل من غيرها، ولا سيما فئات النساء والشباب والعمال كبار السن والأشخاص ذوو الإعاقة والمهاجرون والسكان الأصليون. وثانيا، من الضروري تحسين نوعية الوظائف بتعزيز العمل الكريم، وزيادة أمن الوظائف ودفع أجور كافية، وتفادي عدم المساواة في المعاملة بين العمال المؤقتين والدائمين ومعالجة الطابع غير النظامي (العمل غير الرسمي). وعلاوة على ذلك، فإن للاستثمارات في مجال التعليم، ولا سيما التعليم العالي والتدريب على المهارات، أهمية حاسمة في تحسين نتائج سوق العمل وفي تضييق الفجوة في الأجور، مع أن الفجوة في الأجور بين الجنسين لدى البلدان مرتفعة الدخل هي أوسع في أعلى نظام توزيع المهارات والإيرادات عن مواقع أخرى. ففي البرازيل، انخفض معامل جيني لقياس إيرادات العمل من ٠,٥٠ إلى ٠,٤١ في الفترة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٢، ويرجع ذلك أساساً إلى انخفاض أقساط التعليم. وقد أسهمت في هذا الانخفاض أيضاً حالات تضييق فجوات الأجور القائمة على نوع الجنس، والعرق، والطابع غير النظامي للعمل، والفجوات في الأجور بين المناطق الحضرية والريفية(٥٠).

٣٥ - وسعت بلدان عديدة إلى القضاء على أوجه انعدام المساواة في الأجور في سوق العمل، وبمزيد من التحديد في النصف الأدنى من نظام توزيع الأجور، وذلك بوضع حد قانوني أدنى للأجور. وتشير الأدلة المقدمة من جميع البلدان المتقدمة إلى أن تضاؤل الحد الأدنى للأجور نسبةً إلى متوسط الأجر يرتبط ارتباطا قوياً بالزيادات في أوجه انعدام المساواة عموماً(٥١). وتبين الأدلة أيضاً أن الحد الأدنى للأجور، إذا حُدّد في المستوى المناسب، يمكن أن يكون لها أثر أيضاً في الإدماج، ولا سيما في المشاركة في سوق العمل.

٣٦ - ورغم أن الأدلة التجريبية تبين أن الحد الأدنى للأجور لا يكون له أثر سلبي على العمالة إجمالاً عندما يُحدد بصورة صحيحة، فإن ثمة مناقشات بشأن آثار الحد الأدنى للأجور على طلب العمالة. ويتمحور الكثير من النقاش حول ما إذا كان رفع الحد الأدنى للأجور يزيد من تكاليف العمل والإنتاج على كاهل أرباب العمل ومن حجم هذه الزيادة، مما يؤدي إلى فقدان الوظائف والعمل غير النظامي. وتوجد مسألة ذات صلة بالموضوع هي ما إذا كانت زيادة الحد الأدنى للأجور ترفع تكلفة العمال الذين يتقاضون أجوراً منخفضة بالنسبة إلى مدخلات أخرى، مثل التشغيل الآلي وزيادة العمال المنتجين أصحاب المهارات العالية، مما قد يؤدي بأرباب العمل إلى استبدال العمال ذوي الأجور الزهيدة بتلك المُدخلات البديلة.

(٤٩) انظر: www.statista.com/chart/12407/wage-growth-around-the-world-in-2018/.

(٥٠) انظر: Francisco H. G. Ferreira, Sergio P. Firpo and Julián Messina, “Ageing poorly?: Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012”, World Bank Policy Research Working Paper 8018, March 2017.

(٥١) انظر: Florence Jaumotte and Carolina Osorio, “Inequality and labor market institutions”, IMF Staff Discussion Note SDN/1514, July 2015.

