E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.5/1997/8 (Part II)
20 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الخامسة والثلاثون
٢٥ شباط/فبراير - ٦ آذار/مارس ١٩٩٧

تقرير عام ١٩٩٧ عن الحالة الاجتماعية في العالم*

* هذه الوثيقة هي نص مستنسخ لتقرير عام ١٩٩٧ عن الحالة الاجتماعية في العالم وهي صادرة في جزئين. يتضمن الجزء الأول مواد استهلالية والفصول من الأول إلى الخامس من التقرير؛ أما الجزء الثاني فيتضمن الفصول من السادس إلى الثامن. وسيصدر التقرير بكامله بصورته النهائية بوصفه من منشورات مبيعات الأمم المتحدة برقم ST/ESA/252.

010397 260297 97-00186

المحتويات

الفصل		الصفحة
	الجزء الثاني: القضايا الأساسية	
السادس -	الفقر	٤
	ألف - مفاهيم الفقر وقياسه	٥
	باء - اتجاهات وأنماط نمو الاقتصاد العالمي والفقر في العالم	١٣
	جيم - السياسات الرامية إلى الحد من الفقر	٤٢
السابع -	العمالة	٨٣
	ألف - العمالة والبطالة في البلدان النامية	٨٤
	باء - أسواق العمل، والبطالة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	١٢٩
	جيم - العمالة والبطالة في الاقتصادات المتقدمة النمو	١٦١
الثامن	التمييز	٢١١
	ألف - بنية التمييز وأنماطه	٢١٤
	باء - التمييز على أساس نوع الجنس	٢١٧
	جيم - التمييز ضد الأقليات والفئات الأخرى	٢٢٨
	دال - السياسات والتدابير الرامية إلى مقاومة التمييز	٢٣٥

الجزء الثاني: القضايا الأساسية

١ - لم تجر، لا في الاجتماعات التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ولا في المؤتمر نفسه أية محاولة للتوصل الى تعريف شامل للتنمية الاجتماعية. بل كان هناك إدراك منذ البداية بأن من غير المرجح أن يتم التوصل الى اتفاق، وأن محاولة فرض اتفاق لن تؤدي إلا إلى تعريض مؤتمر القمة نفسه للخطر. فبدلا من وضع تعريف شامل للتنمية الاجتماعية، حدد المشتركون في المؤتمر ثلاث قضايا أساسية هي: الفقر، والبطالة، والتمييز، التي هي موضع اهتمام لجميع البلدان.

٢ - وتمشيا مع النهج المتبع في مؤتمر القمة، لا يهدف إصدار هذا التقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، إلى تناول الاتجاهات والتطورات الاجتماعية العالمية بصورة مستفيضة. وبدلا من ذلك، فإن الجزء الثاني، يتناول القضايا الأساسية التي حددها مؤتمر القمة لكي يوفر المعلومات الأساسية اللازمة لبحث التدابير التي يلزم اتخاذها للنهوض بالأهداف التي اتفق عليها مؤتمر القمة.

الفصل الرابع

الفقر

١ - لقد جعلت الأمم المتحدة، منذ إنشائها، التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر أحد مجالات اهتماماتها الأساسية. ويتبين من استعراض جداول الأعمال السنوية للجمعية العامة أن توسعا مطردا قد حدث على مر السنين في اشتراكها في مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بالحد من الفقر، وذلك عادة بالترادف مع اهتماماتها بأمور التنمية الاجتماعية. ودعما للعناية المتزايدة الموجهة للتنمية الاجتماعية بوصفها هدفا من أهداف المجتمع الدولي، عقدت الأمم المتحدة منذ ١٩٩٠ عددا من المؤتمرات التي يدعم بعضها بعضا مع تجديد منح الأولوية للتنمية الاجتماعية[1]. وكان للقضاء على الفقر والحد من التفاوت بين المجموعات وبين الدول أهمية خاصة بالنسبة لهذه الاجتماعات.

٢ - ويتناول هذا الفصل الاتجاهات الرئيسية للفقر المطلق في العالم وعلاقته بالنمو الاقتصادي العالمي، كما يعطي تقييما أوليا للتقدم المحرز في تحقيق هدف القضاء على الفقر في العالم والأبعاد الحالية لهذه القضية، وهو يعطي أيضا نظرة عامة للعناصر الأساسية لاستراتيجية شاملة للحد من الفقر كما يستعرض البحوث التي أعدت مؤخرا عن قضايا وسياسات مختارة في مجال إعداد برنامج لزيادة الحد من الفقر المطلق والقضاء عليه في نهاية الأمر.

٣ - وبغية توفير أساس لإعداد تقييم كمي للفقر في العالم، يبدأ الفصل بمناقشة خصائص الفقر والمشاكل التي تواجه في قياس مظاهر الفقر المختلفة. وفي حين يلاحظ أن المجموعة الكاملة لمظاهر الفقر لا يمكن تلخيصها في سياق مؤشر واحد، فالفقر يقاس في الغالب بمستوى دخل أو إنفاق يمكن أن يحفظ حدا أدنى من مستوى المعيشة. وينبغي بغية إجراء تقييم كامل للفقر ومظاهره، استكمال هذا المقياس الخاص بإمكانية الحصول على موارد من خلال توفير مؤشرات إضافية تتناول الخصائص الأخرى للفقر، وينبغي أيضا أن يؤخذ في الاعتبار، لدى تقييم أبعاد الفقر في العالم وطبيعته، قصور الإحصاءات المتوفرة الخاصة بالفقر التي تستخدم لقياس مدى حدته وعمقه.

٤ - وعلى الرغم من عدم كفاية البيانات المتوفرة، فإن الأدلة الإحصائية تؤيد الاستنتاج الذي خلص إلى أن المتوسط العام لمستوى المعيشة في البلدان النامية، على اعتبار أنها مجموعة واحدة، قد حقق ارتفاعا مطردا على مدى ربع القرن الأخير، فإن هذا الأداء الجماعي المرموق، يخفي في الوقت نفسه حقيقة أن قطاعات كبيرة من السكان في العالم لم تستفد من هذا التحسن العام وأنها ما زالت متخلفة عن الركب من الناحيتين النسبية والمطلقة. ويشير استعراض لتقديرات حديثة تتعلق بعدد الناس الذين يعيشون دون خط الفقر العالمي المشترك، أن انتشار الفقر في العالم يتناقص فيما يبدو، ولكن لا يزال يعاني منه ربع عدد سكان العالم كما أنه يتزايد في بعض المناطق. ويؤيد الفصل الحجم المتزايد من المعلومات التي

تفيد بوجود اتجاه للزيادة في أوجه عدم التكافؤ في مستويات المعيشة في العالم بين مجموعات واسعة من البلدان.

٥ - وفي استعراض للسياسات المعنية بالحد من الفقر، يتناول الفصل عددا من القضايا التي يشملها إعداد استراتيجية للحد من الفقر كما يشير إلى عدد من الأولويات فيما يتعلق بالسياسات هي: الدور الرئيسي الذي تضطلع به بيئة مؤاتية للنمو الاقتصادي الكلي في توفير سياق يدعم الجهود الوطنية الموجهة نحو الحد من الفقر؛ وأهمية توافر مجموعة متنوعة كبيرة من الخدمات الاجتماعية المحلية بالنسبة للحد من الفقر، ولا سيما الخدمات الموجهة نحو تخفيض أوجه عدم المساواة في التوزيع الأولي للدخل من خلال التعليم والتدريب وتوفير الخدمات الصحية الرئيسية؛ والمساهمة التي يمكن للبرامج التي توفر المزيد من الفرص للفقراء أن تقدمه في مجال الحد من الفقر، وخاصة من خلال تمكين الأفراد من القيام بدورهم كمنتجين؛ والحاجة إلى الحصول على معلومات عن الفقراء، وخاصة لمعرفة من هم وأين يقيمون والمعلومات اللازمة لكي توجه الجهود الرامية إلى الحد من الفقر نحو تلبية الاحتياجات المحددة للفقراء في أماكن تجمعهم؛ وضرورة إتاحة ودعم توفير الرعاية للمسنين أو العاجزين جدا أو الصغار إلى حد لا يستطيعون معه العناية بأنفسهم؛ وأخيرا، أهمية المشاركة في التوسع العام للاقتصاد العالمي على نحو يحقق أكبر قدر من الفوائد للفقراء.

ألف - مفاهيم الفقر وقياسه

الفقر: ماذا نعني بهذه الكلمة؟

٦ - بالنظر إلى طبيعة الفقر المتعددة الأبعاد، من الصعب إعطاء تعريف دقيق للفقر والفقراء. ويرتبط الفقر بحالة من حالات العوز المادي تتميز بعدم وجود وسائل كافية لتلبية الحد الأدنى من الاحتياجات التغذوية والسكنية والصحية والتعليمية. وكثيرا ما يؤدي عدم إمكانية الحصول على فرص للعمل والتمييز بشتى أشكاله إلى استفحال الفقر. وللفقر مظاهر كثيرة: الجوع، وسوء التغذية، والأمية، وسوء الصحة، ورثاثة الملبس والمسكن، والافتقار إلى المنعة حيال أحداث وظروف تعرض الحياة وأسباب العيش للخطر، والتدهور البيئي وعدم وجود ما يضمن العمل أو المسكن، ووصمة العار التي تلحق بالحالة المالية المضعضعة. وفي كثير من الحالات، فإن مما يديم الفقر الاستبعاد من عمليات صنع القرار، وعدم المشاركة في العملية السياسية وفي الأعمال التجارية والشؤون الثقافية.

٧ - والفقر موجود في كل البلدان: وهو موجود على نطاق واسع في البلدان التي يكون متوسط الدخل فيها منخفضا، وموجودة في شكل جيوب في البلدان المتقدمة اقتصاديا ذات متوسط الدخل المرتفع. ويعاني الفقراء في كل مكان من العزلة عن العمالة المنتجة والخدمات الاجتماعية الأساسية والحياة المدنية والاجتماعية والثقافية. والذين يعيشون في حالة من الفقر هم أشخاص وأسر تقتضي طبيعة ظروفهم الكفاح المستمر ضد سوء التغذية والحرمان. والفقر حالة تتسم بالحرمان من الاحتياجات الأساسية، بما فيها الغذاء، ومياه الشرب المأمونة، والمرافق الصحية، والصحة، والمأوى، والتعليم، والمعلومات. ومن الفقراء من يعاني

من الفقر المدقع ومن يعاني من الإملاق فلا يتاح له الحصول على أبسط المتطلبات الأساسية لحياة الإنسان، وتتعرض حياته للخطر بسبب الافتقار المستمر للموارد في ظروف أليمة يسودها اليأس. وكثيرا ما يكونون من المسنين والمعاقين ومن السكان الأصليين، ومن اللاجئين المشردين داخليا، ومن الذين ليست لديهم بنيات دعم عائلية. ويشمل الفقر أيضا الفقراء البنيويين الذين أضرت بهم قوى التحديث والتطوير، وأولئك الذين أصبحوا فقراء، وفي العديد من الحالات فقراء معدمين، بسبب الحروب المدمرة وحالات الجفاف الطويلة الأمد وغيرها من الكوارث الطبيعية.

٨ - ويمتد الفقر ليتجاوز أولئك الذين يعانون من الفاقة المستمرة الواسعة النطاق ومن العزلة. وتضم الفقراء أيضا المعوزين الذين يتعين عليهم أن يعيشوا في مستوى دون الحد الأدنى من المستويات المقبولة في أي زمان ومكان، وأولئك الذين يشعرون بالحرمان من الأشياء التي يتمتع بها غيرهم من الأشخاص في المجتمع الذي يعتبرون أنفسهم جزءا منه. وبهذا المعنى، فإن الفقر ليس هو كليا موضوع مستويات معيشة مطلقة بل الفقر يجب أن يُقيَّم من حيث علاقته بما هو متوفر للآخرين. وعدم المساواة البالغ في الدخل والثروة يخلق أوضاعا من الفقر النسبي التي يعيش فيها كثير من الناس في أدنى مستوى معيشي ولا يشتركون إلا على نحو هامشي في الاستمتاع بالفوائد الناجمة عن النمو والتنمية الاقتصاديين[٢]. ومع استمرار عملية العولمة وتحسن التعليم والاتصالات، يصبح الناس الذين كانوا يقارنون في السابق بين مركزهم ومركز الأشخاص الذين كانوا يعيشون بجوارهم مباشرة، أكثر وعيا بمستويات معيشة الأغنياء في بلدانهم ذاتها بل أيضا بمستويات المعيشة السائدة في مناطق أخرى من العالم.

٩ - ويؤثر الفقر على نحو غير متناسب في النساء والأطفال، والضعفاء والمعاقين وسكان المناطق الريفية. وفي كل البلدان تقريبا، يكون عدد النساء أكثر من عدد الرجال في أدنى مستوى من مستويات الدخل، وتكون الأسر المعيشية التي ترأسها النساء من أفقر فئات المجتمع. والفقر المدقع يخلق في وقت واحد أحوال استمراره واستفحاله من خلال أثره على الأطفال والمعاقين. وسوء التغذية، والأمية وعدم القدرة على القيام بعمليات حسابية، والمساكن الموبوءة، وعدم التحصن ضد الأمراض، والإعاقة والعجز بين الصغار والمسنين، توقف نمو الأطفال وتصيبهم بالوهن وتتسبب في عدم تمكّن الرجال من العيش حياة منتجة والإسهام في المجتمع. وأخيرا، فإن الفقر المطلق يوجد على نحو غير متناسب في المناطق الريفية، حيث يعيش الناس في عزلة عن الأسواق والأفكار، وحيث يصل الأمر بالفقراء إلى حد العمل من أجل سد الرمق في زراعة الكفاف أو كعمال زراعيين منخفضي الأجر. ويسعى العديد من بين الفقراء في الريف، وبعض الفقراء في أطراف المناطق الحضرية، إلى تدبير قوت يومهم من خلال القيام بأنشطة غير ثابتة وضعيفة الإنتاجية من قبيل المقايضة والتجارة على نطاق ضيق والقيام بالخدمات البسيطة.

١ - قياس الفقر[٣]

١٠ - نظرا إلى أن الفقر ظاهرة معقدة ومتعددة الأبعاد، فإن من الصعب قياسه. وبغية تقييم طبيعة ومدى الفقر تقييما كاملا، ينبغي توضيح المجموعة المتنوعة من مظاهره بكاملها وجعلها قابلة للقياس قياسا

كميا من خلال استخدام مؤشرات تعكس الأحوال المختلفة التي تحدد الفقر، لكن عندما تتيح المؤشرات البديلة إمكانية استقصاء الاتجاهات والأحوال التي تحدد الفقر وتقيّم فعالية السياسات الرامية إلى الحد من مظاهره المختلفة والتخفيف من حدتها، فإن تلخيص مجموعات متعددة من المؤشرات من أجل التوصل إلى مقياس واحد فريد للفقر إنما هو أمر صعب بطبيعته. ويصدق ذلك بوجه خاص عندما توجد في مجتمع ما بعض خصائص الفقر دون غيرها.

١١ - وفضلا عن ذلك، فإن جمع المعلومات عن السمات العديدة المحددة للفقراء - من قبيل مصادر دخلهم، وحجم أسرهم وإمكانية حصولهم على خدمات التعليم والصحة والمرافق الصحية - وجمع المعلومات عن خصائص العوامل المحيطة بالفقر من قبيل التمييز والضعف - إنما هو أمر صعب ومكلف ومستهلك للوقت. ورغم التقدم المحرز في جمع المعلومات في مجال رصد الفقر، ورغم أن عددا متزايدا من الدراسات الاستقصائية عن أحوال معيشة الأسرة المعيشية يوفر بيانات أساسية عن دخل الفقراء ونفقاتهم، فإن مجموعات كاملة من المؤشرات التي توفر معلومات محددة عن معدل وفيات الرضع، والعمر المتوقع والحالات الصحية، واستهلاك البروتين، ومحو الأمية بين البالغين وغيرها من خصائص السكان الفقراء، لا توفر على الإطلاق بصورة منتظمة. وحتى عندما تتوفر مجموعة كاملة من المؤشرات عن بلد ما، ينبغي أن يلاحظ أن تفكيك ما لهذه العوامل من آثار على فئة الفقراء وتقييم فعالية السياسات الرامية إلى الحد من الفقر، لا تزال عملية صعبة. وبالمثل، فإن جمع العناصر المختلفة في رقم قياسي واحد يثير مشاكل صعبة تتعلق بالترجيح السليم للخصائص المختلفة للفقر من أجل التوصل إلى مقياس ملائم لكل البلدان وفي كل الظروف.

١٢ - وعلى الرغم من عدم إمكانية تلخيص كل مظاهر الفقر في رقم قياسي واحد، وعدم توافر مجموعة شاملة من البيانات عن خصائص محددة للفقراء لكل البلدان أو حتى لمعظم البلدان، فثمة مقياس للفقر تقليدي واسع النطاق يمكن تطبيقه على عدد كبير من البلدان هو "مستوى الدخل أو الإنفاق الذي يمكن أن يبقي على حد أدنى من مستوى المعيشة". ويفسر هذا التعريف العملي للفقر على اعتبار أنه لا يعني استهلاك الغذاء واللباس والمأوى فحسب، بل يعني أيضا إمكانية الحصول على التعليم وخدمات صحية والماء النظيف وغيرها من ضروريات الحياة وهو يتميز بأنه يشمل مجموعة كاملة من الاحتياجات ويتضمن كلا من السلع الأساسية التي يتم الحصول عليها على المستوى الخاص والسلع والخدمات التي توفرها الدولة. ولأغراض عقد مقارنات دولية، يمكن تحديد خط فقر عالمي على مستوى يمثل خطوط الفقر القائمة بالفعل في بعض البلدان التي يكون مستوى الدخل فيها في أدنى مستوى واعتباره مقياسا للفقر المطلق[٤].

الفقر المطلق

١٣ - لذا فإن حدا أدنى سابق التحديد لمستوى نصيب الفرد أو الأسرة المعيشية من الدخل أو الإنفاق يستخدم بوصفه المؤشر الأساسي لتقييم الفقر المطلق. وثمة نهج لتحديد خط الفقر العالمي يتصل بعقد مقارنات بين البلدان، هو تحديد خط الفقر على مستوى مقابل لتكلفة مجموعة من السلع يعتقد أنها تكفل تلبية الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية في البلدان التي يكون الدخل فيها في أدنى مستوى. ووفقا للنظرية

التي يقع عليها الاختيار، يفترض خط الفقر وجود مستويات دنيا من الاستهلاك يصبح البقاء بأقل منها مهددا. ويمكن تصنيف الناس تحت هذا الخط كفقراء وفقراء جدا. ويسمح الأخذ بنهج عالمي تجاه خط الفقر بتحديد حجم السكان الفقراء في العالم من حيث مستوى الاستهلاك الحقيقي نفسه المتاح لكل فرد أو أسرة معيشية بغض النظر عن مكان إقامتهما. ونظرا إلى أن خط الفقر العالمي يحدد عادة على مستوى أدنى، فإنه يستبعد من الحساب أولئك الفقراء الذين يعيشون في فقر مطلق، والذين يقيمون في البلدان الأكثر تقدما اقتصاديا، حيث مستويات الدخل المنخفضة تتجه رغم ذلك إلى أن تكون أعلى من مستوى الفقر المطلق.

١٤ - بيد أن من الجدير بالذكر أن خط الفقر العالمي هو مقياس محدود أساسا لأنه لا يكشف شيئا عن العديد من الأحوال والظروف المرتبطة بالفقر، ولأنه علاوة على ذلك، يعاني من قصور معروف يتمثل في قياسه للرفاه بالاستناد إلى استهلاك السلع والخدمات. وفي حين أنه ملائم لتقييم أبعاد الفقر على الصعيد العالمي، فبغية أن تكون صورة الفقر في بلد معين أكثر وضوحا، ينبغي تحديد خط فقر ملائم لها، كما ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار تحديد مجموعة من المؤشرات الاجتماعية لهذا البلد، وتقييمها إن أمكن، بحسب الفقراء وغير الفقراء. وبينما تتوفر المتوسطات الوطنية المتصلة بهذه المؤشرات في كثير من البلدان، فإن المعلومات المتاحة عن المتغيرات الاجتماعية غير كافية لتقييم الاتجاهات والحالات على الصعيد العالمي فيما يتعلق بالفقراء وغير الفقراء.

الفقر النسبي

١٥ - لئن كان القضاء على الفقر المطلق الواسع النطاق هو من صميم الاهتمامات الإنمائية، فإن من المسلم به أيضا أن التفاوت الكبير في الدخل أمر هام ومشكلة متنامية في العديد من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو. ويمثل الفقر النسبي الناجم عن التفاوت الكبير في الدخل اعترافا بأن الفقر ليس مجرد الافتقار إلى موارد ومجرد كفاف العيش، بل إنه يتمثل أيضا فيما يشكل حدا أدنى من مستوى المعيشة على النحو الذي يحدده المجتمع المحلي الذي يعيش فيه المرء. ومن ثم، فإن الفقر النسبي يركز على أوجه عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة بدلا من المستوى المطلق للدخل المتاح لمختلف المجموعات من السكان. وبغية تقييم درجة عدم المساواة في توزيع الدخل (أو الاستهلاك) بين الأفراد أو الأسر المعيشية، يمكن مقارنة النسبة المئوية لكل الدخل الذي تحصل عليه أفقر قطاعات السكان بالنسبة المئوية لدخل القطاع الأغنى أو (غيره) من قطاعات السكان، وثمة أسلوب شائع هو تقسيم السكان بالتوالي إلى خميسات وعشيرات وفقا لارتفاع مستويات الدخل، ثم القيام بمقارنة لنسبة دخل كل فئة من فئات الدخل. وهناك مقياس شائع آخر لقياس عدم المساواة في الدخل هو معدل تركيز الدخل المعروف بمعدل جيني الذي سيرد ذكره فيما يلي.

١٦ - وتركز نهج مقارنات الدخل هذه الاهتمام على التفاوت في الدخل والاستهلاك بين قطاعات السكان المختلفة، بغض النظر عن كيف يتم الحصول على هذا الدخل أو كيف يمول الاستهلاك. وإذا ما توافرت البيانات عن توزيع الدخل القائم على الحجم في مختلف البلدان، يمكن تقييم أنماط الاختلافات النسبية

في الدخل بين البلدان من خلال الاشارة إلى مؤشرات موجزة لدرجة عدم المساواة من قبيل معدل النسبة المئوية لدخل أعلى فئات الدخل ودخل أدنى فئات الدخل، أو معدل تركيز الدخل (معدل جيني) المستخدم في قياس انحراف التوزيع بأكمله. وبينما تعد مقاييس عدم المساواة في مجملها ملائمة لتقييم أنماط عالمية عريضة من توزيعات الدخل القائمة على الحجم بين مجموعات مختلفة من البلدان، فإنها لا توفر الأساس الكافي لتقييم العوامل الكثيرة التي تحدد توزيع الدخل وتؤثر عليه على مستوى فرادى البلدان. وبالمثل، فإن معايير الفقر النسبي - ومن ثم تحديد ما يشكل توزيعا منصفا للدخل - تختلف من بلد لآخر، ولا يمكن تقييمها على المستوى العالمي من خلال استخدام بعض المعايير المتماثلة ذات الصلة بجميع البلدان.

٢ - مؤشرات الفقر

١٧ - يتطلب تحديد مستويات الفقر واتجاهاته وأنماطه استخدام مؤشرات اقتصادية واجتماعية يمكن أن تعطي لمحة عن الفقراء وتسمح بإعداد تقييم عن فعالية السياسات المختلفة التي تهدف إلى الحد من الفقر المطلق والفقر النسبي. ونظرا إلى الطابع المعقد للبيانات المتاحة وحجمها وفائدتها المحدودتين، لا يمكن أن تستخدم مجموعة واحدة من المؤشرات لقياس كل جوانب الفقر. وعلاوة على ذلك، هناك عائق أساسي وهو أن المقاييس التقليدية المتعلقة بالفقر والفقراء تُركز لأسباب تتعلق بتوفر البيانات، على بعد الدخل الخاص بالفقر. ويتضمن هذا الفرع بعض مقاييس الفقر المتعلقة بالدخل (أو الاستهلاك) التي تستخدم في هذا الفصل لتقدير عدد الناس الذين يعيشون تحت خط فقر معين. وينبغي أينما كان ذلك ممكنا، تكملة هذه المقاييس القائمة على الدخل، بمؤشرات لمستويات المعيشة والحالات الاجتماعية من أجل إعطاء لمحة أكمل عن الفقر.

مؤشرات مستوى المعيشة

١٨ - تنعكس المستويات العامة لمعيشة الغالبية العظمى من الناس في نصيب الفرد من إنفاق الأسرة المعيشية، مما يُشكل المؤشر المفضل الراهن لمستوى المعيشة. ومع ذلك فإنه عند النظر الى المستقبل، فإن مجموع الموارد المتاحة للوفاء بكل الأغراض - الاستثمار من أجل تحقيق نمو في المستقبل وكذلك الاستهلاك من أجل الإعالة - يرتبط بما ننتجه من سلع وخدمات محلية. وهنا، تكون المؤشرات المُفضلة هي مستوى النشاط الاقتصادي ونموه الذي يُقاس بحسب نصيب الفرد، وهي تشكل مؤشرات تُعبر عن انتاجية القوة العاملة وإمكانات حدوث زيادات في مستوى المعيشة في المستقبل.

١٩ - إن تجميعات الحسابات الوطنية بالنسبة لمجموعات من قبيل الإنفاق الحقيقي الخاص والنهائي للأغراض الاستهلاكية (أو مجموع الإنفاق النهائي للأغراض الاستهلاكية)، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، توفر بعض الدلالة على متوسط مستويات معيشة السكان في مجملهم، وعن الموارد المتاحة عموما، على التوالي، على الرغم من جواز خضوعها لأخطاء قياسية كثيرة، ومواجهتها مشاكل ترتبط بالمقارنة بين البلدان ذات التكوين المختلف فيما يتعلق بالاستهلاك والانتاج. وكثيرا ما كانت العينات الاستقصائية للأسر المعيشية التي كانت تستخدم في جمع بيانات عن التوزيع القائم على الحجم، تستند

الى الإنفاق الاستهلاكي بوصفه مؤشرها لمستويات المعيشة، وبغية تحسين إمكانية مقارنة البيانات التوزيعية التي يستخدمها البنك الدولي في دراساته الخاصة بالفقر، يستند في جميع بيانات العينات الاستقصائية المتاحة عن الأسر المعيشية إلى الإنفاق الاستهلاكي أو يجري تعديل هذه البيانات لكي تُعبر عنه. وتشكل البيانات المعدلة الأساس الذي تستند إليه تقديرات البنك الدولي بالنسبة لعدد ونسبة السكان الذين يعيشون تحت خط فقر عالمي محدد يرد بحثه أدناه.

٢٠ - وفي هذا الفصل يستخدم متوسط المستويات والزيادات في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كأساس لتصنيف البلدان بحسب مستوى الدخل ومعدل النمو، ولكن نظرا إلى أن نسبة كبيرة من نفقات الفقراء تتشكل من السلع والخدمات التي لا تشملها التجارة الدولية، فقد تؤدي ترجمة تقديرات الاستهلاك والإنتاج بأسعار صرف النقد الوطني الى تحريف الفروق الاقتصادية النسبية بين البلدان. ولهذا السبب، وبغية توفير خط فقر ثابت عبر البلدان، تم تحويل البيانات التي تتعلق بالناتج المحلي الإجمالي، من حيث مجموعه ومن حيث نصيب الفرد، استنادا الى أرقام التعادل القياسية للقوة الشرائية بدلا من أسعار الصرف[٥]. ومن حيث المبدأ، فإن تعادل القوة الشرائية يحول إحدى الوحدات النقدية للنقد القياسي، الذي يتمثل في هذه الحالة في دولار الولايات المتحدة، إلى عدد من وحدات النقد الوطني اللازم لشراء مجموعة محددة الى حد ما من السلع والخدمات في بلد آخر. بيد أن من الصعب تقدير أرقام التعادل القياسية للقوة الشرائية لأسباب ترجع إلى إمكانية المقارنة بين أنواع مختلفة من السلع والخدمات التي تشترى وتباع في بلدان مختلفة. وحيث إن تقديرات الناتج المحلي الإجمالي المعبَّر عنها "كدولارات دولية" مرجحة وفقا لتعادل القوة الشرائية، تحدد قيمة جميع السلع والخدمات بحسب مجموعة ما من الأسعار العامة، فإنها تعتبر أفضل من التقديرات المعبَّر عنها بدولارات الولايات المتحدة المرجحة وفقا لسعر الصرف.

مؤشرات انتشار الفقر

٢١ - في حين أن من المسلم به أن مفهوم الفقر بين السكان هو أوسع نطاقا من مجرد الافتقار إلى المال، فالانتشار الإجمالي للفقر وفقا للمقاييس التقليدية، يشير إلى نسبة مئوية من الناس يقع دخلهم أو استهلاكهم دون خط الفقر المقرر الى حد ما بحسب مؤشر ما لمستوى المعيشة. ومن الممكن تعريف خط الفقر هذا بالطرق المختلفة:

١ - النهج القائم على الاحتياجات الأساسية يفترض ضرورة تلبية حد أدنى من الاحتياجات الغذائية وغير الغذائية. وسلة الحد الأدنى هذه تحدد الحد الأدنى المطلوب من الدخل/مستوى الاستهلاك.

٢ - النهج القائم على نسبة الأغذية - الدخل يفترض أن نمط السلوك الاستهلاكي يتميز بنسبة ما من الأغذية - الدخل. وتستخدم هذه الطريقة أنماط الإنفاق الفعلي لتحديد خط الفقر وتتجنب مشكلة تحديد الحد الأدنى من الاحتياجات الغذائية.

٣ - النهج القائم على نسبة مئوية من بعض الدخل المتوسط يصف الفقر على أنه حالة من الحرمان النسبي. ويتطلب ذلك تحديد مؤشر ما للدخل (مستوى متوسط) ونسبة مئوية من هذا المؤشر (مثلا ٤٠ أو ٥٠ أو ٦٠ في المائة).

٤ - النهج القائم على التقدير المئوي يصنف السكان بحسب مستوى دخلهم، ويحدد الفقراء على أنهم أدنى تقدير مئوي في توزيع الدخل.

٢٢ - وفي أي مقارنة عالمية، ينبغي وضع مؤشر خط الفقر في المستوى نفسه بالنسبة لجميع البلدان بحيث يُقاس كل فرد بحسب نفس مستوى الاحتياجات الأساسية أو الاحتياجات الغذائية. وبهذه الطريقة سيمكن حساب انتشار الفقر، الذي يُقاس بحسب معدل لعدد الأفراد يوضح عدد الفقراء الذين يعيشون تحت عتبة خط الفقر كنسبة ما من مجموع عدد السكان. ولا يقيس هذا الرقم القياسي عمق الفقر، بل إنه يعامل كل الفقراء معاملة مماثلة، بغض النظر عما إذا كانوا في مكان قريب من خط الفقر أو تحته بشكل ملحوظ. وإذا ما قيس نسبة عدد الأفراد على هذا النحو، فإنها تشكل قياسا بسيطا لحدة الفقر المطلق في حين أن خط الفقر الأعلى يزيد من الانتشار المقدر للفقر وأما خط الفقر الأدنى فيخفضه[٦] وهذا يبين نسبة السكان الذين هم في حدود الدخل أو الإنفاق دون خط الفقر.

٢٣ - وبغية تقدير الرقم القياسي للعد الذي يوضح العدد النسبي للناس الذين يعيشون في فقر مطلق، لابد من وجود خط فقر محدد وبيانات عن توزيع الدخل أو الاستهلاك معا، ويستخدم البنك الدولي عند إعداد تقديراته الخاصة بعدد ونسبة السكان المئوية الذين يعيشون في الفقر المشار اليها أدناه، معيار دولار دولي واحد للفرد في اليوم الواحد مقاسا بحسب الدولارات الدولية لعام ١٩٨٥ بوصفه خط الفقر الأدنى للمقارنات الدولية الثابتة[٦]. واستنادا الى البيانات التوزيعيه التي أعدت لهذا الغرض، تم تحديد حجم فئة الفقراء على أساس عينة من البلدان في كل منطقة أساسية من مناطق العالم. ونظرا إلى محدودية إمكانية مقارنة الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية الأساسية، بذل جهد لتوحيد البيانات المتاحة عن مفهوم الاستهلاك ولتعديل تاريخ التوزيعات بحسب نفس سنوات الأساس. ويحذر البنك الدولي من أن مؤشر العد الناتج عن ذلك يختلف عن التقديرات السابقة التي أعدها البنك الدولي والتقديرات الواردة في دراسات أخرى عن الفقر.

مؤشر عمق الفقر

٢٤ - لا يمكن وصف نمط الفقر بضخامة أعداد الفقراء وحدها بصفة عامة بل إن ذلك يتطلب أيضا مؤشرا لعمق الفقر فيما يتعلق بمدى وقوع دخل الفقراء تحت خط الفقر. ووجود أوجه عدم مساواة كبيرة، ومتوسط دخل بالغ الانخفاض بين الفقراء، إنما تعني فقرا أكثر عمقا وأحوالا معيشية أسوأ أكثر مما يعنيه عدم المساواة الأقل ومتوسط دخل الأعلى. والحد من الفقر سيُقاس حينئذ وفقا لانخفاض النسبة المئوية لأعداد الفقراء أو من خلال زيادات في متوسط دخل الفقراء وتحسينات في توزيعه على حد سواء.

٢٥ - وثمة مؤشر لعمق الفقر هو فجوة الفقر التي يستخدمها البنك الدولي. ويقيس هذا المؤشر الفارق بين الدخل المتوسط للفقراء (أو انفاقهم) وخط الفقر معبرا عنه بوصفه نسبة الى عدد السكان ومن الممكن تفسير مجموع فجوات الفقر كلها على أنه يشكل المبلغ الأدنى للتحويلات اللازمة لرفع الفقراء من السكان بأكملهم الى الحد الذي يوازي خط الفقر. ومتى تم ضرب هذا المجموع بمؤشر العد أسفرت النتيجة عن مؤشر فجوة الفقر أو فجوة الفقر كنسبة مئوية من خط الفقر. وعلى الرغم من أنه يشير الى مدى بعد الشخص الفقير أو الأسرة المعيشية الفقيرة من خط الفقر في المتوسط، وإشارته بالتالي إلى عمق الفقر بين فئة الفقراء، فإنه لا يوفر مقياسا دقيقا لمدى عدم المساواة في الفقر بين الفقراء.

مؤشر الفقر النسبي

٢٦ - يتجلى الفقر النسبي في أوجه عدم مساواة ملحوظة في توزيع الدخل القائم على الحجم بين السكان وفي تفاوت نسب الاستهلاك التي تصحب التوزيع السيء للدخل. وهناك العديد من المقاييس التجميعية البديلة لعدم المساواة في الدخل من قبيل منحنى لورينز ونسبة التركز الجيني. ويركز أحد مؤشرات الفقر النسبي الشائع الاستخدام على الاختلافات النسبية في دخل أكثر الناس فقرا وغيرهم من القطاعات السكانية. وتسمح النسبة الأخيرة بالمقارنة بين متوسط نفقات/دخل الفقراء ومتوسط نفقات الفئات الأعلى دخلا.

المؤشرات الاجتماعية

٢٧ - لا تتضمن مقاييس انتشار الفقر وفجوة الفقر، المنافع التي يستمدها الفقراء من توفير السلع العامة كما أنها لا تقيس الأبعاد الاجتماعية للتنمية. ويمكن للمؤشرات الاجتماعية أن تكمل مقاييس الفقر القائمة على مفاهيم الدخل/الاستهلاك وأن توفر، معا، المعلومات عن خصائص معينة للفقراء وإمكانية حصولهم على الخدمات الاجتماعية من قبيل التعليم والرعاية الصحية. بيد أن مؤشرات اجتماعية محددة، من قبيل مؤشر معدل وفيات الرضع، ومؤشر الالتحاق بالمدارس الابتدائية، والعمر المتوقع، لا تجمع بصورة منتظمة بالنسبة لفئة الفقراء، ولا تعبر لذلك إلا بصورة غير مباشرة عن الأوضاع الحقيقية للفقراء.

٣ - تقدير عدد الفقراء في العالم

٢٨ - عند محاولة تقدير عدد سكان العالم من الفقراء ونسبتهم المئوية، كثيرا ما تكون الأدلة المباشرة على مدى الفقر والتغييرات في الفقر قليلة أو غير موجودة، مما يجعل من الصعب إعداد تقييم كمي لتوزيع الفقر في العالم والتغييرات التي تطرأ عليه[٧]، بيد أن الأمم المتحدة (بموجب برنامج توفير القدرة الوطنية على الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية والبنك الدولي (بموجب مشروع دراسة قياس مستويات المعيشة والأبعاد الاجتماعية للتكيف في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) قد بذلا في السنوات الأخيرة جهودا لتحسين نوعية البيانات وزيادة تغطية البلدان. وبالنسبة للبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي، تتضمن البيانات الجزئية المستمدة من مشروع لكسمبرغ لدراسة الدخل الذي استحدث في ١٩٨٣، معلومات عن ٢٥ بلدا، كما أنها تسمح بمقارنة توزيعات الدخل بين البلدان في إطار قاعدة معلومات موحدة

عن دخل الأسر المعيشية. وأخيرا، فقد تم جمع عدد كبير من البيانات الإضافية المتصلة بتوزيع الدخل على المستوى القطري، كما أدت التحسينات في منهجية تقييمات الفقر التي تستخدم البيانات التوزيعية، إلى إعداد تقديرات عن عدد الفقراء أكثر موثوقية عما كانت عليه في الماضي. فبالإضافة إلى بيانات عن توزيع الدخل، أصبح حجم متزايد، من المؤشرات الاجتماعية المتصلة بتقييم الفقر، متاحا أيضا، كما توجد أيضا مطبوعات كثيرة عن مقاييس الفقر البديلة كما يُشار إليه أدناه.

٢٩ - وعلى الرغم من هذه التحسينات، لا يزال من الصعب جمع تقديرات منفصلة عن الجهود التي تبذل من أجل الحد من الفقر في العالم، كجزء من تقييم متسق وقابل للمقارنة أولا، فإن خطوط الفقر الرسمية التي وضعت على المستوى القطري لقياس عدد الفقراء، لا تشير إلى خط فقر مشترك على الرغم من كونها ملائمة في إطار البلد، وقد تتضمن لذلك أفرادا ذوي مستوى معيشة أعلى كثيرا (أو أدنى كثيرا) عن التقديرات الخاصة ببلد آخر. وفي هذا الصدد، فعند تحديد خطوط الفقر الرسمية على المستوى القطري، هناك اتجاه ملحوظ لأن تزيد القيمة الحقيقية لخط الفقر المحلي، مع الزيادة في متوسط دخل الفرد في هذا البلد[٨]. وثانيا، ففي حين أن البيانات القطرية عن توزيع الدخل هي الآن أكثر قابلية للمقارنة منها في الماضي، فكثيرا ما تستند، رغم ذلك، إلى مناهج استقصائية مختلفة وتعريفات متنوعة للدخل، وتتطلب لذلك المزيد من التوحيد قبل أن يمكن استخدامها كأساس لإعداد تقييمات للفقر شاملة للبلدان أو لمدة ما. ونظرا إلى أن تقديرات عدد الفقراء يمكن أن تراعي المكان الذي حدد فيه خط فقر مشترك، وكيف يترجم هذا الخط إلى مستوى ملائم لكل بلد من البلدان، فليس من الضروري استخدام منهجية مشتركة تكفل أن تكون الأحوال المحددة للفقر متماثلة في كل البلدان، وأن يدمج أو يُستبعد الأفراد في أوضاع مماثلة على أنهم فقراء بغض النظر عن مكان إقامتهم. وثالثا، فإن توفر الإحصاءات عن الفقراء والبيانات التكميلية عن التعليم والصحة والمساكن فيما يتعلق بالفقراء، إنما هي بالغة الاختلاف من منطقة لأخرى، مع وجود تغطية كبيرة لمنطقة أمريكا اللاتينية، وآسيا الشرقية والجنوبية، وأوروبا الشرقية، وآسيا الوسطى، وعدم وجود سوى مجموعات قليلة من البيانات عن انتشار الفقر بالنسبة لبلدان في شمال افريقيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وآسيا الغربية. وتعني مشاكل التقدير والاختلافات في توفر البيانات هذه، أن تقديرات الفقر يجب أن تُعتبر مجرد تقديرات تقريبية، وأن من المرجح أن تكون غير دقيقة فيما يتعلق بالمناطق الأخيرة التي تضم العديد من أكثر بلدان العالم فقرا.

باء - اتجاهات وأنماط نمو الاقتصاد العالمي والفقر في العالم

٣٠ - يعنى هذا الجزء بالصلات بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر. ويعرض أدلة مستمدة من دراسة أجراها البنك الدولي مؤخرا عن التقدم المحرز في الحد من الفقر المدقع في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وما يعترض ذلك من عقبات. وتعطي تلك الدراسة لمحة عن الفقر في مناطق مختلفة من العالم وتحدد التغييرات التي حدثت في عدد الفقراء وانتشار الفقر خلال فترة الـ ٥-١٠ سنوات الماضية. ثم يستعرض هذا الجزء التجربة التي عاشتها مؤخرا الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ويدرس الزيادة في عدد الفقراء التي طرأت نتيجة لضعف النشاط الاقتصادي الذي شوهد في هذا العقد.

وأخيرا يعالج النمط الطويل الأجل لنمو الاقتصاد العالمي ومعدل زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أنحاء مختلفة من العالم.

٣١ - وبينما يركز هذا الجزء على بُعد الدخل في الفقر، فإنه لا ينبغي تجاهل أبعاد الفقر الأخرى. وكثيرا ما يتسم الفقر الشديد بسوء التغذية، والجوع، والمرض، والأمية؛ ويقترن الفقر المطلق عادة بصعوبة الوصول إلى الموارد الإنتاجية وبالتمييز في مكان العمل، وفي الفرص التعليمية والعملية السياسية أو الاستبعاد منها. بيد أن بُعد الدخل هو من صلب معظم مشاكل الفقر، وغالبا ما ينشأ الفقر عن عدم كفاية الدخل لشراء حد أدنى من السلع والخدمات يمكّن من المشاركة النشطة في المجتمع. لذلك فإن فهم العلاقة بين النمو الاقتصادي وبين الحد من الفقر وتفاوت الدخل يتيح منظورا أساسيا بشأن مشكلة الفقر في العالم وإمكانات القضاء عليه.

١ - أبعاد الفقر في العالم

٣٢ - أدى اختلاف الاتجاهات بالنسبة لنمط النمو الاقتصادي العالمي الطويل الأجل إلى تباين ملحوظ في سبل القضاء على الفقر وعدم المساواة. فللنمو السريع الذي شهدته معظم البلدان في جنوب وشرق آسيا، مقترنا بالسياسات المعاضدة للاقتصاد الكلي والتجارة ونمط لتوزيع الدخل يتسم بالمساواة، ساعد، من ناحية، على الحد بدرجة كبيرة من الفقر المدقع على امتداد السنوات الـ ٢٥ الماضية. ومن الناحية الأخرى، زاد انتشار الفقر في البلدان المنخفضة الدخل - ولا سيما أفقر البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى - التي عانت من ضعف اقتصادي عام أثناء الربع الماضي من القرن. وفي أمريكا اللاتينية يمكن أن تعزى مستويات الفقر الأكثر ارتفاعا في بعض البلدان المتوسطة الدخل إلى أزمة الديون وسياسات التثبيت التي أعقبتها، والتي أضرت بالفقراء في الأجل المتوسط. أما في بلدان أخرى فإن النمو الاقتصادي الأشد بطءا، وانعدام المساواة التام في حصول فئات مختلفة من المجتمع على الموارد الإنتاجية، وانتهاج السياسات والأنظمة والممارسات غير الملائمة أسهمت جميعها في ارتفاع عدد الفقراء. وفي أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي السابق تسبب الضعف الاقتصادي الحاد في زيادة هائلة في الفقر خلال التسعينات.

٣٣ - ومن الصعب إجراء تقييم شامل من حيث العدد ومن حيث التوزيع لأولئك الذين يعيشون في فقر مدقع وللتغيرات التي حالتهم على مر الزمن، وذلك نظرا إلى نقص البيانات وإلى مسائل تتصل بمنهجية التقييم. ولم تشمل التقييمات السابقة لانتشار الفقر إلا نسبة محدودة من سكان العالم واستندت إلى منهجيات تختلف باختلاف المناطق. وحاول البنك الدولي تعقب عدد سكان العالم الذين يعيشون ضمن حدود خط الفقر الموحد أو دونه ونسبتهم المئوية، خلال عدد من السنوات[٩].

تحديد خط فقر مشترك

٣٤ - استعان البنك، عند إعداد تقديراته لعدد الفقراء في العالم، باستقصاءات الأسر المعيشية المتعلقة بالدخل وأحوال المعيشة. وبغية تحسين نوعية البيانات لأغراض الدراسات الشاملة لعدة بلدان، وحّد البنك نتائج فرادى الاستقصاءات القطرية من حيث متغيرات من قبيل حجم الأسرة المعيشية، والاستهلاك الخاص، وتاريخ الاستقصاء. وبغية ضمان استخدام مستوى المعيشة نفسه مقياسا لتقييم عدد الفقراء في مختلف البلدان والمناطق، وضع خط فقر موحد قصد إجراء مقارنات متسقة بين البلدان. وخط الفقر القياسي هذا، الذي يساوي دولارا دوليا واحدا في اليوم للشخص يقاس بدولارات الولايات المتحدة لعام ١٩٨٥ المعدلة حسب تعادل القوة الشرائية، يتيح قياسا ثابتا لتحديد عدد الفقراء عبر عدة بلدان[١٠]. وفي الدراسات المتعلقة بالفقر في أمريكا اللاتينية، كثيرا ما يستخدم خط فقر يساوي دولارين دوليين للشخص في اليوم؛ وفي أوروبا وآسيا الوسطى غالبا ما يستخدم مقياس يقارب ٤ دولارات دولية للشخص في اليوم، مما يدل على أن متوسط مستوى الدخل أعلى. وقُدر خط الفقر الرسمي للصين بما يقرب من ٠,٦٠ دولار دولي للشخص في اليوم. ومقياس الدولار الدولي الواحد للشخص في اليوم الذي يستخدمه البنك الدولي يمثل خط فقر حقيقي ثابت مناسب لإجراء المقارنات الدولية للفقر المدقع، وليس الفقر النسبي السائد في البلدان حيث متوسط مستويات نصيب الفرد من الإنفاق الاستهلاكي مرتفع. وهذا المقياس المتمثل في تحديد خط الفقر بدولار دولي واحد في اليوم يستخدم لإثبات وجود الفقر المطلق المعتدل الذي يقاس بنسبة عد، أو نسبة الفقراء من السكان. وبخلاف الفقر المعتدل، فإن الفقر المطلق الشديد يعني أن مستوى الدخل لا يكفي إلا لشراء سلة أغذية من أصغر حجم. ويعكس درجة الفقر الشديد مؤشر فجوة الفقر، الذي يقيس المسافة الوسطية دون خط الفقر (صفر بالنسبة إلى غير الفقراء)، معبرا عنها كنسبة مئوية لخط الفقر[١١].

أنماط الفقر في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية

٣٥ - تشير تقديرات البنك الدولي، التي تستخدم خط فقر يساوي دولارا دوليا واحدا في اليوم (بأسعار عام ١٩٨٥)، إلى أنه بالرغم من تحقيق إنجازات في الحد من انتشار الفقر في جميع أنحاء العالم، فإن ما يزيد عن خُمس سكان العالم يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم، وعدد الفقراء مستمر في الارتفاع (انظر الجدول ٦-١)، وبين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٣، انحسر انتشار الفقر عموما في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية انحسارا طفيفا من ٣٠,٠ إلى ٢٩,٥ في المائة ولكن عدد الفقراء في العالم ارتفع من ١,٢٣ بليون إلى ١,٣١ بليون. والغالبية الساحقة من الذين يعيشون بدولار دولي واحد في اليوم أو أقل يقيمون في جنوب آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، والهند الصينية، ومنغوليا، وأمريكا الوسطى، والبرازيل، والمقاطعات الخلفية في الصين، على أن مستوى انتشار الفقر عال بصورة خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب آسيا، والصين.

الجدول ٦-١ عـــدد الأشخاص والنسبة المئويـــة للسكان الذين يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في الفترة ١٩٨٧-١٩٩٣

المنطقة	النسبة المئوية للسكان الذيـــن شملهم استقصاء واحد على الأقل	عدد الفقراء (بالملايين)			مؤشر العـــد (النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون تحت خط الفقر)			فجوة الفقر (النسبة المئوية)		
		١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣
البلدان النامية والبلـدان التـي تمر بمرحلة انتقالية	٨٥,٠	١ ٢٢٧	غيـــر متاحـــة	١ ٣١٤	٣٠,١	غيـــر متاحـــة	٢٩,٤	٩,٥	غيـــر متاحـــة	٩,٢
أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى	٨٥,٩	٢	غيـــر متاحـــة	١٥	٠,٦	غيـــر متاحـــة	٣,٥	٠,٢	غيـــر متاحـــة	١,١
البلدان النامية	٨٥,٠	١ ٢٢٥	١ ٢٦١	١ ٢٩٩	٣٢,٣	٣٢,٩	٣١,٨	١٠,٨	١٠,٣	١٠,٥
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٨٣,٩	٩١	١٠١	١١٠	٢٢,٠	٢٣,٠	٢٣,٥	٨,٢	٩,٠	٩,١
الشـــرق الأوســـط وشمـــال أفريقيا	٤٦,٧	١٠	١٠	١١	٤,٧	٤,٣	٤,١	٠,٩	٠,٩	٠,٦
أفريقيـــا جنـــوب الصحراء الكبرى	٦٥,٩	١٨٠	٢٠١	٢١٩	٣٨,٥	٣٩,٣	٣٩,١	١٤,٤	١٤,٥	١٥,٣
جنوب آسيا	٩٨,٤	٤٨٠	٤٨٠	٥١٥	٤٥,٤	٤٣,٠	٤٣,١	١٤,١	١٢,٣	١٢,٦
الصين وشـــرق آسيـــا ومنطقة المحيط الهادئ	٨٨,٠	٤٦٤	٤٦٨	٤٤٦	٢٨,٧	٢٨,٥	٢٦,٠	٨,٣	٨,٠	٧,٨

المصدر: الجدول ١-٢ من منشور البنك الدولي "الحد من الفقر والبنك الدولي" (١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٦).

ملاحظة: تنتج هذه التقديرات وتستكمل التقديرات الواردة في منشور "تنفيذ استراتيجية البنك الدولي للحد من الفقر (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٣). وهناك عدة فوارق بين هذه الأرقام وتقديرات البنك الدولي السابقة، بما في ذلك تلك الواردة في تقرير التنمية في العالم ١٩٩٠ (واشنطن العاصمة، ١٩٩٠). وأتيحت بيانات جديدة من استقصاءات الأسر المعيشية، واستخدم في وضع التقديرات الواردة أعلاه ما مجموعه ١٢٢ استقصاء لـ ٦٧ بلدا. وتشمل هذه الأرقام أيضا تقديرات جديدة لأسعار الصرف القائمة على تعادل القوة الشرائية المستخدمة في تحويل الدولار الدولي الواحد يوميا (بأسعار عام ١٩٨٥) إلى العملات المحلية. والأرقام مقدرة من البلدان التي كان يتوافر بشأنها استقصاء واحد على الأقل في الفترة ١٩٨٥-١٩٩٤ في كل منطقة. وفي كثير من الأحيان لا توافق تواريخ الاستقصاءات التواريخ الواردة في الجدول؛ فعدلت تقديرات الاستقصاءات باستخدام الاستقصاء الأقرب تاريخا المتاح بالنسبة إلى كل بلد وتطبيق معدل نمو الاستهلاك المستمد من الحسابات القومية. ثم قدر عدد الفقراء استنادا إلى فرضية مفادها أن عينة البلدان تمثل المنطقة ككل. ومن الواضح أن هذه الفرضية لا تصح في الشرق الأوسط وأفريقيا بقدر ما تصح في المناطق الأخرى. ويمكن الاطلاع على التفاصيل المتعلقة بالبيانات والمنهجية في مؤلف مارتن رافاليون وشاوهوا تشين "ما يمكن أن تتيحه بيانات الاستقصاءات الجديدة من معلومات عن التغيرات الحاصلة مؤخرا في مستويات المعيشة في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية"، إدارة أبحاث السياسات (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٦).

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٣٦ - كان عقد الثمانينات عقد بؤس شديد بالنسبة للفقراء في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، إذ شهد الفقر زيادة كبيرة نتيجة لأزمة الديون. وتعني شدة تفاوت الدخل في المنطقة أن مستوى انتشار الفقر عال بالمقارنة بمستوى الدخل. وزادت حالات التقهقر الاقتصادي التي رافقت عملية التكيف في الثمانينات من حدة تفاوت الدخل والفقر. وتضرر من تدني مستويات المعيشة بصورة خاصة فقراء المدن والفقراء في البرازيل وبيرو وفي عدة بلدان صغيرة في أمريكا الوسطى. وكان لزيادة انتشار الفقر بين فقراء المدن أثر أكبر على الأمهات غير المتزوجات، والأبوين ذوي الحظ القليل من التعليم أو غير متعلمين، والشباب، الذين لا توجد فرص عمل كافية لاستيعابهم. وزاد انخفاض مستوى الانتاج الزراعي وانعدام فرص العمل خارج مجال الزراعة من حدة الفقر لدى الـ ١٠-٢٠ في المائة من أفقر السكان المقيمين في مناطق ريفية نائية. ومنذ عام ١٩٨٩ تشهد أمريكا اللاتينية انتعاشا اقتصاديا، وساعدت معدلات التوسع الاقتصادي القوية في بعض البلدان على الحد من انتشار الفقر. ومع ذلك يقدر أن عدد الذين يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم في أمريكا اللاتينية قد ارتفع من ١٠١ مليون في عام ١٩٩٠ إلى ١١٠ ملايين في عام ١٩٩٣.

شمال أفريقيا وغرب آسيا

٣٧ - إن متوسط الدخل في شمال أفريقيا وغرب آسيا عال نسبيا، وانتشار الفقر المدقع منخفض نسبيا وتفاوت الدخل محتمل نسبيا. ومثلما هو شأن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فإن الفقر يظهر أكثر ما يظهر في المناطق الريفية، ولكن الفقر في المدن آخذ في الزيادة ذلك أن نقص الفرص في المناطق الريفية يدفع إلى الهجرة من الأرياف إلى المدن. ويسود الفقر بصورة خاصة في صفوف العاملين لحسابهم الخاص المشتغلين بأنشطة تجارية صغيرة النطاق، والمسنين، والمعوقين، والأسر المعيشية التي ترأسها نساء. والمؤشرات الاجتماعية تتحسن في المنطقة، ولكنها تظل دون المستويات التي تحققت في بلدان لها مستويات دخل فردي مماثلة. ويقدر البنك الدولي أن النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم كانت دون ٥ في المائة في عام ١٩٨٧ وبحلول عام ١٩٩٣ انخفضت إلى أكثر من ٤ في المائة بقليل؛ وبقي العدد المطلق للفقراء بدون تغيير تقريبا أثناء هذه الفترة. وبالنظر إلى أن مستويات العمالة والبطالة متصلة اتصالا وثيقا بمعدل النمو الاقتصادي، الذي ظل بطيئا ومتعثرا في كثير من هذه البلدان، فإن زيادة نسق النمو شرط أولي أساسي لتهيئة فرص العمالة للفقراء، وتوفير الخدمات الاجتماعية، مثل الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية، التي تستفيد منها الأسر المعيشية الفقيرة.

أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

٣٨ - يظل سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من أفقر الناس في العالم، إذ ينتشر الفقر المطلق بكثرة ويتسم نمط توزيع الدخل بفوارق كبيرة بين الجنسين. وتشهد المنطقة أشد حالات الفقر حدة، مقيسة

بالرقم القياسي لفجوة الفقر. ويرجح أيضا أن تفاوت الدخل (والانفاق) السائد في بلدان المنطقة يفوق ما هو موجود في معظم البلدان النامية الأخرى. وسمات الفقر في المنطقة هي صعوبة الوصول إلى الموارد الانتاجية، وقلة فرص العمالة والخدمات الاجتماعية، ورأس المال البشري، ونقص البرامج والسياسات الموجهة إلى احتياجات الفقراء الخاصة. وبالرغم من أن الفقر في المدن يتزايد بسرعة، لا تزال الغالبية الساحقة من الفقراء في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى توجد في المناطق الريفية؛ ويقل نصيبها من الأرض ورأس المال والتعليم، والحالة الصحية، والاستحقاقات أقل مما لغيرهم من المنتمين إلى الفئات الأعلى دخلا. ومستوى توافر الخدمات الاجتماعية في معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو أدنى مستوى في العالم. ومتوسط المعدل الإجمالي للقيد في المدارس، الذي انخفض في كثير من بلدان الساحل في الثمانينات، يقل كثيرا عما هو موجود في مناطق أخرى، ووفيات الرضع أعلى مما تشهده البلدان المنخفضة الدخل في مناطق أخرى، والعمر المتوقع منخفض ولعله آخذ في الانخفاض أكثر، بالنظر إلى أثر الإيدز، مثلما ورد وصف ذلك في الفرع السابق المتعلق بالصحة (الفصل الثالث).

٣٩ - وكانت معدلات نمو نصيب الفرد من الدخل سلبية في معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى خلال الثمانينات والتسعينات، وتشهد مستويات المعيشة تدهورا. وبالرغم من حدوث انحسار خفيف في انتشار الفقر من عام ١٩٨٧ إلى ١٩٩٣، قدر البنك الدولي أن ما يزيد عن ٢٠٠ مليون شخص كانوا يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم في عام ١٩٩٠، وزاد ذلك العدد بقرابة ٤٠ مليون من عام ١٩٨٧ إلى ١٩٩٣. وبالرغم من أن النمو الأسرع أمر أساسي بدون شك للحد من الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يرجح أن يكون النمو الاقتصادي الإجمالي الأسرع كافيا وحده لتحقيق أثر ملحوظ على مؤشرات الفقر أو عدد الفقراء. فبغية إحراز تقدم صوب الحد من الفقر، من الضروري أيضا إيجاد نمط يعطي نمو الأولوية لزيادة الطلب على العمال وزيادة الإنتاجية من خلال الوصول إلى الأصول والتكنولوجيات الإنتاجية ولا سيما في الزراعة.

جنوب آسيا

٤٠ - استنادا إلى قول البنك الدولي، يوجد أكبر عدد من الذين يعيشون في فقر مطلق وأعلى مستوى لانتشار الفقر في جنوب آسيا، حيث يقطن قرابة ٤٠ في المائة من مجموع عدد سكان العالم الذين يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم. وهذه النسبة المرتفعة للفقر في العالم تعكس ليس فقط حجم سكان المنطقة ولكن أيضا النصيب المنخفض نسبيا لدخل الفرد هناك وتفاوتا معتدلا أكثر من حيث الدخل؛ ويعيش ما يزيد عن ٤٠ في المائة من سكان آسيا دون مستوى الفقر، وهي نسبة أعلى بكثير مما هو موجود في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومثلما هو شأن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يسكن معظم فقراء جنوب آسيا في المناطق الريفية أساسا، وأكثرهم أميون، ويعتمدون على زراعة الكفاف وعلى العمل المأجور غير المتطلب لمهارات كبيرة لكسب قوتهم. ومؤشر فجوة الفقر في المنطقة عال نسبيا، وفي المتوسط، يقل دخل الشخص الفقير أو الأسرة المعيشية الفقيرة عن خط الفقر المتمثل في دولار دولي

واحد في اليوم بما يزيد عن ١٢ في المائة. والمرأة في كثير من أنحاء المنطقة أقل تعليما من الرجل، وحالتها الصحية أسوأ والعمر المتوقع لها أقل وتعمل ساعات أطول. والمؤشرات الاجتماعية من أضعف المؤشرات في العالم، فمعدلات وفيات الرضع عالية ومعدلات القيد في المدارس منخفضة. وتشير مقارنة تقديرات عدد الفقراء في عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٣ إلى أن عدد الذين يعيشون في فقر مدقع لم يتغير بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٠ ولكنه ارتفع بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٣، إذ بدأ العمل ببرامج إصلاح ترمي إلى معالجة الصعوبات المتزايدة في المجال المالي وميزان المدفوعات. وتقلص انتشار الفقر من عام ١٩٨٧ إلى عام ١٩٩٣، ويتوقع أن يزيد انحسار الفقر مع ما حدث مؤخرا من رجوع إلى نمو أكثر سرعة. غير أن تلبية احتياجات الفقراء في المنطقة تتطلب أكثر من النمو الاقتصادي. وبالنظر إلى المؤشرات الاجتماعية الضعيفة في جنوب آسيا، يجب أن ينظر إلى تحسين وصول الفقراء إلى الخدمات الأساسية في مجالات التعليم، والصحة، والتغذية، والمياه، والمرافق الصحية وخدمات تنظيم الأسرة على أنه من كبرى الأولويات.

شرق آسيا

٤١ - بخلاف المناطق الأخرى، تقلص الفقر تقلصا هائلا في شرق آسيا والصين في الأجل الأطول. ففي عام ١٩٧٠، كان متوسط الدخل السنوي في البلدان النامية في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ أقل من ٥٠٠ ١ دولار دولي؛ وزاد بأكثر من ثلاثة أضعاف على امتداد فترة العقدين والنصف اللاحقة. ويمكن أن يعزى معدل الزيادة هذا إلى التراكم السريع لرأس المال البشري والمادي وتخصيص رأس المال ذلك لاستثمارات عالية الانتاجية. ومع النمو السريع استمر عدد الفقراء وانتشار الفقر في الانخفاض بشكل حاد في المنطقة. فحسب تقديرات البنك الدولي، انخفض انتشار الفقر من نسبة تفوق ٢٣ في المائة في عام ١٩٨٧ إلى أقل من ١٤ في المائة في عام ١٩٩٣. وكما في المناطق الأخرى، يظهر الفقر بشكل أوضح في المناطق الريفية، ولكن تفاوت الدخل هو عموما أكثر اعتدالا مما هو عليه في أمريكا اللاتينية أو أفريقيا أو غرب آسيا. وسجلت مكاسب جسيمة في المؤشرات الاجتماعية على امتداد ربع القرن الماضي، إذ ارتفع معدل العمر المتوقع باطراد، ونقصت وفيات الرضع بمقدار النصف وتمت زيادة الفرص التعليمية. ويحذر البنك من أنه لا يمكن الاعتماد على النمو وحده للحد من الفقر في البلدان التي يحتشد فيها الفقراء في المناطق النائية. وحتى مع استمرار النمو السريع، سيكون من الضروري إيجاد برامج ذات أهداف محددة بدقة بغية الوصول إلى جيوب الفقر المتبقية.

الصين

٤٢ - يعكس الانخفاض الكبير الذي شهده انتشار الفقر في المنطقة خطوات التقدم الملحوظ في الحد من الفقر الذي تحقق في الصين أثناء أوائل الثمانينات، في أعقاب الإصلاحات الزراعية. ومنذ ذلك الوقت، استمر الحد من الفقر بنسق أبطأ بالرغم من النمو الإجمالي السريع. وأدت فترات تشديد الاقتصاد الكلي إلى انتكاسات مؤقتة في الحد من الفقر، وتباطأ التقدم عموما بسبب تراجع المكاسب في الإنتاجية الزراعيـــة، والهجـرة المحدودة نسبيا من الأرياف إلى المناطق الحضرية والشاطئية المتنامية بسرعة. وتشير

تقديرات البنك الدولي المتعلقة بالفقر إلى أن نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من دولار دولي واحد في اليوم زادت ما بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٠ ثم انخفضت بعد ذلك. وهناك حاجة إلى مزيد من البيانات والتحليل لفهم سبب تباطؤ المكاسب الهائلة في الحد من الفقر التي سجلت في الصين أثناء السبعينات وفي أوائل الثمانينات[١٢]. وحتى النمو الواسع القاعدة والكثيف الاستخدام لليد العاملة لا يمكن الاعتماد عليه وحده للحد من عدد الفقراء في الصين، مثلما هي الحال بالنسبة إلى بلدان أخرى في شرق آسيا. وستدعو الحاجة أيضا إلى برامج شاملة ترمي إلى زيادة وصول الفقراء إلى الخدمات الأساسية وتهيئة فرص العمالة لهم.

أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى

٤٣ - إن نصيب الفرد من الدخل في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق عال نسبيا ومستوى انتشار الفقر هو أدنى مستوى بالمقارنة بالمناطق التي أعدت بشأنها تقديرات. ولكن الفقر سجل زيادة حادة في المنطقة، وتردي الناتج والعمالة بسرعة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات. وزاد تفاوت الدخل مع أخذ هذه البلدان بإصلاحات ترمي إلى إعادة تشكيل اقتصاداتها، وزيادة فعاليتها وتحسين أوضاع أرصدتها الخارجية. ويقدر أن انتشار الفقر المطلق قد زاد من ٠,٦ في المائة في عام ١٩٨٧ إلى ٣,٥ في المائة في عام ١٩٩٣. غير أن الفقر في معظم هذه البلدان سطحي، إذ تتمركز كثير من الأسر المعيشية حول خط الفقر، وهناك ما يدل على وجود حركة كبيرة باتجاه الوقوع في الفقر والخروج منه. ومعظم الفقراء الجدد في هذه المنطقة أسر عاملة يعوق قدرتها على التكيف تغير سوق العمل والتعليم المحدود. وظهرت أيضا جيوب من الفقر الشديد، وحدث انخفاض كبير في دخول المجموعات الضعيفة، مثل المتقاعدين المسنين غير العاملين، والعاطلين عن العمل. والتنفيذ الناجح للانتقال من الاقتصادات الاشتراكية التي تسيرها الدولة إلى اقتصادات ذات اتجاه سوقي أكثر شرط ضروري لاستعادة النمو الاقتصادي في المنطقة والحد من الفقر. ومع تواصل هذه العملية، ستدعو الحاجة إلى شبكات الحماية الاجتماعية لصون المنتفعين من فوائد التحول الاجتماعي من ذوي الدخل المنخفض، وتوجيه المساعدة إلى أشد الناس حاجة.

العلاقة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر

٤٤ - يشير البنك الدولي إلى انخفاض معدل انتشار الفقر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية انخفاضا ضئيلا بين أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات، غير أن الفقر المطلق لا يزال يؤثر في أكثر من ١,٣ بليون إنسان. وقد أحرز تقدم ملحوظ في تخفيض عدد الفقراء في تلك الأجزاء من العالم التي اتسم فيها النمو الاقتصادي بالسرعة واتساع القاعدة على السواء، ولا سيما في شرقي آسيا. كما انخفضت نسبة السكان الفقراء في جنوب آسيا، حيث ارتفع الانتاج الفردي بنسبة تربو على ٢ في المائة سنويا على المدى الطويل، وفي شمال أفريقيا وغرب آسيا، حيث كان النمو أبطأ وأكثر عشوائية رغم ارتفاع الدخل. ولا تـــزال احتمالات النمو الاقتصادي وتزايد الانخفاض الجوهري لمعدلات الفقر في آسيا، حيث يتركز أكثر

من ٧٠ في المائة من الفقر المطلق في العالم إيجابية. والحالة في معظم أنحاء أمريكا اللاتينية، رغم هشاشتها، تبدو مشجعة، إذ أن استمرار الانتعاش من النكسات التي وقعت في الثمانينات يمهد الطريق للتوسع الاقتصادي على المدى الطويل ولإمكانية تخفيف حدة الفقر بمعدلات هامة. وبالمقابل، شهدت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى نموا فرديا سالبا، وانتشارا مرتفعا ومتزايدا للفقر المدقع. ولا بد من أجل تخفيف حدة انتشار الفقر المطلق في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من زيادة القدرات المؤسسية وتحقيق توازن الاقتصاد الكلي، وهما اللذان لم يتمكن أي بلد بدونهما من تحقيق تخفيضات مستدامة في حدة الفقر.

٤٥ - ورغم أن النمو الاقتصادي ليس العامل الوحيد الذي يؤثر في مستوى معيشة الفقراء ومدى انتشار الفقر المطلق، وأن تخفيف حدة الفقر يتوقف على أكثر بكثير من مجرد سرعة النمو واتساع قاعدته، فإن النمو الاقتصادي لا يزال مع ذلك القناة الرئيسية التي يمكن من خلالها رفع مستوى المعيشة وزيادة حجم المنافع وتوسيع تنوع السلع والخدمات لجميع شرائح السكان. غير أن تأثير النمو على تخفيف حدة الفقر يتوقف لا على مجرد سرعة التوسع بل وعلى توزيع الدخل الناجم عن النمو. فإذا كان النمو سريعا وأصبح توزيع الدخل أكثر شمولا، فإنه يمكن تخفيض عدد الفقراء الذين يعيشون في فقر مطلق تخفيضا مهما. وبالعكس، إذا كان النمو بطيئا أو متقطعا واتسع نطاق اللامساواة في توزيع الدخل، فقد يزداد الفقر المدقع. فتوزيع الدخل وهيكله من ناحية الإيرادات المتحققة من الأجور والإيجارات والفائدة والأرباح، والعوامل التي تؤثر في توليد الدخل، مثل فرص العمالة، وتوزيع الأصول الانتاجية والائتمانات، وفرص تعزيز المهارات والتعليم، وإدخال تكنولوجيات جديدة، كلها من العوامل المقررة الرئيسية لإحراز تقدم في الحد من الفقر في المدى الطويل. وينبغي تنفيذ السياسات الموجهة نحو تشجيع توزيع أعدل للدخل والأصول من أجل زيادة تأثير النمو في الحد من الفقر إلى أقصى قدر.

٢ - الفقر في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية

٤٦ - لا يزال معدل انتشار الفقر والخبرة المكتسبة في مجال سياسات الحد من الفقر مختلفين اختلافا جوهريا في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية. فالفقر في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية، ودول بحر البلطيق، وبيلاروس، والاتحاد الروسي وأوكرانيا، لم يكن متأصلا وواسع الانتشار، كما كان حاله في الكثير من البلدان النامية. ففي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ازدادت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر مدقع من ٠,٦ في المائة في عام ١٩٨٧ إلى ٣,٥ في المائة في عام ١٩٩٣؛ وفي البلدان النامية انخفضت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر مطلق من ٣٣,٣ في المائة إلى ٣١,٨ في المائة خلال الفترة نفسها.

٤٧ - وباستخدام خط أعلى للفقر قدره ١٢٠ دولارا للفرد شهريا حسب أسعار عام ١٩٩٠، نرى أن انتشار الفقر في أوروبا الوسطى والشرقية قد ازداد من نحو ٣ في المائة في الفترة ١٩٨٧-١٩٨٨ إلى ٢٥ في المائة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤ (الجدول ٦-٢). واستخدام المستوى الأعلى للفقر لم يسبب أي زيادة تقريبا في معدل انتشار الفقر في الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وسلوفينيا، وظل الفقر في مستوى منخفض في هنغاريا. ولوحظت زيادات حادة في بلغاريا ورومانيا (إلى أكثر من ٣٠ في المائة) وإلى حد أقل في بولندا (إلى نحو ٢٠ في المائة). وفي دول بحر البلطيق، وبيلاروس والاتحاد الروسي وأوكرانيا، ارتفع معدل انتشار الفقر إلى ٢٥-٥٠ في المائة؛ وفي مولدوفا، ارتفع معدل انتشار الفقر إلى ٦٥ في المائة. وفي بلدان آسيا الوسطى، ارتفعت معدلات الفقر الأولية الأعلى في الفترة ١٩٨٧/١٩٨٨ (١٥ في المائة وسطيا) إلى ما متوسطه ٥٠ في المائة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤.

٤٨ - وباستثناء بلدان آسيا الوسطى، حيث كان الفقر أكثر انتشارا في البداية، فإن الحالة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية تشبه من بعض جوانبها حالة البلدان المتقدمة النمو خلال الكساد الذي أصابها في الثلاثينات، عندما أدى الانحدار الحاد في النشاط الاقتصادي إلى دفع الكثيرين ممن كانوا يتمتعون بمستوى معيشي معقول إلى أحضان الفقر.

الجدول ٦-٢ العدد التقديري للفقراء في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية
١٩٨٨-١٩٩٤

البلد	عدد الفقراء نسبة مئوية		مجموع عدد الفقراء (بالملايين)	
	٨٨/١٩٨٧	٩٤/١٩٩٣	٨٨/١٩٨٧	٩٤/١٩٩٣
أوروبا الشرقية				
بلغاريا	٢	٣٣	٠,١	٢,٩
بولندا	٦	١٩	٢,١	٧,٤
الجمهورية التشيكية	صفر	< ١	صفر	٠,١
رومانيا	٦	٣٩	١,٣	٨,٩
سلوفاكيا	صفر	< ١	صفر	٠,٠
سلوفينيا	صفر	< ١	صفر	٠,٠
هنغاريا	< ١	٣	٠,١	٠,٣
المجموع الفرعي	٣,٣	٢٥,٥	٣,٦	١٩,٦
دول بحر البلطيق				
استونيا	١	٤٠	٠,٠٢	٠,٦
لاتفيا	١	٢٥	٠,٠٣	٠,٧
ليتوانيا	١	٤٦	٠,٠٤	١,٧
المجموع الفرعي	١	٣٨	٠,١	٣,٠
جمهوريات آسيا الوسطى				
أوزبكستان	٢٤	٤٧	٤,٨	١٠
تركمانستان	١٢	٥٧	٠,٤	٢,٢
قيرغيزستان	١٢	٨٤	٠,٥	٣,٨
كازاخستان	٥	٥٠	٠,٨	٨,٥
المجموع الفرعي	١٥	٥٢	٦,٥	٢٤,٥
بلدان أخرى من الاتحاد السوفياتي سابقا				
الاتحاد الروسي	٢	٤٥	٢,٢	٦٧,٧

البلـد	عدد الفقراء نسبة مئوية		مجموع عدد الفقراء (بالملايين)	
	٨٨/١٩٨٧	٩٤/١٩٩٣	٨٨/١٩٨٧	٩٤/١٩٩٣
أوكرانيا	٢	٤١	١	٢١,٤
بيلاروس	١	٢٣	٠,١	٢,٤
مولدوفا	٤	٦٥	٠,٢	٢,٨
المجموع الفرعي	٢	٤٤	٣,٥	٩٤,٣
المجمـوع	٤	٣٨	١٣,٦	١٤١,٥

المصدر: Branco Milanovič,"Income, inequality and poverty during the transition," World bank Research Paper Series, No. 11 (Washngtion, D.C., World Bank, 1996), pp. 93-94.

الحواشي: خط الفقر هو ١٢٠ دولارا للشخص شهريا حسب أسعار عام ١٩٩٠. والوسائل الإقليمية هي متوسطات مرجحة.

النموذج المخطط مركزيا للنمو والمساواة والحد من الفقر

٤٩ - إن انتشار الفقر على نطاق واسع ظاهرة جديدة في العديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ورغم تواجد الفقر قبل بداية التحول المنتظم، فإن الازدياد الحالي للفقر ناجم إلى حد كبير عن الصدمات الخارجية والاستراتيجيات الخاصة بقطر محدد التي تم اختيارها من أجل التحول. واستنادا إلى تقديرات البنك الدولي، فإن عدد الذين هم في فقر مدقع في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ازداد سبعة أضعاف تقريبا، من ٢,٢ مليون في عام ١٩٨٧ إلى ١٤,٥ مليونا أو ٣,٥ في المائة من عدد السكان في عام ١٩٩٣. وهذه الزيادة كانت إلى حد كبير نتيجة انخفاض الأجور الحقيقية والاستحقاقات، بما في ذلك ما طرأ من انخفاض في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية. وكان مما ساهم في زيادة حدة الفقر ما شهدته الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية من صعوبات في تنفيذ ما يكفي من شبكات الأمان وذلك من جراء القيود المفروضة على الموارد والزيادة غير المتوقعة في أعداد الفقراء بحجم لم يكن متوقعا في بداية المرحلة الانتقالية. وانتقلت التكاليف الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي لتحتل مكان الصدارة في المداولات السياسية في العديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وأجبرت الحكومات على إعادة النظر في سياساتها الاجتماعية وإدخال تدابير الرفاه الاجتماعي، في وقت متأخر أحيانا، بهدف الحد من تنامي الفقر.

٥٠ - ولما كان القضاء على الفقر قد ارتفع مرة أخرى إلى رأس قائمة بنود برنامج العمل الدولي، فإن من المهم جدا إجراء دراسة للفقر في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. وهذه الدراسة تحدد بعبارات شديدة الوضوح أوجه التضارب المحتملة بين الحرية والمساواة وتطرح أسئلة عن مدى وفعالية الإجراءات الحكومية المقبولة لتحقيق الأهداف الاجتماعية - الاقتصادية. ويمكن القول إن جميع البلدان تعتمد، إما ضمنا أو صراحة، نموذجا اجتماعيا - اقتصاديا. وتوضح تجربة الاقتصادات المخططة مركزيا كيف يؤثر اختيار نموذج معين على الحالة الاجتماعية - الاقتصادية العامة، وتبين أن الانتقال من نموذج إلى آخر قد تكون له آثار عميقة على الفقر.

٥١ - والنموذج الذي رفضته الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية عندما اعتمدت التخطيط المركزي كان من الناحية الجوهرية نموذجا لـ "المجتمع المدني" الذي دعا له فلاسفة عصر التنوير[١٣]: فعلى نقيض المجتمعات القبلية التي كانت تجمعها روابط القربى والدم وربما كانت تتمتع بقدر أكبر من الفضيلة والمساواة، كان "المجتمع المدني" مجتمعا شديد الانقسام، أفراده مدفوعون بالمصلحة الذاتية. وفي ظل حكم القانون - وبشكل شبه عفوي - شهد المجتمع المدني تراكما منتظما وديناميا لرخاء لم يسبق له مثيل في تاريخ البشرية.

٥٢ - واستنادا إلى الفلسفة التي تشكل أساس الاقتصادات المخططة مركزيا، كان المجتمع المدني يخدم مصالح طبقة واحدة فقط، هي طبقة البورجوازية، مما سيؤدي في آخر الأمر إلى فقر جماعي[١٤]. ولهذا فإن القضاء على الفقر يستدعي إلغاء الملكية الخاصة والنظام الطبقي الذي أوجدها. ولم تنهض الاقتصادات المخططة مركزيا نهضة عفوية، بل فُرضت بالقوة على سكان يقاومون. وكانت التكاليف المترتبة على ذلك متفاوتة حسب اختلاف البلدان؛ والتكاليف الكاملة، وبخاصة من ناحية ما أزهق من أرواح، لا تزال تخرج

للنور من جراء فتح المحفوظات. وفي كل الحالات تقريبا، تحمل الفلاحون أفدح التكاليف فهم الذين صودرت أراضيهم وأموالهم (العربات، والأدوات الزراعية، والخيل، وغير ذلك) وأرغموا على العمل في مزارع جماعية. وكان يُتوقع من القطاع الزراعي أن يولد فوائض تمكن من تحقيق نمو "شامل"، في ظل التخطيط المركزي، وخاصة في الصناعات الثقيلة.

٥٣ - وكان أحد مبررات التخطيط المركزي هو توفير المنافع الاجتماعية للجميع وعلى قدم المساواة. وقد مُنحت هذه المنافع إلى جميع المواطنين ولم تكن مشروطة بجهود أو مساهمات العمل الفردي. فإمكانية حصول الجميع مجانا على الرعاية الصحية والتعليم وغيرهما من الخدمات الاجتماعية وفّرت إحدى الضمانات المهمة للضمان الاجتماعي لجميع السكان (حتى لو أن بعض قطاعات المجتمع احتفظت بامتياز حق الوصول إلى مثل هذه الخدمات). وكفل النظام المخطط مركزيا أيضا لمن يحتاج إلى الرعاية الصحية أن يحصل عليها: فالعمالة كانت مضمونة وغالبا ما كانت أماكن العمل مجهزة بمرافق طبية أو أنها كانت تكفل خضوع العمال لفحوص طبية منتظمة. (للاطلاع على مناقشة بشأن توفير الرعاية الصحية في الاقتصادات المخططة مركزيا، انظر الفصل الأول).

٥٤ - ونجح نظام التخطيط المركزي في تضييق فجوة اللامساواة في الدخل المقيس[١٥] والقضاء على الفقر المطلق. وسمح بوجود فوارق في الدخل في جميع المهن والقطاعات والأقاليم، ولكن هذه الفوارق كانت من الناحية النموذجية أضيق من الفوارق الموجودة في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو. وكان نطاق الحوافز الشخصية أو الحوافز على نطاق المؤسسات محدودا، ذلك لأن المؤسسات المنتجة لمنتجات غير مطلوبة ومنخفضة الجودة كانت تكافأ بالطريقة نفسها التي كانت تكافأ بها الشركات المنتجة لمواد مطلوبة عالية الجودة.

الصعوبات التي ينطوي عليها نموذج التخطيط المركزي

٥٥ - بحلول الستينات، أصبح من المستحيل إخضاع القطاع الزراعي لمستوى الإكراه السابق نفسه واستعيض عن نموذج النمو "الشامل" بنموذج النمو "المكثف". وظلت المشكلة الأساسية للتخطيط المركزي دون حل. أي أن البيروقراطية المركزية أقل فعالية من السوق في توزيع المدخلات النادرة بكفاءة.

٥٦ - وبحلول منتصف الستينات، بدأت معدلات نمو الاقتصادات المخططة بالتباطؤ، وانخفضت آخر الأمر الى صفر أو أسوأ[١٦]. وكان أكثر ما يميز هذا التباطؤ هو حدوثه على مستويات من الدخل والاستهلاك الفرديين أقل بكثير من المستويات التي تحققت في بلدان أوربية أخرى؛ فقد أدى التخطيط المركزي الى انخفاض مستوى المعيشة الى أقل مما كانت تتمتع به البلدان الأوروبية الأخرى وإلى انخفاض مستويات المعيشة على السواء. وقد اختلفت هذه التجربة عن تجربة الاقتصادات السوقية الأوروبية الأكثر فقرا، مثل اسبانيا وأيرلندا والبرتغال، التي شهدت ارتفاعا سريعا في مستويات المعيشة بعدما واكبت جاراتها.

٥٧ - وحتى عندما بدأ النمو بالتباطؤ، استمر إحراز التقدم في مجال الحد من الفقر. فبعض البلدان، مثل الاتحاد السوفياتي، استفاد مما طرأ من تطورات مواتية في معدلات التبادل التجاري. واعتمدت بلدان أخرى، مثل بولندا، على الاقتراض الخارجي ليساعدها على الاحتفاظ بمستويات المعيشة. وبالطبع، لا يمكن على المدى البعيد مواصلة التخفيض المستمر لحدة الفقر دون تحقيق نمو اقتصادي؛ وفي أواخر الثمانينات، بدأت معدلات الفقر في الازدياد بالمقاييس الوطنية[١٧]. وتحول واقع الفقر باتجاه المناطق الحضرية - التي كانت تحتوي آنئذ على أكبر نسبة من السكان - وأصاب الأسر الشابة التي لديها أطفال.

٥٨ - وعندما جرى التخلي عن التخطيط المركزي واعتمد نموذج جديد يسمح بالمبادرة والحوافز، كان يجدر بالحكومات أن تعد الجمهور لاتساع الفجوة في الدخل والاستهلاك التي ستنشأ في الأجل القصير. وبدلا من ذلك، لم تقم الحكومات عموما بتثقيف الجمهور بهذه الجوانب من عملية الإصلاح، وكان الجمهور يتوقع رخاء فوريا نتيجة الإصلاح. وفي العديد من البلدان حلت خيبة الأمل مكان هذه الآمال بعدما أصبح واضحا أن عملية الانتقال ستكون طويلة ومكلفة وأن النمو الذي أنتجه نظام الحوافز لن يكون كافيا لانتشال أفقر الناس من وهدة الفقر في الأجل القصير.

الفقر خلال العملية الانتقالية

٥٩ - بدأت العملية الانتقالية بانخفاض كبير في الانتاج، مما كان يعني حتما انخفاض العمالة والدخل لمعظم السكان. ونتيجة لذلك، تردت الأوضاع المعيشية وارتفعت معدلات الفقر.

٦٠ - واختلف توقيت الانخفاضات ونطاقها ومدتها تفاوتا كبيرا في سائر البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وحدث أكبر انخفاض في الانتاج - نحو ٣٥ في المائة - في الاتحاد الروسي؛ وشهدت اقتصادات أخرى تمر بمرحلة انتقالية انخفاضا بنسبة ٢٠ في المائة تقريبا في الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول ٦-٣). وأوشكت بولندا على استعادة مستوى الانتاج الذي كانت عليه في عام ١٩٨٩ ولكن ذلك المستوى كان منخفضا أصلا بسبب الصعوبات الاقتصادية التي مرت عليها في الثمانينات[١٨]. وكان أكثر القطاعات تضررا هو القطاع الصناعي عادة، حيث انخفض الانتاج بأكثر من ٥٠ في المائة في عدة بلدان. وكان انخفاض الانتاج الصناعي في جميع البلدان أكبر من انخفاض الناتج المحلي الإجمالي.

٦١ - وكانت هذه الانخفاضات في الانتاج متصلة بالأسس النظرية لنظام التخطيط المركزي الذي لم يكن هناك في ظله سبب وجيه لبناء مصانع قادرة على المنافسة في الأسواق العالمية أو التي يمكن أن تمد السكان بسلع يريدونها فعلا. بل كانت وظيفة الصناعة توفير سلع قرر المخططون أن السكان يريدونها، ومن ثم كانت توزع عليها بطريقة متساوية. ولم يكن المخططون المركزيون يهتمون كثيرا لما للصناعات التي ينشؤونها من تأثير على البيئة. فكثير من تلك الصناعات كانت تنتج منتجات تقل قيمتها عن تكلفة إنتاج المدخلات، ولم يتمكن المنتجون من إمداد السكان بما كانوا يطالبون به من سلع.

٦٢ - وأدى تحرير النشاط الاقتصادي الى إغلاق الكثير من المصانع وإلى بطالة القوى العاملة فيها، ولكنه أدى أيضا الى ازدياد أنشطة اقتصاد "الظل"، أو "الاقتصاد الثاني"[٦٩]. وعلاوة على ذلك، ومع الانتقال الى الاقتصاد السوقي برزت صناعات الخدمات للوجود. ولهذه الأسباب وغيرها، كثيرا ما كان هناك فارق حاد بين الانخفاض في الإيرادات الحقيقية المقيسة والانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي المقاس.

٦٣ - وقبل بدء عملية الانتقال، كانت هناك شبكات أمان هامة في الاقتصادات المخططة مركزيا، وكان بعضها يدار من قبل شركات تملكها الدولة. بيد أن "انكماش التحول" أثر في هذه المؤسسات أيضا. وكانت النتيجة المباشرة لذلك ازدياد معدل انتشار الفقر[٧٠].

٦٤ - ولم يجر تحليل الفقر، إن جرى تحليله على الإطلاق، في تلك الاقتصادات إلا في أواخر الثمانينات. وسمح إدخال استقصاءات الأسر المعيشية لقياس دخل الفرد والأسرة بإجراء تقديرات لأعداد الفقراء في تلك البلدان، ولكن جرى إعداد تلك التقديرات باستعمال طرق مختلفة، مما أدى الى الحد من إمكانية عقد مقارنة دولية مباشرة. وألقت مشاكل أخرى بظلال من الشك على صحة هذه التقديرات. أولا: توجد فجوات مفاهيمية هامة في النظام الإحصائي لهذه الاقتصادات. فالانتقال من نظام الحسابات القومية لصافي الناتج المادي الى محاسبة نظام الحسابات القومية ينطوي على استعمال مختلف تماما للتسعير والمحاسبة. وهناك قطاعات كاملة، كالتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية، كانت تعتبر في السابق قطاعات غير منتجة واستثنيت بالتالي من الحسابات القومية، تحتاج للتسعير ولأن تدرج في الحسابات. وهناك صعوبات نظرية وعملية هائلة. ثانيا، نظرا للعيوب الخطيرة الكامنة في قياس مساهمة القطاعات غير الرسمية، فإن تقديرات معدلات انتشار الفقر وأعداد الفقراء استنادا الى الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية قد تخفي أنشطة وإيرادات هامة للقطاع الخاص لم يجر الإبلاغ عنها تهربا من دفع الضرائب. وبشكل عام، كانت استقصاءات الأسر المعيشية قبل الانتقال تنزع نحو التقليل من عدد الفقراء فيما تنزع الاستقصاءات بعد الانتقال الى زيادة عددهم من خلال إعطاء حساب غير كاف لإيرادات القطاع غير الرسمي.

الجدول ٦-٣ مؤشرات التنمية لبعض الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ١٩٩٥

البلد	الناتج المحلي الإجمالي (أسعار ثابتة)	اجمالي الانتاج الصناعي (أسعار ثابتة)	الأجور الحقيقية[أ]	الدخل الحقيقي[ب]	معدل البطالة (نسبة مئوية)
الاتحاد الروسي	٦٥,٥	٥٣,٤	٤٨,٧	٨٩,٠	٣,٥[د]
بلغاريا	٧٩,٨	٥٢,١	٤٨,٨	٦١,٠	١٠,٥
بولندا	٩٨,٦	٨٨,٥	٧٨,٤	٧٦,٠	١٤,٩
الجمهورية التشيكية	٨٤,٥	٧٢,٦	٩٣,١	١٠١,٢	٢,٩
رومانيا	٨١,٧	٥٢,٤	٧٥,٦	٧٩,٠	٨,٩
سلوفاكيا	٨٣,٨	٦٣,٨	١٠٢,٩	١٠٦,٠[ج]	١٣,١
هنغاريا	٨٦,٠	٧٩,٧	٨٥,٣	٨٣,٧	١٠,٤

المصدر: المصادر الإحصائية القومية

الحواشي: لجميع الأعمدة ما عدا البطالة، ١٩٨٩ = ١٠٠.

(أ) متوسط الأجر الإسمي مطروحا منه المؤشر الوطني لأسعار الاستهلاك.

(ب) إجمالي الدخل الإسمي للسكان مطروحا منه مؤشر أسعار الاستهلاك.

(ج) بيانات ١٩٩٤.

(د) حصة العاطلين عن العمل المسجلين. ويصبح الرقم حوالي ٧,٢ في المائة بإضافته إلى رقم العاطلين الذي لم يعودوا مسجلين. أنظر: Universitet Severnci Karoliny v Chepel Khile, "Monitoring economicheskikh uslovii v Rossiiskoi, Leratsii, "Rossiiski monitoring ekonomicheskhogo polozhenia i zdorovia naselenia 1992-95 (February 1996), p. 13.