٣٧ - والمؤلفات المتزايدة عن أثر الحد الأدنى للأجور على الطلب على العمالة في الاقتصادات الناشئة تبين أن الحد الأدنى للأجور ليس له، بوجه عام، سوى تأثير ضئيل أو منعدم على العمالة. وتتسق هذه الاستنتاجات مع الأدلة في بلدان أكثر تقدما من غيرها، مما بين أيضاً وجود آثار صغيرة جداً لارتفاع الحد الأدنى للأجور على العمالة أو انعدام تلك الآثار. ففي ١٤ اقتصاداً من الاقتصادات الناشئة الرئيسية التي تشمل الاتحاد الروسي والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والمكسيك والهند، ثبت أن للحد الأدنى للأجور أثرا ضئيلا أو منعدماً على العمالة. بيد أن تأثيره على الشباب والمتقاضين لأجور زهيدة والعمال قليلي المهارات غالبا ما يكون سلبياً إنما ضئيل. وعلاوة على ذلك، لا يوجد إلا القليل من الأدلة على أن ارتفاع الحد الأدنى للأجور يؤدي إلى المزيد من العمالة غير الرسمية[٥٢]. وفي آسيا، تعد آثار الحد الأدنى للأجور على العمالة متباينة أيضا. وفي تايلند، لوحظت آثار إيجابية كبيرة على أجور الذكور الذين هم في مقتبل العمر، إنما لم تكن هناك سوى آثار ضئيلة على معدلات البطالة بين الإناث والمسنين والعمال ذوي المستوى التعليمي الأدنى[٥٣]. وفي أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى، تعد نسبة العمال المشمولين بالحد الأدنى للأجور صغيرة نسبيا مقارنةً بمناطق أخرى، مما يبين وجود نسبة كبيرة من العاملين في زراعة الكفاف وفي العمل غير النظامي الحضري[٥٤]. ومع ذلك، فإن آثار استحداث حد أدنى للأجور على العمالة أو زيادته تتسق مع النتائج العالمية. ومع أن بعض الأدلة تشير إلى آثار سلبية صغيرة عموما ذات صلة بالعمالة، فإن معظم الاستنتاجات تدل على أن زيادة الحد الأدنى للأجور لا تؤدي بالضرورة إلى انخفاض في العمالة.

٣٨ - وبالمثل، فقد تَبيّن أن آثار معدلات الحد الأدنى للأجور على عمالة ذوي المهارات المتدنية والعاملات المتدنيات المهارات والشباب كانت في حدها الأدنى في ١٩ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الفترة الممتدة من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠١٣[٥٥]. وفي الولايات المتحدة، تشير الأدلة الأخيرة أيضاً إلى أن آثار الحد الأدنى للأجور متواضعة أو منعدمة على قابلية عمال المطاعم والعمال من الشباب للتوظيف[٥٦]. والأهم من ذلك هو أن الحد الأدنى المرتفع للأجور يرتبط بالزيادات في دخل أسر الكثير من العمال ذوي الأجور الزهيدة. غير أن بعض الدراسات السابقة توصلت

(٥٢) انظر: Stijn Broecke, Alessia Forti and Marieke Vandeweyer, "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis", *Oxford Development Studies*, vol. 45, No. 3 (2016), pp. 366–391.

(٥٣) انظر: Ximena Del Carpio, Julián Messina and Anna Sanz-de-Galdeano, "Minimum wage: does it improve welfare in Thailand?", Discussion Paper No. 7911 (Bonn, Germany, Institute for the Study of Labor, 2014).

(٥٤) انظر: Haroon Bhorat, Ravi Kanbur and Benjamin Stanwix, "Minimum wages in sub-Saharan Africa: a primer", *World Bank Research Observer*, vol. 32, No. 1 (February 2017), pp. 21-74.

(٥٥) انظر: Simon Sturn, "Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment", *ILR Review*, vol. 71, No. 3 (May 2018), pp. 647–675.

(٥٦) انظر: 56 Sylvia Allegretto and others, "Credible research designs for minimum wage studies: A response to Neumark, Salas and Wascher", *ILR Review*, vol. 70, No. 3 (May 2017), pp. 559–592.

إلى أن للزيادة في الحد الأدنى للأجور آثاراً سلبية من حيث العمالة على متقاضي الحد الأدنى للأجور، ولا سيما الشباب(٥٧).