٦٥ - وتشيع في الاتحاد الروسي التناقضات في البيانات المتعلقة بالدخل والفقر وهي تعطي صورة باهتة عن الفقر. ويصعب التوفيق بين أرقام الإيرادات الحقيقية في الاتحاد الروسي المبينة في الجدول ٦-٣ وبين بعض التقديرات لما طرأ من زيادة حادة فاجعة على معدل الفقر مثلا. ورغم أن الناتج المحلي الإجمالي المقاس لعام ١٩٩٥ في الاتحاد الروسي كان أقل بالقياس مع مستواه لعام ١٩٨٩ من أي اقتصاد من الاقتصادات الأخرى المبينة التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن الدخل الحقيقي كان أعلى نسبيا من جميع تلك الاقتصادات، ما عدا الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا. فكلتاهما سجلت عمالة وأجورا حقيقية أقل نسبيا من جميع البلدان الأخرى. ورغم أن انتاج اللحوم قد انخفض بنسبة قدرت بـ ٥٣ في المائة في النصف الأول من عام ١٩٩٤ وقدر انخفاض إنتاج السجق بنسبة ٢٨ في المائة بالمقارنة مع مستويات ١٩٩١، فإن استهلاك منتجات اللحوم انخفض بنسبة ٩ في المائة فقط[٢١].

٦٦ - وأحد التفسيرات لهذه التناقضات هو التوسع السريع في أنشطة وإيرادات الأعمال التجارية الحرة في الاتحاد الروسي. والتفسير الآخر هو أن العمالة الرسمية كانت تكفل للعمال منافع اجتماعية والحصول على السكن. أما الشركات التي لم تكن تنتج منتجا قابلا للتسويق فإنها ظلت تؤدي وظيفة من خلال استمرار وجودها وإبقاء الموظفين فيها مسجلين في قيودها، حتى ولو كانوا لا يسددون مرتباتهم في أوانهـا، لأن تلك الشركات كانت، لا تزال توفر منافع اجتماعية (كالوصول إلى الصحة والتعليم والتدفئة واستحقاقات التقاعد) واستخدمت ما لديها من أصول لبناء دور للسكن.

٦٧ - وتؤكد بيانات أخرى الصعوبة الكامنة في استخلاص استنتاجات عن ازدياد الفقر في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وتوحي بأن الحالة لم تترد إلى الحد الذي دلت عليه بعض التقديرات الإحصائية. وازدادت حصة الإنفاق على الأغذية من مجموع النفقات في عدة بلدان، وخاصة في البلدان التي كانت تشكل جزءا من الاتحاد السوفياتي (انظر الجدول ٦ - ٤)، مما يدل على حدوث انخفاض في متوسط مستويات المعيشة لأن الدخل المتاح للاستهلاك غير الغذائي كان أقل نسبيا. على أن النمط كان مختلفا في أوروبا الوسطى والشرقية. وازدادت حصة الغذاء من مجموع الإنفاق في بلغاريا ورومانيا، ولكنها هبطت في بولندا بعد عام ١٩٩٠ (بينما ارتفع متوسط استهلاك الفرد من الحريرات بمرور الزمن).

الجدول ٦-٤ مؤشرات الاستهلاك في اقتصادات مختارة تمر بمرحلة انتقالية، ١٩٩٥-١٩٩٤

المؤشر/البلد	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤
متوسط الاستهلاك الفردي اليومي للحريرات								
الاتحاد الروسي	٢ ٨٣٤	٢ ٧٣٩	٢ ٦٠٣	٢ ٥٩٠	٢ ٥٢٧	٢ ٤٣٨	٢ ٥٥٢	٢ ٤٢٧
أوكرانيا	٠٠	٠٠	٣ ٥١٧	٣ ٥٩٧	٣ ٤٤٥	٣ ١٥١	٢ ٨٦٠	٢ ٨٩٥
بلغاريا	٠٠	٠٠	٣ ٢٦٩	٣ ٢٨٩	٢ ٨٩٤	٢ ٨٠١	٢ ٦٨٢	٢ ٦٦٥
بولندا	٠٠	٠٠	٢ ٨٩١	٠٠	٢ ٧٦٧	٢ ٧٤٤	٢ ٦٦٧	٢ ٩٥٥
رومانيا	٠٠	٠٠	٢ ٩٤٩	٣ ٠٣٨	٢ ٨٣٢	٢ ٧٥٨	٢ ٩٥٩	٠٠
سلوفاكيا	٠٠	٠٠	٣ ٢٣٤	٣ ٣٣٣	٣ ٢٧٦	٣ ١٢٦	٣ ١٤٣	٠٠
لاتفيا	٢ ٨٦٨	٢ ٧٤٧	٢ ٦١٨	٢ ٥٨٧	٢ ٤٩٦	٢ ٣١٥	٢ ٣٧٥	٢ ٢٩٣
مولدوفا	٠٠	٠٠	٢ ٩٥١	٢ ٩٦٩	٢ ٨٤٢	٢ ٥٧٧	٢ ٥٦٦	٠٠
هنغاريا	٠٠	٠٠	٣ ٤٩٩	٣ ٣٨٦	٣ ٢١٨	٣ ٢٩٨	٣ ١٢٦	٠٠
حصة الغذاء في النفقات الاستهلاكية								
الاتحاد الروسي	٤٢,٥	٤٠,٨	٣٤,٤	٣٦,١	٣٨,٥	٤٧,١	٤٦,٣	٤٦,٨
استونيا	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣١,٩	٣١,٩	٢٩,٢
أوكرانيا	٠٠	٠٠	٣٩,٠	٠٠	٤٣,٨	٤٥,٦	٥٤,٥	٦٤,٧
بلغاريا	٠٠	٠٠	٤٢,٥	٤٠,٦	٥٢,١	٤٧,٤	٤٦,٦	٤٨,٥
بولندا	٠٠	٠٠	٤٩,٢	٥١,٨	٤٥,٨	٤٣,٥	٤٤,٢	٤٢,٨
بيلاروس	٠٠	٠٠	٣٧,٥	٣٣,٧	٣٥,٧	٣٩,٠	٤٩,٣	٥٧,٢
الجمهورية التشيكية	٠٠	٣٤,٩	٣٣,٠	٥١,٩	٣٣,٣	٣٣,٦	٣٢,٢	٠٠
رومانيا	٠٠	٠٠	٥١,٦	٤٩,٩	٥٢,٥	٥٧,٥	٦٠,٠	٦٢,٣
سلوفاكيا	٠٠	٠٠	٣١,٤	٣٠,٢	٣٣,٥	٣٢,٨	٣٢,٤	٣٥,٣
لاتفيا	٣٢,٥	٣٢,٠	٣٦,٠	٣٣,٨	٤٢,٥	٥٣,٧	٥٠,٥	٥١,٥
ليتوانيا	٤١,٤	٣٥,٤	٣٥,٠	٣٤,١	٣٨,٦	٦٠,٠	٦١,٩	٥٧,٣
مولدوفا	٠٠	٠٠	٤٠,٤	٣٨,٣	٤٢,٢	٥٠,٥	٥٨,٦	٤٥,٥
هنغاريا	٠٠	٠٠	٣٧,٤	٠٠	٣٧,٦	٠٠	٣٨,٢	٠٠

* المصدر: المركز الدولي لنماء الطفل، دراسات في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. تقرير الرصد الإقليمي رقم ٣ (فلورنسا، اليونيسيف، ١٩٩٥) ص ١٣٦ - ١٣٧، و١٣٩.

٦٨ - ولمسائل القياس أهمية خاصة عند تقييم الفقر النسبي في بلد يمكن أن تؤدي فيه تغيرات صغيرة في الدخل الفردي إلى تغيرات كبيرة في عدد الناس الذين يعيشون في فقر[٢٣]. وإذا حدد مقياس الفقر النسبي بـ ٥٠ في المائة من المتوسط الأولي، فإن التوزيع المتساوي للدخل سيعني أن انخفاض الدخل سيدفع بنسبة مئوية أكبر من السكان إلى الفقر أكثر مما لو كان توزيع الدخل غير متساو. وبالفعل، وجدت دراسة لعيّنة من البلدان أنه في حين أن انخفاضا بنسبة ١٠ في المائة من متوسط الدخل في البلدان النامية يؤدي إلى زيادة نسبة السكان الذين يعيشون في فقر نسبي يقل عن ٥٠ في المائة من المتوسط الأولي وذلك بنسبة ١٥,٥ في المائة، فإن نفس الانخفاض في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية من شأنه أن يسبب ازدياد نسبة الفقر بنسبة ٩٥ في المائة[٢٣].

٦٩ - ومن المزايا الأخرى لمجتمع يتجمع الناس فيه حول خط الفقر هي أن الموقع النسبي لمختلف الفئات الاجتماعية يتغير خلال فترات التغير السريع. ففي العديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ارتفعت دخول المتقاعدين على سبيل المثال، بسرعة أكبر من دخول العمال والفلاحين، كما أن مركز العمال غير الزراعيين تحسن بالنسبة إلى مركز المزارعين أو بقي على حاله دون تغيير[٢٤].

٧٠ - وقد أخذ الفقر يصبح ظاهرة حضرية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية[٢٥] كما تغيرت معالمه الاجتماعية. فقبل الانتقال، كان الفقراء ينتمون إلى نفس الفئات الاجتماعية التي تشكل الفقراء "المتبقين" في مجتمعات كثيرة: وهم المسنين، والأسر المعيشية التي تعيلها نساء لديهن، أطفال كثيرون، وأولئك الذين يعيشون على الهامش الاجتماعي. ومنذ الانتقال، شملت معالم الفقر العمال الشباب غير المهرة والعمال البالغين وموظفي القطاع العام[٢٦]. ومن الأرجح أن يصبح العاطلون عن العمل والمزارعون في جميع البلدان في عداد الفقراء، وتميل الأسر المعيشية الكبيرة لتكون أفقر من حيث نصيب الفرد من الدخل حيث المكافئ الذي يراعي انخفاض استهلاك الأطفال. وتزيد معدلات فقر الأسر التي لديها خمسة أفراد أو أكثر بـ ١,٥ الى ٢,٥ ضعف عن المتوسط. والأشخاص الذين تنخفض مستويات تعليمهم هم أكثر احتمالا لأن يكونوا فقراء من الأشخاص الذين ترتفع مستويات تعليمهم. وأرباب الأسر الذين لا يزيد مستواهم عن التعليم الابتدائي هم أكثر احتمالا بنسبة ٢٠ الى ٦٠ في المائة من المتوسط لأن يكونوا فقراء[٢٧]. وعلاوة على ذلك، فإن الأطفال في الفئات الأكثر فقرا هم أقل احتمالا من غيرهم للحصول على تدريب مهني بعد الانتهاء من المدرسة الابتدائية.

٧١ - وقد رافقت هذا التغير في المراكز النسبية حركة سريعة من الدخول الى الفقر والخروج منه. ففي الاتحاد الروسي، خرجت من الفقر في عام ١٩٩٣ نسبة ٦٣ في المائة من الذين كانوا يعيشون فيه عام ١٩٩٢، وظلت نسبة ٢٧,٥ في المائة فقط من الفقراء جدا في عام ١٩٩٢، فقيرة جدا في السنة التالية[٢٨]. وفي هنغاريا، كانت نسبة ٢٣,٤ في المائة من السكان المحسوبين في عداد الفقراء عام ١٩٩٤ تنتمي إلى العُشْرين الأخيرين لفترات محددة تقع بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤، بينما ظلت نسبة ٦,٣ في المائة فقط تعيش في فقر خلال تلك الفترة[٢٩].

الآثار المترتبة بالنسبة للسياسة

٧٢ - تكشف الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أنه يمكن استخلاص استنتاجات مختلفة عن معدل الفقر وذلك حسب المقياس المستعمل لقياسه. ففي الاتحاد الروسي، تشير الإحصاءات الرسمية إلى ازدياد نسبة الفقر من ١٠ - ١٢ في المائة في عام ١٩٨٥ إلى نحو ٣٠ في المائة في عام ١٩٩٣ و ١٩٩٤ بينما تقدر دراسة للبنك الدولي (الجدول ٦-٢) أن الفقر ارتفع من ٢ في المائة إلى ٤٥ في المائة. وهذه الفوارق هامة لأن تقييم حالة الفقر يمكن أن يساعد على تشجيع الحكومة على اتخاذ إجراء لتخفيف حدته من خلال زيادة الحماية الاجتماعية أو تغيير اتجاه السياسة.

٧٣ - وقد شكك الباحثون الروس في السياسات الرامية إلى تقليص التفاوت في الدخل، واحتجوا بأن هذه السياسات قد لا تؤدي إلى تخفيض حدة الفقر، خاصة وأن ٩٠ في المائة من العمال الذين يتلقون أدنى أجر ليسوا هم المعيلين الرئيسيين، وأن تخفيض الحوافز إلى أشكال جديدة من العمل النشيط قد يؤدي بحد ذاته إلى تخفيض إمكانية نمو فرص العمل في المستقبل[٣٠].

٧٤ - وتثير خبرة التخطيط المركزي قبل عملية الانتقال تساؤلات عما يمكن استخلاصه بشكل مفيد من إجراءات مساواة الدخل وكيف يمكن أو ينبغي لمثل هذه الإجراءات، أن ترشد السياسة العامة. وتقدم استقصاءات الأسر المعيشية، التي لم تبدأ سوى في أواخر الثمانينات، صورة عن مجتمع أصبح أقل مساواة وشهد ارتفاعا في الفقر. ولما كانت استقصاءات الدخل غير القادرة بالطبع على قياس تكاليف إيجاد ذلك النمط من المجتمع الذي كان قائما قبل عملية الانتقال والمحافظة عليه، فإن توزيع الدخل الأصلي لا يمكن أن يستخدم معيارا يقاس به ما تحقق من تقدم. وإن الفوارق الكبيرة في الدخل تعد جزءا مشروعا من إصلاحات السوق القائمة على أساس هياكل كافية من الحوافز. ولكن ينبغي توجيه سياسات الإنفاق العام في مجالات مثل الصحة والتعليم والإسكان، بالاستناد إلى نظم ضريبية جرى إصلاحها ومستويات كافية من الإيرادات الحكومية، نحو تخفيف حدة الفقر. وفي الوقت نفسه، يجب تنفيذ شبكات الأمان الاجتماعي بالتدريج من أجل تخفيف وطأة التأثيرات الاجتماعية السلبية الناجمة عن التغير الهيكلي. وسيؤدي تحقيق المزيد من المساواة في المنافع الملموسة للإصلاحات الاجتماعية - الاقتصادية إلى تعزيز دعم عملية الانتقال والمساعدة على إدامة الإصلاحات سياسيا. ولا يزال تحديد المزيج الملائم من السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتنشيط النمو الاقتصادي وتحقيق مستويات مستدامة من المساواة في الدخل يشكل عاملا حاسما من عوامل إنجاح عملية الانتقال.

٧٥ - وإن فهم نطاق الفقر وديناميته هام أيضا من أجل تحديد اتجاه السياسة الاقتصادية. فإذا كان صانعو السياسة يخشون، مثلا، أن يؤدي الانتقال الى إيجاد "طبقات" شبه دائمة من الفقراء فقد يقل استعدادهم للمضي قدما في عملية الإصلاح. ولكنهم لو اعتقدوا أن الأفراد خلال عملية الانتقال وبعدها سيدخلون في الفقر ويخرجون منه بسرعة فقد يدركون بسهولة أكبر مدى الحاجة الى إجراء إصلاحات تؤدي إلى نمو مستدام في إطار اقتصاد سوقي والتوجيه الدقيق لبرامج شبكات الأمان.

٧٦ - ومن الدروس المستفادة من التخطيط المركزي أن الاختيار الضمني أو الصريح لأحد النماذج يتسم بأهمية حيوية من ناحية تأثيره في الفقر. ورغم نجاح نظام التخطيط المركزي في القضاء على الفقر المطلق، فقد فاتته فرص رفع مستويات المعيشة وتخفيف حدة الفقر أكثر فأكثر[٣١]. ولم يسمح لمؤسسات "المجتمع المدني" أن تنشأ بعفوية في ظل التخطيط المركزي؛ واضطرت الحكومات في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية لإنشاء هذه المؤسسات في فترة اقتصادية صعبة.

٣ - النمو العالمي والفقر في العالم

٧٧ - زاد بأكثر من الضعف خلال ربع القرن الأخير الناتج العالمي الإجمالي الحقيقي، الذي يعد مقياسا للحجم التراكمي للنشاط الاقتصادي الناتج عن جميع السكان في جميع البلدان. وفي جميع المناطق الرئيسية رافقت هذا الارتفاع الطويل الأجل في قدرة الاقتصاد العالمي على توفير السلع والخدمات تغيرات هامة في أنماط استخدام الموارد وهياكل الانتاج وديناميات السكان وخصائص القوى العاملة والظروف الاجتماعية. وبصفة عامة، تحسنت نوعية حياة عدد كبير من سكان العالم حيث ارتفع دخل الفرد، والعمر المتوقع، ومستويات التعليم، بيد أن توزيع هذه المكاسب كان غير متساو داخل البلدان وفيما بينها على حد السواء.

أنماط النمو الاقتصادي العالمي الطويل الأجل

٧٨ - حدثت تناقضات حادة في أنماط النمو الاقتصادي العالمي الطويل الأجل خلال ربع القرن الأخير حيث تحقق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي بشكل غير متساو. فبينما كان متوسط المعدل الإجمالي للنمو الاقتصادي العالمي سريعا نسبيا، وجرى تسجيل جوانب ظاهرة من التحسن في مجموعة واسعة من المؤشرات الاجتماعية في جميع مناطق العالم، انخفض معدل النمو الاقتصادي العالمي خلال ربع القرن الأخير، وظهرت فجوة آخذة في الاتساع في مستويات الدخل المتوسطة داخل مجموعات مختلفة من البلدان وفيما بينها. ويكشف تحليل تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للفرد، المقاس بسعر تعادل القوى الشرائية، عن عدة اتجاهات هامة[٣٢].

أنماط النمو عبر البلدان

٧٩ - جرى وصف النمط العام للنمو حسب المنطقة الجغرافية في الفصل الأول، الذي يوضح أن النمو في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وغرب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كان بطيئا بوجه عام - وفي كثير من البلدان سلبيا - بينما كان النمو في جنوب آسيا وشرقها، بما في ذلك الصين، أكثر سرعة إلى حد كبير.

٨٠ - وعلى مدار ربع قرن، ترجمت الاختلافات في معدلات النمو على أنها اختلافات كبيرة في الدخل للفرد. وقد ارتفع الدخل للفرد في عام ١٩٩٥، عند قياسه بمعدلات ثابتة، بنحو ٩٠ في المائة في البلدان النامية عما كان عليه في عام ١٩٧٠. أما الرقم بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو فبلغ نحو ٦٠ في المائة. ولكن

كانت هناك اختلافات هائلة عبر المناطق: ففي غرب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى انخفض الدخل للفرد بين ٨٠ و ٩٠ في المائة بالنسبة لمستوياته عام ١٩٧٠، (رغم أن أرقام غرب آسيا ينبغي تناولها بحذر بسبب آثار التغيرات في أسعار النفط)، بينما ارتفعت الدخول في شمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية بين ٢٥ و ٥٠ في المائة بالنسبة لمستوياتها في عام ١٩٧٠، أما في جنوب آسيا فقد ارتفع الدخل بما يزيد عن ٦٠ في المائة، بينما زاد الدخل للفرد في شرق آسيا، بما فيها الصين، عام ١٩٩٥ بأكثر من الضعف بالنسبة لمستويات عام ١٩٧٠.

٨١ - وترد في الجدول ٦-٥ معدلات النمو التي شهدتها مجموعات البلدان النامية ذات الدخل المتوسط الأعلى وذات الدخل المتوسط الأقل وذات الدخل المنخفض وأقل البلدان نموا (مصنفة حسب الناتج المحلي الإجمالي للفرد عام ١٩٩٠) بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٥. ويتناقض بشكل ملحوظ الأداء الضعيف في أقل البلدان نموا في كل فترة من الفترات الفرعية (١٩٧١-١٩٨٠ و ١٩٨١-١٩٩٠ و ١٩٩١-١٩٩٥) مع أداء البلدان النامية ذات الدخل المنخفض ككل، التي زادت سرعة نمو الناتج للفرد فيها على مدار المدة بل نما بشكل أسرع من جميع فئات الدخل الأخرى.

٨٢ - ويمكن اعتبار النمو السنوي للناتج الفردي الذي يبلغ حوالي ٢ في المائة عاديا بالنسبة للبلدان النامية في الأجل الطويل. (ومثل معدل النمو هذا يرفع الدخول بحوالي ٦٥ في المائة على مدار فترة ٢٥ عاما). ويمثل معدل النمو بنسبة ٢ في المائة مستوى قياسيا جيدا يمكن أن يُقيَّم على أساسه التقدم في البلدان النامية، التي ينبغي لها أن تكون قادرة على النمو بشكل أسرع في محاولتها تعويض ما فاتها. وفي الواقع، حققت البلدان النامية التي تشكل ما يزيد عن ٥٠ في المائة من سكان العالم، نموا في الدخل الفردي بمعدل سنوي بلغ أكثر من ٢ في المائة على مدار الفترة ١٩٧١-١٩٩٥؛ ومن بين هذه البلدان، حققت بلدان نامية تشكل زهاء ٣٠ في المائة من سكان العالم نموا في دخل الفرد زاد عن ٣ في المائة سنويا. بيد أن عددا آخر من البلدان النامية تشكل ما يزيد عن ربع سكان العالم لم تستطع أن تحقق نموا بنسبة ٢ في المائة سنويا في الدخل الفردي، وفي بلدان تشكل حوالي ١٠ في المائة من سكان العالم كان مستوى الدخل للفرد في عام ١٩٩٥ أقل مما كان عليه في عام ١٩٧١، بمرور الوقت. وتشكل البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعرضت لانخفاض في الدخل ٥,٦ في المائة من سكان العالم.

٨٣ - ويوضح الجدول ٦-٦ هذه التباينات في النمو على مدار الفترة ١٩٧٠-١٩٩٣. ففي عام ١٩٩٠ شكلت البلدان ذات الدخل المنخفض نحو ٧٠ في المائة من سكان البلدان النامية الواردة في الجدول. وقد زاد الدخل للفرد في أربعة من هذه البلدان - باكستان والصين وليسوتو والهند - بمعدل سنوي بلغ أكثر من ٢ في المائة على مدار الفترة. وزاد الدخل في هذه البلدان، إلى جانب عدة بلدان نامية ذات دخل أعلى، بأكثر من ٢ في المائة سنويا، وهي تشكل زهاء ثلثي مجموع السكان الذين يعيشون في البلدان النامية.

الجدول ٦-٥ نمو الناتج المحلي الإجمالي، والسكان، والناتج المحلي الإجمالي للفرد في البلدان النامية، ١٩٧١-١٩٩٥

مجموعة البلدان	الحصة من سكان العالم عام ١٩٩٠	متوسط معدل الزيادة السنوي ١٩٧١-١٩٨٠: الناتج المحلي الإجمالي	السكان	الناتج المحلي الإجمالي للفرد	متوسط معدل الزيادة السنوي ١٩٨١-١٩٩٠: الناتج المحلي الإجمالي	السكان	الناتج المحلي الإجمالي للفرد	متوسط معدل الزيادة السنوي ١٩٩١-١٩٩٥: الناتج المحلي الإجمالي	السكان	الناتج المحلي الإجمالي للفرد	الناتج المحلي الإجمالي للفرد بالدولارات الدولية عام ١٩٩٠: ١٩٧٠	١٩٩٥	نسبة مئوية من المتوسط للبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي: ١٩٧٠	١٩٩٥
البلدان النامية	٧٧,٢	٥,٤	٢,٢	٣,١	٣,٩	٢,١	١,٧	٥,٤	١,٩	٣,٥	١ ٤٤٦	٢ ٧٤٣	١٢,٤	١٤,٤
البلدان النامية المصنفة حسب مستوى الناتج المحلي الإجمالي للفرد في عام ١٩٩٠														
البلدان ذات الدخل المرتفع	٠,٤	٦,٥	٣,٧	٣,٢	٣,٨	٢,٢	١,٦	٥,٤	١,١	٤,٧	٨ ٦٥٩	١٦ ٩٩٤	٧٤,٠	٨٩,٧
البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى	١٠,٩	٥,٩	٢,٤	٣,٥	١,٩	٢,١	-٠,٢	٣,٣	١,٧	١,٥	٤ ٠٢٥	٥ ٩٦٦	٢٤,٤	٣١,٣
البلدان ذات الدخل المتوسط الأقل	١١,٩	٥,٩	٢,٥	٣,٤	٢,٩	٢,٤	٠,٥	٢,٩	٢,١	١,٨	١ ٨٤١	٢ ٩٨٧	١٥,٧	١٥,٧
البلدان ذات الدخل المنخفض	٥٤,٠	٤,٤	٢,٢	٢,٢	٦,٢	٢,٠	٤,١	٧,٥	١,٨	٥,٥	٨١٦	١ ٩٤٦	٧,٠	١٠,٢
أقل البلدان نموا	٩,٣	٢,٠	٢,٧	-٠,٧	٢,٩	٢,٦	-٠,٣	٣,٠	٢,٧	٠,٣	١ ٠٦٩	١ ٠٣٨	٩,١	٥,٤
البلدان النامية المصنفة حسب متوسط معدل الزيادة السنوي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد														
النمو السريع بأكثر من ٣ في المائة	٢٩,١	٧,٥	١,٩	٥,٥	٧,٩	١,٥	٦,٣	٩,٥	١,٧	٨,٧	٧٠٧	٣ ٢٤٤	٦,٠	١٧,٠
النمو المتوسط الذي يتراوح بين ٢ و ٣ في المائة	٢٧,٣	٣,٩	٢,٧	١,٦	٥,٤	٢,٣	٣,٠	٤,١	٢,٠	٢,٠	١ ٢١٠	٢ ٠٩٤	١٠,٣	١١,٠
النمو المتواضع الذي يتراوح بين ١ و ٢ في المائة	٨,٧	٦,٩	٢,٦	٤,٣	١,٩	٢,٤	-٠,٥	٢,٤	٢,٧	١,٢	٢ ١٦٣	٣ ٤٣٤	١٨,٥	١٨,٠
النمو البطيء بأقل من ١ في المائة	٧,٥	٦,٠	٢,٨	٣,٢	١,٦	٢,٧	-١,١	١,٨	٢,٦	-٠,٧	٢ ٢٤٣	٢ ٦٣٦	١٩,٢	١٣,٨
النمو السلبي	٩,٦	٣,٣	٢,٧	-٠,٦	-١,٣	٢,٧	-٤,٠	-٠,٧	٢,٥	-١,٩	٢ ٤٤٨	٢ ٢٦٣	٢٩,٥	١١,٩
الانخفاض والدخل المنخفض	٥,٦	٠,٨	٢,٧	-١,٧	-٠,٣	٢,٨	-٢,٦	١,٢	٢,٩	-١,٧	١ ٢٢٧	٧٣٣	١٠,٥	٣,٨

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات.

حاشية: تقوم تقديرات الناتج المحلي الإجمالي المقومة بالأسعار الدولية وأسعار الصرف لعام ١٩٩٠ على أساس الردود الواردة على استبيان الحسابات القومية الذي ترسله كل عام الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة إلى المكاتب الإحصائية الوطنية. وتتوافق بصفة عامة البيانات الواردة في الاستبيانات مع نُهج وتوصيات نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية لعام ١٩٦٨. وحيثما كانت هناك فجوات في البيانات المقدمة من الشعبة الإحصائية أو جرى تنقيح هذه البيانات فيما بعد، استُخدمت بيانات من اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمنشورات الوطنية وذلك لاستكمال أو تحديث المجموعة الأساسية من بيانات الشعبة الإحصائية. ونظرا لأنه غالبا ما تختلف المفاهيم والتعاريف وسنوات الأساس المبلغة بالنسبة للبيانات من بلد لآخر، كان من الضروري إدخال المزيد من التعديل على البيانات المجمعة لإزالة الجوانب التي لا يمكن مقارنتها وتحويل بيانات الأسعار الثابتة إلى أساس موحد هو عام ١٩٩٠. وجرى تجميع لتقديرات البلدان في مجموعات للبلدان على نحو ما جرى مناقشته أدناه. وقد جرى استخدام أسعار الصرف الرسمية على النحو المبلغ به من صندوق النقد الدولي كلما اقتضى الأمر لتحويل بيانات العملة الوطنية مبدئيا إلى دولارات الولايات المتحدة. وبالنسبة للبلدان ذات أسعار الصرف المتعددة، استُنبط سعر صرف فعلي من بيانات التجارة بالعملة الوطنية وبدولارات الولايات المتحدة. كما استُخدم في عدة بلدان لسنوات عديدة سعر السوق الحرة أو سعر تأخذ به الأمم المتحدة. وجرى حساب بيانات الأسعار الثابتة المقومة بدولارات الولايات المتحدة لعام ١٩٩٠ من بيانات العملة الوطنية الثابتة السعر عن طريق تطبيق سعر الصرف السائد عام ١٩٩٠ على بيانات الأسعار الثابتة لجميع السنوات. وطُبقت معاملات انحراف سعر الصرف، التي تقيس مدى الانحراف عن تعادل القوى الشرائية باستخدام أسعار صرف دولار الولايات المتحدة، على فرادى مجموعات البلدان لحساب مجموع الناتج المحلي الإجمالي من أجل الحصول على تقديرات مقومة بالدولارات الدولية لعام ١٩٩٠. وقد قُدرت هذه المعاملات على أساس منهجية مشروع الأمم المتحدة للمقارنات الدولية وما توصل إليه من نتائج، على النحو المقدم من ر. سومرز و أ. هيستون، "جدول بن العالمي (النموذج - ٥): مجموعة موسعة من المقارنات الدولية، ١٩٥٠ - ١٩٨٨" الوارد في Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No.2، (أيار/مايو ١٩٩١) الصفحات ٣٢٧-٣٦٨. وعلى النحو المستكمل به من قبل الأمانة العامة. أما التقديرات والإستاطات السكانية فهي تلك المقدمة من شعبة السكان بالأمم المتحدة والتي جرى إعدادها لتقييم اتجاهات السكان العالمية لعام ١٩٩٤ بموجب افتراض المتغير المتوسط. ويتفق عامة تصنيف البلدان حسب المناطق الاقتصادية والجغرافية الرئيسية مع ذلك الوارد في دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٦. وتشمل البيانات المستخدمة في هذا التقرير تفاصيل قطرية إضافية عن البلدان النامية ولكنها تمثل عينة أصغر للبلدان في حالة البلدان التي تجتاز اقتصاداتها مرحلة انتقالية؛ وبالإضافة إلى ذلك أدرجت جنوب أفريقيا وتيجيريا في المجموع الخاص بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويرد في الجدول ٦-٦ تصنيف البلدان النامية حسب مستوى الناتج المحلي الإجمالي للفرد في عام ١٩٩٠ ومتوسط الزيادة السنوية في الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

الجدول ٦-٦ النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الاقتصادات النامية، حسب المجموعات الدخلية، ١٩٧١-١٩٩٣

مستوى الدخل	معدل النمو: ٢ في المائة فما أكثر	معدل النمو: من صفر إلى ٢ في المائة	معدل النمو: سلبي
البلدان ذات الدخل المرتفع والأعلى المتوسط	هونغ كونغ سنغافورة قبرص الإمارات العربية المتحدة إسرائيل جمهورية كوريا مالطة تايلند بوتسوانا موريشيوس ماليزيا سيشيل الجمهورية العربية السورية تركيا	البحرين بربادوس عمان المكسيك سورينام أوروغواي فيجي شيلي البرازيل ترينيداد وتوباغو كوستاريكا	قطر الكويت الجماهيرية العربية الليبية المملكة العربية السعودية فنزويلا العراق يوغوسلافيا الأرجنتين
الناتج المحلي الإجمالي ٣٦,٦%	١٤,٦%	٥,١%	٦,٥%
الناتج المحلي الإجمالي ١٣,٧%		الناتج المحلي الإجمالي ١٥,٠%	الناتج المحلي الإجمالي ٧,٩%
			٣,٠%
البلدان ذات الدخل المتوسط الأقل	إندونيسيا الجمهورية العربية اليمنية* كولومبيا تونس إكوادور مصر الأردن المغرب باراغواي سري لانكا سوازيلند	إيران بنما الجزائر الجمهورية الدومينيكية الكونغو هندوراس ناميبيا غواتيمالا الفلبين	جنوب أفريقيا غابون بيرو جامايكا جيبوتي كوت ديفوار سان تومي وبرينسيبي** أنغولا** بوليفيا
الناتج المحلي الإجمالي ١٨,٢%	١٥,٤%	٨,٨%	٤,٣%
الناتج المحلي الإجمالي ٩,٩%		الناتج المحلي الإجمالي ٥,٢%	الناتج المحلي الإجمالي ٣,٢%
			٢,٣%
البلدان ذات الدخل المنخفض	الصين باكستان الهند ليسوتو*	الرأس الأخضر** النيجر* بوروندي* بوركينا فاسو* ميانمار** بنغلاديش** الكاميرون كينيا نيجيريا نيبال* مالي* غينيا* ملاوي*	السلفادور لبنان بابوا غينيا الجديدة نيكاراغوا السنغال غيانا غينيا الاستوائية** زمبابوي هايتي* بنن* غانا سيراليون* موريتانيا** موزامبيق** توغو**
الناتج المحلي الإجمالي ٤٤,٩%	٦٩,٨%	٥٢,٩%	٨,٧%
الناتج المحلي الإجمالي ٣٧,٩%		الناتج المحلي الإجمالي ٤,٦%	الناتج المحلي الإجمالي ٢,٤%
			٧,٢%
			زامبيا** رواندا* غامبيا** غينيا - بيساو** جمهورية أفريقيا الوسطى** مدغشقر** إثيوبيا* أوغندا* جزر القمر** الصومال* جمهورية تنزانيا المتحدة زائير** تشاد*
الناتج المحلي الإجمالي ٦١,٥%	٦٧,٨%	الناتج المحلي الإجمالي ٢٤,٨%	الناتج المحلي الإجمالي ١٣,٥%
			١٢,٥%

المصدر: الأمم المتحدة، إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات.

الحواشي: * أقل البلدان نموا في عام ١٩٧١
** أقل البلدان نموا في عام ١٩٩٣

الناتج المحلي الإجمالي = الحصة من الدخل عام ١٩٩٠
= الحصة من السكان عام ١٩٩٠

٨٤ - وحققت نموا أكثر اعتدالا في الدخل الفردي بمعدلات تتراوح بين صفر و ٢ في المائة عدة بلدان ذات دخل منخفض، كان كثير منها إما مصنفا داخل أقل البلدان نموا في بداية الفترة أو أصبح كذلك خلال الفترة. وشكلت تلك البلدان ذات الدخل المنخفض التي حققت نموا معتدلا نحو ٩ في المائة تقريبا من سكان البلدان النامية في عام ١٩٩٠. وشهدت بلدان نامية أخرى شكلت معا حوالي ١١ في المائة من سكان البلدان النامية نموا معتدلا على مدار الفترة.

٨٥ - وشكلت البلدان التي شهدت انخفاضا في دخل الفرد بها على مدار الفترة حوالي ١٢,٥ في المائة من مجموع سكان البلدان النامية في عام ١٩٩٠؛ منها، بلدان ذات دخل منخفض شكلت ما يزيد عن ٧ في المائة. وشملت المجموعات بعض البلدان المصدرة للنفط، التي كانت لا تزال ذات دخل مرتفع في عام ١٩٩٠؛ وعددا من بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التي كانت ضمن جميع فئات الدخل؛ وكثيرا من البلدان الأفريقية. وكانت غالبية البلدان الأفريقية التي شهدت نموا سلبيا ضمن البلدان ذات الدخل المنخفض في عام ١٩٩٠، واندرج كثير منها إما ضمن أقل البلدان نموا في عام ١٩٧١ أو أصبحت كذلك بحلول عام ١٩٩٣. وثمة حقيقة مقلقة هي أن البلدان الأفريقية لم يستطع سوى عدد قليل منها تحقيق معدل نمو يزيد عن ٢ في المائة.

٨٦ - ويبين الجدول ٦-٧ أثر النمو السلبي على المقاييس غير المباشرة للتقدم في مكافحة الفقر مثل معدل وفيات الرضع، والعمر المتوقع ومعدل القيد في المدارس الابتدائية. وأحد الأمثلة التي توضح هذا الأثر هو أن معدل وفيات الرضع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، الذي كان أقل من مثيله في جنوب آسيا خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٥، قد تجاوز المعدل في جنوب آسيا بحلول الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥. وزاد أيضا العمر المتوقع ومعدل القيد في المدارس الابتدائية بدرجة أسرع في جنوب آسيا.

٨٧ - وثمة مقارنة أخرى لافتة للنظر هي تلك التي بين بلدان انخفض فيها الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الفترة ما بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٥ والمجموعات الأخرى من البلدان. فالبلدان التي شهدت انخفاضا في الناتج للفرد بلغ متوسط معدل وفيات الرضع فيها ١١٨,٤ لكل ١٠٠٠ مولود حي عند بداية فترة الخمس والعشرين سنة، وهو يقل عن معدل البلدان التي شهدت فيما بعد زيادة متوسطة في الناتج. وبحلول الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ بلغ معدل وفيات الرضع في البلدان التي انخفض فيها الناتج للفرد ٨٧,٩، وهو أعلى من المعدل الذي شهدته أي مجموعة أخرى. وبالمثل، فإن العمر المتوقع في البلدان التي انخفض فيها الناتج للفرد على مدار فترة الخمس والعشرين سنة، تحسن بقدر أقل كثيرا - ٥,٥ سنة - من أي مجموعة أخرى. وأخيرا، ارتفعت المعدلات الإجمالية للقيد في المدارس في البلدان السريعة النمو من متوسط قدره ٨٨ في المائة

في عام ١٩٧٠ إلى ١١٥ في المائة في آخر سنة تتوفر بيانات بشأنها. وفي بلدان أخرى حققت نموا إيجابيا ارتفع الرقم من حوالي ٧٠ في المائة إلى ٩٥ في المائة. وعلى النقيض من ذلك، ففي البلدان التي حققت نموا سلبيا ارتفع القيد الإجمالي في المدارس الابتدائية من ٦٠ في المائة في عام ١٩٧٠ إلى ذروة مؤقتة بلغت ٧٩ في المائة في عام ١٩٨٠، ولكنه عاد للانخفاض بعد ذلك إلى مجرد ٧١ في المائة في عام ١٩٩٠.

٨٨ - وظلت المؤشرات الاجتماعية بالنسبة لأقل البلدان نموا من بين البلدان النامية ضعيفة على مدار الفترة. ولا يكفي دخل الفرد وحده لتقديم وصف تام لحياة المواطن العادي في هذه البلدان، التي تشهد معدل أعلى لوفيات الرضع، وعمرا متوقعا أقل وحالة صحية أفقر من غيرها، وتضم مواطنين لا يتلقون التعليم المطلوب لتمكينهم من تحسين مستويات معيشتهم.

الجدول ٦-٧ وفيات الرضع، والعمر المتوقع والقيد في المدارس: حسب المنطقة الاقتصادية الرئيسية، ١٩٧٠-١٩٩٥

مجموع البلدان	معدل وفيات الرضع (لكل ٠٠٠ ١ مولود حي)			العمر المتوقع (بالسنوات)			نسبة القيد الإجمالي في المدارس الابتدائية (نسبة مئوية)			
	١٩٧٥-١٩٧٠	١٩٨٥-١٩٨٠	١٩٩٥-١٩٩٠	١٩٧٥-١٩٧٠	١٩٨٥-١٩٨٠	١٩٩٥-١٩٩٠	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	السنة الأخيرة
البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي	١٨,٠	١٠,٤	٧,٤	٧٢,١	٧٤,٩	٧٦,٨	١٠٣,٦	١٠٢,٢	١٠٢,٣	١٠٤,٤
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	٣٥,٦	٢٥,٣	٢٠,١	٦٩,٢	٦٩,٩	٧٠,٢	١٠٣,٨	١٠٤,٣	١٠٨,٤	١٠٦,٦
البلدان النامية	١١٤,٣	٩٤,٢	٧٤,٩	٥٢,٩	٥٨,٨	٦١,٢	٧٨,٨	١٠٠,٨	١٠٤,٢	١٠١,٣
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٨١,٧	٥٩,٧	٤٥,٧	٦٠,٧	٦٤,٨	٦٨,٢	٩٣,٢	١٠٦,٢	١٠٧,٢	١٠٨,٤
شمال أفريقيا	١٣٦,٤	١٠٢,١	٦٣,٧	٥٣,١	٥٨,٢	٦٤,٥	٧٠,٥	٨٢,٥	٩١,٠	٩٤,٦
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	١٢٩,٥	١١٤,٢	٩٧,٢	٤٤,٧	٤٧,٨	٥٠,٨	٤٦,١	٨٢,٣	٦٩,٣	٦٩,١
غرب آسيا	١١٢,٦	٧٦,٤	٤٧,٥	٥٥,٣	٦٠,٥	٦٥,٨	٧٠,٧	٨٩,٩	١٠٣,٥	٩٧,٧
جنوب آسيا	١٣٣,٨	١١٠,٥	٨٦,٢	٤٩,٦	٥٤,٥	٥٩,٨	٦٦,٦	٧٥,٩	٩٠,١	٩٣,١
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٦٨,٢	٥٦,٩	٤٤,٥	٦٠,٨	٦٤,٦	٦٧,٦	٨٨,٨	١٠٥,٧	١٠٩,٦	١٠٨,٠
الصين	٧١,٠	٥٢,٠	٤٧,٠	٦١,٤	٦٦,٠	٦٧,٨	٨٩,٠	١١٣,٠	١٢٥,٥	١١٨,٠
منطقة البحر المتوسط	١١٦,٥	٨٦,٧	٥٧,١	٦٠,٤	٦٤,٠	٦٧,٥	١٠٩,١	٩٧,٠	١٠٦,٤	١٠١,٠
البلدان النامية ذات الدخل المرتفع	٢٦,٥	١٦,٩	١١,٣	٧٠,٠	٧٣,٠	٧٥,٨	١٠١,٧	١٠٠,٩	٩٦,٣	٩٥,٧
البلدان النامية ذات الدخل المتوسط الأعلى	٧٨,٣	٥٧,٦	٤٢,١	٦١,٠	٦٥,٢	٦٨,٧	٩١,٣	١٠٢,٧	١٠٦,٠	١٠٣,٩
البلدان النامية ذات الدخل المتوسط الأقل	١١٠,٧	٨٣,٩	٥٧,٤	٥٣,٠	٥٨,٤	٦٣,٦	٨٣,٦	١٠١,١	١٠٥,٨	١٠٥,٨
البلدان النامية ذات الدخل المنخفض	١٠٧,٢	٩٤,٩	٧٨,٢	٥٣,٥	٥٦,٣	٥٩,٦	٦٩,٥	٨٩,٢	٩٧,٢	٩٦,٢
أقل البلدان نموا	١٤٤,٤	١٢٨,٥	١٠٨,٦	٣٩,٩	٤٧,٣	٥١,١	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
الزيادة السريعة في الناتج المحلي الإجمالي للفرد	٦٩,٢	٥٧,٩	٤٦,٠	٦٠,٨	٦٤,٥	٦٧,٤	٨٧,٩	١١٠,٨	١٢١,٢	١١٥,٣
الزيادة المعتدلة في الناتج المحلي الإجمالي للفرد	١٣١,٨	١٠٥,٤	٧٩,٧	٥١,٢	٥٦,٣	٦١,٤	٧٢,٥	٧٩,٦	٩٢,٦	٩٥,٦
الزيادة المتواضعة في الناتج المحلي الإجمالي للفرد	١١٤,٦	٩٣,٨	٧١,٣	٥٣,١	٥٧,٣	٦٢,٢	٧١,٥	٨٤,٧	٩٦,٦	٩٧,٠
الزيادة البطيئة في الناتج المحلي الإجمالي للفرد	١٠٤,٤	٨٦,٤	٧٠,٨	٥١,٥	٥٥,٠	٥٨,٢	٦٧,٨	١٠٤,٦	٩٥,٢	٩٦,٧
الانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي للفرد	١١٨,٤	١٠٣,٤	٨٧,٩	٤٩,٠	٥١,٩	٥٤,٥	٦٠,٤	٧٩,٤	٧٣,٣	٧٠,٨

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات.

الحواشي: تقديرات وفيات الرضع والعمر المتوقع أعدتها شعبة السكان بالأمانة العامة للأمم المتحدة، على النحو المحسوبة به وفقا للتغطية القطرية والتصنيف الوارد في الجدول ٦-٦. وتشير وفيات الرضع إلى وفيات الأطفال المولودين أحياء الذين لم يبلغوا عامهم الأول، وحُسبت على أساس نسبة وفيات الأطفال دون السنة الأولى من العمر لكل ١٠٠٠ مولود حي خلال الفترة المشار إليها. ويشير العمر المتوقع إلى العمر المتوقع للرجل والمرأة عند الميلاد خلال الفترة المشار إليها. وقامت إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بحساب تقديرات نسب القيد الإجمالي في المدارس الابتدائية على أساس التقديرات المبلغة من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة المتصلة بعينة من فرادى الدول تتطابق مع التغطية القطرية والتصنيفات الموضحة في الجدول ٦-٦. وتمثل نسبة القيد الإجمالي في المدارس الابتدائية مجموع القيد بغض النظر عن العمر، منسوما على عدد سكان الفئة العمرية للمستوى محل البحث.