٣٩ - وتبين التجارب القطرية أنه لكي يكون الحد الأدنى للأجور فعالاً، من المهم أن تُعد السياسات خصيصا لتلبية الاحتياجات المحددة لكل بلد. وبالنظر إلى ظروف كل بلد وأهدافه السياساتية المحددة، يُنصح بالإبقاء على الحد الأدنى للأجور ''معقداً حسب الضرورة إنما بسيطاً قدر الإمكان'' وبتفادي التباين في الأجور بين مختلف فئات العمال الذي لا يستند إلى أسباب موضوعية وجيهة، مثل الأهداف التعليمية أو الخبرة المهنية أو المهارات. ولدى بعض البلدان معدل واحد للحد الأدنى للأجور، وربما مع اختلافات إقليمية، في حين تطبق بلدان أخرى نظماً أكثر تعقيدا قد تختلف باختلاف القطاع والمهنة. ولكل من النهجين وجاهتهما، مع احتمال أن تفقد النُظم التي تكون أعقد من اللازم قدراً من فعاليتها. وينبغي أن تبقى الاستثناءات من القانون في حدها الأدنى، مع إيلاء الاهتمام لعدم استبعاد العمال من الفئات الضعيفة تحديداً، مثل العمال المنزليين والزراعيين. وينبغي اتباع نهج متوازن قائم على الأدلة لوضع الحد الأدنى للأجور، بالتشاور الكامل مع الشركاء الاجتماعيين وبمشاركة الخبراء عند الاقتضاء. وعلاوة على ذلك، ينبغي لنظم الحد الأدنى للأجور أن تترك مجالا لتحديد الأجور من خلال التفاوض الجماعية. وينبغي أن يعدل من وقت لآخر مستوى الأجور (أو مستوياتها، في حال سريان عدد منها)، مع مراعاة تكلفة المعيشة، واحتياجات العمال وأُسرهم واحتياجات الاقتصاد، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، إنتاجية العمل واتجاهات العمالة. ومن المهم رصد آثار الحد الأدنى للأجور على أجور ودخول العمال وأُسرهم؛ وعلى العمالة، واستدامة المشاريع التجارية وطابعها غير النظامي؛ وعلى الموارد المالية للحكومة (تكاليف أجور القطاع العام). وينبغي أيضا وضع التدابير لضمان فعالية تطبيق الحد الأدنى للأجور. وتشمل هذه التدابير عمليات تفتيش العمل والجزاءات الملائمة والحملات الإعلامية وأنشطة بناء القدرات لصالح أرباب العمل والعمال. وعندما يتجاوز الحد الأدنى ''الطَّموح'' للأجور القدرة الفورية للاقتصاد، يمكن اعتماد استراتيجية متوسطة الأجل(٥٨).

٤٠ - ومن الضروري إنهاء أوجه عدم المساواة بين الجنسين وسد الفجوة في الأجور بينهما من أجل الحد من انعدام المساواة. ومن أجل القضاء على عدم المساواة بين الجنسين وسد الفجوة في الأجور بينهما، ينبغي للبلدان أن تستثمر في الفتيات والنساء وأن تعزز السياسات التي تكفل للمرأة زيادة الوظائف وتحسينها والمساواة في الأجر في العمل. والأمر البالغ الأهمية أيضاً هو زيادة فرص الحصول على الأصول الإنتاجية والتحكم فيها، وعلى الخدمات المالية والبنية التحتية الأساسية. كما ينبغي للبلدان أن تضع أطراً شاملة في مجال السياسة العامة على نطاق جميع القطاعات القانونية والاقتصادية والاجتماعية وقطاعات العمل التي تقضي على التمييز القائم على أساس نوع الجنس، وتكفل المساواة في الأجور، وتضع جداول مرتبات شفافة ونظماً محايدة جنسانياً لتقييم الوظائف. وتشمل التدابير الهامة الأخرى تحديد مستوى أدنى لهيكل الأجور وتوسيع نطاق الحقوق الحالية للمساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى تعزيز السياسات الاجتماعية والدعم الاجتماعي، بما في

(٥٧) انظر: David Neumark, J.M. Ian Salas and William Wascher, "More on recent evidence on the effects of minimum wages in the United States", *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3 (2014).

(٥٨) منظمة العمل الدولية، دليل سياسات الحد الأدنى للأجور (انظر http://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/WCMS_624760/lang--en/index.htm).

ذلك أحكام الإجازات، ودعم رعاية الأطفال، وترتيبات العمل المرنة التي تدعم التوازن بين العمل والحياة الخاصة، والعمل غير المدفوع عنه في مجال الرعاية وتقديم الدعم الاجتماعي للأطفال.

خامساً – انعدام المساواة وسياستَي الإدماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية

ألف – الحماية الاجتماعية من أجل الإدماج الاجتماعي والحد من انعدام المساواة[٥٩]

٤١ – برزت الحماية الاجتماعية كإحدى أهم الأدوات السياساتية للحد من انعدام المساواة والفقر في آن واحد، مع تعزيز النمو الشامل للجميع أيضاً. وتساهم الحماية الاجتماعية في الحد من أوجه انعدام المساواة من خلال ثلاث قنوات رئيسية. أولاً، تحد الحماية الاجتماعية من الفقر وانعدام المساواة في الدخل من خلال توفير تحويلات نقدية أو عينية وتيسير سبل الحصول على الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات. وثانياً، تتصدى لاستبعاد الفئات الضعيفة وتتيح سبيلاً للخروج من الفقر عن طريق الحد من عدم تكافؤ الفرص وضمان الحصول على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والتغذية وتوفير فرص العمل من خلال البرامج التي ترعاها الحكومة لضمان العمالة لعمال الريف الفقراء ذوي المهارات المنخفضة. وثالثاً، توفر الحمايةَ من المخاطر وفي حالات الصدمات، وتساعد في الحد من تقلُّب دخل واستهلاك الأسر المعيشية، وتتصدى لما يقترن بالصدمات الخارجية من استنفاد للأصول لا رجعة فيه.

٤٢ – ورغم إقرار البلدان المتزايد بأهمية الحماية الاجتماعية في تعزيز التنمية الشاملة للجميع، لا تزال ثغرات كبيرة تعتري التغطية. فلا يزيد المشمولون من سكان العالم باستحقاق واحد على الأقل من استحقاقات الحماية الاجتماعية عن ٤٥,٢ في المائة. ويعني ذلك أن ٥٤,٨ في المائة من سكان العالم، أو أربعة بلايين نسمة، لا تتوفر لهم أي حماية اجتماعية. وتتراوح نسبة السكان المشمولين باستحقاق واحد على الأقل بين ١٧,٨ في المائة في أفريقيا و ٣٨,٩ في المائة في آسيا والمحيط الهادئ و ٦٧,٦ في المائة في الأمريكتين و ٨٤,١ في المائة في أوروبا وآسيا الوسطى. كما أن نسبة ٢٩ في المائة فقط من سكان العالم يستفيدون من نظم ضمان اجتماعي شاملة تشمل المجموعة الكاملة للاستحقاقات. وهناك قرابة ١,٣ بليون طفل في العالم غير مشمولين بالحماية الاجتماعية، في حين لا يحصل سوى ٢١,٨ في المائة من العمال العاطلين عن العمل على إعانات البطالة[٦٠].

٤٣ – ويتطلب تعزيز دور الحماية الاجتماعية في الحد من أوجه انعدام المساواة بذل جهود من أجل سد الثغرات في التغطية، وتعزيز كفاية الاستحقاقات، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل جميع العمال الذين هم بحاجة إليها، بما في ذلك الفئات المحرومة أو الضعيفة، وتبسيط برامج الحماية الاجتماعية المجزَّأة القائمة في نظم الحماية الاجتماعية مناسبة على الصعيد الوطني، بما في ذلك حدودها الدنيا. وتشمل هذه البرامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، والخدمات الاجتماعية، والمساعدة الاجتماعية.

٤٤ – وينبغي لاستراتيجيات الحماية الاجتماعية أن توفر حماية فعالة للجميع وأن توسع نطاق الحماية لتشمل الأشخاص غير المشمولين بها حالياً، بما في ذلك ”الحلقة الوسطى المفقودة“، التي تشير إلى

(٥٩) يمكن الاطلاع على دراسة شاملة لدور الحماية الاجتماعية في الحد من انعدام المساواة وتعزيز الإدماج الاجتماعي في المنشور المعنون *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2).

(٦٠) انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017-2019*، الحاشية ٢٣ أعلاه.