أثر النمو الاقتصادي على الفقر

٨٩ - يتصل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالتنمية الاجتماعية، خصوصا الحد من الفقر المطلق، بطرق شتى:

١ - تظهر التنمية الاقتصادية أنماطا شتى في سرعة النمو ومستوى الدخل. ويؤثر ذلك في الفرص المتاحة للتنمية الاجتماعية، بما في ذلك إمكانية الحد من الفقر المطلق.

٢ - يعد النمو الاقتصادي ضرورة ولكن ليس كافيا للحد من الفقر المطلق في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويجب أن تشمل استراتيجيات النمو سياسات اجتماعية وسياسات لإعادة التوزيع تستجيب لاحتياجات الفقراء.

٣ - أدى البطء الملحوظ في سرعة النمو الاقتصادي بعد عام ١٩٨٠، خصوصا في البلدان النامية ذات الدخل المتوسط والكثير من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض، إلى تحديد نطاق الحد من الفقر. وفي كثير من الحالات، ازداد النمو الأبطأ سوءا بسبب زيادة التباينات في الدخل داخل البلدان، مما زاد من انتشار الفقر المطلق.

٤ - أدى الانخفاض المطلق في دخل الفرد بالنسبة لما يزيد عن نصف البلدان النامية ذات الدخل المنخفض من عام ١٩٧٠ إلى عام ١٩٩٥ إلى زيادة التباينات في مستويات الدخل وارتفاع مستوى الفقر داخل تلك البلدان.

٥ - حدث نمو سلبي في الدخل للفرد في أقل البلدان نموا، وارتفع عدد هذه البلدان بمرور الوقت. وقد خرج بلد واحد فقط - بوتسوانا - من هذه المجموعة. وزاد هذا الاتجاه من حدوث الفقر المدقع والفقر المطلق داخل أقل البلدان نموا.

٦ - ورغم أن النمو يعد أساسيا في الحد من الفقر، فهو ليس العامل الوحيد في حدوث الفقر المطلق. إذ أن القدر نفسه من الأهمية يعطى لسياسات النمو المتكافئ، التي من شأنها تحسين توزيع فوائد النمو داخليا، وتقليل الفروق وإفادة الفقراء.

٧ - ولكي تؤدي السياسات الاجتماعية إلى تحسين نوعية الحياة بالنسبة لجميع المواطنين والقضاء على الفقر المطلق، يجب أن تكون هذه السياسات قائمة على أساس سياسات اقتصادية سليمة، من شأنها توفير الأساس المالي لتنفيذ تلك السياسات.

جيم - السياسات الرامية إلى الحد من الفقر

٩٠ - حقق التوسع الاقتصادي العالمي، رغم النكسات والصعوبات المستمرة، تقدما اقتصاديا واجتماعيا كبيرا في مناطق كثيرة من العالم، وجلب الرخاء لجزء كبير من البشرية. وتم القضاء على الفقر الجماعي في البلدان الأكثر تقدما من الناحية الاقتصادية والحد منه إلى حد كبير، إن لم يكن تم استئصاله، في العديد من البلدان النامية. وانخفض معدل الوفيات بين الأطفال بشكل مطرد تقريبا في جميع المناطق الإقليمية وارتفع متوسط الأعمار في جميع أنحاء العالم. والتحصيل التعليمي آخذ في الارتفاع، والرعاية الصحية وأحوال المعيشة آخذة في التحسن في معظم البلدان، ويزداد نطاق السلع والخدمات المتاحة لغالبية كبيرة من سكان العالم نوعا وكما. وتبشر التكنولوجيا والنمو الاقتصادي المستمر بمزيد من التقدم للأفراد الذين لديهم المعرفة والمهارات ورأس المال والخبرة للإفادة من المطالبات بالتغيير والتكيف التي تقتضيها التنمية الاقتصادية.

٩١ - ولكن هذا الرخاء لم يتقاسمه الجميع. فقد كان النمو الاقتصادي بطيئا أو لا وجود له في العديد من البلدان الأشد فقرا في العالم. وتتناقض محنة الفقراء بشكل صارخ مع ارتفاع مستويات المعيشة التي يتمتع بها من حظوا بوفرة متزايدة. وقد ولد هذا التناقض - وما يبدو أنه فجوة متزايدة الاتساع بين الأغنياء والفقراء عبر البلدان وفي داخلها - التزاما دوليا واضحا بالقضاء على الفقر في موعد مستهدف يحدده كل بلد[٣٣]. وتعتبر أيضا كفالة أن تتقاسم الفئات التي استبعدت حتى الآن مزايا التوسع الاقتصادي والتنمية الاجتماعية هدفا رئيسيا للسياسة العامة المحلية، وركز اهتمام خاص على من يعيشون في فقر مطلق والمحرومين بصفة دائمة بسبب التمييز أو الضعفاء بسبب السن أو الإعاقة أو المرض[٣٤].

٩٢ - وينبغي لأي استراتيجية وطنية ترمي إلى الحد من الفقر المطلق والقضاء عليه في النهاية أن تحرك عجلة عملية تحديث تمتد جذورها في كل من النمو الطويل الأجل لإنتاج اليد العاملة وتعزيز إمكانية كل فرد للمساهمة في المجتمع. وتتطلب زيادة الناتج والدخل لكل عامل قوة عاملة أفضل تعليما وأكثر قابلية للتكيف، وتوفير رأس مال أفضل للعامل الواحد، وتكنولوجيا أحسن وإدارة أقدر، وكلها أمور تتطلب استثمارا في رأس المال البشري والمادي. ويعتمد القضاء على الفقر أيضا على ايجاد بيئة يمكن فيها للأفراد أن ينمو وأن يستخدموا مبادراتهم وقدراتهم الخلاقة لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجتمعهم قدما. ولدعم الجهود على الصعيد الوطني يجب على المجتمع الدولي أن يعطي أولوية للإدماج التام لأشد بلدان العالم فقرا في نظام التجارة العالمي وبناء القدرات البشرية والمؤسسية في هذه البلدان.

٩٣ - وعمليتا النهوض بالإنتاجية والتنمية الاجتماعية ليستا بلا تكلفة. ذلك أن النمو الاقتصادي والإنتاجية العالية وإن كانا يجلبان مزايا كبرى، فهما يجلبان أيضا حالات تعطل ونكسات ترتبط بالتنمية السريعة وغير المتسقة. وتشهد بعض الصناعات وبعض المهن وبعض المناطق توسعا كبيرا وتنتشل قطاعا كبيرا من السكان من الفقر، بينما يتدهور البعض الآخر ويخلف أعدادا كبيرة من السكان الذين يصبحون أفقر مما كانوا. وتبرز إلى الوجود شركات وخطوط إنتاج وحرف جديدة نتيجة للنمو الاقتصادي، ولكن الشركات

المؤسسة والصناعات الأقدم غالبا ما تضعف في أعقاب ذلك. وخلال العملية تواجه الثقافات والمناحي السائدة التحديات وغالبا يبرز التقدم الاجتماعي في أحد المجالات في تناقض مع تدهور القيم التقليدية التي تعتبر على نطاق واسع هامة بالنسبة للترابط الاجتماعي والحكم الجيد.

٩٤ - ويبحث هذا الفرع عدة قضايا مترتبة لدى تصميم استراتيجية للحد من الفقر تستطيع أن تعزز الهدف النهائي المتمثل في القضاء على الفقر المطلق، مع الإسهام في الأهداف الأعم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهو يعرض الأبعاد الستة التالية لاستراتيجية وطنية لمعالجة مشكلة الفقر المطلق، ويحدد الأهداف الرئيسية التالية التي يجب أن تكون محور السياسة العامة:

١ - النهوض بمعدلات عالية ومستدامة للتوسع الاقتصادي وإيجاد العمالة من خلال سياسات عامة مصممة على نحو يخلق بيئة ممكنة من أجل الحد من الفقر.

٢ - زيادة الدخول وزيادة مشاركة العاطلين وفقراء العاملين في الاقتصاد من خلال تدابير مستهدفة لتحسين مهاراتهم وتدريبهم ورفع مستوى حالتهم الصحية وأحوال معيشتهم.

٣ - توسيع الفرص أمام الفقراء كي يعملوا في نشاط اقتصادي نافع عن طريق توسيع فرص وصولهم إلى الأراضي والائتمانات والعوامل المنتجة.

٤ - استهداف المناطق المحلية والتدخل في المناطق التي يسكنها الفقراء والتي تشتد فيها الحاجة من حيث الأولويات للحد من الفقر.

٥ - معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحة التي يواجهها كبار السن والمعاقون والضعفاء وغير القادرين على العمل في نشاط اقتصادي منتج، من خلال برامج عامة لتقديم المساعدة والمحافظة على الدخل.

٦ - توجيه المزايا المتأتية من زيادة الاشتراك في الاقتصاد العالمي إلى أفقر فئات السكان من خلال سياسات عامة تعزز التوسع في صادرات العمالة المكثفة وتقليل القيود على السلع الاستهلاكية.

٩٥ - وفي حين أن جميع هذه الأبعاد أساسية في أي برنامج ناجح لتقليل الفقر، فإنها يجب أن تسهم بطريقة تعزز ارتفاع الدخول وتحسين الحالة الصحية والتعليمية والتغذوية للفقراء. وبالتالي يجب أن ترفع البرامج الداعمة للرعاية الصحية الأولية وتنظيم الأسرة والتغذية والتعليم الأولي من نوعية حياة الفقراء بشكل مباشر وتعدهم للاستفادة من الفرص التي تتوفر في اقتصاد تام وللإسهام فيها. ويمكن لمجموعة منسقة من السياسات العامة والبرامج الحكومية الموجهة إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وتقديم الخدمات

الاجتماعية الأساسية للفقراء أن تحدث أثرا أكبر بالنسبة للحد من الفقر من السياسات والبرامج الموجهة إلى هدف واحد.

٩٦ - ومن المهم، بالمثل، تكييف برامج وسياسات مكافحة الفقر حسب احتياجات وظروف بلد بعينه. ويجب أن تصاغ المكونات الاستراتيجية بحيث تلائم الأحوال الخاصة بكل بلد، وأن تركز على مجال واسع من الأهداف المحددة بوضوح التي يعتبر الحد من الفقر غايتها الرئيسية. ويتعين أن توضع في تدخلات القطاع العام في الاعتبار القيم الثقافية فضلا عن القيود المالية والمؤسسية. ويتطلب القيام بذلك استراتيجية واسعة النطاق متسقة داخليا وممكنة التنفيذ عمليا. وفي البلدان الفقيرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب آسيا، حيث الفقر واسع الانتشار، يجب أن تكون أي استراتيجية وطنية على قدر من الاتساع يكفي لاستيعاب مجموعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية بدءا من منطلق سياستها الاقتصادية الكلية من خلال جهودها لبناء المؤسسات، إلى تنفيذها لفرادى المشاريع والبرامج. وفي البلدان الأشد فقرا، يجب أن تكيف جميع السياسات - تلك التي تؤثر في الاقتصاد الوطني، والتي تؤثر في الاقتصاد المحلي، والتي تركز على الاقتصاد الداخلي، والتي تركز على القطاع الخارجي - مع الهدف الأعلى المتمثل في الحد من الفقر.

٩٧ - ويستعرض هذا الفرع الدراسات الأخيرة لبرامج الحد من الفقر ويقيم الإسهام الذي يمكن أن تقدمه الأنواع المختلفة من السياسات في هذا المجال. كما يبحث بإيجاز الدراسات المتعلقة بتوضيح الخصائص المختلفة للفقر المطلق وذلك من أجل المساعدة في تحديد طبيعته واستهداف مظاهره. والهدف هنا هو تقديم نظرة شاملة لبعض القضايا الهامة التي يتضمنها تصميم استراتيجية وطنية لتقليل الفقر المطلق والوقوف على الآثار المترتبة على الدراسات الأخيرة لاستراتيجيات وبرامج مكافحة الفقر.

١ - النهوض بمعدلات عالية للتوسع الاقتصادي وإيجاد فرص العمل

٩٨ - هناك وعي متزايد بأهمية تهيئة بيئة ممكنة من أجل التنمية، الأمر الذي ييسر النمو الاقتصادي والتنمية البشرية بتوفير إطار اقتصاد كلي ومؤسسي داعم للاستقرار، ويشجع المشروعات وزيادة الإنتاج على مستوى الأفراد، خاصة من هم عند أدنى درجات توزيع الدخل. وتتعدى تهيئة بيئة ممكنة مجرد الحفاظ على الاستقرار السياسي وانتهاج سياسات اقتصاد كلي سليمة، ويشمل اعتماد إطارات قانونية ومبادئ توجيهية للسياسة العامة تعكس التزاما بالنمو الاقتصادي ذي القاعدة الواسعة ومشاركة الجميع في توسيع نطاق الرخاء.

الفقراء والنمو الاقتصادي

٩٩ - للنمو الاقتصادي عريض القاعدة أهمية حاسمة بالنسبة للفقراء لأنهم يتأثرون مباشرة بسرعته واستقراره وتوزيعه، على قطاعات الاقتصاد وفئات السكان. ويمكن لمعدلات النمو العالية المستدامة أن تسهم في انخفاض الفقر حيث يخلق الاقتصاد المتوسع فرص عمل جديدة ومصادر دخل جديدة مرتبطة

بإنتاج أعلى للسلع والخدمات. وارتفاع اجمالي الطلب يحفز، بدوره، استخداما أكبر للمتوفر من اليد العاملة والمصانع والمعدات والموارد الطبيعية. وأسواق العمل المحكمة ترفع أجور الفقراء العاملين وتوفر فرص عمل أفضل لمن يعملون جزءا من الوقت أو في أعمال ذات أجور منخفضة وتوجد مزيدا من الأعمال للعاطلين. ومع اتساع نطاق العمالة بين العاملين المهرة والحاصلين على تدريب عال، يحصل العاملون غير المهرة وغير الأكفاء (وكثير منهم من أشد فئات السكان فقرا) على التدريب وترتفع انتاجيتهم وأجورهم. وفي الاقتصاد الآخذ في النمو، تستفيد جميع قطاعات السكان أيضا من انخفاض مستوى الأسعار الحقيقية للمنتجات الذي يرتبط باتساع العرض الإجمالي من السلع والخدمات والذي يصاحب النمو الاقتصادي.

١٠٠ - وعندما يجنح توزيع النمو إلى إفادة الفقراء، يمكن أن يكون لذلك أثر هام على أحوال معيشة أشد قطاعات السكان فقرا. فبالنسبة للأسر الفقيرة حاليا يعني الحصول على دخل أعلى متأت من نمو أسرع، الوصول إلى المزيد من أنواع السلع والخدمات التي يعتبرها غير الفقراء ضروريات ولكنها ليست في متناول الذين هم في فقر مطلق، ومثال ذلك الغذاء الكافي والمتنوع، والرعاية الصحية الأساسية، والإسكان المُرضي، والتعليم الجيد للأطفال. ومع ارتفاع دخول الفقراء فوق خط الفقر، يتحول الإنفاق نحو السلع الاستهلاكية المعمرة التي لم تكن في متناولهم، مثل الرعاية الصحية الأفضل التي تؤدي إلى ارتفاع متوسط العمر، وإسكان أفضل وأحوال معيشة محسنة، ومن ثم، أنشطة الاستجمام وشغل أوقات الفراغ. كما يتيح ارتفاع الدخول للفقراء أن يستثمروا في الأراضي الزراعية التي يستأجرونها وفي أنشطة تجارية على نطاق صغير. ويؤدي تحسن التغذية والإسكان وفرص التعليم، وتخصيص وقت أقل لأنشطة إعالة الأسرة وتوفر وقت فراغ أطول، وزيادة الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية لا إلى تحسين رفاه الفقراء فحسب، وإنما يرفع من نوعية القوة العاملة والوقت المتاح للأنشطة المربحة خارج المنزل ويزيد معدل الإنتاجية في الاقتصاد.

النمو والحد من الفقر

١٠١ - تؤكد الدراسات التي أجرتها الوكالات الدولية أن النمو الكلي مرتبط في الواقع بالحد من الفقر وأن النمو الاقتصادي المستدام يفيد عادة جميع طبقات المجتمع بشكل يتناسب مع مستويات المعيشة الأولى بصفة عامة[٣٥]. ويتبين من التقديرات الأخيرة لمرونة الرقم القياسي لفجوة الفقر إزاء النمو الكلي المحسوبة وفق دراسات منفصلة أن معدل نمو سنوي لاستهلاك الفرد قدره ٢ في المائة على جميع مستويات الاستهلاك يمكن أن يؤدي إلى تقلص يتراوح بين ٣ و ٨ في المائة سنويا في الرقم القياسي لفجوة الفقر. وتبين مقاييس أخرى للفقر علاقة مماثلة رغم أن تقديرات الانخفاض في معدل عدد الأفراد يبدو أقل قليلا من حيث القيمة المطلقة بينما تبدو تقديرات شدة الفقر بين الفقراء أعلى مما يوحي بأن مزايا النمو يحس بها تحت خط الفقر بكثير[٣٦]. وتبين من دراسة أخرى أن مرونة حدوث الفقر عبر عدة بلدان تبلغ حوالي -٢، مما يشير إلى أن كل زيادة مقدارها نقطة مئوية في معدل الاستهلاك ترتبط بانخفاض قدره نقطتان مئويتان في حجم السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر[٣٧]. إلا أنه، كما لاحظ البنك الدولي، ضعفت قوة العلاقة بين النمو الكلي والحد من الفقر في الثمانينات وذلك بصفة رئيسية بسبب التقلبات في تفاوت الدخل. ومن هنا يظل نمط النمو فيما بين مجموعات الدخل المختلفة عاملا هاما في تحديد المزايا التي يتلقاها الفقراء من نمو اقتصادي أعلى.

١٠٢ - وفي استعراض للنمو الاقتصادي والفقر على مدى العقود الماضية، استنتج ديمري وسين وفيشنداناث أن النمو الاقتصادي، مهما كان تأثيره في التفاوت يحد من الفقر بصفة عامة في الأجل الطويل[٣٨]. ولاحظوا أيضا أهمية نمط النمو، وأن التفاوت في الدخل عنصر هام في العلاقة بين النمو والفقر. والتحدي الذي يواجه السياسة العامة هو تحقيق قاعدة واسعة للنمو الاقتصادي؛ وأن التركيز على نمو العمالة المكثفة وزيادة الاستثمار في رأس المال البشري مطلوب لتوليد نمو مستدام طويل الأجل. ويلاحظ البحث أن عدم الاستقرار الاقتصادي الخارجي المتزايد في الثمانينات قد أضر بالفقراء، ولكن انتعاش الناتج الناجم عن سياسات تكييف أفضل تصميما قد حد من الفقر، خاصة في أمريكا اللاتينية في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات. وفي أفريقيا، حيث كان تنفيذ الإصلاح مختلطا، هنالك ما يدل على أن أشد فئات السكان فقرا، وخاصة في المناطق الريفية، لم تتأثر إلى حد بعيد بالانعاش الذي حدث مؤخرا. واستنتج المؤلفون أن الاستثمار الأساسي في الهياكل الأساسية ورأس المال البشري يبدو ضروريا لتحسين مستويات المعيشة فيما بين أشد الجماعات فقرا في أفريقيا.

١٠٣ - وتثبت عدة دراسات أخرى وجود صلة قوية بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر[٣٩]. وبالاستناد إلى بيانات من أوائل الثمانينات حتى منتصف التسعينات، تبين هذه التحليلات أن النمو الإيجابي مرتبط بالحد من انتشار الفقر، وأن الانكماش الاقتصادي مرتبط بزيادة انتشار الفقر. ووجدت مجموعة أخرى من الدراسات أيضا صلة واضحة بين النمو والفقر، وهي تصدق بالنسبة لجميع المناطق ويبدو أنها صحيحة سواء في فترات الانعاش الاقتصادي القصيرة أو فترات النمو الأطول أجلا[٤٠]. وتبين إحدى هذه الدراسات أن أثر النمو في الحد من الفقر يبدو، فيما بين فئة السكان الأشد فقرا أكبر منه بالنسبة لمتوسطي الفقر[٤١].

١٠٤ - ورغم أن طبيعة الفقر والأحوال والمشاكل الاقتصادية التي تواجه كلا من البلدان تختلف بدرجة كبيرة، يمكن استخلاص دروس عامة من هذه الدراسات حول النمو الاقتصادي والحد من الفقر. فعلى سبيل المثال، وجد أن الاستقرار السياسي حاسم في تحقيق النمو المتكافئ المستدام الذي يؤدي إلى الحد من الفقر، وأن السياسات الحكومية التي تحسن كفاءة تخصيص استخدام الموارد (بالحد من الانحرافات في الأسعار النسبية وأسعار الصرف وأنماط التجارة) يمكن أن تكون عاملا رئيسيا في زيادة دخل الفقراء. كما أن الاستقرار الاقتصادي وتوازن الاقتصاد الكلي والنمو القائم على عامل الإنتاج الوفير لبلد ما (عادة العمالة) ضرورية أيضا لتوفير قاعدة للنمو الاقتصادي المستدام طويل الأجل، مما يدل على أهمية الزراعة وانفتاح التجارة الدولية مع التشديد على التوسع في التصدير. كما تعد التنمية الاجتماعية، وخاصة التعليم، مكونا حاسما للنمو المتكافئ، وبدون تخصيص موارد كبيرة للتعليم، لن تكون هناك إلا إمكانات قليلة للنمو طويل الأجل والحد من الفقر.

النمو والتنمية الاجتماعية

١٠٥ - تختلف درجة تحسن مؤشرات معينة للتنمية الاجتماعية التي يمكن توقعها من ارتفاع معدلات الإنتاج بدرجة كبيرة عبر البلدان. وقد بينت إحدى الدراسات أن متوسط معدل إنتاج الفرد ليس سببا إلا لجزء صغير فقط: الاختلافات في عدد الأفراد الذين يعيشون في فقر مدقع. وفي تلك الدراسة جرى الربط بشكل منفصل بين مجموعتين من النسب المئوية لربي أسرتين إحداهما لها متوسط استهلاك خاص يقل عن ٢١ دولارا في الشهر للفرد والأخرى لها متوسط يبلغ ٣٠ دولارا في الشهر للفرد (بأسعار عام

١٩٨٥)، ومعدل الناتج القومي الإجمالي لرب الأسرة ولمجموع الاستهلاك الخاص على التوالي. ويمكن أن تفسر علاقة الانحسار الناجم بإجمالي الناتج القومي ١٥ إلى ٢٥ في المائة فقط من تفاوت نسبة من يعيشون في فقر - مما يعني ضمنا أن إنتاج الاقتصاد الكلي عامل هام في تحديد حجم السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر الفقيرة ولكن هناك عوامل أخرى ذات أثر أكبر. وتفسر العلاقة المقابلة بين المعدل القومي للاستهلاك الخاص للفرد ٤٠ إلى ٥٠ في المائة من النسبة المئوية لمن يعيشون في فقر (عند ٢١ دولارا للفرد و ٣٠ دولارا للفرد على التوالي)[٤٢]. وبالمثل، يمكن لمعدل الناتج القومي الإجمالي لرب الأسرة (إلى جانب النسبة المئوية لمن يقل استهلاكهم الخاص عن ٢١ دولارا للفرد و ٣٠ دولارا للفرد في الشهر) أن يفسر ٤٨ و ٣٨ في المائة فقط من التفاوت فيما بين البلدان في معدل وفيات الأطفال ومعدل معرفة القراءة والكتابة على التوالي[٤٣].

١٠٦ - وتنطوي هذه النتائج على عدة استنتاجات عريضة: أولا، أن تحقيق مستويات مواتية من معرفة القراءة والكتابة وانخفاض وفيات الأطفال أصعب بالنسبة للبلدان ذات المستوى المنخفض من الناتج القومي الإجمالي للفرد مع تواجد الفقر، وبالنسبة للبلدان ذات المستوى المرتفع من الفقر بالقياس لمعدل إجمالي الناتج القومي للفرد. ثانيا، نظرا لأن التفاوت بين ما يلاحظ من معدل استهلاك الفرد لكل شخص ومتوسط إجمالي الناتج القومي لا يرتبط بأكثر من نصف التفاوت في معدل وفيات المواليد ومعدلات تعلم القراءة والكتابة، فإن أمام تدخل السياسة العامة مجال واسع لزيادة فرص تعلم القراءة والكتابة وبقاء المواليد على قيد الحياة حتى مع انخفاض مستويات دخل الفرد. ويمكن أن يسهم ارتفاع مستويات الدخل من خلال نمو اقتصادي أسرع تدعمه سياسات مناسبة للتنمية الاجتماعية، في القضاء على مظاهر الفقر.

الحكم وتقليل الفقر

١٠٧ - إن الحكم الجيد أساسي، ويجب أن تكون الكفاءة والانصاف محور ما تعنى به السياسة العامة إذا كان للنمو أن يحدث بأسرع ما يمكن عمليا وأن يوفر أكبر فائدة ممكنة للفقراء. ويرتبط حسن الحكم بسيادة القانون، والإنصاف ومشاركة الجميع في مجتمع مدني وتوفير الخدمات الأساسية. وعلى الصعيد الوطني تنطوي تنمية الكفاءة على مجموعة من السياسات لإيجاد بيئة مستقرة والحفاظ عليها لتحديث المشاريع وإعطاء دفعة للاستثمار وتصحيح عامل السعر والانحرافات الأخرى للاقتصاد لكفالة إعطاء الإشارات الدقيقة والحوافز للمنتجين والمستهلكين، وحفز التنافس لتنمية كفاية إنتاجية أكبر، وكفالة استخدام جميع موارد المجتمع بالكامل وعلى نحو فعال. وعلى مستوى المجتمع فإن تنفيذ البرامج المتعلقة بالفقر تعتمد، أفضل ما تعتمد، على المؤسسات المحلية للحكم الذاتي والمشاركة المحلية لرفع إنتاجية الفقراء وأحوالهم المادية. وقد تكون البرامج التي تدار بواسطة بيروقراطية مركزية وبعيدة غير منسقة، غير حساسة بالنسبة للفقراء وغير خاضعة لمحاسبتهم، ذلك أن أكثر من اللازم ينفق على الوسطاء والمقاولين والموظفين والسياسيين. ويمكن لتفويض سلطة اتخاذ القرارات للمجتمع المحلي أن يركز المسؤولية بين من هم أكثر تأثرا بالقرارات التي تتخذ ويحسن المعلومات عن أفضل الطرق لتنفيذ الخدمات العامة. كما أن الرصد وإنفاذ الجزاءات الاجتماعية المحلية بواسطة القرناء يحسن عملية المحاسبة ويوجد الحوافز للإبقاء على نوعية البرامج المخصصة للفقراء وفعاليتها من حيث التكلفة.

٧ - الاستثمار في رأس المال البشري

١٠٨ - إن هدف التنمية المحوري هو تعزيز الموارد البشرية: تحسين تعليم القوة العاملة وصحتها وانتاجيتها وإزالة الحواجز التي تحول دون قيام الرجال والنساء بتطوير ما لديهم من قدرات وما يتلقونه من تدريب تطويرا كاملا. ويدعم ما يحققه السكان غير الأميين من فوائد اقتصادية واجتماعية النمو الاقتصادي من خلال ما له من آثار على الانتاجية ويعزز رفاه المجتمع من خلال وجود سكان واعين ومتسامحين. ولا يمكن قياس ما يتحمله المجتمع من تكلفة جراء الأمراض والوفيات المبكرة، التي يمكن منع حدوثها، من الوجهة الاقتصادية فحسب - رغم ارتفاع التكلفة الاقتصادية وحدها - بل ينظر اليها أيضا من حيث المعاناة والألم والحزن. وبالمثل، عندما لا تتقاسم جميع الجماعات بشكل متكافئ الفرص التي تتيحها الحياة، فإن أولئك المعرضين للتمييز - وهم عادة أفقر شرائح المجتمع - ليسوا وحدهم الذين يتحملون التكاليف في صورة معدلات بطالة أعلى ودخل أقل بل إن المجتمع بأسره يتضرر من الخسارة في القدرة البشرية والعداوات التي يخلقها عدم تكافؤ الفرص. إذ ليس من المستطاع تحقيق النمو الاقتصادي أو الحد من الفقر بدون أن ينال أفراد قسطا أكبر من التعليم، وأن يتمتعوا بصحة طيبة وأن يتفاعلوا على أساس المساواة. ولهذا السبب فإن السياسات الموجهة نحو تعزيز الموارد البشرية هي مفتاح النمو الاقتصادي والحد من الفقر على السواء.

١٠٩ - الاستثمار في البشر. ينبغي أن يسلم، في الجهود المبذولة لتقوية موارد الفقراء البشرية بأن الفقراء الذين يعيشون في حالة فقر مطلق، على عكس غير الفقراء، محصورون في وضع يترابط فيه النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. فالعلاقة المتشابكة القوية بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية تبرز الحلقة المفرغة التي يولد فيها النمو المنخفض نموا منخفضا والفقر فقرا. والفقراء الذي يعيشون في حالة فقر مطلق هم، تعريفا، أولئك الذين يتعيشون على دخول ضئيلة جدا. وتستتبع الدخول المنخفضة قدرة محدودة على التوفير والاستثمار، ووسائل محدودة في الحصول على الخدمات الصحية ومن ثم ارتفاع درجة تعرض الأشخاص للمرض، وقيود على إمكانية التحرك بين الوظائف والمواقع؛ وقدرة محدودة على الحصول على التعليم، والمعلومات والتدريب. ولا يستطيع الآباء الفقراء تزويد أبنائهم بفرص تتيح لهم قدرا أفضل من الصحة والتعليم تحسينا لمستقبلهم. ومن شأن افتقاد الدافع والأمل والحافز أن يخلق أمام النمو حاجزا ماثلا لا يقل حقيقة عن افتقاد الوسائل المالية. ونظرا لأن الفقراء يفتقدون الخصائص الاجتماعية الضرورية للخروج من الفقر، فإن تركة الفقر غالبا ما تنتقل من جيل الى جيل. ويحتاج الفقراء، للخروج من الفقر، ليس فقط الى زيادة الفرص التي تتيحها زيادة النمو الاقتصادي ولكن أيضا إلى تعزيز القدرة على الاستفادة من الفرص التي تخلقها زيادة سرعة نمو. الاقتصاد ويستلزم ذلك مجموعة واسعة من السياسات وجهودا متضافرة تتواصل على مدى سنوات عديدة.

١١٠ - ويتعين أن تتركز سياسات الحد من الفقر الموجهة نحو الشباب القادرين جسديا ومن هم في سن العمل من الأفراد، على رفع انتاجيتهم من خلال الاستثمار في رأس المال البشري والمادي مما يؤدي الى رفع مستويات الناتج والدخل. وقد أثبتت الوقائع الصلة بين التعليم والقدرة على الكسب، ولذلك فإن البرامج

الموجهة نحو تعزيز فرص التعلم المتاحة للفقراء أساسية في رفع دخول أولئك الواقعين في حبائل الفقر. وينبغي أن تكون لهذه البرامج ثلاث أهداف رئيسية: إعداد غير المهرة لوظائف أفضل، وزياة الإمداد من المهارات النادرة والنهوض بمستوى تدريب الفقراء، وتحسين اشتغال أسواق العمالة. كذلك، تظهر التباينات الصارخة بين الحالة الصحية للفقراء وغير الفقراء، فضلا عن عدم التكافؤ الكامن فيها، الحاجة الى تحسين ما للشباب والفقراء العاملين من خصائص صحية وذلك من أجل زيادة قدرتهم على المشاركة في النشاط الإنتاجي.

١١١ - ويجب إكمال الاستثمار في رأس المال البشري بالاستثمار في رأس المال المادي المكمل له. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي تردي المرافق وعدم كفاءة المدرسين والعاملين الصحيين الى تخفيض قيمة التعليم والفوائد المستقاة من الرعاية الصحية. ولكي يستفيد الفقراء استفادة تامة من المستوى الأفضل للتعليم والرعاية الصحية، قد يكون من الضروري بذل جهد كبير للنهوض بمستوى المدارس والعيادات من حيث منشآتها والعاملين فيها؛ وبالمثل، قد يتعين دعم برامج تحسين التعليم والرعاية الصحية من خلال مجموعة متنوعة من الخدمات المجتمعية مثل تحسين المرافق الصحية والطرق والرصيد من المساكن الخاصة.

١١٢ - ومن الضروري معرفة الظروف التي يعيش فيها الفقراء، وخصائصهم الديموغرافية وسماتهم الاجتماعية، وأماكن إقامتهم، إذا ما أريد صياغة سياسة سليمة للحد من الفقر. بيد أن المعلومات عن الفقراء الذين يعيشون في حالة فقر مطلق متفاوتة النوعية. وإذا ما أريد تكييف برامج وسياسات محاربة الفقر مع احتياجات مختلف شرائح الفقراء، فثمة حاجة لمعرفة المزيد عن عدد هذه الشرائح وخصائصها. لهذا السبب يتركز مجموع ما يكتب عن الفقر على تحديد خصائص الفقراء التي تميزهم عن غير الفقراء وتؤثر على تصميم برامج التنمية الاجتماعية التي تستهدف الاحتياجات الخاصة لمختلف المجموعات الفقيرة.

ملامح الموارد البشرية للفقراء والحد من الفقر[٤٦]

١١٣ - يعكس الفقراء، من الناحية الديموغرافية خصائص اجتماعية تختلف عن خصائص غير الفقراء وتقلل من فرص تطورهم. إذ يجنح الفقراء الى الانتماء الى أسر معيشية أكبر وينجبون عددا من الأطفال أكبر مما ينجبه غير الفقراء، مما يبدو معه أن الأطفال أكثر احتمالا من البالغين في أن يصبحوا فقراء. وتتسم الأسر المعيشية ذات الاستهلاك أو الدخل المنخفض للفرد، بصورة نموذجية، بأن أفرادها أصغر عمرا وأكثر احتمالا لأن يموتوا في عمر مبكر. وفي البلدان النامية تزيد وفيات الرضع والأطفال زيادة حادة مع الفقر. وتفضي وفيات الرضع والأطفال المرتفعة بين الفقراء الى الزواج المبكر وإنجاب عدد أكبر من المواليد لتحقيق أسرة متكاملة العدد. وتلقى الخصوبة المرتفعة التشجيع أيضا نتيجة الحاجة الى الدعم من الأبناء عند الشيخوخة والحاجة الى يد عاملة اضافية للعمل في الأسر المعيشية وفي المزارع. وتنحو هذه العوامل نحو تخفيض متوسط الدخل الفردي، وتعوق تراكم رأس المال المادي والبشري وتفضي الى تفتيت المساحات الزراعية وتقليل الموارد الأرضية مقارنة بغير الفقراء وينبغي أن تعالج أي استراتيجية من استراتيجيات الحد من الفقر هذه القضايا السكانية.

١١٤ - أما الصورة من حيث نوع الجنس، فتدل عدة دراسات حديثة العهد على أن عدد النساء لا يبدو زائدا عن اللزوم في الأسر المعيشية القليلة الاستهلاك كذلك لم تتوصل هذه الدراسات الى أن الأسر المعيشية التي ترأسها نساء أكثر احتمالا لأن تكون فقيرة. وقد يكون أحد أسباب ذلك سمة التفشي التي يتسم بها الفقر الجماعي في بعض البلدان النامية، الذي يحيق، ببساطة، بقطاع كبير من مجموع السكان. ومن ناحية أخرى، توصلت دراسة رئيسية أجراها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية الى أن عدد النساء كبير بين الفقراء القرويين في ١١٤ بلدا ناميا[٤٥]. وبالاستناد الى بيانات الصندوق قدرت منظمة العمل الدولية أن عدد القرويات اللاتي يعشن تحت خط الفقر في بلدهن أكبر كثيرا، وأن هذا العدد يرتفع بشكل أسرع من عدد الرجال، مما يدل على أن هناك ارتفاعا نسبيا في عدد الأسر المعيشية الفقيرة التي ترأسها نساء[٤٦]. ونظرا لأن الاحصاءات الوطنية نادرا ما تقدم تعدادا للرجال والنساء الذين يعيشون في حالة فقر، فإن مسألة تأنيث الفقر في البلدان النامية تستلزم مزيدا من الدراسة.

١١٥ - وحتى إذا لم يكن عدد النساء زائدا عن اللزوم بين الفقراء، فإن الفقر له، مع ذلك، أثر على النساء بشكل غير متناسب، بسبب دورهن المزدوج كَيَد عاملة في المنزل وفي سوق العمل. ذلك أن النساء الفقيرات يتحملن في البلدان النامية عبء العمل داخل الأسرة المعيشية وخارجها. إذ يقمن بتحضير وجبات الطعام والعناية بالأطفال داخل المنزل؛ وجمع حطب الوقود، وحمل الماء، والزراعة، والعناية بالمحاصيل وجنيها ورعاية الحيوانات في المساحة الزراعية التابعة للأسرة؛ والعمل خارج المنزل، الذي غالبا ما يكون لساعات طوال مقابل أجور زهيدة باعتبار أن ذلك هو الوسيلة الوحيدة لبقاء أسرهن. وثمة دليل على أنه كلما ازداد الفقر حدة، إلا لدى الفقراء المدقعين، ارتفعت معدلات مشاركة النساء من أعمار محددة في القوى العاملة ارتفاعا حادا مع انخفاض الدخل بينما ترتفع نسبة الفتيات الى البالغات. وفي سوق العمالة غالبا ما تحال الفقيرات الى العمل في قطاع الزراعة أو في القطاعات غير الرسمية، التي يكون فيها العمل شاقا وساعات العمل طويلة والأجور زهيدة. ونظرا للمسؤوليات المنزلية التي تضطلع بها الفقيرات فإن لديهن فرصة أقل للإفلات من حبائل الفقر، حيث تقلل التزاماتهن تجاه أسرهن من قدرتهن على الحركة. وغالبا ما يتعين على الأخوات الأكبر سنا أن يقمن برعاية إخوتهن وأخواتهن الأصغر عمرا بدلا من الذهاب الى المدارس، مما يضع النساء من جيل لآخر في دورة لا نهاية لها من التعليم المنخفض المستوى والوظائف المنخفضة الأجر. وغالبا ما يمنعهن أيضا التمييز الثقافي في التعليم والتعيين بالوظائف وحقوق الملكية من الاستفادة من الفرص المتاحة للرجال[٤٧]. وأخيرا، تواجه الأرامل (والنساء عموما) في بعض الثقافات التمييز في العمالة وفي المنزل، مما يؤدي الى ارتفاع خطر الوقوع في الفقر[٤٨]. وإذا ما أريد النجاح للسياسات الرامية الى القضاء على الفقر المطلق، يتعين بذل جهود خاصة لتحسين تعليم المرأة وفرص العمالة المتاحة لها ومركزها.

١١٦ - أما من حيث رأس المال البشري للفقراء فهم يفتقرون الى الاستثمارات المقدمة والمتاحة لغير الفقراء. ويشمل رأس المال البشري التعليم، والخبرة العملية، واللياقة البدنية وقوة التحمل، وغير ذلك من الخصائص التي تجعل البشر منتجين ومعتمدين على الذات. فالعلاقة بين رأس المال البشري والفقر علاقة معقدة، يأخذ فيها الافتقار الى رأس المال البشري أشكالا شتى - الأمية، والافتقار الى المهارات المدرة

للدخل، وسوء التغذية والاعتلال الصحي اللذان يؤثران على قدرة التحمل - مما يقلل من القدرة على الاستثمار في رأس المال البشري. وعلاوة على ذلك، يستغرق تكوين رأس المال البشري وقتا، من حيث الوقت الضروري لتوفير ما يلزم من هياكل أساسية ومدخلات ومن حيث الوقت الضروري لتلقي التعليم الأساسي وتعلم مهارات جديدة.

١١٧ - ونظرا لاعتماد الفقراء الذين يعيشون في حالة فقر مطلق اعتمادا شديدا على العمل الذي لا يستلزم مهارات، فإن تحسين المهارات والمعرفة يمكن أن يسهم اسهاما، كبيرا جدا في النمو والحد من الفقر لأن التدريب والتعليم يعودان بالنفع ليس فقط على الشخص الذي يتلقاهما وإنما على المجتمع بأسره. إذ يقدم التعليم بالنسبة للفرد مكافآت ملموسة يجنيها من زيادة الانتاجية والعمل في وظائف أعلى أجرا ومكافآت غير ملموسة يجنيها من القدرة على العيش بصورة أفضل في كل منحى من مناحي الحياة. وبعض هذه المنافع استهلاكي في طبيعتها وتسهم على الفور في تحسين أحوال المعيشة بينما يمثل البعض الآخر "استثمارا في رأس المال البشري" ويؤدي، على غرار الاستثمار في الآلات والمعدات، الى منافع تتراكم على مدى السنين. وبالنسبة للمجتمع ككل، يوفر التعليم أساسا من المواطنين الأكثر اطلاعا وفعالية ويشكل أهم قوة وتدفع النمو الاقتصادي. وينحو التعليم الرسمي أيضا نحو زيادة الاحتكاك الثقافي بين مختلف الجماعات في المجتمع، وتشجيع روح التعاون والمشاركة، وتحقيق تكافؤ الفرص داخل المجتمع.

١١٨ - وإسهام التعليم في زيادة انتاجية اليد العاملة والحد من الفقر أمر مسلم به وموثق منذ أمد طويل[٤٩]. وتؤيد بحوث أجريت مؤخرا الاستنتاج الذي مؤداه أن التعليم يمكن أن يقدم إسهاما كبيرا في الحد من الفقر المطلق في البلدان النامية. فالمزارعون غير الأميين الذين تلقوا على الأقل تعليم المرحلة الابتدائية هم، وفقا لإحدى الدراسات، أكثر انتاجية وأكثر استجابة للتكنولوجيات الزراعية الجديدة من المزارعين الأميين، ويحسن التعليم إمكانية إفلاتهم من قبضة الفقر[٥٢]. ومن المعتقد أن الحرفيين والميكانيكيين الذين يستطيعون القراءة والكتابة هم أقدر على مواكبة التكنولوجيات المتغيرة في مجالات عملهم. وفي دراسات أخرى قائمة على أدلة جمعت عن عدة قطاعات من الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية ومن مجموعات بيانات دولية، لوحظ وجود صلات قوية بين الصحة والتعليم في منطقة ما أو بلد ما وما تحققه تلك المنطقة أو ذاك البلد بعد ذلك من النمو والحد من الفقر، خصوصا حيثما تتاح للمرأة فرصة الحصول على التعليم الابتدائي وحيثما تنهي ذلك التعليم[٥١]. وتؤكد أيضا المقارنات داخل البلد الواحد بين الأفراد الذين يتلقون التعليم وأولئك الذين لا يتلقونه أن الحد من الفقر من خلال التعليم فعال من حيث التكاليف. بيد أن بعض مجموعات هذه البيانات تدل أيضا على تناقص المردود. وعلاوة على ذلك، تبدو منافع تلقي التعليم الابتدائي لسنوات قليلة فقط ضئيلة. وحسب هذه الدراسات، تؤدي زيادة نسبة الموارد التعليمية المخصصة للتعليم الأساسي والابتدائي ولأفقر الجماعات أو المناطق في بلد ما الى الحد من الفقر ولكن يتعين النظر أيضا في توفير مكملات تشمل مختلف مستويات التعليم. وتعتمد أيضا قدرة الفقراء على الاستفادة على مدى توافر فرص بالقرب منهم تتيح استخدام القدرات المكتسبة[٥٢]. وتؤيد العلاقة المتبادلة القوية بين التحصيل الدراسي والحد من الفقر الاستنتاج الذي مؤداه أنه ينبغي تركيز استراتيجيات الحد

من الفقر على الحد من تفشي الأمية، خصوصا بين النساء، وتحسين نوعية الفرص التعليمية واتجاهها، خصوصا فيما يتعلق بعلاقتها باحتياجات سوق العمل.

١١٩ - ويتحمل من يعيشون في حالة فقر، من الناحية الصحية، عبئا أكبر من حيث الاعتلال والمرض ولكن نظرا لأن النظم الصحية تميل الى كونها نظما صحية كبيرة في الحضر فإن الذين يعيشون في حالة فقر مطلق نادرا ما يتمكنون من الوصول اليها حيث يقطن معظمهم في المناطق الريفية. ويتصل بالفقر أيضا سوء التغذية، خصوصا بين الأطفال، ومشاكل الأمن الغذائي. ويؤدي افتقاد الخدمات الصحية الكافية وجوانب النقص في الأغذية المولدة للطاقة وفي البروتينات الى تقليل انتاجية الفقراء وإعاقة قدرة الأطفال الفقراء على التعلم.

١٢٠ - وفي النهاية تجدر ملاحظة أنه عند العمل على تحسين الجانب الصحي للفقرا فإن زيادة الأمن الغذائي تشكل أمرا أساسيا في الخروج من الحلقة المفرغة المتمثلة في الفقر وسوء التغذية. وفي المناطق الريفية، يستلزم ذلك اتخاذ تدابير لتشجيع زراعة الكفاف ورفع العائدات التي يحصل عليها المزارعون من تسويق المحاصيل عن طريق خلق بيئة من السياسات تشجع على زيادة انتاج الغذاء من خلال ترتيبات تكفل حيازة الأراضي وسياسات ملائمة للتسعير والحوافز. وسيؤدي ذلك أيضا الى توفير هياكل أساسية أفضل، خصوصا الطرق الفرعية وشبكات الري الصغيرة، وتحسين امكانية الحصول على الائتمان والمدخلات، وخدمات البحوث والارشاد والتسويق الزراعي. ويجب أن تتصدى تدابير الأمن الغذائي للأسر المعيشية، في غالبية البلدان النامية، التي تشكل النساء فيها ما يزيد على ٨٠ في المائة من منتجي الغذاء، لما تتعرض له المرأة من تمييز مؤسسي في مساعيها للوصول الى الأراضي والائتمان والتعليم والتكنولوجيا.