الأشـــخاص غير المشـــمولين لا بالتحويلات الاجتماعية التي تســـتهدف أكثر الفئات فقرا ولا بالتأمين الاجتماعي. ويفتقر الكثير من العمال في الاقتصـــاد غير الرسمي وفقراء العاملين والعمال المنخرطين في عمالة هشـــة إلى الحماية الاجتماعية المناســـبة، رغم أنهم عرضـــة لمخاطر أكبر تتعلق بفقدان الوظائف أو المرض أو الإصـــابة أو العجز. فنحو بليوني شـــخص يعملون في الاقتصـــاد غير الرسمي على الصـــعيد العالمي، يمثلون ٦١ في المائة من العمالة العالمية و ٥٠ في المائة منها عند اســـتبعاد قطاع الزراعة[٦١]. وفي أفريقيا جنوب الصـــحراء الكبرى وجنوب آســـيا، يعمل ٩ من كل ١٠ عمال في العمالة غير الرسمية، بينما تبلغ هذه النسـبة ٧ من كل ١٠ عمال في جنوب شـرق آسـيا والمحيط الهادئ. ولذا، ينبغي للبلدان توســـيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشـــمل العمال في الاقتصـــاد غير الرسمي. وفي أفريقيا، اعتمد الاتحاد الأفريقي اســـتراتيجية ”الحماية الاجتماعية لعمال الاقتصـــادَين غير الرسمي والريفي“ الرامية إلى تعزيز حد أدنى من الحماية الاجتماعية للعمال في القطاع غير الرسمي وفي الأرياف وأُسرهم.

٤٥ - وقد اتســـع نطاق التحويلات النقدية للأطفال في البلدان المنخفضـــة الدخل والمتوســـطة الدخل على مدى العقود الماضـية، رغم أن مسـتويات التغطية والاسـتحقاقات لا تزال غير كافية في بلدان كثيرة. وتدرس منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة العمل الدولية ما إذا كانت المِنح الشـــاملة للطفل يمكن أن تشـــكل أداة ســـياســـاتية عملية هامة تكفل لجميع الأطفال تحقيق إمكاناتهم، علاوة على الحد من انعدام المســـاواة والفقر. ولهذه الاســـتثمارات في الأطفال فوائد متعددة طويلة الأجل. وإضـــافة إلى ذلك، تســـهم شمولية هذه المنح في خفض التكاليف الإدارية والتعقيدات التقنية المرتبطة بتحديد الفئات الســـكانية المستهدفة، مع تجنب أخطاء الاستبعاد والوصم المقترن بالفقر.

باء - نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

٤٦ - تدعو خطة التنمية المســـتدامة لعام ٢٠٣٠ (قرار الجمعية العامة ١/٧٠) إلى الحماية الاجتماعية الشـــاملة التي تشـــمل ضـــمان حد أدنى للحماية الاجتماعية للجميع كجزء من نُظم الحماية الاجتماعية. وفي الوقت الراهن، التزم ١٨٧ بلداً بوضـع هذه الحدود الدنيا لتوفير مجموعة محددة على الصـعيد الوطني من الضمانات الاجتماعية الأساسية، وبناء نظم للحماية الاجتماعية الشاملة تدريجياً، عن طريق اعتماد توصية منظمة العمل الدولية بشـــأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية (التوصـــية رقم ٢٠٢) في عام ٢٠١٢[٦٢]. والغرض من الحدود الدنيا لهذه الحماية هو ضمان إمكانية حصول جميع المحتاجين طوال دورة حياتهم، كحد أدنى، على الرعاية الصـــحية الأســـاســـية، بما في ذلك رعاية الأمومة، دون التعرض لخطر المشـــقة وزيادة احتمالات الفقر، وتأمين أمن الدخل الأســـاســـي مدى الحياة، بما في ذلك في حالة الأمومة والمرض والعجز وإصابات العمل والشيخوخة. وتستطيع معظم البلدان المنخفضة الدخل تحمُّل تكلفة الحدود الدنيا للحماية، وقد حققت بلدان نامية كثيرة التغطية الشـــاملة فيما يتعلق بفرع واحد منها على الأقل. وتتراوح تكلفة مجموعة من الإعانات النقدية في ٥٧ من البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل بين ٠,٣ في المائة من

(٦١) انظر: ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3rd edition (Geneva, International Labour Office, 2018). متاح على الرابط التالي: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm.

(٦٢) انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017-2019*، الحاشـية ٢٣ أعلاه، و “Promoting social protection floors for all: time for action” (كتيـب متـاح على الرابط التـالي: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_348663.pdf).

الناتج المحلي الإجمالي في منغوليا و ٩,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في سيراليون – حيث يبلغ متوسط التكلفة ٤,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتشمل هذه التكاليف إعانات شاملة لـ ٣٦٤ مليون طفل، و ٨١ مليون امرأة حامل، و ١٠٣ ملايين شخص من ذوي الإعاقات الشديدة، و ١٥٣ مليوناً من كبار السن[٦٣]. ويرتبط الافتقار إلى التغطية وإلى الملاءمة بعدم كفاية الاستثمارات العامة في مجال الحماية الاجتماعية. ولا يجري تخصيص سوى ١,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي للحماية الاجتماعية للأطفال، مقارنةً بتخصيص ٦,٩ في المائة لكبار السن. كما تقلصت الاستثمارات العامة كأثر سلبي للاقتطاعات المرتبطة بالتقشف أو بتصحيح أوضاع المالية العامة.

٤٧ – ويتمثل أحد التحديات الرئيسية أمام توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في التمويل الكافي، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل. ويتطلب الوفاء بالحد الأدنى الأساسي من الحماية الاجتماعية قيام البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل المفتقرة إلى هذا الحد الأدنى بزيادة الإنفاق العام إلى ما متوسطه ٥ في المائة و ٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، على التوالي[٦٤]. ومن أجل تمويل نظم الحماية الاجتماعية، يتعين على الحكومات توسيع الوعاء الضريبي لديها وبدء العمل بالضرائب التصاعدية أو تعزيزها. وهذا يتطلب تعزيز النظم الضريبية الوطنية، وتقليص الاقتصاد غير الرسمي، والتصدي للتهرب من دفع الضرائب. وبوُسع البلدان، من أجل كفالة الاستدامة المالية، إعادة توجيه النفقات العامة من الاستخدامات الأقل ملاءمة، مثل دعم أسعار الوقود، إلى الحماية الاجتماعية. وبوسعها أيضاً توسيع نطاق نظم المعاشات القائمة على الاشتراكات وإدارة الديون على نحو أفضل واعتماد إطار اقتصادي كلي أكثر تيسيراً[٦٥]. وقد تنظر الحكومات في زيادة مواردها الضريبية من الموارد الطبيعية أو استكشاف مصادر مبتكرة لتمويل التنمية.

جيم – آثار زيادة الاستثمار في الحماية الاجتماعية

٤٨ – تؤدي استحقاقات الحماية الاجتماعية دورا هاما في الحد من الفقر وانعدام المساواة. ويمكن للآثار المجتمعة للضرائب والتحويلات أن تحد بشكل كبير من انعدام المساواة في الدخل. ففي بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تحد الآثار المجتمعة للضرائب والتحويلات من انعدام المساواة في الدخل بأكثر من ٤٠ في المائة[٦٦]،[٦٧]. وقد جرى أيضاً توثيق جيد لآثار التحويلات النقدية المقدمة إلى الأسر الضعيفة على الحد من الفقر وانعدام المساواة. وفي الكثير من بلدان أمريكا اللاتينية، تشير الأدلة إلى أن التحويلات النقدية الموجهة للأسر المعيشية التي تعيش في فقر كان لها أثر ملحوظ في

(٦٣) انظر: Isabel Ortiz and others, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 58 (Geneva, International Labour Office, 2017).

(٦٤) انظر: www.adb.org/news/events/strategies-for-financing-social-protection-to-achieve-the-sdgs.

(٦٥) انظر: Isabel Ortiz, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (Geneva, International Labour Office, 2017).

(٦٦) انظر: OECD, *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators* (Paris, 2016).

(٦٧) انظر: OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (Paris, 2015). متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf.