١٢١ - وفيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية عموما، تشير بعض الدراسات الى أن تحقيق فوائد من الانفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأولية مثل التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأساسية يكون عادة لصالح الفقراء الى حد ما، ربما لأن غير الفقراء غالبا ما يتجهون الى القطاع الخاص للحصول على التعليم الابتدائي والرعاية الصحية ولأن هناك نزعة لدى الفقراء الى أن تكون لهم أسر أكبر وعدد أكبر من المعالين. وتوزيع الفوائد المجتناة من التعليم العالي والرعاية الطبية الثلاثية هو في تراجع أكبر بكثير. وبالمثل، فقد تسفر الممارسة المعمول بها في كثير من البلدان والمتمثلة في فرض أسعار منخفضة مقابل الخدمات الاجتماعية بغض النظر عن التكلفة عن حصول غير الفقراء على إعانات أكبر من الإعانات التي يتلقاها الفقراء. وفي هذه الحالات، يمكن أن يسفر فرض رسوم انتقائية على مستخدمي الخدمات الصحية الأساسية، مع منح استثناءات للفقراء جدا، عن تشجيع كل من الكفاءة والمساواة.

١٢٢ - ويشير مجموع ما كتب عن الفقر الى أن توسيع القطاع الاجتماعي يتعين أن يرافقه التسليم بأن التنمية الاجتماعية للفقراء لا يمكن أن تتم إلا عند تحويل الأولويات وتغيير تنظيم الخدمات الاجتماعية وتمويلها لتشمل تغطية أوسع لأفقر شرائح السكان. كما أن تطوير الهياكل الأساسية المادية اللازمة - الطرق

والمدارس، والمرافق الصحية، وعيادات الصحة الأولية - دعما لإعادة توجيه الاستثمارات الاجتماعية، ينبغي اعتباره أيضا أولوية عليا، خصوصا من خلال برامج الاستثمار العام والخاص التي تستهدف تلك المناطق (المناطق الريفية والجيوب الحضرية) ولصالح الجماعات (وهي عادة الأقليات والمحرومون) الأكثر تعرضا للفقر.

٣ - استهداف الفقر حيثما تركز

١٢٣ - نظرا لأن تدابير السياسات العامة قد تخفق في توفير المساعدة المحددة الهدف اللازمة للتعامل مع احتياجات الفقراء، فإن ثمة حاجة لتدابير اضافية للتخفيف من حدة سوء التغذية وغيرها من الاحتياجات الفورية ولتحسين قدرة الفقراء على انتشال أنفسهم من الفقر. ويستلزم استهداف الفقر حيثما تركز معرفة مكان إقامة الفقراء وتصميم سياسات ملائمة للبيئة التي يعيشيون فيها.

توزيع الفقراء داخل البلد الواحد[٥٣]

١٢٤ - إن المعلومات عن توزيع الفقراء بين الريف والمدن في البلدان النامية - ومن ثم الأولوية الواجب توجيهها الى المناطق الريفية والحضرية عند تصميم برامج الحد من الفقر - محدودة جدا. وتوضح البيانات المتاحة أن الفقراء، رغم أنهم أقل ظهورا في المناطق الحضرية، موجودون بشكل غير متناسب في المناطق الريفية حيث يعملون أساسا في الأنشطة الزراعية وما يرتبط بها من أنشطة. ويعكس تركز الفقـراء في المناطق الريفية كلا من ارتفاع نصيب الريف من مجموع السكان في معظم البلدان النامية وما يبدو أنه ارتفاع عدد حالات الفقر في المناطق الريفية.

١٢٥ - وتصعب المقارنة بين معدلات الفقر في الريف والحضر لعدة أسباب. ففي حين تتجه أنماط الاستيطان في البلدان النامية نحو تركز غالبية السكان في أماكن إما حضرية صرفة أو ريفية صرفة، فإن مصطلحي الحضر والريف لا يستخدمان بصورة ثابتة في مختلف الدراسات أو داخل مختلف البلدان. وتبرز مشكلة أخرى عند مقارنة الفقر بين المناطق الحضرية والريفية بسبب الفروق في تكلفة المعيشة بين مختلف الأماكن مما ينتج عنه وضع خطوط الفقر في الحضر في مستوى حقيقي أعلى من خطوط الفقر في الريف. ورغم مشاكل القياس هذه، توضح بيانات الاستهلاك أو الدخل للفرد، التي تأخذ في الاعتبار الفروق في الأسعار بين الريف والحضر بالنسبة لعدة بلدان في الثمانينات، اختلافا كبيرا في نسب الفقر في الريف الى الفقر في الحضر ويتجاوز جميعها نسبة ١. ويوحي ذلك بقوة بأن حالات الفقر أعلى كثيرا في المناطق الريفية[٥٤]. واتساقا مع ارتفاع حالات الفقر في الريف، فقد اتضح أن حالات الفقر أقل في المدن الكبيرة منها في غيرها من المناطق الحضرية في بعض البلدان (إندونيسيا وتونس وكوت ديفوار).

١٢٦ - ويتسبب ارتفاع حالات انتشار الفقر في المناطق الريفية في ظهور عدة مشاكل: ونظرا لأن متوسط الدخول منخفض جدا، فإن المجتمعات الريفية تجد صعوبة في الاستثمار في المدارس وغيرها من المرافق العامة، وتتسبب الدخول المنخفضة وسوء المرافق في أن يهاجر غالبا الى المدن أكثر الأفراد مغامرة

وإنتاجا، مخلفين وراءهم الشرائح السكانية الأقل قدرة على الحصول على عمل والأقل مهارة وتعليما وأكبر هذه الشرائح وأصغرها عمرا. وبالاضافة الى التنرع الثنائي بين الريف والحضر، يلاحظ أيضا وجود تباينات إقليمية حادة في نسب انتشار الفقر. ففي إندونيسيا، على سبيل المثال، قدرت نسبة حالات انتشار الفقر في الريف الى حالات الفقر في الحضر عام ١٩٩٠ بـ ٢,٢ في حين قدرت نسبة حالات الفقر الأعلى في المناطق الريفية من أي مقاطعة الى حالات الفقر الأقل بـ ٤,٣. وغالبا ما تكون الفروق الإقليمية في حالات انتشار الفقر في الريف مرتبطة ارتباطا وثيقا بمعدلات سقوط المطر والاعتماد على الزراعة. ويوضح استمرار هذه الفروق في حالات انتشار الفقر أن عامل التحرك الإقليمي لا يعادل بشكل واضح خطر التعرض للفقر.

١٢٧ - ويتسم الفقر في الريف بصلته العامة بالزراعة والأرض بينما يكون الفقر في الحضر أكثر اختلافا في عناصره من حيث طريقة توظيف البشر والحصول على الدخل. وهناك اتجاه الى تفسير الفقر في القطاع الريفي بضعف إمكانية الحصول على الأصول المادية (خاصة الأرض)، وقدم التكنولوجيا الزراعية، وافتقاد فرص العمالة خارج المزارع، وعدم كفاية التعليم والرعاية الصحية، أكثر من تفسيره بضروب انحرافات سوق القوى العاملة التي تميز القطاع الحضري. وقد بينت دراسة مقارنة بين سبعة بلدان نامية آسيوية في أواخر الثمانينات أن فقراء الريف يعتمدون على الزراعة أكثر مما يعتمد عليها غير الفقراء في الريف. ولوحظت علاقة مماثلة في غرب افريقيا. وبالمقارنة بغير الفقراء، تعمل نسبة أقل من فقراء الريف في الأنشطة غير الزراعية مثل الخدمات غير الهامة، والتجارة المحلية وشتى أشكال التجارة القليلة العائد والصغيرة الحجم. ومع ذلك يتصل مدى رخائهم بالزراعة لأنها تعتمد على روابط الانتاج والاستهلاك العاجلة والآجلة مع المزارعين.

السياسة الحضرية[٥٥]

١٢٨ - تشهد البلدان النامية نموا سريعا في المدن وانتقال البشر بشكل لا مثيل له من قبل من المناطق الريفية الى المناطق الحضرية. ومع انتشار الحضر بشكل سريع حدث نمو هائل في الأحياء الفقيرة وضواحي الأكواخ التي يقطنها فقراء الحضر. وكما هو الحال في الريف، فإن معظم هذه المستوطنات الجديدة بلا ماء نقي، أو شبكات مجارير، أو كهرباء. وحتى في وسط المناطق الحضرية الأقدم، يعيش الفقراء في مرافق مهترئة وخدمات اجتماعية غير كافية ومعدلات بطالة عالية مما يخلق بيئة غير انسانية وعدائية. ورغم الظروف التي يعيش فيها الفقراء الحضر لا تزال الهجرة الواسعة النطاق من المناطق الريفية الى المناطق الحضرية مستمرة.

١٢٩ - وقد تحقق نجاح كبير في مساعدة فقراء الحضر، خصوصا عن طريق إدخال تحسينات على المساكن والمرافق الصحية والمرافق العامة. ومر نهج السياسات تجاه مشاكل الإسكان في البلدان النامية بثلاث مراحل. ففي المرحلة الأولى (١٩٥٠-١٩٧٥) سعى صانعوا السياسات الى حل مشكلة الفقر في الحضر عن طريق إزالة الأحياء الفقيرة، والتخطيط العمراني وفرض قيود على النزوح مع انشاء المساكن المنخفضة التكلفة. ونتيجة لذلك، تعرض بعض الفقراء للطرد من المناطق الحضرية وتعرض آخرون منهم للمضايقة

التعسفية من قبل سكان المدن المستقرين والسلطات المحلية في الوقت الذي جرى فيه تقديم الإعانات للموظفين الحكوميين والسلطات المحلية. وساعد الباحثون والفعاليون وغيرهم في إنهاء أو على الأقل تخفيف حدة هذه السياسات المعادية للفقراء، التي ثبت عدم فعالية الكثير منها.

١٣٠ - وفي المرحلة الثانية (من أواسط السبعينات الى أواخر الثمانينات) اعترف صانعو السياسات بالفقراء باعتبار أنهم يشكلون وجودا دائما بالحضر وسعوا الى اشراكهم في المشاريع الإنمائية "البشرية المنحى"، مثل تطوير المناطق التي يسكنون فيها. ووصلت هذه الجهود، بما فيها مشاريع المواقع والخدمات والنهوض بالأحياء الفقيرة، الى أفقر شرائح السكان، (رغم أنها نادار ما وصلت الى أقل الفئات دخلا). وجرى التخلي في وقت لاحق عن بعض القيود المفروضة على هذه المشاريع بوصفها تؤدي الى نتائج عكسية. فعلى سبيل المثال، في المخططات المبكرة للنهوض بالمواقع والخدمات، كان المنتفعون بالمواد والقروض يمنعون (وإن كان ذلك بدون فعالية كبيرة) من تشغيل عمال أو تأجير مساكنهم بعد تحسينها. وكان القصد من هذه القيود هو منع المستأجرين أو العمال المؤجرين من تقاسم فوائد مخططات النهوض مع قاطني المساكن، رغم أن المستأجرين أو العمال المبعدين يكونون عادة أفقر من قاطني المساكن أنفسهم[٥٦].

١٣١ - وفي المرحلة الثالثة، التي بدأت في أوائل التسعينات، جرى التركيز على تحسين عملية توفير الخدمات لهذه المناطق التي جرى النهوض بها - والى حد أقل للأحياء الأفقر كثيرا وغير المسجلة - وذلك بصورة رئيسية من خلال تحسين الإدارة المالية واستعادة التكلفة. وقد بذلت جهود لكفالة حقوق الملكية لفقراء الحضر ووضوح هذه الحقوق. وخلال عملية التعلم هذه ذات المراحل الثلاث، ولدت سياسة الإسكان الحضري فوائد كبيرة لفقرا الحضر من حيث تكلفة الوحدة رغم أن من المحتمل أنها لم تصل الى أفقر الفقراء.

١٣٢ - ويعمل معظم فقرا الحضر في القطاع غير النظامي، الذي يعتبر، تقليديا، بأنه يتميز بسهولة الدخول، إليه وقلة الانضمام الى النقابات العمالية فيه، وعدم وجود حد أدنى قانوني للأجر، وضعف معايير السلامة، وانخفاض مدخلات رأس المال المادي، وانخفاض عوائد العمل، وتمثله، بصفة رئيسية، وحدات صغيرة تكون غالبا مشروعات تجارية أسرية وتتخصص بصورة نموذجية في انتاج سلع غير متداولة يستهلكها الفقراء أساسا. وقد تغيرت مؤخرا هذه النظرة تجاه القطاع غير النظامي في ضوء البيانات الجديدة عن تنوع المنتجات والمهارات في هذا القطاع. وغالبا ما توجد تباينات كبيرة في الدخل داخل القطاع غير النظامي، أن يحقق بعض العمال دخلا أعلى بكثير مما يحققه بعض عمال القطاع النظامي. ويركز التفكير الحالي بشأن الفقر الحضري على الخصائص الفردية مثل الملكات البشرية الانتاجية أكثر من تركيزه على إحداث التوازن في الهجرة بغرض أجر ثابت في الحضر. واتساقا مع هذا التركيز، ينظر الى القطاع الحضري غيرالنظامي بشكل متزايد على أنه يمتلك قدرة كبيرة على النمو، رغم أن هذه القدرة يعوقها اخفاقات الأسواق والقيود الحكومية المفرطة والانحياز تجاه القطاع النظامي.

السياسات الريفية

١٣٣ - رغم أهمية الزراعة في البلدان النامية وتركز الفقراء الذين يعيشون في حالة فقر مطلق في الريف، يوجه الإنفاق الحكومي عادة إلى المناطق الحضرية، وداخل هذه المناطق، إلى الأنشطة الصناعية والتجارية. وحيث أن الجزء الأكبر من الفقراء يعيشون في الريف وأن حالات الفقر أكثر في المناطق القروية، يجب توجيه اهتمام أكبر وموارد أكثر نحو التنمية الريفية عموما، ونحو دور الفقراء في القطاع الزراعي بوجه خاص، إذا أريد تحقيق تقدم كبير في الحد من الفقر الريفي في البلدان النامية. وينبغي أن تتركز سياسات القضاء على الفقر في الريف على زيادة حجم المدخلات والعمالة والمخرجات الزراعية وإنتاجيتها وثباتها وتوزيعها، وعلى ما يتصل بالمناطق الريفية من هياكل اجتماعية ومادية.

التدخل المحدد الهدف لتخفيف حدة الفقر

١٣٤ - ما برحت حكومات الكثير من البلدان النامية تستخدم قياسات تستهدف تعزيز المستحقات الغذائية ورفع دخل الفقراء[٥٧]. بيد أنه جرى كجزء من برامج التكيف الهيكلية المنفذة منذ الثمانينات، تخفيض المعونات الغذائية في كثير من البلدان النامية صراحة من خلال مخصصات الميزانية وضمنا من خلال أسعار صرف أعلى من قيمتها عند استيراد الغذاء. وفي كثير من الحالات جرى استبدال المعونات الغذائية غير المحددة الهدف، التي تستأثر بجزء كبير من النفقات الحكومية وغالبا ما تفيد الفقراء وغير الفقراء، بتدخلات محددة الهدف بدرجة أكبر، مثل المعونات الانتقائية، والحصص الغذائية، وقصاصات الأغذية والمكملات الغذائية. وتم الاستهداف على أساس انتقاء أغذية أقل جودة (يستهلك معظمها افتراضا الفقراء)، والمنطقة الجغرافية، ومستوى الدخل، وحالة العمالة، والموسم السنوي، والحضور في عيادات الرعاية الصحية، ورغم هذا التحول في التركيز، فالتجاوزات والتسربات مستمرة، ولا تزال المعلومات المطلوبة لتصميم برامج محددة الهدف والقدرة على إدارتها، غير كافية وفي نهاية المطاف، سيتعين موازنة كفاءة مختلف الأدوات بأهمية المشكلة التي تعالجها ومدى فعالية هذه الأدوات في ضوء الحالة السياسية. وسيؤدي هذا التحليل إلى ضروب شتى من التدخل في مختلف البلدان.

١٣٥ - وتعد مسألة الاستهداف هامة بوجه خاص بالنسبة للمساعدة الغذائية في حالات الطوارئ. ونظرا لأن مساعدة الفقراء الذين يعيشون في حالة فقر مطلق هي مسألة حياة أو موت في أوقات ندرة الأغذية، يتعين أن تكون المساعدة فورية وغير مشروطة. وفي حالات الطوارئ الملحة، يتعين توزيع الأغذية بسرعة على من يعانون المجاعة، ليس لمجرد أسباب إنسانية ولكن أيضا لمنع الزيادات في سعر الأغذية. إذا كثيرا ما يكون ارتفاع أسعار الأغذية - أو ترقب ارتفاع الأسعار - لا عدم توافر الأغذية فعلا، هو السبب في الموت جوعا. ويمكن أن يؤدي التريث قبل معالجة حالة الطوارئ إلى حين تجمع البائسين في المخيمات أو هجرتهم بحثا عن الغذاء، إلى تفشي المرض وإلى الموت[٥٨].

١٣٦ - وبمجرد أن يزول الخطر المحدق، يمكن أن تستهدف البرامج إعادة التعمير والإغاثة الموجهة نحو منع تكرار حدوث حالة الطوارئ. وتأخذ برامج العمالة العامة شكلا من أشكال التدخل التي يمكن أن تحول في الوقت نفسه دون انخفاض إنتاج الأغذية وتوزيعها وتساعد في منع وقوع حالات الطوارئ والكوارث

في المستقبل. ويمكن أن تشمل برامج من هذا القبيل إعادة التزويد بالبذور وصغار الماشية والوقاية من الجفاف عن طريق تحسين إدارة المياه، وفي البلدان التي تؤدي فيها ندرة الهياكل الأساسية إلى تقييد جهود الإغاثة أو زيادة حدة الكارثة، سيكون لبرامج العمالة العامة لإنشاء الطرق وحوائل الأمواج وشبكات الري فوائد إيجابية على المدى الطويل.

٤ - زيادة الفرص المتاحة أمام الفقراء

١٣٧ - يجب أن تذهب الجهود المبذولة للحد من الفقر إلى أبعد من مجرد تعزيز الازدهار عن طريق الإسراع في النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية من خلال توفير الخدمات الاجتماعية، ولا سيما التعليم. فالاستراتيجيات الرامية إلى الحد من الفقر يجب أيضا أن تتضمن البرامج التي تعالج المشاكل الاقتصادية والاجتماعية المحددة التي يعاني منها الفقراء في ظروف كل بلد، بل وفي المجتمعات المحلية والمناطق الريفية التي يتركز فيها الفقراء. ويجب تكييف البرامج الموضوعة التي تستهدف الفقراء لتتصدى للمشاكل المحلية والظروف المحلية، ويجب أن تهدف إلى التغلب على العقبات وتوسع من نطاق الفرص أمام الفقراء في الأماكن التي يعيشون ويعملون فيها.

توفير إمكانية الحصول على ائتمانات

١٣٨ - إن أحد السبل الهامة التي يمكن بها الاستفادة من إمكانيات الفقراء تتمثل في تحسين فرص حصولهم على الائتمانات[٥٩]. ولأن الاحتياجات من المدخلات وتدفقات المخرجات تختلف على مدار السنة، يحتاج الفقراء في المناطق الريفية إلى ائتمانات لتسهيل الاستهلاك والإنتاج. وفي المناطق الحضرية، هناك حاجة إلى الائتمانات لتمويل الأنشطة المتعلقة بالعمل الحر. وتردع تكاليف المعاملات والإنفاذ العالية مقرضي القطاع التجاري والعام عن إقراض الفقراء أو الأشخاص الذين يعيشون في المناطق النائية، مما يترك الفقراء بدون ائتمانات كافية في كثير من البلدان النامية. وفرص الوصول غير الكافية للائتمانات ربما تحول دون استفادة الفقراء من الفرص التي تنطوي على انقضاء فترة أولية تكتسب فيها المعرفة أو على مخاطرة كبيرة. وفي مثل هذه الحالات، ربما يمكن تبرير الائتمانات المدعومة باعتبار أنها وسيلة للتشجيع على التجريب (وخاصة من طرف الفقراء، ومن هم قليلو الثقافة، وهؤلاء الذين يرفضون المخاطرة) كما أنه قد يفضل ذلك على تقديم الإعانات من أجل مدخلات إنتاجية محددة.

١٣٩ - وكانت برامج الائتمانات الموجهة قبل ثلاثين سنة أداة إنمائية رئيسية، وكان يعتقد على نطاق واسع أنه بالوسع مساعدة الفقراء عن طريق ائتمانات ضخمة مدعومة، تقدمها إما المصارف الحكومية أو المصارف الخاصة. غير أنه مع ظهور المشاكل في هذه المخططات، أعيد النظر في فائدتها. وأظهرت التجربة في معظم البلدان أن البرامج الائتمانية الموجهة شجعت رأس المال الكثيف، والاستثمارات التي تستغني عن العمال، وشملت تكاليف إقراض عالية. وبالإضافة إلى ذلك، لم تصل قط كثير من الائتمانات المدعومة من الدولة إلى الفقراء بل استفاد منها بدلا من ذلك العملاء الأثرياء، الذين اقترضوا وكانت الفوائد على القروض دون معدلات السوق، وأعلنوا في كثير من الأحيان عجزهم عن تسديد القروض. ولإنقاذ

الوكالات والمصارف من الإفلاس اضطرت المصارف المركزية إلى توسيع نطاق الائتمانات، مما جعل التضخم يتفاقم. وتؤدي هذه الإجراءات إلى هروب المدخرين والمقرضين على الصعيد الخاص نتيجة تقديم الدعم المالي لمنافسيهم. والمأزق الأساسي الذي يواجهه سوق الائتمانات في البلدان النامية الفقيرة هو أن الوكالات الخارجية (بما في ذلك المصارف الحكومية) تفتقر إلى المعلومات الكافية بشأن المقترضين، ومن ثم تصر على شروط لا يستوفيها كثير من الفقراء. غير أنه حيث لا تتوفر برامج حكومية، لا توجد لدى المقرضين المحليين بصفة عامة سوى أموال محدودة وهم يطلبون أسعار فائدة عالية.

١٤٠ - والنقد المتعلق بالتجربة السابقة بشأن الائتمانات المقدمة إلى الفقراء بالغ في مشاكل النظام وتغاضى عن بعض انجازاته. فكان لتوسيع نطاق الائتمانات الرسمية المقدمة إلى القطاع الريفي في الهند مثلا أثر كبير على النمو الريفي غير الزراعي، ويبدو أنه حقق عائدا اقتصاديا مقبولا. وبسبب تكاليف المعاملات الباهظة، وشروط الرهن، لم تصل القروض المصرفية المقدمة إلى الأسر المعيشية الريفية إلا إلى نسبة ضئيلة من الفقراء، وقدمت إلى الفقراء ائتمانات أقل من الائتمانات التي قدمتها إلى غير الفقراء. غير أنه لم يكن هناك تمييز ضد الفقراء من حيث القروض المقدمة عن كل هكتار، وكان نصيبهم من القروض التعاونية وقروض المصارف الريفية الإقليمية أكبر لكل هكتار من النصيب الذي حصل عليه غير الفقراء. فقد حصل المزارعون الذين يعملون في أقل من هكتارين على ٦٢ في المائة من قروض المصرف التجاري الهندي على الرغم من أنهم لم يزرعوا إلا ٢٦ في المائة من المساحة المتاحة في عام ١٩٨٥. ولأن المصارف عفت عن القروض غير المسددة، لم تشكل هذه القروض تكلفة هائلة للدولة، غير أن مستويات المبالغ المستحقة عن الائتمانات الرسمية تبالغ مبالغة كبيرة في حجم الديون المعدومة.

١٤١ - وهناك "توليفة جديدة"، تستند إلى تحليلات مفصلة أكثر لتجربة المؤسسات المالية في الثمانينات وأوائل التسعينات، تعترف بأن إقراض الفقراء، حتى إذا كان قائما على التنافس، مكلف لا محالة. فتكاليف معاملات كل قرض ثابتة جزئيا، بالنسبة لكل من المقترض والمقرض، ومن ثم تمثل نسبة عالية من القروض الصغيرة التي يحتاج إليها في كثير من الأحيان الفقراء. وتتألف هذه التكاليف من نسبة عالية بصفة خاصة من القروض الصغيرة والتي تبلغ ذروتها موسميا، والموجهة في كثير من الأحيان نحو الاستهلاك، وهي القروض التي يسعى للحصول عليها الفقراء المعوزون. ويواجه المقرضون النظاميون تكاليف أعلى من التكاليف التي يواجهها المقرضون غير النظاميين المحليون للوصول إلى المقترضين من الفقراء المتناثرين في الريف وللتثبت منهم، ورصد القروض المقدمة إليهم. وتواجه المصارف مشاكل أكبر من إنفاذ التسديد في المناطق النائية والمناطق التي يصعب الوصول إليها، لا سيما إذا لم تكن هناك ضمانات إضافية مقبولة، كما هو الحال عادة بالنسبة للمقترضين من الفقراء الذين لا يملكون أراض. ويزيد عدم معرفة الظروف المحلية من التكاليف بالنسبة للمقرضين الرسميين الكبار نتيجة لسوء الاختيار (هؤلاء الذين يعلنون عجزهم عن تسديد القروض هم على الأرجح الذين يسعون للحصول عليها) وللخطر الأخلاقي (هؤلاء الذين يخاطرون أكثر من غيرهم هم الذين يقبلون المخاطرة إذا شارك فيها المقرض). وحتى المقرضون المحليون للأموال يواجهون في كثير من الأحيان تكاليف فرص عالية للحد من هذه المخاطر. ويواجه المقترضون المحليون تغيرا متكافئا أكبر لأن كثيرا من المقترضين في منطقة ما ربما لا يستطيعون في نفس الوقت تسديد

القروض أثناء الفترات الصعبة، لا سيما في المناطق الريفية. وهذا التغير المتكافئ أصغر بكثير بالنسبة للمقرضين الكبار، والمتعددي القطاعات (والمتنوعين جغرافيا).

١٤٢ - ولأن استعمال التأمين والوساطة كبديلين للقروض الصغيرة المقدمة إلى الأفراد أمر مكلف، تحول التأكيد إلى دور الإقراض الجماعي. فيتحمل أفراد المجموعة على نحو مشترك مسؤولية كل فرد عن التسديد. وإذا أعلن أي فرد عجزه عن التسديد فيحرم الأفراد الآخرون من القروض الجماعية في المستقبل، ويفقد الفرد سمعته، ويجد صعوبة في الانضمام إلى مجموعات أخرى. وإن "رصد النظراء" داخل هذه المجموعات يمكن المقرضين من تخفيض تكاليف الإشراف، ومن الحد من خطر الإعسار بشأن القروض الصغيرة دون تحسين شروط الرهن التي تستبعد الفقراء. والجديد في هذا النهج هو الجمع بين القروض المقدمة إلى المجموعات ورصد النظراء مع الوساطة، التي تقوم بها عادة فروع المنظمات غير الحكومية ومع ما ينطوي ذلك على دور إنمائي رئيسي للائتمانات التي تقر بمسألة الأموال المثلية. وقد أظهرت التجربة أن المجموعات الائتمانية تنجح على الأرجح إذا كانت صغيرة، وطوعية، ومتجانسة. وبالطبع، يخلق أيضا تجانس المجموعة مخاطرة اقتصادية، ولكن يمكن الحد أحيانا من هذه المخاطرة عن طريق التأمين على الائتمانات. وبالإضافة إلى ذلك، يثير التغير المتكافئ للأنشطة بين أعضاء المجموعات الصغيرة قلق كل عضو فيما يتعلق بالإعسار المشترك ويخفض تكاليف الرصد المتبادل؛ ويزيد أيضا احتمال الاستفادة بما أن المشورة التي يسديها أفراد المجموعة الآخرون تستند على الأرجح إلى تجربة مماثلة.

١٤٣ - ونظرا لأن حتى الوكالات الائتمانية المدارة على أفضل وجه تتعرض للإعسار، ولأن القروض الصغيرة المقدمة إلى الفقراء تنطوي على تكاليف إنفاذ وتكاليف إدارية عالية بالنسبة لحجم القرض، لا بد أن تكون أسعار فوائد القروض المقدمة إلى الفقراء عالية، غير أن الوساطة المحلية يمكن أن تخفض التكاليف الإدارية بنسبة ١ إلى ٢ في المائة من قيم القروض، كما يمكن للإدارة الفعالة أن تخفض التكاليف بنسبة أخرى قدرها ٣ في المائة، على حد قول "النشاط المصرفي العالمي للمرأة"، وهي منظمة غير حكومية دولية. فالمقترضات - اللاتي يحصلن بصورة دائمة تقريبا على قليل من الائتمانات لأن الممارسات المتعلقة بالإرث تحرم معظمهن من الأرض اللازمة كرهن - يسددن نسبا من قروضهن أعلى بكثير من النسب التي يسددها الرجال.

١٤٤ - وقد ارتبط انضباط التسديد الدقيق بنسب أكبر للائتمانات المقدمة إلى الفقراء (والنساء) وبمبالغ أكبر للائتمانات المتاحة للإقراض على المدى المتوسط. واضطر المقرضون من الموجة الجديدة في كثير من الأحيان إلى التغلب على العقبة الأولية الناشئة عن التسييس السابق لتسديد الديون؛ وهو التصور المتمثل في أن المصارف وغيرها من الوكالات الرائدة تقدم هدايا بدلا من القروض. وبلغت معدلات التسديد عند كثير من المؤسسات الائتمانية شبه الرسمية من الموجة الجديدة نسبة تتراوح بين ٩٠ و ٩٩ في المائة. وفي المقابل، كانت معدلات التسديد عند معظم المقرضين الرسميين الثابتين بالإضافة إلى التعاونيات التي كانت أقل نجاحا فيما يتعلق بالوصول إلى الفقراء، تتراوح فقط بين ٥٠ و ٧٥ في المائة.

١٤٥ - ويشير الاستعراض الأخير للخبرة المكتسبة فيما يتعلق بالسياسات والبرامج الائتمانية في شرق آسيا إلى أن للعوامل الاقتصادية والمؤسسية أهمية في وضع برامج السياسات الائتمانية الموجهة الناجحة[٦٠]. وتتضمن العوامل الاقتصادية استقرار الاقتصاد الكلي، والبيئة المحلية التنافسية، والتوجه نحو الصادرات، والتنسيق الفعال لمجموعة من السياسات التي تنطوي على تعزيز النمو والحد من الفقر. وتتضمن العوامل المؤسسية نظم الرصد الفعالة، والترتيبات التنسيقية، وقدرة الوكالات الحكومية على ضمان الامتثال. وتشير الخبرة الآسيوية في مجال الائتمانات إلى أن البرامج الائتمانية ينبغي أن تكون صغيرة، ومركزة تركيزا ضيقا، ومحدودة المدة؛ وينبغي أن تكون الإعانات المالية قليلة (لتقليل تشويه الحوافز إلى أدنى حد)؛ وينبغي تمويل البرامج الائتمانية بأرصدة على المدى البعيد (لمنع التضخم وعدم استقرار الاقتصاد الكلي) من خلال مؤسسات مالية ذات رسملة جيدة وقدرة إدارية، على أن تدار هذه المؤسسات إدارة تتسم بالاحتراف.

إصلاح الأراضي

١٤٦ - وهناك طريقة هامة أخرى يمكن بها تعزيز الفرص وتتمثل في إعادة توزيع الأصول المتاحة على الفقراء. وبما أن الأصول الرئيسية التي يمكن أن تكون متاحة لمن هم في فقر مطلق، وخاصة في المناطق الريفية، هي الحصول على الأرض، ركزت كثير من هذه الجهود على إصلاح الأراضي. وقد ارتبطت حالات إعادة التوزيع الكبيرة للأراضي، مثل تلك الحالات التي تم الاضطلاع بها بعد الحرب العالمية الثانية، بتخفيض سريع للفقر، ولكنها لم تحدث إلا في زمن الاضطرابات السياسية الكبيرة. وقد تباطأ إصلاح الأراضي القائم على إعادة توزيع الأراضي بعد منتصف السبعينات، ولكن سرعته ازدادت مرة أخرى في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، وجنوب أفريقيا، وشمال شرق البرازيل، حيث تتدخل فيه السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية.

١٤٧ - وبالاستناد إلى استعراض ١١ دراسة، يمكن استخلاص نتيجتين بشأن التجربة المتعلقة بإصلاح الأراضي خلال العقود القليلة الماضية. أولا، إن النوع الوحيد لإصلاح الأراضي الذي يخفض على نحو موثوق الفقر ويعزز الفعالية والنمو هو إعادة التوزيع الذي ينقل الأرض من المزارع الكبيرة إلى المزارع الخاصة الصغيرة. والأنواع الأخرى من "إصلاح" الأراضي، بما في ذلك التسجيل القسري لسند الملكية الفردية، والملكية الجماعية، والمزارع الحكومية، ومنع حيازة الأرض، تضر بصورة دائمة تقريبا الفقراء وتخفض من فعالية المزارع. وثانيا، إن تقييم أثر إصلاح الأراضي على الفقر يحتاج إلى تقييم هذه الآثار على مصادر العمالة والدخل، وآثار ذلك على التوزيع، ومبلغ الدخل الصافي الوارد من الأرض، الذي قد يكون له في النهاية أثر ضار على الفقراء[٦١].

١٤٨ - وتظل مسألة إصلاح الأراضي مسألة محورية في المناقشات المتعلقة بتخفيض حدة الفقر لأن معظم الفقراء في آسيا وأفريقيا موجودون في المناطق الريفية بشكل ساحق، وحالة الفقر الريفي مرتبطة ارتباطا قويا بعدم المساواة في حجم الحيازات من المزارع. وبالفعل، يعمل من هم في فقر مطلق على نحو غير متناسب في الأنشطة الزراعية والأنشطة المرتبطة بها، ويسعون في كثير من الأحيان للحصول على بُلغتهم من زراعة محاصيل الكفاف أو من العمل كعمال في المزارع بأجر متدن، وأهم عوامل اللامساواة فيما يتعلق

بالدخل والثروة في المناطق الريفية هو هيكل ملكية الأراضي. ويمكن لإصلاح الأراضي غير القائم على مصادرة الأراضي، عندما يضطلع به بطريقة لا مركزية وبطريقة متجاوبة مع السوق، أن يساهم مساهمة كبيرة في الحد من الفقر، وفي النمو الاقتصادي، بل حتى في إعادة توزيع الدخل. فإنتاجية المزارع الصغيرة الناشئة عن توزيع الأرض توزيعا متكافئا أكثر انتاجية عادة من المزارع الكبيرة، بسبب زيادة كثافة الحصد، وكثافة اليد العاملة.

التدابير المتعلقة بالأشغال العامة

١٤٩ - وهنالك طريقة ثالثة لتعزيز الفرص أمام الفقراء هي إيجاد أعمال عن طريق التدابير المتعلقة بالأشغال العامة، ومعظمها في مجال البناء، وتحسين أو صيانة الهياكل الأساسية العامة[٦٣]. ولبرامج الأشغال العامة عدة مزايا. أولا، تتجه هذه البرامج نحو البحث عن الفقراء الذين يتمتعون بقدرة بدنية. وإذا كانت الأجور المقدمة منخفضة، فلا تجذب هذه المخططات إلا الأشخاص الذين لديهم فرص أخرى قليلة لكسب رزقهم؛ وبذلك يتم تجنب الفساد والنتائج التعسفية للأهداف المباشرة التي يحددها مديرو المشاريع - وإلى حد ما عيوب تحديد أهداف غير مباشرة موجهة أو مؤشرة لمجموعات أو مجالات يُعتقد أن فيها حالات كثيرة من الفقر والفقر الشديد[٦٤]. وثانيا، توفر برامج الأشغال العامة الفرصة للتدريب وإزالة الحواجز لإيجاد عمل. ويمكن للتدريب أثناء العمل عن طريق الأشغال العامة أن يسهل العمالة المحتملة في القطاع الخاص والدخول العالية؛ ويمكن أن توفر الأعمال في مجال الأشغال العامة أيضا الخبرة في القطاع النظامي، مع توفر المشورة والتدريب من أجل زيادة إنتاجية المشاركين، لا سيما العمال الشباب. ومعايير التوظيف الاعتباطية وممارسات العمالة العرفية في القطاع الخاص تحد في كثير من الأحيان من فرص العمل أمام الفقراء، وتستطيع العمالة في مجال الأشغال العامة أن تكيف المعايير وتعيد تشكيل أنماط العمل إلى أن يصبح مستوى مهارات العمال وخبرتهم متكافئا مع معايير القطاع الخاص. وثالثا، ترفع برامج الأشغال العامة، من خلال الأثر المضاعف، مستوى الدخل في الاقتصاد المحلي ككل، ويؤثر هذا بصورة غير مباشرة في الفقراء الذين لا يشاركون في هذه المخططات.

١٥٠ - تباينت نتائج العمالة بالنسبة للفقراء في مجال الهياكل الأساسية العامة. وعلى الرغم من أن المخططات الأولى كانت غير فعالة إلى حد بعيد، خلقت البرامج المنفذة منذ حوالي عام ١٩٨٠ فرص عمل كثيرة للفقراء وعززت دخلهم على المدى القريب. غير أن أثر ذلك على الفقر، على المدى البعيد، كان صغيرا. ويجب أن تكمل هذه البرامج بأنواع أخرى من البرامج وبما لسياسات الاقتصاد الكلي من أثر على الحد من الفقر، ذلك أن هذه السياسات تعزز النمو الاقتصادي القوي.

١٥١ - ولكي تكون برامج العمالة في الأشغال العامة ناجحة يجب أن توظف عددا كافيا من الأشخاص لكي تصبح حصتها من القوة العاملة كبيرة. فصندوق التأمينات الاجتماعية في بوليفيا مثلا وظف ٣ في المائة من القوى العاملة في منتصف عام ١٩٨٧. ووظفت برامج الأشغال العامة في شيلي ٦ في المائة من القوى العاملة في عام ١٩٧٦ و ١٣ في المائة في عام ١٩٨٣ (بتكلفة لا تتجاوز ١,٤ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٨٣ مما يشير إلى متوسط أجور منخفض جدا وتحديد أهداف ذاتية بنجاح). وفي هندوراس، وظفت

مشاريع الأشغال العامة حوالي ٥ في المائة من القوى العاملة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٣، وكان هذا كافيا لكي تنخفض البطالة بنسبة ٢٠ في المائة. وفي الرأس الأخضر في عام ١٩٨٣، وفي بوتسوانا في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٦، عمل حوالي ٢٥ إلى ٣٠ في المائة من القوة العاملة في الأشغال العامة التي تتطلب يدا عاملة كثيفة؛ ويبدو أن الدخل المتولد من هذه المشاريع منع زيادة الوفيات على الرغم من الجفاف الطويل والشديد. وأكبر برنامجين من حيث عدد العمال ومدة العمل هما برنامج الغذاء مقابل العمل في بنغلاديش، وبرنامج الغذاء مقابل العمل في الهند، ويستند البرنامجان الآن إلى حد بعيد على الدفع نقدا. ويبدو أن مخطط الضمان الوظيفي في ماهاراشترا (الهند) خفض البطالة الريفية بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٣٥ في المائة؛ وفي القرى المستخدمة كعينات تبين أن نصف الوظائف بأجر تقريبا نشأت عن المخطط، الأمر الذي يكلف حوالي ١٠ إلى ١٤ في المائة من ميزانية الولاية. وفي الهند ككل، خلقت مخططات العمالة الرئيسية حوالي ٢,٢ مليون سنة من العمل الذي يعادل العمل المتفرغ، والأغلبية العظمى منها في المناطق الريفية. وعلى الرغم من أن عدد فرص العمل المتاحة كان كبيرا، فإن أقل من ٢ في المائة من القوى العاملة الريفية في الهند كانت تعمل في مخططات الأشغال العامة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تمثل جميع فرص العمل التي أتاحتها برامج الأشغال العامة وظائف إضافية لأن معدلات الأجور المنخفضة شجعت الموظفين المحليين على استخدام هذه البرامج لأعمال البناء التي كانت ستتم حتى في حالة عدم وجود هذه الوظائف. ومع ذلك، فإن برامج الأشغال العامة في الهند أتاحت عددا كافيا من الوظائف الجديدة بما في ذلك الآثار المضاعفة والآثار الموزعة اللاحقة، مما حد من الفقر بشكل ملحوظ على الأقل على المدى القريب.

١٥٢ - وعلى الرغم من أن برامج الأشغال العامة ساعدت على الحد من الفقر على المدى القريب، فإنها لم تسهل الإفلات الدائم من اسر الفقر - ما لم يكن البرنامج مصمما لتكوين أصول مالية ومادية وبشرية (حساب مدخرات، وأبنية ومعدلات، وهياكل أساسية، ومهارات وتدريب، وصحة) يملكها الفقراء أو لتوفير عمل لهم في المستقبل. وبعض أشكال الهياكل الأساسية القروية، مثل أعمال إدارة الجفاف التي يؤيدها مخطط الضمان الوظيفي لماهاراشترا، يمكن أن تساعد الفقراء بصورة مباشرة عن طريق توفير بعض الحماية ضد خسارة المحاصيل. غير أن المشاريع الأخرى، مثل تحويل موارد مخطط الضمان الوظيفي إلى بناء الطرق بين عام ١٩٨٤ وعام ١٩٩٠ كانت موجهة نحو فائدة سكان الريف الأغنياء. ومخططات العمالة لبناء صفوف في المدارس الأولية (كما هو الحال بالنسبة لبرنامج هارامبي في كينيا في الستينات مثلا) يمكن أن تساعد الفقراء عن طريق زيادة الإنتاجية البشرية. وفي بوليفيا، قدم برنامج يركز على مشاريع صغيرة أساسية في المجال الصحي والتعليمي خدمات اجتماعية - من المرجح أن يستفيد منها بصفة رئيسية الفقراء. وفي هندوراس، يبدو أن الرعاية الصحية والحضور في المدارس الابتدائية ارتفعا بحوالي الربع، نتيجة للمرافق الجديدة التي أنشأتها مشاريع العمالة.

١٥٣ - وينبغي أن يستفيد الفقراء من مشاريع الأشغال العامة. غير أنه إذا لم يستفد منها إلا الفقراء فيحتمل أن يضعف دعم بقية السكان لها أو تضعف مخططات العمالة المكلفة. وبالإضافة إلى ذلك، على حد قول أحد الباحثين، فإن مخططات العمالة تهدف بصفة رئيسية إلى التخفيف من حدة الفقر في الوقت الراهن، وهناك طرق أفضل لإيجاد الأصول[١٥].

١٥٤ - وعلى الرغم من الاتجاه إلى تنفيذ برامج مكافحة الفقر على المستوى المحلي، فالفقر الشامل - لا سيما الفقر المطلق على مستوى كبير - ليس مجرد ظاهرة محلية، ولا تقتصر مشكلة الفقر على المقاطعات التي ينتشر فيها انتشارا أكبر. فربما يعكس الفقر مشاكل وطنية أعمق - توزيع غير عادل للفرص والثروة، وبيئة للاقتصاد الكلي غير ثابتة، وتركة من التوترات الاجتماعية - وهي كلها مشاكل لا تستطيع الجهود المحلية والبرامج المحلية أن تتغلب عليها. ولهذا السبب، يجب أن يُنظر إلى الحد من الفقر على أنه مسؤولية وطنية والتزام محلي. وأخيرا، فإن برامج مكافحة الفقر التي تتيح فرصا للفقراء الذين لديهم قدرة بدنية تستطيع أن تلبي احتياجات الفقراء المسنين أو هؤلاء الذين أصبحوا فقراء بسبب العجز أو المرض، ولا يفتقرون إلى الدخل فحسب بل يفتقرون أيضا إلى أي فرص واقعية تساعدهم على الإنتاج وزيادة دخلهم.

٥ - توفير شبكة أمان للمجموعات المستضعفة

١٥٥ - برامج الفقراء كثيرة ومتنوعة[٦٦]. والأسر كبيرة والوضع الصحي رديء، والأحوال المعيشية غير مؤاتية، وفرص العمل نادرة. والفقراء الذين لا يستطيعون العمل يكونون في كثير من الأحيان معزولين عن أسرهم وأصدقائهم والمجتمع برمته. وبالنسبة للفقراء العاملين، فإن التغييرات نفسها المرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تهدد في كثير من الأحيان رزقهم القليل أصلا. وقد تؤدي خطتي التنمية السريعة وغير المنتظمة إلى جعل "التكيف" مستحيلا، حتى بالنسبة لهؤلاء المستعدين والقادرين على التكيف في ظروف أقل صعوبة. وفي هذه الحالات، فإن شبكات الأمن يمكن أن تساعد على التصدي لمشاكل من يعيشون بصفة دائمة في الفقر أو من يتأثرون بالتغيير بطريقة تمنعهم من أن يصبحوا قادرين على الاستجابة للتحولات والفرص التي توفرها التنمية. والمجموعات المعينة التي ربما تحتاج إلى برامج شبكات الأمان تضم المسنين والمرضى والعاجزين والأسر الممزقة وضحايا التمييز.

الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية

١٥٦ - إن توفير الترتيبات الرسمية لحماية الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية من عدم كفاية الدخل وتغيره وفقدانه، يعتمد على قدرة بلد ما على حماية سكانه عن مختلف التطورات غير المتوقعة من خلال آليات مؤسسية لإعادة توزيع الدخل وآليات لأغراض التأمين. وفي بداية عام ١٩٩٠، كان هناك ١٥٠ بلدا قد أنشأ بشكل ما برنامجا للضمان الاجتماعي. وهناك عدد أقل بكثير من البلدان التي توجد فيها برامج لاستحقاقات المساعدة الاجتماعية[٦٧]، وتختلف برامج الضمان الاجتماعي في البلدان النامية اختلافا كبيرا فيما يتعلق بتغطيتها للسكان، وتحول إمكاناتها المالية عادة دون شمول مشاريعها للفقراء. وتختلف تغطية هذه البرامج اختلافا كبيرا من بلد لآخر. وفي حين أنه يوجد في معظم البلدان نوع ما من البرامج المعنية بالتعويضات الخاصة بإصابات العمل، لا يوفر في الوقت الراهن إلا عدد قليل من البلدان النامية، استحقاقات البطالة للعاملين من سكانها، كما لا توجد فيها مشاريع تغطي المرض أو الأمومة. ولا تشمل معظم البرامج إلا العاملين في القطاع النظامي، حيث تكون القوة العاملة مستقرة. ولا توفر الترتيبات الرسمية الراهنة الحماية لجزء كبير من السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية ويمارسون أنشطة

الكفاف أو يعملون في القطاع غير النظامي في المناطق الريفية أو الحضرية. وكثيرا ما يكون، امتثال أصحاب العمل وغيرهم لأنظمة الضمان الاجتماعي والأنظمة الأخرى ضعيفا، وتكون النفقات الإدارية العامة كبيرة وصرف المستحقات بطيئا، مما يحد من فوائد هذه البرامج، ويعاني الكثير من البرامج من الاختلالات الاكتوارية التي تهدد بقائها على المدى الأبعد[٦٨].

١٥٧ - لقد استحدثت عدة بلدان نامية متوسطة الدخل، معظمها من البلدان المتحضرة في أمريكا اللاتينية، برامج للضمان والتأمين الاجتماعيين تغطي التطورات غير المتوقعة من قبيل البطالة، وحالات متعلقة باستحقاقات إصابة العمل، ومعاشات الشيخوخة، والرعاية الصحية والعجز، واحتياجات الأرامل. وفي بعض البلدان في أمريكا اللاتينية، وأفريقيا الشمالية وجنوب شرق آسيا، وسع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل بعض العمال الزراعيين والناس الذين يعملون في القطاع غير النظامي من قبيل الشغالين بالمنازل وبعض الأفراد الذين يعملون لحسابهم الخاص. وقد أتاحت بلدان أخرى التغطية الطوعية[٦٩]، ولكن في معظم البلدان النامية، ما زالت التغطية ضعيفة كما أنها لا تشمل الفقراء العاملين.

١٥٨ - أينما ينتشر الفقر المطلق وينخفض متوسط مستوى الدخل، لا تتوفر نظم للحماية الاجتماعية وتحويل الدخول ولن يمكن توفرها في المستقبل القريب. وفي هذه البلدان، تكون الأسواق الائتمانية والتأمينية متخلفة كما يتسم سوق العمل بنسبة عالية من العاملين لحسابهم الخاص في أوضاع غير نظامية، ويصعب في هذه البلدان جمع الضرائب. كما أن الطلبات المتنافسة على الأموال المدرجة في الميزانية - لأغراض المصروفات الرأسمالية في مجال إنشاء الهياكل الأساسية والتعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأساسية - تستنفذ الموارد المتاحة. ويتطلب تنفيذ مشاريع الضمان الاجتماعي الرسمية جمع المساهمات بصورة منتظمة، وتسجيل ما جمع منها في الوقت اللازم، واستثمارها بشكل مأمون وانتاجي، كما يتطلب أن يتم كل ذلك بتكلفة معقولة. ويتطلب تنفيذ البرامج تنظيم بالغ التطور فيما يتعلق بجمع الأموال وإدارتها وصرفها، مما يشكل شرطا يتجاوز قدرة العديد من البلدان النامية، وبخاصة أشد هذه البلدان فقرا من حيث الموارد المالية والبشرية والمادية[٧٠].

١٥٩ - ويتاح في كل بلد تقريبا توزيع حصص من الأغذية المنخفضة التكلفة أو المجانية، وخاصة في أوقات الكوارث الطبيعية وفي أعقاب الحروب والكوارث المدنية. وكثيرا ما يدعم المجتمع الدولي، بما في ذلك العديد من المؤسسات غير الحكومية، وكذلك الحكومات المانحة والوكالات الدولية، الجهود الوطنية التي تبذل في هذا المجال.

الأسرة والمجتمع المحلي

١٦٠ - الأسرة هي المصدر غير الرسمي الأساسي للضمان الاجتماعي، وكثيرا ما تكون الوسيلة الوحيدة لتجنب الحرمان البالغ. وللأسرة أهمية خاصة فيما يتعلق بإعالة الأطفال والمسنين والمعوقين. وبالنسبة لجميع الناس، الأسرة هي المصدر الأساسي لإعالة الشباب. فإن الشباب الذي يسعى إلى عمله الأول يعتمد على آبائه وأمهاته أكثر مما يفعل في المراحل اللاحقة من حياته[٧١]، بيد أن الآباء والأمهات الفقراء لا يمكنهم

أن يوفروا لأبنائهم فرصا مماثلة للفرص التي توفر للأطفال في الأسر غير الفقيرة. ويعتمد أكثر من نصف المسنين في العالم على الأسرة فيما يتعلق بتوفير الموارد اللازمة لهم. ولا تزال الأسرة تمثل المصدر الرئيسي لإعالة المعاقين[٧٢].

١٦١ - وفي البلدان النامية، تميل إعالة الناس الذين لا توجد لهم أسر، والذين هم غير قادرين على العمل، وإعالة الأسر المعيشية التي ليس لديها أفراد يكسبون دخلا والأسر المعيشية التي تعاني من أحداث معاكسة لا سيطرة لها عليها، إلى الاستناد إلى ترتيبات الأمن الغذائي على صعيد المجتمع المحلي. والجهود القائمة على المجتمع شائعة أيضا أينما يشارك السكان المحليون في عمل بالغ الخطورة مثلما هو الحال على سبيل المثال، بالنسبة للمجتمعات المحلية التقليدية في مجال صيد الأسماك أو في المناطق الزراعية المعرضة للجفاف. وفي حالات من هذا النوع، تفضي الصلات المشتركة فيما بين السكان المحليين والأخطار المشتركة بينهم إلى نشوء ترتيبات غير رسمية داخل المجتمع المحلي فيما يتعلق بتوفير احتياجات المسنين والأسر الفقيرة التي تكون قد فقدت كل أعضائها من الكبار الذين يكسبون دخلا. وكثيرا ما تستند نظم الدعم هذه على التقاليد الدينية. ويمكن أن يكون التوفير المحلي للاحتياجات فعالا في التعرف على الفقراء وفي توفير احتياجات الأسر المعيشية التي تعاني بصورة مباشرة من حالة شدة، ولكن يمكنها أيضا أن تنهار في أوقات الشدة الحادة. وفضلا عن ذلك، فإن الروابط الأسرية والمحلية قد ضعفت فيما يبدو، مما قد يؤثر سلبا على قدرة الآليات القائمة على المجتمع المحلي على مواجهة الشدائد. ويمكن للجهود الرسمية التي تضطلع بها الدولة أن تقوم بدور هام في مساعدة أكثر الناس تعرضا للفقر وأقلهم قدرة على التغلب عليه، وبخاصة في حالات الصدمات الشديدة التي تهدد أسر معيشية أو مجتمعات محلية بأكملها تعيش على هامش الكفاف.

دعم القطاعين العام والخاص لأكثر الناس ضعفا

١٦٢ - قد تكمل وتدعم الجهود الرسمية التي يبذلها القطاع العام، الجهود غير الرسمية القائمة منذ وقت طويل التي تبذلها الأسر والمجتمع المحلي لتلبية احتياجات الناس الذين ليست لديهم سبل إعالة مأمونة. ولذلك أهمية خاصة في الحالات التي تواجه فيها المجتمعات المحلية كوارث طبيعية، ونزاعات مدنية، وصدمات اقتصادية. وفي حالات الطوارئ الحادة، يمكن للمجتمع الدولي، وبخاصة المنظمات غير الحكومية، أن يوفر، بل إنه يوفر، مجموعة كبيرة من المساعدات الغوثية والعاجلة، بما في ذلك الأغذية والرعاية الصحية العاجلة والمساعدة التقنية ذات الصلة بالجهود الغوثية فضلا عن مجموعة متنوعة من الموارد والبرامج الأخرى. (تنطبق عبارة المنظمات غير الحكومية، على مجموعة متنوعة من المنظمات التي لا تستهدف الربح أو الطوعية من منظمات دولية إنمائية وجماعات دينية إلى روابط غير رسمية مثل الجمعيات النسائية والأفرقة الرياضية).

١٦٣ - واحتمال أن تكون الحكومات في البلدان الفقيرة جدا قادرة على الاستجابة هو أقل من احتمال استجابة الحكومات التي توجد موارد أكبر تحت تصرفها، وقد وجه اللوم إلى المنظمات الإنمائية الرئيسية والوكالات الدولية لعدم توفيرها المساعدات الغوثية الكافية للمستضعفين، ولهذا السبب، يتجه المجتمع

الدولي بصورة متزايدة إلى المنظمات غير الحكومية، التي يعتقد أنها أكثر مرونة، وأكثر قدرة على المشاركة والاستجابة فيما يتعلق باحتياجات الفقراء. وأيا كان تنظيم أو نطاق المنظمات غير الحكومية، فإن العديد منها يشترك في تكريس العمل من أجل القضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية. وهي تميل إلى العمل على نطاق أضيق، كما أنها أكثر قربا وأكثر مراعاة لقيم المجتمعات المحلية والحالات البيئية، من الوكالات التقليدية الوطنية والدولية. وفي الميدان، كثيرا ما تكون المنظمات غير الحكومية أوسع حولا وأكثر مرونة من الوكالات الحكومية كما أنها تحتاج لموارد مالية أقل، وتشرك المزيد من السكان المحليين في الأنشطة التي تضطلع بها سواء في مجال تحديد المشاكل الإنمائية وحلها أو في تنفيذ البرامج.

١٦٤ - وقد تركزت معظم الأعمال التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية على حالات الطوارئ الإنسانية، ولكن الاهتمام قد أولي أيضا للأعمال الأطول أجلا في مجال تطوير المؤسسات والتعليم والجوانب الأخرى من بناء القدرات المحلية، والمنظمات غير الحكومية فعالة على وجه خاص، في مجال المشروعات التي تدعم مشاريع جزئية، ومشاريع ائتمانية جزئية، وفي مجال دعم المزارعين وغيرها من الأنشطة المتعلقة بالانتاج الريفي، ويشمل الدور الذي تضطلع به أيضا، توفير الخدمات الإرشادية وإدارة الموارد الطبيعية، وبخاصة من خلال البرامج التي تستهدف أكثر الفئات حرمانا، ونظرا إلى استقلالها النسبي، من الصعب إدماج المنظمات غير الحكومية في الاستراتيجيات الوطنية الخاصة بالحد من الفقر، كما أنها تفتقد القوة اللازمة للاحتفاظ بنفوذها عندما يتعلق الأمر بمصالح أكثر قوة منافسة لها. ومع ذلك، فإنها تظل تمثل أداة متزايدة الأهمية بالنسبة للجهود الرامية إلى الحد من الفقر.

٦ - المشاركة في الاقتصاد العالمي

١٦٥ - تدعم المشاركة المتزايدة في الاقتصاد العالمي، تحقيق زيادة في سرعة النمو الاقتصادي وتحقيق رفع الأجور بينما تنمو الكفاءة نتيجة لتزايد المنافسة، وتحسن تخصيص الموارد القائم على أسعار أكثر ترشيدا، وإتاحة إمكانية الحصول على مصادر تمويل أرخص لأغراض التراكم الرأسمالي، والانفتاح على الأفكار الجديدة، وتوفر إمكانية الحصول على تكنولوجيات ومنتجات أكثر تقدما. وتنشط عملية التكامل العالمي الطلب على الصادرات الكثيفة العمالة من البلدان المنخفضة الدخل ذات الأجور المنخفضة كما أن وجود نطاق واسع للانتاجية، يزيد ويوسع نطاق عرض السلع الاستهلاكية في الأسواق المحلية بهذه البلدان، وتساعد الضغوط الناتجة عن ذلك ورفع الأجور في قطاع الصادرات وتخفيض الأسعار في الأسواق الاستهلاكية، على نقل الفقراء بعيدا عن دائرة الفقر من خلال زيادة القوة الشرائية الحقيقية لدخولهم وتشجع الاصلاحات في السياسات على الصعيد الوطني الرامية إلى زيادة الصادرات الكثيفة العمالة من البلدان المنخفضة الدخل، الاستثمار المباشر وتزيد من منافسة الواردات ويمكنها لذلك أن تسهم إسهاما رئيسيا سواء في النمو الاقتصادي أو في الحد من الفقر. وعند إدماج البلدان الفقيرة في الاقتصاد العالمي، يمكن أيضا للمجتمع الدولي أن يتخذ إجراءات محددة لدعم الجهود الرامية إلى الحد من الفقر، من خلال تحسين إمكانية دخول صادراتها إلى الأسواق، وتوفير المزيد من الاستثمارات الأجنبية في صناعاتها الكثيفة

العمالة وزيادة المساعدة الإنمائية التي توفر لها في مجال بناء القدرات البشرية والمادية والمؤسسية اللازمة للتنافس في الأسواق العالمية.

١٦٦ - وفي حين أن الاقتصاد العالمي ينطوي على كثير من الفوائد التي يحتمل أن تعود على البلدان الفقيرة وأنه يبشر الكادحين في فقر بزيادة أجورهم وبدخول حقيقية، فإن متطلبات النظام الاقتصادي العالمي المتزايد المتكامل تمثل تحديات كبيرة للبلدان التي تخضع للقيود التي يفرضها النقص في رأس المال المادي والمالي، ومحدودية القوة العاملة المدربة، وقلة القنوات المقامة لأغراض الاتجار والاتصال مع بقية العالم، وفضلا عن ذلك، فإن الاقتصاد الدولي الحديث يتطلب المزيد من المرونة فيما يتعلق بانتقال العمال ورأس المال من أنشطة منخفضة العائد إلى أنشطة عالية ومتزايدة الانتاجية، والإدماج السريع للإنجازات التكنولوجية ووسائل الانتاج الحديثة. وبالنسبة للبلدان النامية، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا - تزيد التعريفات والحصص الجمركية وغيرها من الحواجز التي تعترض تصدير المنتجات الأولية والصناعية، والاختلالات الأساسية والجمود في التشكيلات الهيكلية في اقتصاداتها المحلية، من تعقيد الصعوبات التي تواجهها أصلا فيما يتعلق بالتنافس في الأسواق الدولية، وتتجلى هذه القيود، التي تعيق توليد حصائل التصدير، في الفائض الدائم في الواردات وفي العبء المتزايد للمدفوعات المتعلقة بفوائد وتسديد الدين الخارجي، وفي عدم القدرة على إنشاء أنماط ثابتة للتجارة مع البلدان الأخرى.

شروط المشاركة في الأسواق العالمية

١٦٧ - كان من شأن ما حققته أقل البلدان نموا والبلدان المحرومة من نجاح محدود في توسيع نطاق صادراتها والحد من وارداتها أن ركز مزيدا من الضوء على أربعة شروط أساسية لنجاح المشاركة في الأسواق العالمية:

١ - يتطلب تكامل الأسواق المحلية الدولية بشكل أوثق تكييفات هيكلية تتمثل في سحب الأيدي العاملة والموارد الأخرى من المناطق التي تتسم بانخفاض الإنتاجية وارتفاع معدلات البطالة وتحويلها إلى أنشطة وعمليات ترتفع فيها الإنتاجية والإيرادات وتتحقق للبلد ميزة نسبية

١٦٨ - وللاستجابة للطلب المحتمل على اليد العاملة المنخفضة التكلفة لإنتاج صادرات مصنعة، يتعين على الدول الفقيرة أن تكيف الإنتاج حسب متطلبات التصدير - وتلك مسألة صعبة في كثير من الأحيان في البلدان النامية وذلك إما لأن القوى والسياسات ذات الصلة هي أضعف من أن تعمل على توسيع نطاق الصادرات وتنويعها أو لأن التكاليف المحلية لعملية التكييف مرتفعة بدرجة غير مقبولة نظرا لما يعانيه السكان الفقراء بالفعل من تشرد ومشقة. وعلاوة على ذلك، فإن الموارد المحلية والخارجية المطلوبة لتحقيق التكيف غير كافية في كثير من الحالات وعدم التنوع هو السمة الغالبة للاقتصاد المحلي لأي بلد فقير، حيث يكون قطاعا الزراعة والتعدين واسعين. ونتيجة لذلك، فإن البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا تعتمد كثيرا على عائدات التصدير المتأتية من بيع بضع منتجات أولية. وتخضع أسعار المنتجات الأولية لتقلبات ملحوظة تحدث من سنة إلى أخرى - ولاتجاهات تتسم بانخفاض الأسعار، في حالة عدد كبير من هذه البلدان - الأمر الذي يجعل المنتجات الأولية مصدرا غير موثوق به للعملات الأجنبية وأساسا غير كاف

لتوليد الموارد الضرورية للاضطلاع بعملية تكيف واسعة النطاق. ثم إن انخفاض مستوى المهارة لدى العاملين، إلى جانب التخلف التكنولوجي للصناعة يجعل من الصعب على هذه البلدان أن تنفذ إلى أسواق السلع المصنعة.

٢ - والتحديد مجالات الإنتاج التي يمكن التخصص فيها فإن أسعار الصرف بين العملة المحلية وعملة كل شريك تجاري يجب أن تعكس التكاليف النسبية للإنتاج في البلدين، ويجب أن تكون مستقرة بما فيه الكفاية لتعزز الثقة في الصفقات الدولية على ألا تكون صارمة إلى حد تحول عنده دون إجراء التكييفات الضرورية استجابة لما يحدث من تغييرات في أنماط التجارة ومعدلات التبادل التجاري.

١٦٩ - إن النطاق المحدود للأسواق في العديد من البلدان الفقيرة والتدخل الإداري في تحديد نظم الأسعار في العديد منها يؤديان إلى فصل الأسعار السائدة عن التكاليف أو شروط العرض والطلب. ومن شأن الأسعار النسبية المنخفضة انخفاضا مفتعلا فيما يتعلق بمنتجات المزارع، مثلا أن تحدث خللا في معدلات التبادل التجاري بين المناطق الريفية والحضرية وبين السلع الزراعية والسلع المصنعة وأن تؤثر على تحديد الميزات النسبية في الأسواق العالمية. ونتيجة لهذا التباين بين التكاليف والأسعار، فإن الأسعار السائدة لا يمكن أن تكون مؤشرا ملائما لتكاليف عوامل الإنتاج المتكبدة أو لاحتياجات المنتجين والمستهلكين التي تمت تلبيتها فعلا في الاستهلاك وفي البلدان التي لا تعكس فيها الأسعار النسبية في الأسواق المحلية التكاليف النسبية لإنتاج المواد القابلة للتصدير والمواد القابلة للاستيراد، فإن أسعار الصرف لا تربط الاقتصاد المحلي ربطا كافيا ببقية العالم، ولا يمكن أن تكون أساسا لصنع القرارات سواء بالنسبة لتخصيص الموارد المحلية أو بالنسبة للتجارة الدولية. وفي البلدان المنخفضة الدخل، من المرجح أن تفضي الانحرافات في الأسعار المحلية والمبالغة في قيمة أسعار الصرف إلى أنماط تجارية لا تتفق وما لهذه البلدان من ميزة نسبية تتمثل في صادرات منخفضة التكلفة وكثيفة العمالة.

١٧٠ - وثمة عامل آخر يحدث تأثيرا عكسيا في قدرة البلدان النامية على زيادة الصادرات، هو معدل التضخم. فالمغالاة في الطلب داخليا على ما هو متاح من موارد محدودة في البلدان الفقيرة (وخاصة من جانب قطاع الحكومة)، واتباع سياسة نقدية توسعية لاستيعاب الزيادة في مستويات الإنفاق الحكومي، وتصلب الأسعار في الأسواق المحلية، وتقلبات الأسعار في الأسواق الخارجية، كل ذلك يؤدي إلى إحداث ضغوط تضخمية على الصعيد المحلي. وأي بلد يتكبد زيادات في الأسعار تفوق متوسط الزيادة في الأسعار في البلدان الأخرى سيجد أن صادراته قد أصبحت أقل قدرة على المنافسة وأسواقه المحلية أكثر انفتاحا للواردات بسبب المغالاة المتزايدة في قيمة اسعار الصرف. وعلى الرغم من أن بإمكان أي بلد أن يعوق الاستيراد ويشجع على التصدير من خلال تعديل أسعار الصرف فيه بتخفيضها، فإن تخفيض قيمة العملة هو في حد ذاته إجراء تضخمي، فتخفيض العملة يمكن أن يعوق إلى حد خطير قدرة بلد فقير صغير على الاقتراض من الأسواق الرأسمالية وسداد ديونه القائمة. واستمرار تصاعد الضغوط الناتجة عن

ارتفاع التكاليف والأسعار، وتكرر عمليات تخفيض قيمة العملة لمواجهة أوجه الخلل الداخلية والخارجية، من شأنهما أن يحطما ثقة المنتجين والمستثمرين في المناخ الاقتصادي وقابلية عملة البلد للتحويل.

٣ - على السياسات الوطنية أن تعطي أولوية عليا لتحقيق توازن في الاقتصاد المحلي وتوازن في ميزان المدفوعات، بتجنب الإفراط في الطلب المحلي على السلع وتعزيز المعروض من السلع القابلة للتصدير.

١٧١ - عندما ينشأ عجز في ميزان المدفوعات لبلد ما، فبإمكان البلد أن يسعى إلى تصحيح الخلل باتخاذ تدابير ضريبية ونقدية تؤثر على مجموع مستوى الطلب المحلي، أو باتخاذ تدابير انتقائية تستهدف المعاملات الخارجية (من قبيل فرض ضرائب اضافية أو حصص على الواردات أو الحد من تنقل رأس المال). ولزيادة الصادرات، بإمكان البلد اتخاذ تدابير لتحسين انتاجيته وحركة موارده، وخاصة تدابير تهدف الى رفع مستوى صناعته الموجهة نحو التصدير، وبإمكانه اعتماد سياسات تربط بين الأجور والأسعار للتأثير على كل من الصادرات والواردات. أما البلدان التي لها فائض في ميزان المدفوعات، فتتحمل مسؤولية خاصة تتمثل في توسيع نطاق اقتصادها بخطى ملائمة وفتح أسواقها المحلية بقدر كاف لمساعدة البلدان التي تعاني من عجز في عملية تكييف ميزان مدفوعاتها.

١٧٢ - ويمكن أن تختلف فعالية السياسات اختلافا ملحوظا من بلد الى آخر. ويتسم العديد من البلدان النامية المنخفضة الدخل بضعف أجهزتها الادارية وقلة أدواتها في مجال السياسات حيث تعمل على قاعدة اقتصادية ضيقة، الأمر الذي يبطل فعالية الدعم المقدم في مجال السياسات لتحقيقها أهداف تكييف ميزان المدفوعات وغير ذلك من الأهداف الأخرى في مجال السياسات. فالنظم الضريبية، على سبيل المثال، هي في كثير من الحالات غير موثوقة كمصدر لإيرادات الحكومة وكأساس لأدوات السياسات، وقد تكون السيطرة على الإنفاق الحكومي صعبة لأسباب سياسية. وتقنيات تنفيذ السياسات النقدية هي بعيدة عن الكمال في جميع البلدان، وعلى أي حال، فإن السياسات النقدية تصبح غير ذات فعالية في اقتصاد تجري فيه نسبة عالية من المعاملات مع بقية العالم على أساس العملة المحلية. وفي الأخير، فإن التدابير الموجهة نحو العرض على المدى القصير والتي يقصد بها حفز الصادرات أو الحد من الواردات هي في الأحوال العادية عديمة الفعالية في بلد لا يُضطلع فيه سوى بمجموعة محدودة من الأنشطة التجارية. وفي هذه الظروف، تجنح عملية تكييف ميزان المدفوعات الى التركيز على فرض قيود على الواردات بدلا من تشجيع الصادرات، والحد من تدفق سلع مستوردة أرخص ثمنا والتقليص إلى أدنى حد من التوسع في الصادرات ذات العمالة المكثفة.

٤ - لا بد من توفر سيولة كافية لتدارك أوجه الاختلال المؤقتة في المبادلات التجارية الخارجية، وقدر كاف من الوفورات المحلية وتدفقات رأس المال الاجنبي لتوظيفها في تكوين رأس المال، واستثمارات في رأس المال البشري تفضي إلى زيادة سرعة معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع مستويات المعيشة.

١٧٣ - من شأن التخصص والتبادل على الصعيد الدولي أن يسهلا سبل الوصول إلى التمويل من بلدان أخرى، وهو ما يمكن أن يساعد على الحيلولة دون حدوث انقطاع لفترات قصيرة الأجل في المعروض على الصعيد المحلي من السلع والخدمات ويؤمن تدفقات رأس المال والتكنولوجيا على المدى الطويل. ويمكن الحصول على رأس المال الخارجي من خلال عرض مجموعة متواصلة من منتجات البلد ذاته في المستقبل في شكل مدفوعات، حيث يقوم القرار بالاقتراض على التضحية بالموارد المحلية المطلوبة لإنتاج السلع المستوردة في البلد، والعمل، بدلا من ذلك على سداد رأس المال والفوائد بالنسبة للقروض والاستثمارات. ومتى استخدمت الموارد الخارجية التكميلية بفعالية، فبإمكان البلد أن يكسب وقتا لتقويم ما يحتمل أن يحدث من أوجه خلل مربكة في حساباتها الخارجية؛ ويمكن أن يعمل الاقتراض على المدى الطويل على زيادة قدرة البلد الإنتاجية بمعدلات تفوق ما يمكن أن يتيحه الادخار المحلي. وفي كلتا الحالتين، فإن الموارد الأجنبية هي أقل تكلفة مما يتم تفاديه من حالات الارتباك ومما ينشأ من قدرات إنتاجية.

١٧٤ - وقد قام معظم البلدان النامية بتمويل العجز الحاصل لفترات قصيرة في موازين مدفوعاتها والجزء الأكبر من احتياجاتها الإنمائية من مدخراتها واحتياطياتها المحلية، على الرغم من أن بعض البلدان ظهرت كبلدان مقترضة رئيسية في أسواق رأس المال الدولية في السبعينات. وفي السبعينات والثمانينات، واجه العديد من البلدان صدمات شديدة حدثت على الصعيد الدولي منها حدوث زيادات في أسعار النفط وأسعار الفائدة، مما أسفر عن حالات عجز كبيرة لدى الحكومات، وارتفاع التضخم، ومغالاة في قيمة أسعار الصرف واشتداد القيود الحكومية على الاقتصاد المحلي والمدفوعات الدولية. وكان من شأن هذه الصعوبات، مصحوبة بحالات فشل في السياسات المحلية، أن عرضت عددا من البلدان النامية وخاصة بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الأفريقية، لضغوط شديدة في موازين مدفوعاتها، ولم يكن بمقدور هذه البلدان أن تسدد ديونها الخارجية المتراكمة بصورة منتظمة. وفي مواجهة هذه الحالة المتدهورة، اتخذت تدابير لتحقيق الاستقرار والتكيف. وقد انخفضت الأجور الحقيقية انخفاضا ملحوظا وتقلصت الخدمات الاجتماعية في العديد من البلدان وتعاظمت أوجه عدم المساواة في الدخل. وقد أثرت عملية التكيف تأثيرا شديدا على العمال في القطاع العام والقطاعات شبه الحكومية والشركات المحولة إلى القطاع الخاص والمشاريع المتنافسة على الواردات. وتأثر معظم الذين هم في فقر مطلق في هذه البلدان من جراء الاقتطاعات في النفقات الاجتماعية في مجال التعليم الابتدائي والرعاية الصحية.

١٧٥ - وكان القصد من سياسات رفع القيود التنظيمية وسياسات تحرير الاقتصاد التي أخذ بها في ذلك الوقت - في كثير من الحالات كجزء من برامج التكيف الهيكلي التي تلقت الدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - هو تحرير نظم التجارة والاستثمار في هذه البلدان، وتعزيز قدرتها على التصدير، وتكييف هياكلها الاقتصادية المحلية لظروف الأسواق العالمية. وعلى الرغم من إحراز تقدم كبير نحو تحرير الاقتصاد في البلدان النامية على مدى فترة العقد ونصف العقد المنصرمة - وخاصة في مجال إصلاح التجارة وتدفق الاستثمار المباشر الأجنبي إلى الداخل - وتحقيق نمو اقتصادي أسرع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فإن كثيرا من أقل البلدان نموا والبلدان المحرومة الأخرى لم تستطع النهوض من حالات الكساد التي سادت في الثمانينات، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى القيود المفروضة على تنفيذ

سياسات تحرير الاقتصاد وإلى أن استجابة الاقتصاد لهذه السياسات كانت محدودة. ولأن سياسات تحرير الاقتصاد تحدث آثارا إيجابية في التجارة والاستثمار، فقد اعتبر أن هذه السياسات تنطوي على أفضل الاحتمالات فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي والحد من الفقر في البلدان النامية. بيد أن هناك شعورا بالقلق على نطاق واسع إزاء ما يحتمل أن يحدث من آثار معاكسة بالنسبة للفقراء في بعض البلدان النامية، وخاصة بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث الفقر ضاربا أطنابه إلى أبعد حد.

إدماج البلدان الفقيرة في الاقتصاد العالمي

١٧٦ - تنطوي المشاركة في الاقتصاد العالمي على إمكانات تتمثل في تحقيق أكبر الفوائد للذين هم في فقر مطلق في أقل البلدان نموا والبلدان المحرومة. فبإمكان هذه البلدان عن طريق إعادة توجيه إنتاجها وعرض منتجات منخفضة التكلفة وكثيفة العمالة على سبيل سداد الديون أن تحصل على سلع مستوردة وتظل الخسائر في مواردها المحلية المحدودة أقل منها لو أنتجت السلع ذاتها في البلد؛ وبإمكانها في الوقت ذاته زيادة دخول الفئة العاملة الفقيرة. وتتطلب عملية إعادة توجيه الإنتاج هذه عملية إعادة توجيه واسعة النطاق لاقتصاداتها المحلية؛ وأسعار صرف مستقرة تترجم أسعار بيع الواردات إلى عملات استيراد نسبية؛ وسياسات محلية تشجع التوازن في الاقتصاد الكلي، والاستثمار الخارجي والتصدير؛ وقدر كاف من التمويل ومن تدفقات رأس المال لتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ومستقرة. وتحقيق العملية المطلوبة لإعادة تشكيل الأنشطة الاقتصادية وإعادة توجيه السياسات أصعب بكثير على أفقر البلدان منها على البلدان النامية الأخرى.

١٧٧ - وبالنسبة للبلدان الفقيرة، فإن تحرير الاقتصاد المحلي يتطلب تنفيذ إطار سليم لسياسات الاقتصاد الكلي، بحيث لا تحدث سوى حالات عجز طفيفة في ميزانياتها وموازين مدفوعاتها؛ ويتطلب تحديد أسعار وأسعار فائدة وأسعار صرف واقعية في بيئة تجارية تشجع الكفاءة والإنتاجية والقدرة على التنافس دوليا؛ ويتطلب تحولا في الهيكل الاقتصادي نحو نظام يتسم بزيادة رفع القيود وزيادة التوجه نحو السوق، فيه قطاع حكومي صغير، وإن كان فعالا، واقتصاد خاص أكثر نشاطا؛ ويتطلب انفتاحا كبيرا في الاقتصاد على بقية العالم، سواء بالحد من الحواجز المفروضة على الواردات الأجنبية أو بزيادة الاستثمار الأجنبي أما الخطوات التي تتخذ من أجل تحقيق توسع سريع في الإنتاج والعمالة في الصناعات الكثيفة العمالة الموجه نحو التصدير، فيجب أن تعتبر أساسية للحد من الفقر. فبدون حدوث تغيير هيكلي وزيادة في الاستثمار، سيعمل استمرار الركود على استفحال عدم المساواة بل وسيؤدي إلى زيادة عدد من يعيشون في فقر مدقع. وبالمثل سيؤدي النقص في اليد العاملة المدربة ووجود قوة عمل مقيدة وسوء الصحة، إلى عرقلة الجهود المبذولة لتحسين الكفاءة والفعالية. ولهذا السبب، يجب أن تصاحب الإصلاح الاقتصادي زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة نحو تحسين رأس المال البشري والقوى العاملة، والتنمية الاجتماعية لجميع الفئات، بما فيها الأطفال.

١٧٨ - وبالنظر إلى حجم المهمة التي تواجهها البلدان الفقيرة، من الواضح أن هذا التحول لا يمكن أن يتحقق بدون دعم من المجتمع الدولي. فعلى الرغم من أن أولويات السياسة العامة، والتغييرات المؤسسية، وتنفيذ

برامج تستهدف إعادة توجيه الاقتصاد المحلي تظل هي مسؤولية الحكومات الوطنية، فمن شأن القيود المفروضة على موازين المدفوعات، وعدم كفاية الوفورات، أن تحد من عملية التحول هذه. وستحتاج أقل البلدان نموا والبلدان المنخفضة الدخل الأخرى ما هو أكثر كثيرا من رأس المال مما تستطيع تجميعه من المدخرات المحلية أو جمعه خارجيا في صفقات تجارية في المستقبل المنظور. ومن الضروري أيضا الحصول على دعم إضافي لتحسين وضع الفقراء من خلال الإنفاق على التنمية الاجتماعية. وهكذا فإن إعادة تشكيل اقتصادات البلدان النامية وإدماجها بنجاح في الأسواق العالمية يتوقفان على توفر بيئة دولية تمكن من تحقيق ذلك.

مساهمة المجتمع الدولي

١٧٩ - إن تحسين سبل وصول البلدان الفقيرة إلى الأسواق الأجنبية، وزيادة اللجوء إلى التمويل الخارجي لمواجهة التقلبات الدورية القصيرة الأجل في موازين المدفوعات، وزيادة مستويات الاستثمار الأجنبي والحصول على مساعدات تساهلية، كل ذلك له أهمية حاسمة بالنسبة للبلدان النامية. وهناك حاجة إلى العمل على الحد مما يترتب على أعباء الديون من قيود بالنسبة لميزان المدفوعات. ولا يزال الطلب على السلع التي يصدرها العديد من البلدان الفقيرة منخفضا ولا تزال أسعار هذه السلع منخفضة، ولا يزال وصول هذه البلدان إلى الأسواق بما لديها من منتجات كثيفة العمالة تتمتع فيها بميزة نسبية، يتعرض لقيود جراء الحواجز التجارية. إن تخفيف السياسات التجارية المتعلقة بمنتجات المزارع وإلغاء الحواجز الجمركية على الصادرات الزراعية إلى بلدان الاقتصاد السوقي المتقدمة النمو سيمثلان خطوة متواضعة نحو الوفاء باحتياجات البلدان المصدرة لهذه السلع الأساسية من العملات الأجنبية. وثمة حاجة إلى حدوث تحول في تدفقات الاستثمارات الدولية العامة والخاصة نحو البلدان الفقيرة لدعم جهودها الرامية إلى توسيع اقتصاداتها وإعادة تشكيلها. وقد أثبت الاستثمار الأجنبي الخاص أنه آلية فعالة بوجه خاص فيما يتعلق بنقل رأس المال وما يتصل بذلك من مهارات تقنية وإدارية. بيد أن هذا النوع من الاستثمار لم يتحقق إلا في عدد قليل من البلدان.

١٨٠ - وإن زيادة المساعدة الإنمائية والالتزامات الوطنية ضرورية لتنفيذ الاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على الفقر من على ظهر البسيطة تنفيذا تاما وفعالا. وقد أثبتت التجربة قيمة كل من المساعدة الأجنبية في تعزيز التنمية، والحاجة إلى كفالة استغلالها بفعالية. واتسم التمويل التساهلي والمساعدات التقنية المقدمة من مصادر عامة وخاصة على السواء بالأهمية في التعجيل بالتنمية في العديد من البلدان النامية، إلا أن هذا التمويل وهذه المساعدات لم توزع بالتساوي في جميع البلدان ولم تتركز بدقة كافية على مشكلة الحد من الفقر في أفقر البلدان. وقد أعطت وكالات الإقراض المتعددة الأطراف - أسرة البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية - أولوية عليا للحد من الفقر في عملياتها، ويعتبر الحد من الفقر في الوقت الحاضر عنصرا هاما في تصميم برامج التكيف لصندوق النقد الدولي. وفي حقيقة الأمر، اضطلع البنك الدولي بدور هام في حماية النفقات الاجتماعية بزيادة حجم قروضه المقدمة للتعليم الابتدائي والرعاية الصحية في السنوات الأخيرة وبجعل حماية هذين القطاعين شرطا لما يقدمه من قروض لأغراض التكيف الهيكلي. وقد أعيد أيضا توجيه المساعدات المقدمة من خلال الوكالات الدولية الأخرى بغرض التأكيد على أهمية

الحد من الفقر. على أنه ستكون ثمة حاجة إلى زيادة كبيرة في مجموع حجم المعونة الدولية لدعم إعادة توجيه السياسات والبرامج في أشد البلدان فقرا.

١٨١ - وفي الوقت ذاته، يتوجب على البلدان المتلقية أن تستغل هذه الموارد بفعالية أكبر في كفاحها ضد الفقر. وقد أصر العديد من البلدان المانحة على أن تجعل زيادة مساعداتها متوقفة على حدوث تغيير في الأولويات من أجل الحد من الفقر وزيادة فعالية استغلال الموارد التقنية والمالية المتاحة، بما في ذلك الموارد المتصلة بالتنمية الاجتماعية وحماية البيئة.

الحواشي

(١) تشمل هذه المؤتمرات مؤتمر القمة من أجل الطفل، والمؤتمر العالمي لتوفير التعليم للجميع، والمؤتمر الدولي للتغذية (روما، ١٩٩٢)، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (فيينا، ١٩٩٣)، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، ١٩٩٤)، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ١٩٩٥) والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة والتنمية (بيجين، ١٩٩٥)، ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) (اسطمبول، ١٩٩٦).

(٢) في هذا الصدد، كما أشير في التقرير السابق عن الحالة الاجتماعية في العالم، ويدلل عليه أيضا أدناه، هناك إتجاه متزايد نحو عدم المساواة في الدخول والمستويات المعيشية سواء على الصعيد الوطني أو الصعيد الدولي.

(٣) توجد كثير من المنشورات عن مفاهيم الفقر ومقاييسه، انظر من بينها:

M. Ravallion, "Poverty Comparisons -- A Guide to Concepts and Methods", Working Paper No. 88, World Bank, Washington, D.C. (1992);

Carvalho and White, "Indicators for monitoring poverty reduction", Discussion Paper No. 254, World Bank (1996);

Slotte, "Research on Economic Inequality" (Connecticut: JAI Press, 1995).

(٤) الرقم القياسي المركب المعروف على نطاق واسع هو رقم التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره السنوي عن التنمية البشرية. ويجمع هذا الرقم القياسي بين مؤشرات الحياة المتوقعة والتحصيل الرئيسي والدخل، وقد أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدة صيغ مختلفة للرقم القياسي الأساسي من أجل مراعاة أوجه تباين مثل عدم المساواة بين الجنسين وعدم المساواة في توزيع الدخل. وللاطلاع على عرض مفصل لهذا الموضوع انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقريرا التنمية البشرية، ١٩٩٤ (الفصل ٥) و ١٩٩٥. ومثلما هو الحال بالنسبة لإعداد أي رقم قياسي مركب، لا توجد طريقة تحظى بالقبول العام فيما يتعلق بتحديد الأهمية النسبية للعناصر التي تستخدم عند جمع عناصر مختلفة في رقم قياسي واحد. ولهذا السبب، قد يختلف الترتيب وفقا للعوامل المرجحة المعينة المختارة.

(٥) تستند المقارنات الدولية للاستهلاك والناتج المحلي الإجمالي المشار إليها أدناه، إلى العوامل المتعلقة بتحويل تعادل القوى الشرائية، التي جمعت باعتبار أنها تشكل جزءا من برنامج المقارنات الدولية الذي تشرف على تنسيقه الشعبة الإحصائية في إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وقد شملت آخر مرحلة من برنامج المقارنات الدولية والتي كانت لعام ١٩٨٥، مجموعة من ٦٤ بلدا فقط (انظر المقارنات العالمية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والقوة الشرائية، ١٩٨٥، المرحلة الخامسة من برنامج المقارنات الدولية، السلسلة واو، رقم ٦٤ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.XVII.7). وقد استخدمت المعلومات المستمدة من دراسات برنامج المقارنات الدولية في إعداد مجموعة أكثر شمولا للتقديرات بوصفها جزءا من "جدول بين العالمي" الذي أصدرته جامعة بنسيلفانيا. واستخدمت نسخة منقحة "لجدول بين العالمي" (جدول بين العالمي علامة ٥,٦) بالنسبة للبلدان التي لم تشارك في برنامج المقارنات الدولية. وللاطلاع على عرض للإجراءات المطبقة في توسيع نطاق مجموعة البيانات المستخدمة أصلا انظر: R. Summers and A. Hoston, "The Penn World Tablemark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2 (May 1991), pp 327-368.

(٦) يجري بحث الطرق البديلة والمشاكل والتمييز الداخلة في تقدير مدى الفقر في H.-J. Brinkman, "Why estimates of the incidence of poverty differ", Department of international Economic and Social Affairs Working Paper Series, No 14 (Octover 1990).

(٧) من الجدير بالملاحظة أن من الممكن أن يحدث اختيار مؤشر الرفاه لتقدير عدد الفقراء إختلافا كبيرا. وكما ذكر أعلاه، فإن هذا الفرع يركز على بعد الدخل في الفقر، كما أن التقديرات التي أعدها البنك الدولي تستخدم معيار الدخل كأساس لتقدير عدد الناس الذين يعيشون في فقر. والمؤشرات المحتملة الأخرى هي الإنفاق الغذائي للفرد في الأسرة المعيشية، وما يستهلكه الفرد في الأسرة المعيشية من سعرات حرارية، ونصيب الأغذية من إنفاق الأسرة المعيشية. وللاطلاع على عرض موجز لآثار المؤشرات المختلفة للرفاه لأغراض تقييم السلوك الاقتصادي للفقراء وخصائص الفقراء في مجال تحديد عدد الفقراء، انظر S. Anand and C.J. Harris, "Choosing a Welfare Indicator", American Economic Review (May 1994).

(٨) انظر: K. Ravallion, G. Datt and D. Van de Walle, "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", Review of Income and Wealth (December 1991).

(٩) تنقح التقديرات المشار إليها هنا وتكمل التقديرات الواردة في دراسة "تنفيذ استراتيجية البنك الدولي لتخفيف حدة الفقر" (واشنطن، العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٣). وهناك عدد من الاختلافات بين هذه الأرقام والتقديرات السابقة، بما في ذلك ما ورد منها في التقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٠، وهي ترجع إلى (أ) زيادة في التغطية بعد توفر البيانات الاستقصائية عن الأسر المعيشية، (ب) وتغيير في

المنهجية يتجنب العديد من الاستنتاجات الاستقرائية المستخدمة في التقديرات السابقة؛ و (ج) تحول إلى مؤشرات جديدة للتعادل في القوى الشرائية. وترجع التغييرات الكبيرة في التقديرات إلى تنقيح الرقم القياسي للتعادل بين القوى الشرائية بالنسبة للصين، الذي أدى إلى زيادة كبيرة في تقديرات الفقر المطلق فيها. وأدت تنقيحات الرقم القياسي للتعادل بين القوى الشرائية إلى تخفيض معدل الفقر في جنوب آسيا وشمال أفريقيا وغرب آسيا. ولم تؤثر تنقيحات التعادل بين القوى الشرائية إلا بصورة طفيفة على أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

(١٠) هناك اختلافان بين التقديرات المتعلقة بالتعادل بين القوى الشرائية الواردة في الفرع السابق، والتقديرات المقدمة هنا، ينبغي إبرازهما. ففي العرض الوارد أعلاه المتعلق بالنمو العالمي والفقر في العالم، قدر النمو الاقتصادي ومستويات الإنتاج للفرد وفقا للناتج المحلي الإجمالي مقيسا بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٠ وسعر الصرف عند تعادل القوى الشرائية. وعند إعداد البنك الدولي لتقديراته المتعلقة بعدد السكان الذين يعيشون بأقل من دولار دولي ١ في اليوم، ركز البنك الدولي على الاستهلاك مقيسا بأسعار عام ١٩٨٥ الثابتة وبسعر الصرف عند تعادل القوى الشرائية. واستخدام البنك الدولي لمستوى الاستهلاك الحقيقي نفسه بدلا من الناتج المحلي الإجمالي لتحديد خط الفقر، يركز على المستوى الفعلي للسلع والخدمات المتاحة للفقراء؛ كما أن استخدام الناتج المحلي الإجمالي يركز على القيمة الإجمالية للموارد المتاحة سواء للاستهلاك أو لتكوين رأس المال. ومن غير المرجح أن يكون لاستخدام سنة أساس مختلفة للبيانات المتعلقة بالأسعار الثابتة، أثر هام على تقديرات معدلات النمو، أو تصنيف البلدان وفقا لمستوى انتاج الفرد، أو عدد الفقراء أو عبء الفقر في منطقة ما.