إعادة التوزيع، مما يسهم في الحد من انعدام المساواة. وأدت برامج التحويلات النقدية في المكسيك والبرازيل إلى الحد من انعدام المساواة في الدخل بنسبة ٢١ في المائة بين منتصف التسعينات ومنتصف العقد الأول من الألفية الثالثة، وكانت بمثابة ثاني أقوى قوة دافعة للحد من انعدام المساواة[٦٨]. ويمكن أن تؤدي التحويلات النقدية أيضاً إلى زيادات كبيرة في معدل الالتحاق بالمدارس، وفي الإنفاق على المدخلات الزراعية واستخدامها، وفي الاستثمار في تراكم الأصول والماشية، كما يمكن أن يكون لها أثر إيجابي عام على العمالة.

٤٩ - غير أن التحويلات النقدية وحدها لا تكفي لمساعدة الناس على الإفلات من براثن الفقر بلا رجعة، لأن الآثار الإيجابية للحماية الاجتماعية على الفقر يمكن أن تقوضها بسهولة النظم الضريبية التنازلية. ولكي يكون للتحويلات أثر مفيد، يتعين أن تكون منتظمة وقابلة للتوقع كما يُفضَّل أن تكون كبيرة، بحيث تغطي ما لا يقل عن ٢٥ إلى ٣٠ في المائة من متوسط الاحتياجات الاستهلاكية، وينبغي أن تكون التحويلات مصحوبة بتدابير تعزز الوصول إلى سوق العمل والإنتاجية. ويتعين أن يكون تصميم برامج التحويلات النقدية الاجتماعية جزءاً من نظام وطني للحماية الاجتماعية وضمن إطار أوسع للسياسة الاجتماعية - الاقتصادية يشمل استراتيجيات الحد من الفقر.

سادساً - التوصيات

٥٠ - إن تزايد انعدام المساواة ليس بالأمر المرغوب فيه ولا الحتمي. ويمكن كبح انعدام المساواة بجميع أشكالها في ظل المجموعة السليمة من السياسات والمؤسسات. ولذا، فقد ترغب اللجنة، من أجل الحد من انعدام المساواة ومواجهة التحديات التي تعترض الإدماج الاجتماعي، في النظر في التوصيات التالية:

(أ) **ينبغي للبلدان أن تقوّي دور السياسات المالية في معالجة أوجه انعدام المساواة في الفرص والنتائج وتعزيز الإدماج الاجتماعي من خلال توسيع نطاق الحيز المالي وإدامته. وينطوي ذلك على زيادة الإيرادات عوضاً عن الاقتطاع من النفقات الاجتماعية الإنتاجية، وتحسين العدالة الضريبية، والحد من الاقتصاد غير الرسمي، وزيادة الضرائب التصاعدية، وترشيد الإعفاءات، وتنفيذ إصلاحات إدارية للقضاء على التهرب من دفع الضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة. وينبغي للبلدان أيضاً تنويع مصادر الدخل عن طريق الحد من التقلُّب وتعزيز النمو المستدام؛**

(ب) **ينبغي للحكومات، من أجل التصدي لانعدام المساواة والفقر في آن واحد، أن تختار بعناية خيارات لتوسيع الحيز المالي، وينبغي لها بوجه خاص أن تقيِّم بعناية الآثار الضارة المحتملة لتصحيح أوضاع المالية العامة المستنِد إلى التقشف على انعدام المساواة والفقر والإدماج الاجتماعي. ويتعين تصميم السياسة المالية بعناية على نحو يحقق التوازن بين الشواغل المتعلقة بالإنصاف والاستقرار والكفاءة، مع مراعاة الآثار غير المباشرة لذلك التي يحتمل أن تكون ضارة. وفي هذا السياق، ينبغي للحكومات تصميم الضرائب ونظم التحويلات لضمان ألا ينتهي الحال بالأشخاص الذين يعيشون في فقر والعمال الفقراء وأشباه الفقراء إلى فئة الدافعين**

(٦٨) انظر: Sergei Soares and others, "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Estudios Económicos* (special issue, 2009), pp. 207-224. متاح على الرابط التالي: https://pdfs.semanticscholar.org/4367/a7279d6f7e82281f9705e0ad9cb54517ea58.pdf.

أكثر من كونهم مستفيدين في النظام المالي. وينبغي ألا تكون دخول هذه الفئات بعد الضرائب والتحويلات أقل من دخولهم بالقيمة السوقية قبل التدخلات المالية؛

(ج) ينبغي أن تكون سياسات سوق العمل التي تعزز المؤسسات التي توفر حماية كافية لجميع العمال، ولا سيما أكثرهم حرمانا والعاملين بحدٍّ أدنى للأجور، جزءا من سياسات تعزيز نمو الدخل للغالبية العظمى من العمال. وينبغي للبلدان النامية، من أجل معالجة مسألة العمل غير الرسمي، أن تنفذ أيضاً إصلاحات لتيسير بدء الأعمال التجارية، وأن تحد من تكاليف الامتثال، وأن تضع حوافز لدعم المشاريع التجارية الصغيرة وكفالة انتقالها إلى الاقتصاد الرسمي؛

(د) ينبغي للبلدان، من أجل كفالة إسهام عمل النساء ودخولهن في كبح انعدام المساواة، أن تنفذ سياسات تدعم مشاركة النساء في القوة العاملة، وتعزز المساواة في الأجر عن العمل المتساوي القيمة، وتدمج المساواة بين الجنسين في جميع السياسات؛

(هـ) يجب على صانعي السياسات معالجة أوجه الحرمان التي تواجه النساء والشباب والعمال المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والعمال المهاجرين والعمال المؤقتين وغير المتفرغين في العمل. وتشمل المبادرات الممكنة تحديد الحد الأدنى للأجور؛ وتوسيع نطاق تغطية الحد الأدنى للأجور بحيث تستفيد منه كافة الفئات؛ وتحسين فرص الحصول على نوعية جيدة من التعليم الثانوي والعالي من أجل بناء رأس المال البشري والارتقاء بالمهارات على المدى الطويل؛ ومساعدة الشباب على دخول سوق العمل والعاطلين عن العمل على العودة إلى سوق العمل عن طريق توفير خدمات العمالة، وإزالة الحواجز التي تعترض توظيف العمال المسنين والاحتفاظ بهم. وينبغي ألا يخضع العمال المؤقتون وغير المتفرغين لعقوبات الأجر استناداً إلى وضعهم المهني، وينبغي أن يحصلوا أيضاً على إجازة أُسرية ومرضية سنوية مدفوعة الأجر وتناسبية لتأمين التكافؤ بينهم وبين العمال المتفرغين؛

(و) للإنفاق العام الذي يكفل التغطية الصحية الشاملة والحصول على الرعاية الصحية الجيدة والشاملة للجميع والإنصاف في الحصول على التعليم الجيد على جميع المستويات، بما في ذلك التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، أهميةٌ بالغة لتحقيق عدالة الفرص للجميع، والتصدي للتباينات في رأس المال البشري. وينبغي للبلدان زيادة الاستثمار لتوسيع نطاق توفير هذه الخدمات الأساسية وزيادة الإنفاق العام على الهياكل الأساسية، ولا سيما في المناطق الريفية؛

(ز) ينبغي للبلدان أن تقيم نظما للحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحدود الدنيا لها التي تغطي جميع الأشخاص طوال دورة الحياة، وأن تكفل إمكانية الحصول على السلع والخدمات الأساسية، وأن تحد من انعدام المساواة في الفرص المتاحة للأشخاص الذين يعيشون في فقر وللفئات المستبعدة اجتماعيا. وينبغي أيضاً أن يكفل تصميم نظم الحماية الاجتماعية ألا تؤدي الاستحقاقات إلى إيجاد مثبطات عن العمل وأن تعزز المساواة بين الجنسين. وينبغي أن تدرج البلدان المنحة الشاملة للطفل كأحد مكونات الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، إذ تترتب على الاستثمارات في الأطفال فوائد متعددة طويلة الأجل؛

(ح) ينبغي للبلدان أن تنسق بصورة أفضل بين سياسات وتدابير الحماية الاجتماعية وبرامج الحد من الفقر والسياسات الاجتماعية الشاملة بغرض تجنب استبعاد الأشخاص العاملين في أعمال غير رسمية أو غير ثابتة.