(١١) ترد تفاصيل البيانات والمنهجية التي استخدمها البنك الدولي لدى إعداد تقديراته المتعلقة بعدد ونسبة السكان الذين يعيشون في فقر في Martin Ravallion and Shaohya Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transitional economies", Policy Research Department, Washington, D.C., World Bank (1996) and Poverty Reduction and the World Bank (1996).

(١٢) قد يكون أحد الأسباب أن عدم الاتساق في توزيع الدخل في الصين قد زاد بعد الإصلاحات الاقتصادية في عام ١٩٧٨ وعام ١٩٨٥. وللاطلاع على المزيد من المعلومات عن اتجاهات توزيع الدخل في الصين انظر تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ١٩٩٣، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.IV.2)، الصفحة ٩٠.

(١٣) انظر Michael Ignatieff, "On civil society", a review of Ernest Gellner, Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals, Foreign Affairs, vol. 74, No. 2 (March/April 1995), pp. 128-136.

وثمة عمل متطور هو Essay on the History of Civil Society (1767), by Adam Ferguson, Professor of Moral Philosophy at the University of Edinburgh.

(١٤) وكما جاء في البيان الرسمي الشيوعي فإن "العامل الحديث، على نقيض ذلك، بدلا من أن يرتفع شأنه بفضل العمليات الصناعية، يتدنى مستواه أكثر فأكثر ليصل إلى أوضاع معيشية أقل من مستوى طبقته ذاتها. ويصبح معدما، والفاقة تنمو بسرعة تفوق سرعة نمو السكان والثروة. وهنا، يصبح من الواضح أن الطبقة البرجوازية لم تعد لائقة لتكون الطبقة الحاكمة في المجتمع، وأن تفرض شروطها المتعلقة بالوجود على المجتمع باعتبار أنها تمثل قانونا فوق كل القوانين".

(١٥) تتراوح المعاملات الجينية ما بين ٢٠ في المائة بالنسبة لتشيكوسلوفاكيا وبين ٢٦ في المائة بالنسبة للاتحاد السوفياتي؛ كما تتراوح النسبة بين الفئات العشرية ما بين ٢,٤ و ٣,٦، وهي تشكل قيما تقل حتى عن القيم السائدة في الاقتصادات السوقية للبلدان الغربية المتقدمة النمو في غير البلدان الاسكندنافية. وللاطلاع على عرض أكثر تفصيلا لهذه المسألة، انظر تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.IV.2)، الصفحة ٩٥، وجييوفاني أندريا كورنيا" توزيع الدخل والفقر والرفاه في الاقتصادات التي تمر في مرحلة انتقالية (فلورنسا، المركز الدولي لنماء الطفل، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ١٩٩٤) و Innocenti Occasional Papers, No. 44 (Florence, International Child Development Centre, UNICEF, 1994); and Branco Milanovic, "Income, inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1966), p. 22.

(١٦) انظر الجدول الرابع -٢ في دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٦، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.II.C.I)، الصفحة ١١٢.

(١٧) في الثمانينات، زاد الفقر في بولندا من أقل من ١٠ في المائة ليصل إلى قرابة ٢٣ في المائة؛ وارتفع في يوغوسلافيا، من ١٧ في المائة إلى ٢٥ في المائة. وظلت نسبة الفقر في هنغاريا دحو ١٥ في المائة. انظر Sándor Sipos, "Poverty measurement in Central and Eastern Europe before the transition to the market economy", Innocenti Occasional Papers, No. 29 (Florence, UNICEF, 1992), p. 4.

(١٨) مستوى عام ١٩٨٩، الذي وصلت اليه بولندا في عام ١٩٩٦، يعادل تقريبا مستوى عام ١٩٧٥.

(١٩) لا يوجد اتفاق بشأن الطريقة التي ينبغي اتباعها في تقدير مساهمة الاقتصاد الاعتباري في الناتج المحلي الإجمالي السنوي في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وهناك العديد من التقديرات المختلفة. ففي هنغاريا، يقدر إيكس أن حجم الاقتصاد الاعتباري كان يعادل ١٥ في المائة في عام ١٩٩٢؛ ويتوصل أرفاي وفيرتيز إلى رقم ١٥ في المائة في عام ١٩٩٣. ويقدر ميلانوفيتش أن حجم الاقتصاد الاعتباري في الجمهورية التشيكية يعادل ١٠ في المائة وأنه كان ٢٠ في المائة في روسيا في عام ١٩٩٤.

انظر I. Ékes, Rejtett gazdaság. Láthatattan jövedelmek tegnap és ma (The hidden economy: invisible incomes yesterday and today), Budapest 1993; János Árvay and András Vértes, The share of the private sector and the hidden economy in Hungary, Budapest, Gazdaságkutató Intézet, 1994; and Branco Milanovic "Income inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., World Bank, 1966), p. 22.

(٢٠) في أوائل عام ١٩٩٤، كان ٣٠,٧ في المائة من سكان الاتحاد الروسي يعيشون تحت مستوى الكفاف الذي يتمثل في ٦٣,٩٤٥ روبلا. وبحسب المنطقة، كان ٤٣,٧ في المائة من السكان في سيبيريا الشرقية، و ٢٢,١ في المائة من السكان في المنطقة الوسطى، و٢٨,٥ في المائة من السكان في سيبيريا الغربية، و ٢٧,٩ في المائة من سكان منطقة الشرق الأقصى، يعيشون تحت المستوى الإقليمي للكفاف. (Ekonomicheskie novisti Rossii i Sodruzhestva, No. 13, July 1994, p. 8).

(٢١) OECD Economic surveys, The Russian Federation 1995 (Paris, OECD 1995), p. 9.

(٢٢) ففي بولندا، على سبيل المثال، تؤدي كل زيادة في خط الفقر بنسبة ١٠ في المائة، إلى ضم قرابة ٢,٥ مليون شخص إلى صفوف الفقراء. انظر World Bank Understanding poverty in Poland (Washington, D.C., 1995), p. xiii.

(٢٣) انظر Martin Ravallion and Shaohua Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transition economies?" (Washington, D.C., World Bank, Policy Research Department, 1996), p. 22.

(٢٤) على الرغم من أن نسبة الفقراء بين المتقاعدين في روسيا قد ارتفعت من ٢١ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ إلى ٢٤ في المائة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، فإنها لا تزال تقل عن متوسط الفقر الوطني. انظر United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), International Child Development Centre, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in transition studies, Regional Monitoring Report, No. 3, 1995, p. 16.

(٢٥) يعيش في المدن قرابة ٧٠ في المائة من الفقراء في بولندا الذين يقدر أن عددهم قد بلغ ٧,٥ مليون نفس. (انظر Carol Graham, Safety nets, politics and the poor, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, p. 219).

وقد توصل البنك الدولي، الذي استخدم أدنى معاش تقاعدي بوصفه خط الفقر، إلى تقدير أقل لعدد الناس الذين يعيشون في فقر (٥,٢ مليون)، ولكنه أكد أن ٧٠ في المائة من أولئك السكان يعيشون في المناطق الحضرية. (انظر Understanding poverty in Poland (Washington, D.C., World Bank, 1995), p. xiii.)

(٢٦) يبلغ معدل الانفاق على الغذاء للعامل العادي في القطاع العلمي (التعليم والبحث) في سيبيريا ٨٠ في المائة من دخله. (انظر N. Tchernina, Economic transition and social exclusion in Russia. International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme Research Series, No. 108 (1996), p. 48).

(٢٧) Branco Milanović, "Income, inequality and poverty during transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., 1966), p. 134.

(٢٨) UNICEF, International Child Development Centre, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in transition studies, Regional Monitoring Report, No. 3, 1995, p. 10. انظـــر

(٢٩) Rudolf Andorka and Zsolt Spéder, "Szegénység alakulása 1992 és 1994 között a 90-es évek elején" (Development of poverty between 1992 and 1994 at the beginning of the 1990s), in I. Gy. Tóth, ed.: Társadalmi átalakulás 1992-1994: jelentés a magyar háztartás panel III. hullámának eredményeiről (Social transformation: report on the results of the third wave of the Hungarian household panel), Budapest, Aula, 1994).

(٣٠) M. Mozhina, "The poor: what is the boundary line?", Problems of Economic Transition, vol. 35, No. 6, pp. 70-75.

(٣١) في عام ١٩١٣، بلغ دخل الفرد في روسيا ١٢ في المائة من دخله في الولايات المتحدة كما بلغ ٢٠ في المائة في اسبانيا منه و ٢٥ في المائة في ايطاليا منه (انظر P. Gregory, Russian National Income 1885-1913 (Cambridge, Cambridge University Press, 1982). وتقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٦ (واشنطن العاصمة، البنك الدولي). وحسب إحصاءات البنك الدولي، بحلول عام ١٩٩١ كان دخل الفرد قد ارتفع في روسيا إلى ١٤ في المائة من دخله في الولايات المتحدة، وارتفع في اسبانيا إلى ٥٦ في المائة منه وفي إيطاليا إلى ٨٣ في المائة من دخل الفرد في الولايات المتحدة.

(٣٢) تخضع هذه الأرقام لهوامش خطأ كبيرة وينبغي توخي الحذر البالغ عند القيام بمقارنات بين البلدان. وينبغي أن يلاحظ عند تقييم الأداء الاقتصادي وفقا لمتوسط معدلات النمو الاقتصادي للمجموعات المختلفة للبلدان، قصور الناتج المحلي الاجمالي كمؤشر للنشاط الاجتماعي والرفاه الاقتصادي، وقصور الطرق المستخدمة في مقارنة النواتج المختلطة في مختلف البلدان. ويشمل الناتج المحلي الإجمالي أساسا إنتاج السلع والخدمات المسوقة؛ ولا توفر الأرقام التجميعية للناتج المحلي الإجمالي والمتوسطات العامة، من قبيل نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي، معلومات عن توزيع الدخل أو المزايا الاقتصادية الناجمة عن النمو الاقتصادي التي قد تعود على مختلف قطاعات المجتمع. ولا توفر المقارنات الدولية، وحتى ما يستند منها إلى تعادل القوى الشرائية، إلا مقياسا تقريبيا للفروق الاقتصادية بين البلدان.

(٣٣) انظر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع 96.IV.8).

(٣٤) في آذار/مارس ١٩٩٥، اتخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مبادرة أطلق عليها اسم مبادرة استراتيجيات الفقر، تهدف إلى دعم متابعة وتنفيذ البلدان للالتزامات التي تعهدت بها في القمة الاجتماعية فيما يتعلق بالحد من الفقر. ويوفر هذا الجهد المساعدة في صياغة وتعزيز السياسات التي تعالج الأسباب الهيكلية للفقر وأوجه عدم المساواة فيما بين الفئات المختلفة من السكان.

(٣٥) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٠ (نيويورك: مطبعة جامعة أوكسفورد، ١٩٩٠) منظمة الأغذية والزراعة، العمالة والأجور والفقراء الريفيون (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩١) و Michael Bruno, Martin Ravallion and Lyn Squire, "Equity and Growth in Developing Countries", World Bank Policy Research Working Paper (January 1996). ومن جهة أخرى، انظر دراسة أعدها في وقت سابق A. Saith "Production, prices and poverty in rural India", Journal of Development Studies (1981), pp. 196-214, for a counter point of view.

(٣٦) Michael Lipton and Martin Ravallion, "Poverty and Policy", chap. 41, Handbook of Development Economics, vol. IIIB. Edited by J. Behrman and T. N. Srinivasen (Amsterdam, The Netherlands. Elsevier Science B.V., 1995), p. 2603.

(٣٧) استشهد به م. برونو (١٩٩٤).

(٣٨) L. Demery, B. Sen and T. Vishwanath, "Poverty, Inequality and Growth", Discussion Paper 70, Education and Social Policy Department, The World Bank (June 1995).

(٣٩) Deininger and Squire (1995) and Ravallion and Chen (1996).

(٤٠) Demery, Sen and Vishwanath (1995).

(٤١) Ravallion and Chen (1996).

(٤٢) يستبعد الاستهلاك الخاص كما يقاس في الدراسة، الاستهلاك القائم على ملكية مشتركة وقيمة الخدمات العامة التي توفر للفقراء. وللاطلاع على نتائج ممارسة الانحسار انظر: Michael Lipton, Successes in Anti-Poverty, Issues in Development: Discussion Paper 8, Development and Technical Cooperation Department (Geneva: International Labour Office, 1996), p. 11.

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

(٤٤) ما لم يشر إلى غير ذلك، يستند هذا الفرع أساسا إلى ليبتون ورفايون، المرجع السابق ذكره (١٩٩٥) الصفحات من ٢٥٨٦ - ٢٥٨٩، وليبتون، المرجع السابق ذكره (١٩٩٦) الصفحات من ٦٩ - ٧٠.

(٤٥) I. Jazairy, M. Alamgir and T. Panuccio, The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences (New York: New York University Press, 1992).

(٤٦) Mayra Buvinic', "The Feminization of Poverty? Research and Policy Needs" in José B. Figueiredo and Zafar Shaheed, Reducing Poverty Through Labour Market Policies (Geneva: International Labour Organization, 1995), pp. 133-154.

(٤٧) كنموذج للأثر الاقتصادي للتمييز الثقافي ضد المرأة، كثيرا ما تستثني البرامج الائتمانية، النساء لعدم قدرتهن على توفير رهن يتشكل من حقوق ملكية أراض مأمونة.

(٤٨) M. A. Fakhro, "Poverty in the Arab World", in UNDP, Preventing and Eradicating Poverty: Report on the Experts' Meeting on Poverty Alleviation and Sustainable Livelihoods in the Arab States (1996).

(٤٩) تم إجراء دراسة استقصائية لبعض الروابط بين التعليم والإنتاجية والنمو الاقتصادي، قام بها T. P. Schultz in Handbook of Economic Development, vol. I, Elsevier Science Publishers B.V., 1988, chap. 13. انظر أيضا United Nations, Global Outlook 2000.

(٥٠) جاميسون ولاو (١٩٨٢)، كما اقتبس في ليبتون (١٩٩٦) الصفحات ٦٩ - ٧٠.

(٥١) أوجز البنك الدولي (١٩٩٠) وت. ب. شولتز (١٩٨٨) ضمن غيرهما، الأدلة المتوفرة على التعليم والنمو.

(٥٢) انظر ليبتون (١٩٩٦)، الصفحة ٧٠، للاطلاع على عرض للأدلة عن النتائج الجيدة للتعليم والحد من الفقر بصورة فعالة من حيث التكلفة من خلال التعليم.

(٥٣) يستند هذا الفرع أساسا إلى ليبتون ورافايون (مرجع سابق، ١٩٩٥، الصفحات ٢٥٩٩ - ٢٦٠٢)

(٥٤) حسب ليبتون ورافايون المعدلات التالية لنقل عبء الفقر من المناطق الريفية - إلى - المناطق الحضرية (المرجع السابق ذكره، ١٩٩٥، الصفحة ٢٥٩٩) بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٠، الصفحة ٣١: كينيا ٦,٠؛ وكوت ديفوار ٤,٦؛ وغانا ٢,٢؛ وإندونيسيا ٣,٧؛ وماليزيا ٢,٥؛ وتايلند ١,٧؛ والفلبين ١,٤؛ وبنما وبيرو وفنزويلا ١,٤ لكل منها؛ وغواتيمالا والمكسيك ١,٣ لكل منهما؛ والهند ١,١. وحتى في الهند، تتشكل الأغلبية العظمى من الفقراء من السكان الريفيين لأن معظم السكان لا يزالون يعيشون في مجملهم في المناطق الريفية.

(٥٥) يستند هذا الفرع أساسا إلى ليبتون (١٩٩٦) الصفحات ٧٣ - ٧٥، ويستند أيضا على ليبتون ورافيون، مرجع سابق (١٩٩٥) الصفحات ٢٦٠٠ - ٢٦٠١.

(٥٦) انظر أيضا الأمم المتحدة، الإسكان والتكيف الاقتصادي، ١٩٨٨.

(٥٧) انظر على سبيل المثال، منظمة الأغذية والزراعة، حالة الأغذية والزراعة، ١٩٩٥ (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩٥)، (الصفحات ٦٥ - ٦٩) منظمة الأغذية والزراعة "الأمن الغذائي والتغذوي"، مؤتمر القمة العالمي للغذاء، ورقة تقنية رقم ٢٩، طبعة مؤقتة (روما: منظمة الأغذية والزراعة، حزيران/يونيه ١٩٩٦)، الصفحات ٢٤ - ٢٦، و ٣٠) و Michael Lipton and Martin Ravallion, Poverty and Policy; in J. Behrman and T. N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics, Vol. 3B (Amsterdam: North-Holland, 1995), pp. 2551-2657; Per Pinstrup-Andersen, "Targeted Nutrition Intervention", Food and Nutrition Bulletin, vol. 13, No. 3 (September 1991), pp. 161-169; and Joachim von Braun (ed.), Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington, D.C.: IFPRI, 1995).

(٥٨) للاطلاع على تحليل للمجاعات ومنع حدوثها، انظر الأمم المتحدة، دراسة الحالة الاقتصادية في العالم، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.1C.1)، الفصل السادس. والمرجع التقليدي لتحليل المجاعات هو Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press, 1981).

(٥٩) يستند هذا الفرع أساسا إلى العرض الوارد في Michael Lipton, "Successes in anti -poverty". Issues in Development, Discussion Paper No. 8 (Geneva, ILO, 1996), pp. 25-42.

(٦٠) D. Vittas and Y. J. Cho, "Credit policies: lessons from East Asia", Policy Research Working Paper 1458 (Washington, D.C., World Bank, 1995).

(٦١) ليبتون، المرجع السابق ذكره، (منظمة العمل الدولية ١٩٩٦) الصفحات ٦٣ - ٦٤.

(٦٢) المرجع نفسه، الصفحات ٦٣ - ٦٥.

(٦٣) هذا البحث للأشغال العامة على نحو ما هو مقتبس من ليبتون، المرجع السابق، (منظمة العمل الدولية ١٩٩٦)، الصفحات ٤٣ - ٤٧.

(٦٤) هناك احتمال وجود فساد واعتباطية في برامج الهياكل الأساسية العامة. وقد يكون للمحسوبية والتمييز والفساد دخل في اختيار أفرقة الأشغال العامة، وبخاصة عندما يكون لمقاول عمال وسيط سلطة في سوق العمل المحلي.

(٦٥) M. Ravallion, "Employment guarantee schemes: Are they a good idea?", in Indian Economic Journal, 1991. كما هو مقتبس في ليبتون، المرجع السابق ذكره (منظمة العمل الدولية) الصفحة ٤٥.

(٦٦) استعرضت في الفصل ١٥ من دراسة الأمم المتحدة، الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٥، قضايا راهنة تتناولها سياسات الضمان الاجتماعي، يتصل العديد منها بشبكات الأمان. ولذا لا يشكل هذا العرض إلا موجزا قصيرا لعدة قضايا ذات صلة خاصة بالحد من الفقر.

(٦٧) يميز نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية بين المساعدة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي بالاستناد إلى مصدر الأموال. وتشير عبارة "استحقاقات المساعدة الاجتماعية" إلى تحويلات الحكومات إلى الأسر المعيشية التي تتم خارج أي مشروع للتأمين الاجتماعي. وخلافا لذلك، فإن استحقاقات الضمان الاجتماعي، تشكل استحقاقات للتأمين الاجتماعي تصرف للأسر المعيشية من صناديق الضمان الاجتماعي. نظام الحسابات القومية، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.XVII.4)، الفصل الثامن، الفروع دال، وهاء، وواو.

(٦٨) استعرض تقرير الأمم المتحدة عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ١٩٩٣، الفصل ١١، الدور الذي يضطلع به الضمان الاجتماعي في مجال شبكات الأمان. وخلص هذا الفصل إلى أن الأسر والوكالات الطوعية هي التي توفر أساسا الضمان الاجتماعي في البلدان النامية، وأن الخدمات الحكومية تتجه إلى إفادة الأشخاص في الشرائح الأعلى من الدخل. ويتضمن الفصل الخامس عشر من دراسة الأمم المتحدة للحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ١٩٩٥، عرضا لقضايا راهنة تتناولها السياسات العامة.

(٦٩) توجد مشاريع طوعية للشغالين المنزليين وللعاملين لحسابهم الخاص في ماليزيا؛ ومشاريع لاصابات العمل بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص في تونس، ومشاريع للعاملين في شركات يقل عدد عمالها عن خمسة عمال، ومشاريع للعاملين لحسابهم الخاص (بمن فيهم المزارعون وصائدو الأسماك) في جمهورية كوريا. وفي المكسيك، يسمح لجميع الأفراد غير المشمولين ببرامج استحقاقات الشيخوخة والعجز والوفاة التي ترعاها الحكومة بالانضمام إلى هذه البرامج بصورة طوعية. انظر الولايات المتحدة، إدارة الضمان الاجتماعي، برامج الضمان الاجتماعي في جميع أرجاء العالم، ١٩٩٣ (نسخة غوفر) (واشنطن، العاصمة، ١٩٩٣).

(٧٠) للاطلاع على عرض لمحدودية النموذج الرسمي للضمان الاجتماعي في العديد من البلدان النامية، انظر S. Guhan, "Social security options for developing countries", in ILO, Reducing Poverty Through Labour Market Policies, José B. Figueiredo and Zafar Shaheed, eds., International Institute for Labour Studies, New Approaches to Poverty Analysis and Policy, vol. II (Geneva, ILO, 1995), pp. 91-92.

(٧١) انظر M. Bligh and M. Weethalle, The Causes of Graduate Unemployment in India (London, Penguin Press, 1969).

(٧٢) للاطلاع على عرض مستفيض لمسألة توفير الدعم للمسنين انظر The World Bank, Averting the Old Age Crisis (New York, Oxford University Press, 1994).

الفصل السابع

البطالة

١ - كانت الأهمية المولاة لمشكلة البطالة والتوصل على نطاق واسع الى العمالة المنتجة أحد المواضيع الكبرى التي تناولها مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وللأهمية المعطاة لهاتين المسألتين ما يبررها نظرا لأن العمالة هي المصدر الرئيسي للدخل الشخصي والأسري لمعظم الناس وتمثل عاملا محددا هاما من عوامل التماسك الاجتماعي؛ ويضاف الى ذلك أن التوسع في العمالة يمثل إسهاما رئيسيا في النمو الاقتصادي.

٢ - وقبل نصف قرن، تولّد شعور بالتفاؤل، باعتبار أن البطالة يمكن تقليصها الى الحد الأدنى. إذ كفل ميثاق الأمم المتحدة حق الفرد في العمالة المنتجة، واعتمدت بلدان عديدة ذات اقتصادات متقدمة سياسات وولايات تستهدف تحقيق مستويات العمالة الكاملة، أو المرتفعة على الأقل. وحققت البلدان ذات الاقتصادات المخططة مركزيا العمالة الكاملة، بعد أن وظفت الحكومة جميع المواطنين الراغبين في العمل والقادرين عليه الذين لم يكونوا ليوظفوا لولا ذلك. ووضعت البلدان النامية والمنظمات الدولية ـ وقد حفزها جزئيا زوال الروابط الاستعمارية - سياسات وبرامج تستهدف تعزيز النمو والعمالة.

٣ - ومنذ السبعينات من القرن العشرين، تغير الموقف. ففي الاقتصادات المتقدمة النمو أدت التغييرات الحاصلة في التكنولوجيا وتنظيم الإنتاج وبطء معدل الإنتاجية ونمو الناتج الفعلي الى جعل التوصل إلى تخفيض البطالة في البيئة غير التضخمية أصعب كثيرا مما كان متوقعا. ورأت البلدان المتقدمة النمو أن من الصعب وضع سياسات تسمح بمعالجة البطالة والتضخم معا معالجة فعالة؛ كما قامت العراقيل في طريقها بفعل تباطؤ نمو الإنتاجية، الذي أثر على جميع الاقتصادات المتقدمة النمو. وأدت أوجه انعدام الكفاءة في الاقتصادات المخططة مركزيا الى ركود الدخول. وبينما تمكنت قلة من الاقتصادات النامية من تحقيق مستويات عمالة مرتفعة في ظل النمو السريع والتصنيع، ناضل معظم بلدان تلك الفئة للتوصل الى مزيج سياسات مناسب. وهكذا يبدو، في معظم أنحاء العالم، أن حل مشكلة البطالة أصعب اليوم منه قبل خمسين سنة.

٤ - وشهدت أنواع الاقتصادات الثلاثة جميعها تغيرات هيكلية جسيمة. ويتضح هذا جليا في البلدان التي كانت اقتصاداتها في الماضي مخططة مركزيا، وتمر الآن بمنتصف مرحلة الانتقال الى نظم سوق تقرر قوى السوق فيها كلا من الأجور والعمالة. وقد زادت البطالة وازداد تباين الدخول بينما تبحث البلدان عن ترتيبات مؤسسية وسياسات جديدة. كما تمر بلدان نامية كثيرة بتحولات، بينما تخضع أسواق العمل المحلية لضغوط دولية أشد بفعل السياسات ذات الوجهة الخارجية واشتداد الاعتماد على الأسواق الدولية للحصول على السلع والخدمات ورؤوس الأموال والتكنولوجيا.

٥ - وفي الوقت ذاته، نما الوعي بدور أسواق العمل في تحديد أنماط العمالة والبطالة والأجور الفعلية. وتتمثل وظيفة أسواق العمل في الموازنة بين العرض والطلب بطريقة تعزز الكفاءة الاقتصادية. إلا أنه كثيرا ما تكبح القيود -- التي تنجم أحيانا عن الإجراءات الحكومية، وأحيانا عن أنشطة القطاع الخاص -- أسواق العمل. وقد تخنق الأسواق أيضا في إدراك المشتركين المحتملين، بسبب ارتفاع التكاليف أو الجمود الجغرافي أو وجود حواجز تمنع التوصل الى المعلومات. كما أن نتائج أنشطة السوق قد تنتهك مفاهيم المجتمع للمساواة، إذ يواجه صانعو السياسات صعوبة في استحداث أدوات سياسة عامة تعالج الشواغل المتعلقة بالمساواة بينما يحافظون على هيكل الحوافز اللازم لبلوغ نتائج فعالة.

٦ - وهذه المسائل طفت على السطح في الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية والاقتصادات المارة بمرحلة انتقال. ففي الاقتصادات المتقدمة النمو، أدى تأثير شبكات الأمان، الذي يبدو أنه ضار بالحوافز، الى مبادرات سياسة عامة استهدفت تضييق نطاق أوجه الحماية المتاحة للعاطلين وثبطت همم العاملين. وفي البلدان ذات الاقتصادات النامية، لوحظ على نطاق واسع عدم اكتمال أسواق العمل في المناطق الريفية ونشوء اقتصادات غير نظامية شاملة. وفي الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال، أبرز نمو أسواق العمل التي تخدم القطاع الخاص كثيرا من خصائصها الهيكلية.

٧ - وفي حين نشأت البطالة كمشكلة وظهرت فعالية أسواق العمل كقضية من قضايا السياسة العامة، نمت العمالة بدرجة كبيرة. ولا ينبغي لعودة البطالة كمحور للسياسة العامة أن تلقي بظلالها لتخفي استمرار الاقتصاد العالمي في استيعاب معظم القوى العاملة العالمية المتزايدة بسرعة، ذات التعليم الأفضل، التي تمتلك مهارات أكبر ولديها درجة حراك أكبر مما كان لديها في أي وقت مضى. وتدعو الحاجة الى وضع نهوج لحل مشكلة البطالة، وذلك في سياق التغيرات السريعة في الظروف الاقتصادية وفي عدد العاملين ونوعيتهم.

ألف - العمالة والبطالة في البلدان النامية

١ - القوة العاملة والعمالة

٨ - تفيد تقديرات منظمة العمل الدولية أن القوة العاملة في العالم قد قاربت البليونين و ٧٠٠ مليون عامل في سنة ١٩٩٥، وأن ٧٨ في المائة منهم يقيمون في البلدان النامية. ونتيجة لكل من العوامل الديمغرافية والتغييرات السلوكية التي تؤثر في معدلات الاشتراك، يُتوقع لحصة البلدان النامية من مجموع القوة العاملة العالمية أن تستمر في الازدياد، لتصل بحلول سنة ٢٠١٠ إلى ٨١ في المائة؛ أي إلى بليونين و ٨٠٠ مليون عامل (انظر الجدول ٧-١). وبذلك، تواجه البلدان النامية تحديا هائلا عند تهيئة فرص العمالة لمواطنيها، نظرا لانضمام نحو ٤٧ مليون شخص إلى القوة العاملة كل سنة في هذه البلدان. ويتوقع لمعدل النمو السنوي المتوسط في القوة العاملة بالبلدان النامية أن ينخفض من ٢,٢ في المائة (على مدى فترة السنوات ١٩٥٠-١٩٩٥) إلى ١,٩ في المائة على مدى السنوات الـ ١٥ المقبلة، وهذا يعزى إلى حد بعيد إلى الانخفاض المثير في معدلات الخصوبة بالصين وتضاؤل النمو السكاني بأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ويتوقع لنمو القوة العاملة أن يتسارع في أفريقيا وغرب آسيا وآسيا الوسطى والجنوبية بين سنتي ١٩٩٥ و ٢٠١٠[٩]. وباستثناء الصين، يتوقع لنمو القوة العاملة أن يزيد زيادة طفيفة على مدى السنوات الـ ١٥ المقبلة.

الجدول رقم ٧-١ - القوة العاملة في العالم، حسب المنطقة وفئة الدخل، ١٩٥٠، و ١٩٩٥، و ٢٠١٠

فئة الدخل أو المنطقة	عدد العمال (١٥-٦٤) (بالملايين)			النسبة المئوية للمجموع			متوسط معدل النمو السنوي (النسبة المئوية)	
	١٩٥٠	١٩٩٥	٢٠١٠	١٩٥٠	١٩٩٥	٢٠١٠	١٩٥٠-١٩٩٥	١٩٩٥-٢٠١٠
العالم	١ ١٨٣	٢ ٧٤٢	٣ ٤٧٥	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١,٨٩	١,٥٩
البلدان المتقدمة النمو	٢٤٨	٤٠٨	٤٣٣	٢١	١٥	١٢	١,١١	٠,٤٠
البلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال	١٢٩	٢٠٤	٢٢٠	١١	٧	٦	١,٠٢	٠,٥٠
البلدان النامية، ومن بينها:	٨١٤	٢ ١٢٨	٢ ٨٢١	٦٩	٧٨	٨١	٢,١٦	١,٩٠
آسيا	٦٥٤	١ ٦٢١	٢ ٠٧٤	٥٥	٥٩	٦٠	٢,٠٤	١,٦٦
الصين	٣١٧	٧٢٩	٨٢٧	٢٧	٢٧	٢٤	١,٨٧	٠,٨٤
شرق آسيا	٢٢	٣٩	٤٧	٢	١	١	١,٢٨	١,٢٥
آسيا الوسطى وجنوب آسيا	٢١١	٥٦٢	٧٩٦	١٨	٢٠	٢٣	٢,٢٠	٢,٣٥
جنوب شرق آسيا	٨٥	٢٣٢	٣١٤	٧	٨	٩	٢,٢٦	٢,٠٤
غرب آسيا	١٨	٥٦	٨٥	٢	٢	٢	٢,٥٥	٢,٨٢
أفريقيا	١٠٢	٣٠٨	٤٧٥	٩	١١	١٤	٢,٤٩	٢,٩٣
شمال أفريقيا	١٣	٤٧	٧٣	١	٢	٢	٢,٩٠	٢,٩٨
أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء	٨٩	٢٦١	٤٠٢	٨	١٠	١٢	٢,٤٢	٢,٩٢
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٥٨	١٩٨	٢٧٢	٥	٧	٨	٢,٧٧	٢,١٤
مذكرة:								
البلدان النامية باستثناء الصين	٤٩٧	١ ٣٩٩	١ ٩٩٤	٤٢	٥١	٥٧	٢,٣٣	٢,٣٩

المصدر: ILO, Bulletin of labour Statistics 1996-1 (Geneva, International Labour Organisation), pp. xviii-xxii.

٩ - وتعكس التغييرات في القوة العاملة، تغييرات في كل من العوامل الديمغرافية ومعدلات الاشتراك. فبينما أخذت معدلات الخصوبة في الانخفاض بكثير من أنحاء العالم النامي، سمح تحسن الظروف الصحية ببلوغ أناس أكثر سن العمل. وقد ظلت معدلات اشتراك الرجال في القوة العاملة ثابتة نسبيا، إن لم تنخفض، بينما زادت معدلات اشتراك الإناث ويتوقع لها أن توالي الازدياد في المستقبل القريب. وتوحي بيانات الصعيد القطري أن هذه الظاهرة منتشرة في شتى أنحاء العالم النامي، حتى في البلدان التي لم يُعترف فيها باشتراك الإناث في الأنشطة الاقتصادية أو لم يشجع فيها مثل هذا الاشتراك[٢]. ونتيجة لهذا الاتجاه، يتوقع لحصة الإناث في القوة العاملة بالبلدان النامية أن تبلغ ٤٠ في المائة بحلول سنة ٢٠١٠. وفي المناطق النامية، وصلت حصة الإناث في القوة العاملة المؤلفة من أشخاص بالغين إلى أعلى مراتبها في افريقيا وآسيا حيث تعمل النساء في أنشطة تقليدية من قبيل الزراعة (انظر الجدول رقم ٧-٢).

١٠ - وتغير أيضا التكوين العمري للقوة العاملة، حيث انخفضت معدلات اشتراك العمال الأصغر (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ سنوات و ٢٤ سنة) وحدث انخفاض شديد لأصغر العمال سنا (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ سنوات و ١٤ سنة). وبفضل ازدياد فرص الالتحاق بالمدارس، أصبح معدل اشتراك هذه الفئة العمرية صفرا أو ما يقرب من الصفر في بلدان نامية عدة، من بينها الإمارات العربية المتحدة، وبربادوس، وجامايكا، والجزائر، وجمهورية كوريا، وسري لانكا، وشيلي، وكوبا، والكويت، وليبيا. بيد أن عمل الأطفال مستمر في عدة بلدان، في ظل أحوال سيئة أحيانا (انظر أدناه). كما سُجلت حالات انخفاض ذات شأن في الفئة العمرية الممتدة من ١٥ إلى ١٩ سنة، على الرغم من أن هذا الانخفاض كان متواضعا في افريقيا الواقعة جنوب الصحراء وفي البلدان المنخفضة الدخل. ويبدو أن عنصر مستويات الدخل الأعلى نسبيا وعنصر نظام المعاشات التقاعدية الرسمي المعمم مرتبطان ارتباطا إيجابيا بانخفاض معدلات اشتراك العمال الأكبر سنا في بعض البلدان[٣]. فبينما انخفضت معدلات اشتراك العمال الأكبر سنا (البالغين من العمر ٦٥ سنة أو أكثر) بنسبة ٥٠ في المائة في بلدان مثل الأرجنتين وإسرائيل وأوروغواي والبرازيل وتونس والجزائر وجمهورية كوريا وشيلي وكوبا ومصر والمغرب ومقاطعة هونغ كونغ الصينية على مدى الثلاثين سنة الماضية، ظلت تلك المعدلات مرتفعة نسبيا في بوليفيا وجمهورية افريقيا الوسطى وغامبيا وغانا وكينيا وليبريا وميانمار ونيبال والنيجر وهايتي وأماكن أخرى.

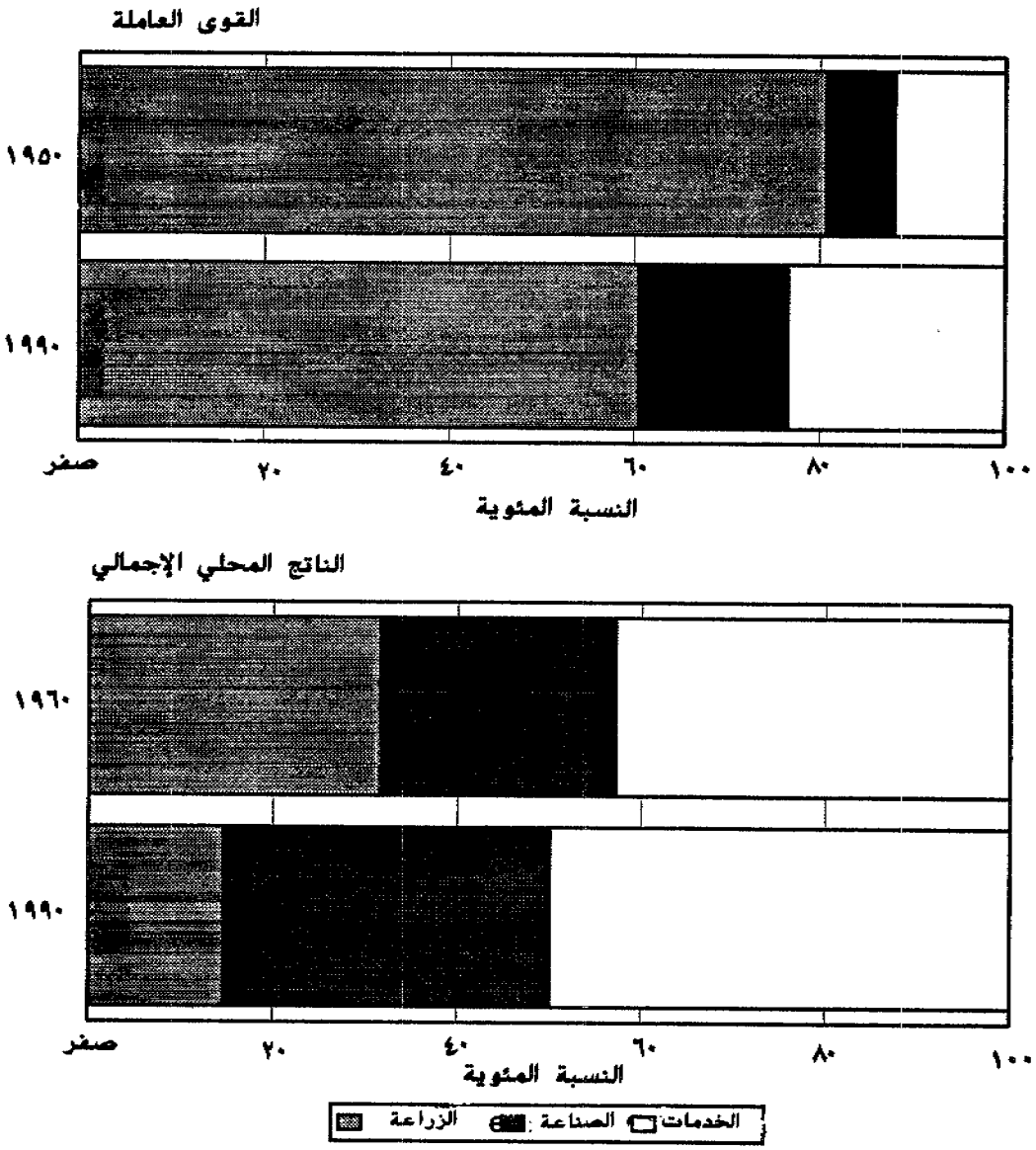
١١ - وتختلف أسواق العمل في البلدان النامية عن أسواق العمل في البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة النمو. فعلى الرغم من التغييرات الحاصلة في هيكل الانتاج في السنوات العديدة الماضية (انظر الشكل ٧-١ والشكل ٧-٢)، لا تزال حصة كبيرة من القوة العاملة في البلدان النامية - نحو ٦٠ في المائة - تساهم في الأنشطة الزراعية. ورغم أن أي رقم اجمالي سيخفي حتما الفوارق القائمة على الصعيد القطري، نجد عادة أن حصة القوة العاملة المستخدمة في الزراعة عموما تزيد في البلدان النامية عنها في البلدان المتقدمة النمو (انظر الشكل ٧-٣). وثمة مظهر بارز آخر في أسواق العمل في البلدان النامية يتمثل في انخفاض معدل العمل المأجور. وحتى إذا استبعدنا الزراعة - وهي قطاع يمكن أن تسود فيه الأنشطة الكفافية - فإن حصة العمل المأجور في الخدمات والصناعة تقل في البلدان النامية عنها في البلدان المتقدمة النمو (انظر الشكل ٧-٤). وأخيرا، فإن المشروع الأسري يمثل الشكل الأعم من أشكال التنظيم الانتاجي، لا في القطاع الزراعي فحسب بل وفي القطاع غير الزراعي أيضا، مما يفسر جزئيا الشيوع النسبي لاستعمال ممارسات التشغيل بلا أجر في البلدان النامية.

الجدول ٧-٢ - تكوين القوة العاملة من حيث نوع الجنس حسب المنطقة وفئة الدخل، ١٩٥٠، و ١٩٩٥، و ٢٠١٠
(النسبة المئوية)

فئة الدخل أو المنطقة	١٩٥٠		١٩٩٥		٢٠١٠	
	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث
العالم	٦٥	٣٥	٦٠	٤٠	٥٩	٤١
البلدان المتقدمة النمو	٧٠	٣٠	٥٧	٤٣	٥٥	٤٥
الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال	٥٤	٤٦	٥٣	٤٧	٥٣	٤٧
البلدان النامية، ومن بينها:	٦٦	٣٤	٦١	٣٩	٦٠	٤٠
آسيا	٦٥	٣٥	٦٠	٤٠	٦٠	٤٠
الصين	٦٠	٤٠	٥٥	٤٥	٥٥	٤٥
شرق آسيا	٦٨	٣٢	٥٨	٤٢	٥٦	٤٤
آسيا الوسطى وجنوب آسيا	٧٢	٢٨	٦٨	٣٢	٦٦	٣٥
جنوب شرق آسيا	٦٤	٣٦	٥٧	٤٣	٥٦	٤٤
غرب آسيا	٦٨	٣٢	٧١	٢٩	٦٧	٣٣
أفريقيا	٦٢	٣٨	٦٠	٤٠	٥٩	٤١
شمال أفريقيا	٩٤	٦	٧١	٢٩	٦٦	٣٤
أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء	٥٧	٤٣	٥٨	٤٢	٥٧	٤٣
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٨٢	١٨	٦٧	٣٣	٦٤	٣٦

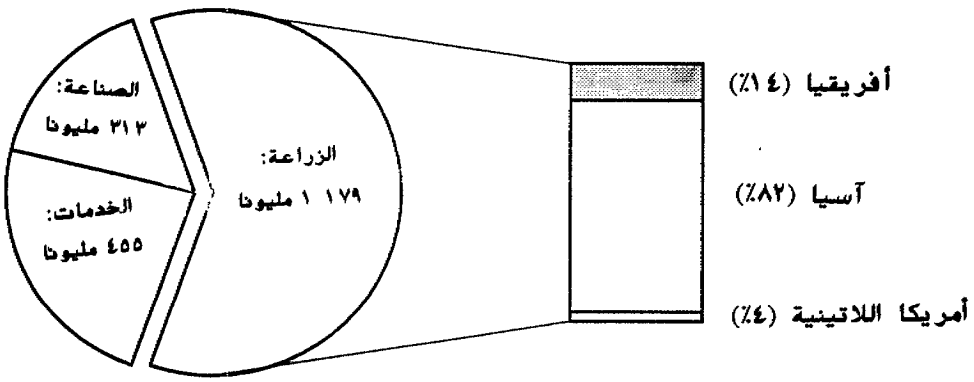
المصدر: ILO, Bulletin of labour Statistics 1996-1 (Geneva, International Labour Organisation), pp. xviii-xxii.

الشكل ٧-١ - الناتج المحلي الإجمالي والقوة العاملة حسب النشاط الاقتصادي في البلدان النامية



المصدران: منظمة العمل الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد).

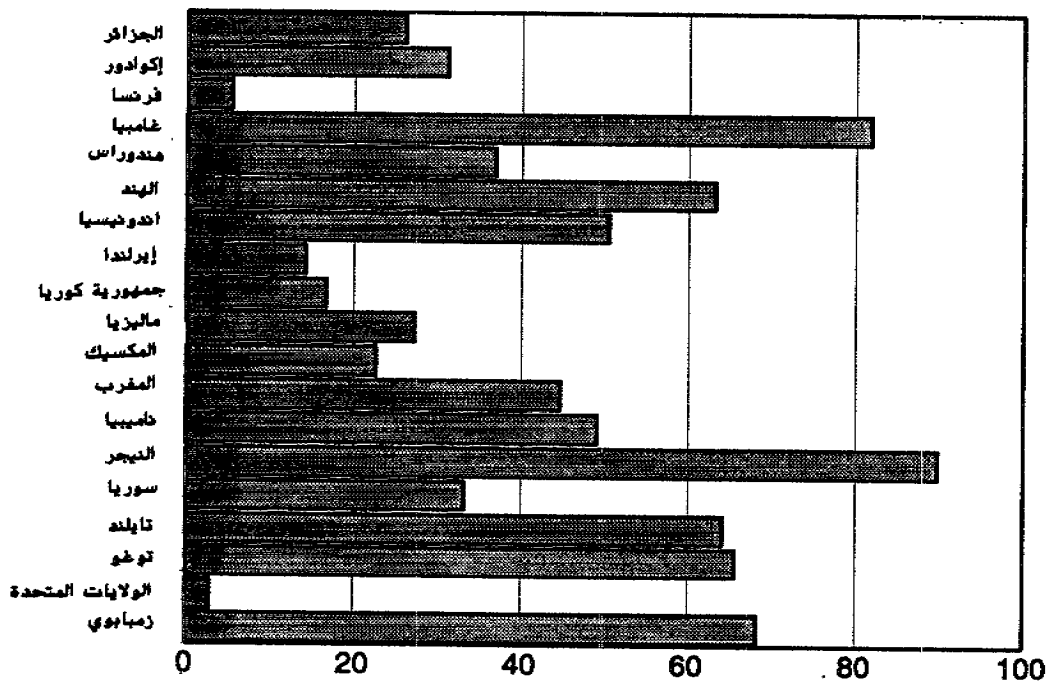
الشكل ٧-٢ - توزيع القوة العاملة حسب القطاع في البلدان النامية، ١٩٩٠



المصدر: E. Denti and E. Ruhumuliza, "Evolution de la population activede 1950 a 1995 et previsions pour l'an 2010", Bulletin of Labour Statistics, 1996-1 (ILO, Geneva, 1996).

الشكل ٧-٣ - حصة القوة العاملة في الزراعة في بلدان مختارة، في مطلع التسعينات من القرن العشرين

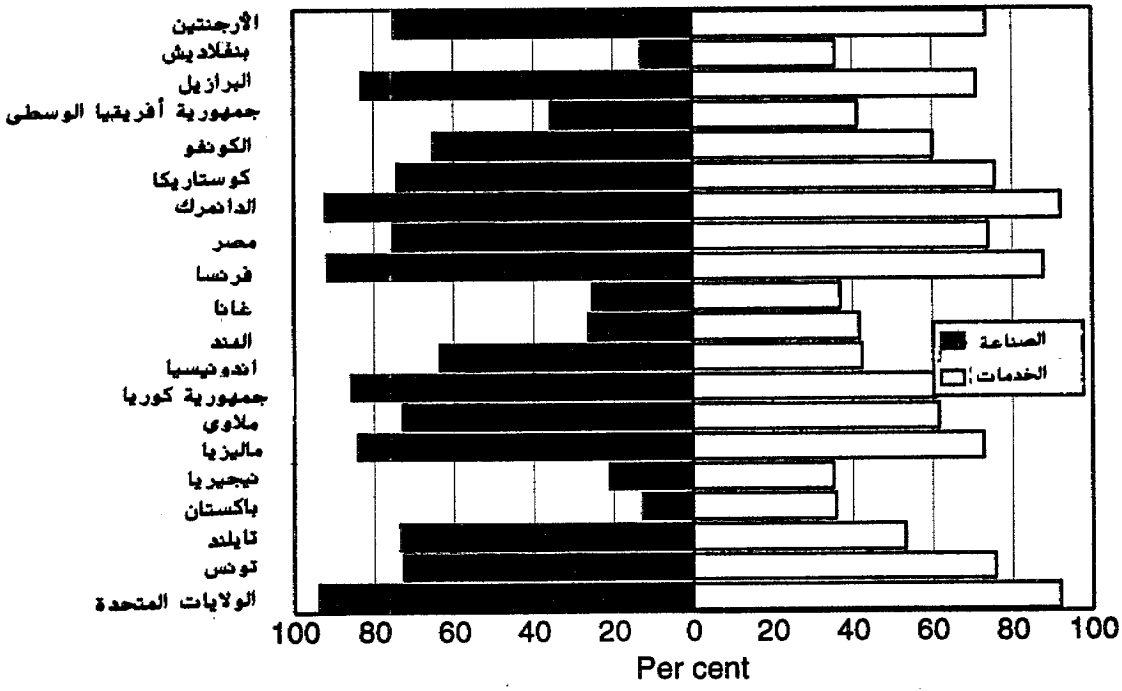
(النسبة المئوية)



المصدر: D. Filmer, Estimating the world at work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488, (July 1995).

الشكل ٧-٤ - حصة العمالة المأجورة في الصناعة والخدمات في بلدان مختارة، في أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات من القرن العشرين

(النسبة المئوية)



المصدر: D. Filmer, Estimating the world at work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488, (July 1995).

١٢ - ولذلك، تختلف طبيعة تشغيل الأيدي العاملة في البلدان النامية اختلافا شديدا عنها في البلدان المتقدمة النمو. فعلى الرغم من الوجود الفعلي لقطاع "حديث" و "منظم" -- يتألف من مؤسسات متوسطة الحجم وكبيرة الحجم، والقطاع العام، والزراعة الحديثة، والخدمات المهنية، ومؤسسات أخرى -- فإنه لا يستوعب في العادة سوى حصة صغيرة من مجموع القوة العاملة. ومعظم العاملين في البلدان النامية لا يتأثرون بتشريعات العمل القائمة، ولا تسري عليهم ضمانات الحد الأدنى للأجور ولا يتمتعون بالمنافع المتولدة عن الحماية التي توفرها ترتيبات الضمان الاجتماعي الرسمي. وعلاوة على ذلك، تختلف طبيعة مشكلة البطالة في البلدان النامية عن طبيعتها في البلدان المتقدمة النمو. فعلى النقيض من البلدان المتقدمة النمو، حيث تمثل البطالة الظاهرة في الحضر أشد المشاكل خطرا، تعاني البلدان النامية أساسا من نقص العمالة ومن الفقر، وخاصة في المناطق الريفية. وهذا يصدق على البلدان بصرف النظر عن درجة تركز الأراضي. وعلى سبيل المثال، فإن معظم الريفيين الأفارقة هم من أصحاب الحيازات الصغيرة المشاركين في الزراعة الكفافية، الذين يواجهون الفقر بسبب انخفاض العائدات وانخفاض الإنتاجية (انظر الفصل السادس). وفي آسيا وأمريكا اللاتينية، يسود بدرجة أكبر العمل المأجور في الزراعة، بل ويتزايد. إلا أنه نظرا لموسمية الأنشطة الزراعية، يظل الكثير من العمال متعطلين أو في حالة عمالة ناقصة لفترات طويلة. وعندما لا تجد الأسر المعيشية الحائزة للأراضي عملا في أسواق العمل المحلية يمكنها أن تفلح أراضيها. وهذا من الأسباب التي تجعل البطالة الظاهرة منخفضة عادة في المناطق الريفية. إلا أن الموارد العمالية لا تستخدم بصورة منتجة، لأن استخدام المدخلات العمالية الإضافية في وجود موارد ثابتة من الأراضي يفضي في نهاية الأمر إلى انخفاض الناتج الهامشي للعمل وإلى انخفاض الدخول. والهجرة تمثل للفلاحين المعدمين خيارا مطروحا، ويهاجر الكثيرون إلى المدن، حيث ينتهي بهم الأمر في القطاع غير النظامي الحضري. أما من يبقون منهم في المناطق الريفية، فبوسعهم الاشتراك في الأنشطة غير الزراعية. وفي بلدان عديدة، أبرزها الصين، يمثل العمل خارج الزراعة مكملا هاما للدخل (بل ويمثل أحيانا المصدر الرئيسي للدخل). وعلى الصعيد الإقليمي، تتراوح حصة القوة العاملة الريفية المستخدمة أساسا في الأنشطة غير الزراعية بين ١٩ في المائة في افريقيا و ٣٦ في المائة في آسيا و٤٧ في المائة في أمريكا اللاتينية[٤].

١٣ - وحسب النظرية الاقتصادية وصفت أسواق العمل في البلدان النامية تقليديا بأنها مقسمة ذات حراكية محدودة عبر أقسامها المختلفة. وجرى تصور أسواق العمل على أنها معرض يبين صور التصلب نتيجة للترتيبات المؤسسية السائدة ووجود الدولة العارم بوصفها رب عمل، الأمر الذي يمنع توزيع الموارد العمالية بكفاءة أو استيعاب العمال استيعابا أشد. وقد تطورت وجهة النظر التقليدية هذه. ففي ضوء السمات السالفة الذكر التي تتسم بها أسواق العمل في البلدان النامية، يعتقد الآن أن أوجه التصلب قد لا تؤثر إلا على بعض أقسام السوق، لا سيما القطاع النظامي الحضري. إلا أن هذا القول نفسه قد يتطلب إيضاحا، على النحو الوارد في الفرع الوارد أدناه المتعلق بالاصلاحات الهيكلية[٥]. وتوجد في هذه البلدان أقسام عديدة في سوق العمل[٦]. وتعني السمات المحددة لأسواق العمل الريفية والحضرية (في القسمين الفرعيين، النظامي وغير النظامي معا) أن هذه الأسواق قد تسير بطرائق مختلفة، على الرغم من الصلات القائمة بين مختلف الأقسام ووجود بعض الحراكية عبر تلك الأقسام.

١٤ - ففي أسواق العمل الزراعية، على سبيل المثال، يؤخذ بترتيبات مختلفة، من بينها المزارعة، والعقود الدائمة أو المؤقتة، وإقامة أسواق للبضاعة "الحاضرة" من العمال المياومين أو المؤقتين. وبعض هذه الترتيبات يؤثر على توزيع القوى العاملة الريفية، سواء امتلك العمال قطعا من الأراضي أو لم يمتلكوا. وقد يشترك العمال في أكثر من قسم واحد من أقسام سوق العمل الريفي. فعلى سبيل المثال، تمثل الأسر المعيشية الفلاحية ذات الحيازات الصغيرة مصدرا لكل من العرض والطلب فيما يختص بالعمال[٧]. وهذا يمكن أن يفسره جزئيا طابع الزراعة الموسمي، وحجم قطعة الأرض، وعدد أفراد الأسرة المعيشية. وتميل الأسر المعيشية الصغيرة التي تشغل مساحات كبيرة نسبيا من الأراضي إلى استئجار العمال، بينما تميل الأسر المعيشية الكبيرة ذات الحيازات الأصغر إلى القيام على الصعيد المحلي بتوريد الأيدي العاملة. كما يعبر الاشتراك في أكثر من قسم بسوق العمل عن استراتيجيات البقاء التي تأخذ بها الأسر المعيشية لمواجهة احتمال سوء المحصول وانعدام أسواق التأمين. وبالنسبة للعمال المأجورين، هناك أهمية لكل من العمالة والمخاطر المحدقة بالأجر. وعلى ضوء استراتيجية البقاء التي تتبعها الأسر المعيشية، قد يوفد بعض أفرادها للعمل بصفة عمال دائمين (بـ "عقود" طويلة الأجل)، بينما يُستخدم البعض الآخر بوصفهم عمالا مياومين[٨].

١٥ - ويوجد أيضا حراك بين أسواق العمل الريفية وأسواق العمل الحضرية. وقد ظلت القوة العاملة الريفية على الدوام تمثل مصدرا يمد الأسواق الحضرية بالعمال. إلا أن هناك أيضا تدفقا في الاتجاه المقابل؛ أي من المدن إلى المزارع. ففي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، أدى طرد العمال المقيمين من المزارع وانتقالهم إلى البلدات وازدياد الاستعانة بالعمال المؤقتين إلى عملية تحضر للقوة العاملة الزراعية، التي تورَّد الآن إلى الأسواق الريفية. وبالإضافة إلى ذلك، ربما تكون التحويلات المرسلة من عمال الحضر إلى أفراد أسرهم في المناطق الريفية قد أثرت أيضا على سير الأسواق الريفية، وذلك بالتأثير على المعروض من العمال في هذه المناطق. وطابع العمل الزراعي المؤقت يعني أن العمال الزراعيين المؤقتين الذين يعيشون في المدن يشتركون أيضا في أسواق العمل الحضرية. وهذا أسهم في حدوث تكامل أقوى بين السوقين في أمريكا اللاتينية، وأسهم، بالتالي، في تضييق الفجوة الفاصلة بين أجور العاملين بالزراعة وأجور العاملين بغير الزراعة في بعض بلدان المنطقة[٩].

١٦ - وهناك داخل سوق العمل الحضرية صلات بين القطاعين النظامي وغير النظامي. إذ أن تدهور الأجور الفعلية في القطاعات النظامية في بعض البلدان النامية خلال الثمانينات قد أدى ببعض العمال إلى الاشتراك في السوقين معا. وقد يشير تقلب حجم القطاع غير النظامي، الذي يزداد مع تدهور الأحوال الاقتصادية ويتقلص خلال فترات الازدهار، إلى وجود شيء من التكامل بين القطاعين.

١٧ - وتوليد العمالة المنتجة يستلزم نموا اقتصاديا. وملامح النمو الاقتصادي في البلدان النامية حددتها السياسات المحلية التي اعتمدتها حكومات تلك البلدان وشدة الصدمات الخارجية المنشأ التي تعرضت لها هذه الاقتصادات. وقد أمكن لشرق آسيا وجنوب شرق آسيا الانتعاش سريعا لتخرجا من كساد الأحوال الاقتصادية الذي اتسم به مطلع الثمانينات من هذا القرن؛ أما أفريقيا وأمريكا اللاتينية اللتان واجهتا أوجه اختلال أكبر في الاقتصاد الكلي وأزمة مديونية خارجية شديدة وقيودا هيكلية، فقد احتاجتا إلى وقت أطول لتحققا الانتعاش. وفي أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، لا يزال الانتعاش الاقتصادي بحاجة إلى تثبيت،

على الرغم من تسارع نمو الناتج المحلي الاجمالي في سنتي ١٩٩٥ و ١٩٩٦. وفي أمريكا اللاتينية، كان لتدابير التقشف الموجعة، المعتمدة مؤخرا لاستعادة السيطرة على الحسابات الخارجية، تأثير سلبي على الناتج والعمالة[٥٠]. وفي الصين، حيث اعتمدت سياسات داعمة لتنمية القطاع غير الحكومي، كانت تهيئة فرص العمالة شيئا رائعا، حيث نشأ في القطاع غير الحكومي نحو ٩٠ في المائة من فرص العمل المهيأة فيما بين سنتي ١٩٩١ و ١٩٩٤ في القطاع غير الزراعي.

١٨ - والبيانات المتصلة بالتوظيف مشهورة بعدم موثوقيتها ونادرة، مما يجعل من الصعب إجراء مقارنات دولية (انظر المربع ٧-١). وعلى الرغم من ذلك، يمكن، إن فسرت هذه البيانات بدقة، توفير بعض ما يدل على الاتجاهات الجارية في مجال تهيئة فرص العمالة في البلدان النامية. وتكشف بيانات الجدول ٧-٣ عن معدل أسرع في تهيئة الوظائف في عدة بلدان نامية، في مطلع التسعينات من هذا القرن، عندما ارتفعت معدلات النمو. إلا أنه يبدو أن تهيئة فرص العمالة في أفريقيا قد تضاءلت في أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات، الأمر الذي يعبر عن أداء اقتصادي سيء خلال تلك الفترة. إلا أن بيانات العمالة المتصلة بمعظم البلدان الأفريقية تشير إلى العمالة بأجر أو بمرتب، وبذلك تستبعد أرباب العمل والعاملين لحسابهم والعاملين الأسريين غير المأجورين، وغيرهم. ولذلك، لا يمكن مقارنة هذه البيانات بالبيانات الآتية من البلدان الواقعة في المناطق الأخرى. وعلى الرغم من ذلك، تكشف بيانات أفريقيا فعلا عن تضاؤل الأهمية النسبية للقطاع النظامي كمصدر لزيادة العمالة وهذا اتجاه ظهر في بلدان نامية أخرى كذلك.

١٩ - وعلى الرغم من أن النمو الاقتصادي شرط مسبق لتهيئة فرص العمالة، فإن نمو الناتج المحلي الإجمالي في حد ذاته لا يعني أن الوظائف تُنشأ بالسرعة الكافية لاستيعاب المنضمين الجدد إلى القوة العاملة أو لتقليل مستويات البطالة الموجودة، كما أن نمو ذلك الناتج لا يكفل تماشي الوظائف المنشأة مع المتاح من مهارات العمال، من حيث النوع والكم، وإمكانية توفيرها الحد الأدنى من المستوى المعيشي المقبول للعمال. وفي الحقيقة، أوحت بعض الدراسات بأن نمو العمالة يتبع نفس النمط الذي يتبعه نمو الناتج المحلي الإجمالي وأن كثافة العمل في نمو ذلك الناتج في البلدان النامية آخذة في التضاؤل[٥١]. وهذه مسألة لا تزال بلا حل. ولم يجد تقرير صادر مؤخرا عن منظمة العمل الدولية أي دليل على النمو "دون وظائف" في البلدان ذات الاقتصادات النامية، رغم أنه وجد بالفعل دليلا على النمو السلبي في إنتاجية العمال في بعض هذه البلدان[٥٢].

٢ - منظور إقليمي للبطالة

٢٠ - تكشف تقديرات البطالة الظاهرة في البلدان النامية، المعروضة في الجدول ٧-٤، عن فروق بين البلدان. وبصفة عامة، يرتفع معدل البطالة في البلدان النامية. ونظرا لعدم وجود تأمين ضد البطالة أو برامج ضمان إجتماعي رسمية في معظم هذه البلدان، يكون للبطالة تأثير مباشر على مستويات الفقر وتمثل عبئا مضاعفا على عاتق الأسر المعيشية وشبكات الأمان غير الرسمية: إذ فُقد الدخل، ومن المتعين توفيره.

المربع ٧-١ تعريف البطالة وقياسها

إن تعريف البطالة غير الطوعية المقبول دوليا، والذي وضعته منظمة العمل الدولية، يعتبر الفرد عاطلا إذا كان بدون عمل في الوقت الجاري ويسعى إلى العمل سعيا نشطا ويكون جاهزا للعمل في خلال فترة مقبولة لدى المستخدم المحتمل ورب العمل المحتمل، كليهما. وتستعمل الحكومات ثلاثة أساليب أساسية لقياس البطالة، بينما تضع بعض البلدان تقديراتها الرسمية للبطالة على أكثر من مصدر واحد من مصادر المعلومات(أ).

وتستعمل بلدان عديدة أسلوب الدراسة الاستقصائية بالعينة لجمع المعلومات عن مراكز الأفراد من حيث العمالة. وتولد الدراسات الاستقصائية للقوة العاملة بيانات بشأن عدد العمال العاطلين ومجموع القوة العاملة، مما يولد معلومات بشأن عنصري معدل البطالة معا. ويُعتقد، بصفة عامة، أن الدراسات الاستقصائية المصممة تصميما جيدا توفر تغطية للعمالة والبطالة تفوق ما توفره الأساليب الأخرى، وإن كان تصميمها وتنفيذها يكلفان كثيرا. ويرجح أن تكون الدراسات الاستقصائية التي تبقي أسماء المستجوَبين قيد الكتمان أنجح ما يُستخدم في قياس العمالة والبطالة في القطاع غير النظامي، إذ يفضل العديد من العمال عدم تحديد شخصياتهم.

وتستمد تقديرات البطالة أيضا من البيانات المتعلقة بالأشخاص المسجلين لدى الهيئات التي تصرف مستحقات تأمين البطالة. وفي بعض البلدان، تُستخدم أيضا صناديق المستحقات النقابية كمصدر للمعلومات المتعلقة بالبطالة. ولأن هذه المصادر لا تحصي إلا الأشخاص المستحقين للتعويض، فإن التقديرات لا تمثل السكان تمثيلا صحيحا قدر ما تفعل الدراسات الاستقصائية للقوة العاملة. والأسلوب الثالث هو حساب عدد العاطلين بالنظر الى البيانات المتعلقة بطالبي الوظائف المسجلين لدى مكاتب التشغيل. وفيما يختص بالبيانات المستمدة من كشوف تعويضات البطالة، تثور الشكوك حول صحة تمثيل هذه العينة للواقع. وفي البلدان التي تزداد فيها فعالية مكاتب التشغيل في إيجاد العمل المناسب للباحثين عنه يحتمل تسجيل نسبة عاطلين أعلى. وعلاوة على ذلك، يرجح أن تتوصل مكاتب التشغيل الى نسبة من العاطلين في المدن أعلى من نسبتهم في المناطق الريفية، إذ أن من الأرجح أن تحسب البطالة في مجال الزراعة حسابا ناقصا إذا ما قورنت بالبطالة في مجال الصناعة التحويلية(ب).

والأساليب المختلفة المستخدمة لحساب البطالة يمكن أن تسفر عن نتائج مختلفة. فعلى سبيل المثال، أظهر مسح القوة العاملة بالمملكة المتحدة في فصل الربيع في سنة ١٩٩٦ زيادة في مجموع البطالة قدرها ٠٠٠ ١١ عاطل، بينما أشار تقدير مستمد من بيانات تأمينات البطالة الى انخفاض في البطالة على مدى الفترة نفسها قدره ٠٠٠ ٤٦ عاطل. ويعزى الفارق الى أن بعض العمال العاطلين لم يعودوا يطالبون بالاستحقاقات نظرا لانتهاء مدة استحقاقهم لها أو لأنهم توقفوا عن البحث عن العمل(ج). وفي البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، نجد أن البيانات المتعلقة بمستويات البطالة المجموعة من مسوح القوى العاملة يمكن أن تتجاوز بمعامل ٣ أو أكثر أحجام البطالة المقدرة بفضل البيانات المجموعة بواسطة مكاتب التشغيل.

وتوحي الاختلافات في فاعلية أساليب جمع البيانات بضرورة الحرص عند إجراء المقارنات بين معدلات البطالة في مختلف البلدان. كما أن التغييرات الماسة بفاعلية جمع البيانات وتجهيزها والتغييرات الحاصلة في شروط استحقاق تعويض البطالة أو إمكانية الاستفادة من مرافق الإلحاق بالعمل يمكن أن تؤثر على قابلية البيانات المجموعة من بلد واحد للمقارنة على مدى الزمن.

وتتأثر البيانات المتعلقة بالبطالة أيضا بالمسائل المتصلة بالتعريف. فعلى سبيل المثال، تحسب العمالة لبعض الوقت، حتى ولو كانت لفترة وجيزة وغير طوعية، على أنها عمالة لكل الوقت. والعمال الذين ثبطت عزائمهم ولم يعودوا يبحثون عن العمل بهمة لا يُحسبون، كعاطلين، ولا يُدرجون في تقديرات القوة العاملة في البلد. ويستبعد من القوة العاملة المنخرطون في برامج التعليم أو التدريب، لأنهم غير متاحين للعمل. إلا أن الاشتراك في أحد البرامج التدريبية يعبر، في عدة أحيان، عن فشل سابق في البحث عن عمل وعن قرار باكتساب مهارات جديدة أو بتطوير المهارات. وبعض الهيئات الإحصائية الحكومية تجمع بيانات عن العمال الذين يعملون لبعض الوقت دون رغبة منهم في ذلك والعمال الذين ثبطت عزائمهم، وتقسم العاطلين حسب مدة البطالة(د). وبالإضافة الى ذلك، شدد بعض الباحثين المستقلين على وجود بطالة متخفية، تشمل العاملين في وظائف دون مستوى مؤهلاتهم(هـ).

(أ) International Labour Office, Bulletin of Labour Statistics, 1996-1, pp. 39-40.

(ب) UNDESIPA, World Economic and Social Survey 1994, (United Nations Publication, (Sales No. E.94.II.C.1) Box VI.2, "Principal methods for collecting unemployment and vacancy statistics", pp. 159-160.

(ج) إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمانة العامة للأمم المتحدة، "دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٤"، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.94.II.C.1)، المربع السادس - ٣، "قياس البطالة السافرة في البلدان النامية"، ص ٣٨١. "More jobs, higher pay", The Economist, 14 September 1996; International Labour Office in World Labour Report 1995, chapter 1, International Labor Office, "Controversies in labour statistics", (Geneva 1995), pp. 11-30.

(د) Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (August 1995) pp. 31-50; John E. Breggar and Steven E. Haugen, "BLS introduces new range of alternative unemployment measures," Monthly Labour Review, vol. 118, no. 10 (October 1995) pp. 19-26.

(هـ) John Eatwell, "Disguised unemployment: The G7 experience", UNCTAD Review (1995), pp. 67-90.

الجدول رقم ٧-٣ الرقم القياسي للعمالة في بلدان نامية مختارة، ١٩٨٧ و ١٩٩٢-١٩٩٤

البلد	١٩٨٧	١٩٩٢-١٩٩٤
آسيا		
الأردن[ب]	١٤٠	٢١٧
إسرائيل[ج]	١٠٤	١٣٩
اندونيسيا	١٢٢	١٣٥
باكستان	١١١	١٢٨
البحرين[أ]	٨٥	١٠٩
تايلند[د]	١٢١	١٣٦
جمهورية كوريا	١١٤	١٣٨
سري لانكا[هـ]	٥٥	٦٦
سنغافورة	١٠٥	١٤٥
الصين	١١٧	١٣٦
الفلبين	١١٢	١٣٥
ماليزيا	١١٤	١٤١
الهند[د]	١٠٨	..
هونغ كونغ[ج]	١٠٦	١١٥
أمريكا اللاتينية		
أوروغواي[ز]	١١٧	١٢٤
بنما	١٢١	١٤٩
جامايكا	١١٦	١٢٤
شيلي[ج]	١٠٨	١٣٤
غواتيمالا	١١١	١٣٥
فنزويلا	١١٦	١٤٣
كوستاريكا	..	١٦٩
كولومبيا	١١٩	١٦٧
المكسيك[ج][هـ]	١٠٦	١٥٠
نيكاراغوا[هـ]	١٦٠	١١٠

البلد	١٩٨٧	١٩٩٢-١٩٩٤
افريقيا		
بنن(هـ)	١٠٦	٧٦
بوروندي(هـ)(ج)	١٠١	٩١
بوتسوانا(هـ)	١٥٠	٢٢٧
توغو	١٤٢	١٣٩
الجزائر(ج)	١١٩	١٢٥
جمهورية افريقيا الوسطى(أ)(ط)	١٠٥	٧٧
جنوب افريقيا(هـ)	١٠١	٩٦
زمبابوي(هـ)	١٠٣	١٢٠
السنغال(ك)(ج)	٧٤	١١٢
غانا(هـ)(ج)	١٤١	٦٦
كوت ديفوار(ي)(ط)	٩١	٨٦
كينيا(هـ)(ج)	١٢١	١٣٨
النيجر(هـ)(ج)	١٠٩	٩٤

المصدر: International Labour Office, Yearbook of labour Statistics (Geneva, ILO, various issues).

ملاحظة: تستند إلى البيانات المتعلقة ببنن، والنيجر، وتوغو، وغواتيمالا، والمكسيك، ونيكاراغوا، والبحرين إلى احصائيات الضمان الاجتماعي. أما البيانات المتعلقة ببتسوانا، وغانا، وكينيا، والسنغال، وزمبابوي، وجنوب أفريقيا، والهند فتستند مسوح المؤسسات. وتعبر البيانات المتعلقة بالصين عن تقديرات رسمية. أما البيانات المتعلقة بسائر البلدان، فتستند إلى دراسات استقصائية لعينات القوة العاملة أو الأسر المعيشية.

الرقم القياسي: ١٩٨٧ = ١٠٠

(أ) القطاع الخاص.

(ب) الأشخاص المشاركون في أنشطة غير زراعية.

(ج) ١٩٨٥ = ١٠٠

(د) عمالة غير زراعية.

(هـ) مستخدمون.

(و) ١٩٨٣ = ١٠٠.

(ز) مناطق حضرية.

(ح) ١٩٩١.

(ط) ١٩٩٠.

(ي) القطاع الحديث.

(ك) ١٩٨٦ = ١٠٠.

الجدول ٧-٤ - البطالة الظاهرة في بلدان نامية مختارة، ١٩٨٠، و ١٩٨٥، و ١٩٩٠، و ١٩٩٤-١٩٩٥

(النسبة المئوية للقوة العاملة)

البلد	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٤-١٩٩٥
آسيا				
إسرائيل	٦,٠	٦,٧	٩,٦	٧,٨
باكستان	..	٣,٧	٣,١	٤,٧
تايلند	٠,٨	..	٣,٩(ب)	٣,٦(ج)
جمهورية كوريا	٥,٢	٤,٠	٢,٤	٢,٤
سري لانكا	..	..	١٤,٤	١٣,٦
سنغافورة	٣,٠	٤,١	١,٧	٢,٦
الصين(أ)	٤,٩	١,٨	٢,٥	٢,٨
الفلبين	٤,٨	..	٨,١	٩,٥
هونغ كونغ	٤,٣	٣,٢	١,٣	١,٩
أفريقيا				
الجزائر	..	..	١٩,٧	٢٣,٨(ج)
مصر	٥,٢	..	٨,٦	٩,٠(ج)
المغرب	..	..	١٥,٤	١٦,٠(ج)
النيجر	٣٨,٤(د)	٥٦,٣	٤٨,٦(ب)	..
أمريكا اللاتينية(أ)				
الأرجنتين	٢,٣	٥,٣	٧,٥	١٨,٦
أوروغواي(ه)	٧,٤	١٣,١	٩,٣	١٠,٧
البرازيل(هـ)	٦,٣	٥,٣	٤,٣	٤,٧
بنما	١٠,٤	١٥,٦	١٦,٨	١٤,٣
بوليفيا	٥,٨	١٨,٢	٩,٥	٥,٨

البلد	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٤-١٩٩٥
بيرو[ب]	٧,١	١٠,١	٨,٣	٨,٢
السلفادور	..	..	١٠,٠	٧,٥
شيلي[د]	١١,٨	١٧,٢	٦,٥	٥,٦
غواتيمالا[ج]	..	١٢,٠	٦,٥	٤,٣
فنزويلا	٦,٦	١٤,٣	١١,٠	١٠,٣
كولومبيا[د]	٩,٧	١٤,١	١٠,٥	٨,٦
المكسيك	٤,٥	٤,٨	٢,٧	٦,٤
نيكاراغوا[ج]	..	..	١١,١	٢٠,٢

المصدران: ECLAC, Balance preliminar de al economía de América Latina Y el Caribe 1995 (Santiago, ECLAC, December 1995) ومكتب العمل الدولي، Yearbook of Labour Statistics (جنيف، منظمة العمل الدولية، أعداد مختلفة).

ملاحظة: تستند البيانات المتعلقة بباكستان والنيجر وغواتيمالا إلى إحصائيات مكاتب التشغيل. أما البيانات المتعلقة بالصين ونيكاراغوا، فهي تقديرات رسمية. في حين تستند سائر البيانات إلى دراسات استقصائية للقوة العاملة أو دراسات استقصائية لعينات الأسرة المعيشية.

(أ) المناطق الحضرية وحدها.

(ب) ١٩٨٩.

(ج) ١٩٩٢.

(د) ١٩٩٢.

(هـ) مناطق ريو دي جانيرو، وسان باولو، وبلو هوريزونتي، وبورتو ألِغري، والسلفادور، ورسيف المتروبولية.

(و) منطقة سانتياغو المتروبولية.

(ز) بوغوتا، وبارانكيا، ومِديين، وكالي، وبوكارامانغا، ومانيزالِس، وباستو.

(ح) المجموع القطري.

(ط) ليما المتروبولية.

(ي) منتيفيديو.

٢١ - وفي الوقت الحالي، تعاني اقتصادات شرق آسيا وجنوب شرق آسيا من معدلات بطالة منخفضة مستقرة نسبيا. ففي مقاطعة هونغ كونغ الصينية وجمهورية كوريا وسنغافورة، على سبيل المثال، تقل معدلات البطالة كثيرا عما كانت عليه قبل ١٠ سنوات أو ١٥ سنة. والواقع أن نمو الناتج المحلي الإجمالي نموا سريعا في بلدان جنوب شرق آسيا أسفر عن عمالة شبه كاملة وأجور فعلية مرتفعة. ولذلك، زاد الطلب على العمال الأجانب في بعض البلدان الآسيوية التي أصبحت أيضا مصدرا للاستثمار المباشر الأجنبي في المنطقة مع تحول الإنتاج إلى البلدان المجاورة ذات الإمدادات الوفيرة من العمال الذين لا يكلفون كثيرا[١٣].

٢٢ - وحالة البطالة في جنوب آسيا أقل وضوحا. إذ أدى اعتماد الإصلاحات الهيكلية في الهند، بما فيها التخلي عن السياسات الصناعية التي عرضت حوافز للصناعات الكثيفة الرأسمال، إلى تسارع تهيئة فرص العمالة، الأمر الذي ربما يكون قد قلل من البطالة في المناطق الحضرية[١٤]. وفي باكستان، ازدادت البطالة، جزئيا بفعل تناقص الهجرة بسبب التغيرات الاقتصادية في بلدان غرب آسيا التي اعتادت استقبال العمال. وفي سري لانكا، لا تزال معدلات البطالة مرتفعة. وفي الصين، ازدادت البطالة زيادة طفيفة في السنوات الأخيرة نتيجة لعملية إعادة الهيكلة الجارية في القطاع الحكومي (انظر أدناه).

٢٣ - وفي الشرق الأوسط وشمال افريقيا، ظلت البطالة مرتبطة باقتصاديات النفط، وحالة الماليات العامة، وإمكانيات الهجرة[١٥]. ولما انخفضت أسعار النفط في منتصف الثمانينات، أرغمت حكومات المنطقة على اعتماد سياسات مالية صارمة وعلى تقليل الإنفاق. ونظرا لهيمنة القطاع العام في مجال تهيئة فرص العمالة إجمالا، انطوى تخفيض الإنفاق العام على تقليص فرص العمل. وفي البلدان المرسلة للعمال (مصر، والأردن، واليمن)، تفاقمت الصعوبات بتأثير تشدد سياسات الهجرة في البلدان المستقبلة للعمال وعودة المهاجرين في مطلع التسعينات نتيجة لحرب الخليج. وقدر معدل البطالة في اليمن بـ ٣٠ في المائة في سنة ١٩٩٥. وفي الأردن، وخلافا للتوقعات، انخفض مستوى البطالة نوعا ما في سنة ١٩٩٢ عقب عودة المهاجرين، الذين استثمروا مدخراتهم في الاقتصاد المحلي (بصفة رئيسية في التشييد والمشاريع الصغيرة)، مما زاد الطلب على العمال. بيد أن معدل البطالة في الأردن لا يزال مرتفعا (نحو ١٥ في المائة في سنة ١٩٩٥). كما أن البطالة مرتفعة في مصر (نحو ١٥ في المائة في سنة ١٩٩٥)، وتفيد التقارير أنها تزداد أيضا في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي المستقبلة للعمال[١٦]. ومن الواضح أن هناك استثناءات من هذا الاتجاه العام. ففي إسرائيل، ارتفعت البطالة نتيجة لتدفق المهاجرين القادمين من اثيوبيا ومن الاتحاد السوفياتي السابق. وخرجت تونس أيضا على النمط العام المبين أعلاه، نظرا لما شهدته من تنويع اقتصادي وزيادة في اشتراك القطاع الخاص في أنشطة الاقتصاد. كما لا تزال البطالة مرتفعة في تونس، حيث قدر معدلها بـ ١٦ في المائة في سنة ١٩٩٣[١٧].

٢٤ - وانخفضت البطالة في أمريكا اللاتينية خلال النصف الأول من التسعينات، حيث انتعشت المنطقة جزئيا بعد الانكماش الذي شهدته أسواق العمل المحلية نتيجة للتطورات الاقتصادية وللسياسات الاقتصادية

المعتمدة في الثمانينات. وفي المناطق النامية الأخرى، تبدو اتجاهات البطالة مرتبطة بتوقيت الإصلاحات. إذ يبدو الآن أن البلدان التي أجرت الإصلاحات مبكرا تواجه في سوق العمل أحوالا أفضل مما تواجهه البلدان التي أجرت الإصلاحات لاحقا. إلا أن البطالة لا تزال مرتفعة في عدة بلدان بالمنطقة (انظر الجدول ٧-٤) وبعض المكاسب المحققة من قبل ضاعت في سنة ١٩٩٥ مما يوحي بضرورة الحفاظ دائما على انضباط الاقتصاد الكلي للتقليل إلى أدنى حد ممكن من خسائر العمالة والناتج الناجمة عن الصدمات الخارجية. ففي المكسيك والأرجنتين على سبيل المثال، أدت جهود التقشف المتجددة، على ضوء التوقف المؤقت في تدفق الأموال على المنطقة بنهاية سنة ١٩٩٤ ومطلع سنة ١٩٩٥، إلى زيادة مثيرة في البطالة[٨]. وليس هناك سوى النزر اليسير من البيانات المتعلقة بالبطالة في أفريقيا جنوب الصحراء، ولكن الدلائل توحي، على ما يبدو، بأن استمرار الركود الاقتصادي والقيود المفروضة على الاستيراد وإعادة تشكيل القطاع العام قد تسببت في استمرار شدة البطالة الحضرية في المنطقة في النصف الأول من التسعينات. فقد ارتفع معدل البطالة في ياوندي، بالكاميرون، من ٧ في المائة في سنة ١٩٨٣ إلى نحو ٢٥ في المائة في سنة ١٩٩٣. وفي جنوب أفريقيا، قدرت البطالة الحضرية بـ ٣٣ في المائة في سنة ١٩٩٥، بينما أفادت التقارير بأن معدلات البطالة في عواصم بوركينا فاصو، وغينيا، ومالي، تجاوزت ١٦ في المائة في فترة السنتين ١٩٩١-١٩٩٢[٩].

٢٥ - وهذه البيانات، على ما هي عليه من تجهم، لا تظهر مشكلة البطالة كاملة في البلدان النامية. فبيانات البطالة لا تشير إلا إلى المشتركين النشطين في القوة العاملة، وهم أناس يعملون أو يبحثون عن العمل، الأمر الذي يستبعد بالتالي العمال المحبطين، وهؤلاء تميل أعدادهم إلى الارتفاع كلما ازدادت البطالة. والإحصائيات الرسمية المتعلقة بالبطالة الحضرية في الصين، على سبيل المثال، لا تمثل سوى الحد الأدنى لتقديرات البطالة، لأنها لا تشمل المهاجرين العاطلين، الذين لم يسجلوا أسماءهم في السجل الرسمي للإقامة الحضرية.

٢٦ - ومعظم معدلات البطالة تشير إلى البطالة الحضرية السافرة، ولكنها لا تشمل البطالة الريفية أو معدل البطالة العام في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، فنظرا لأن النسبة المئوية للعمالة الناقصة الحضرية (أي من يعملون ساعات أقل مما يرغبون) قد تكون كبيرة، تكون البطالة في الواقع أسوأ كثيرا مما توحي به هذه الأرقام. فعلى سبيل المثال، قدرت البطالة السافرة في سان باولو الكبرى، بالبرازيل، بـ ٨,٩ في المائة في سنة ١٩٩٤. ولكن إضافة العمالة الناقصة "الظاهرة"، البالغة نسبتها ٥,٤ في المائة، إلى هذا الرقم تعطي معدلا للبطالة الكلية يزيد على ١٤ في المائة. وبإضافة العمالة الناقصة، البالغة نسبتها ١٢,٣ في المائة، إلى معدل البطالة السافرة في مناطق الأرجنتين الحضرية البالغ ١٦,٤ في المائة يصل معدل البطالة الإجمالي هناك إلى ٢٨,٧ في المائة بنهاية سنة ١٩٩٥. وقد قدرت العمالة الناقصة الحضرية بما يربو على ٣٠ في المائة في الغلبين في مطلع التسعينات وبـ ٤٢ في المائة في ياوندي، بالكاميرون، في سنة ١٩٩٣[١٠].

٢٧ - كما لا يمكن أن تبين معدلات البطالة ظروف من يعملون لقاء عائدات ضئيلة أو الساعات الطوال التي يقضونها في القطاع غير النظامي الحضري. ويصعب الحصول على بيانات صحيحة عن القطاع غير

النظامي. وهذا القطاع نفسه لا يسهل تعريفه، ويتصف بسيولته البالغة. ويقدر العاملون في ذلك القطاع بنحو ٦٠ في المائة من القوة العاملة الحضرية في أفريقيا جنوب الصحراء، وبـ ٣٠ في المائة في أمريكا اللاتينية، وبما يتراوح بين ٥٠ و ٥٧ في المائة في بعض بلدان جنوب آسيا، وبما يتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة تقريبا في البلدان الحديثة التصنيع في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا[٢١].

٣ - بطالة الشباب وبطالة الإناث

٢٨ - تشكل بطالة الشباب مشكلة خطيرة في عدة بلدان نامية، بينما يشكل العاملون الذين تقل أعمارهم عن ٢٤ سنة معظم العاطلين عن العمل (الجدول ٧-٥). وقد ازدادت على مدى العقد الماضي الحصة النسبية للباحثين عن وظيفتهم الأولى، وغالبيتهم من الشباب العاملين ومن النساء، من ضمن مجموع عدد العاطلين الكلي (الشكل ٧-٥). وتوحي البيانات بأن الاقتصادات لم تتمكن في مناطق عديدة، ولا سيما أفريقيا، من استيعاب الداخلين الجدد إلى أسواق العمل.

٢٩ - ويتأثر بالبطالة أيضا المتعلمون وذلك على نحو غير متناسب (الجدول ٧-٦). ويمكن القول إن وجود نسبة بطالة أعلى في أوساط العمال المتعلمين يعبر عن تفضيلهم للبقاء بلا عمل على قبول مكاسب أقل أو أداء وظائف تلقى قبولا اجتماعيا أقل. وعلى الرغم من ذلك، أسهمت إعادة الهيكلة الاقتصادية الحاصلة في معظم البلدان النامية في تقليل الطلب على العمال المتعلمين، وخاصة في البلدان التي كان من المعتاد أن يمثل القطاع العام فيها المصدر الرئيسي لطلب مثل هذه المهارات (انظر أدناه).

٣٠ - وانعدام فرص العمالة في صفوف العمال ذوي المهارات العليا والمهنيين المتعلمين قد يدفعهم إلى ترك البلد بحثا عن العمل في الخارج، الأمر الذي يؤدي إلى الظاهرة المعروفة بـ "نزيف الأدمغة". وتذهب التقديرات إلى أن الغليين فقدت خلال السبعينات أكثر من ١٢ في المائة من مهنييها المدربين وأن جمهورية كوريا فقدت نحو ١٠ في المائة من الداخلين في هذه الفئة. وقد غادر الهند نحو ٥٠٠ ٠٠٠ مهني متعلم تعليما عاليا، (معظمهم من المهندسين والأطباء)، متجهين إلى الولايات المتحدة فيما بين سنتي ١٩٧٢ و ١٩٨٥. وفي زمبابوي، ترك نحو ٩٠ في المائة من الأطباء المتخرجين حديثا البلد منذ سنة ١٩٨٠. وفي عديد من البلدان النامية، لم يعد أبدا طلاب الدراسات العليا الموفدين إلى الخارج في منح دراسية حكومية، وذلك بسبب ظروف العمل المعاكسة ومحدودية الوظائف المتاحة أمامهم. ويشير نزوح الأدمغة إلى عدم التماثل بين الطلب على المهنيين والمعروض منهم، بل وقد يوحي بضرورة تخصيص موارد مالية أقل للمرحلة الثالثة من التعليم. وعلى الرغم من أن المهنيين المغتربين يحولون جزء من دخولهم، فإن تكلفة تعليمهم لا تسترد بوجه عام وهجرتهم تمثل خسارة لبلدهم الأصلي[٢٢].

الجدول ٧-٥ - بطالة الشبان (الذكور) في بلدان نامية مختارة

(النسبة المئوية لمجموع بطالة الذكور)

البلد/سنة البيانات	العمر		
	١٥ - ١٩	٢٠ - ٢٤	١٥ - ٢٤
إثيوبيا (١٩٩٣)	٢٢	٣٣	٥٥
إكوادور[ج]	٢٠	٢٩	٤٩
أوروغواي (١٩٩٢)[ج]	٤١	٢١	٦٢
إندونيسيا (١٩٩٢)	٢٢	٤٤	٦٦
باكستان (١٩٩٣)	٢٤	٢٠	٤٤
البحرين (١٩٩٤)[أ]	٤٠	٣٤	٧٤
بنما (١٩٩٣)[ك]	٢٧	٣٢	٥٩
بوركينا فاصو (١٩٩٢)[ب]	٣[ع]	٢٨	٣١
ترينيداد وتوباغو (١٩٩٣)	١٥	٢١	٣٦
الجزائر (١٩٩٢)	٢٨	٣٦	٦٤
جمهورية أفريقيا الوسطى (١٩٩٣)[د]	٤[ع]	٢٤	٢٨
جمهورية كوريا (١٩٩٤)	٦	٢٢	٢٨
سنغافورة (١٩٩٤)	٥	٢٢	٢٧
السلفادور (١٩٩٤)[ج]	١٨	٢٢	٤٠
سنغافورة (١٩٩٤)	٥	٢٢	٢٧
شيلي (١٩٩٤)	١٢	٢٧	٣٩
الفلبين (١٩٩٤)	١٩	٢٧	٤٦
فنزويلا (١٩٩٣)	..	..	٤٥
كوستاريكا (١٩٩٤)	٢٦	٢١	٤٧
كولومبيا (١٩٩٤)[هـ]	٢٠	٤٠[و]	٦٠[ز]
المكسيك (١٩٩٣)	٢٦	٢٤	٥٠

البلد/سنة البيانات	العمر		
	١٥ - ١٩	٢٠ - ٢٤	١٥ - ٢٤
موريشيوس (١٩٩٤)	٢(ط)	٥٢(ي)	٥٤
نيكاراغوا (١٩٩١)	١٣	١٦	٢٩
مقاطعة هونغ كونغ الصينية (١٩٩٤)	١١	١٩	٣٠

المصدر: منظمة العمل الدولية، حولية إحصائيات العمل، ١٩٩٥ (Yearbook of Labour Statistics 1995) (جنيف، مكتب العمل الدولي).

ملحوظة: تستند البيانات المتعلقة بالبحرين، وبوركينا فاصو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وإثيوبيا، وموريشيوس، إلى إحصائيات مكاتب التشغيل. أما بيانات نيكاراغوا فتستند إلى تقديرات رسمية. في حين تستند سائر البيانات إلى دراسات استقصائية للقوة العاملة أو لعينات من الأسر المعيشية.

(أ) القطاع الخاص وحده.

(ب) أربعة مكاتب تشغيل.

(ج) صفر - ١٩.

(د) بانغوي.

(هـ) سبع مدن رئيسية في البلد.

(و) ٢٠ - ٢٩.

(ز) ١٥ - ٢٩.

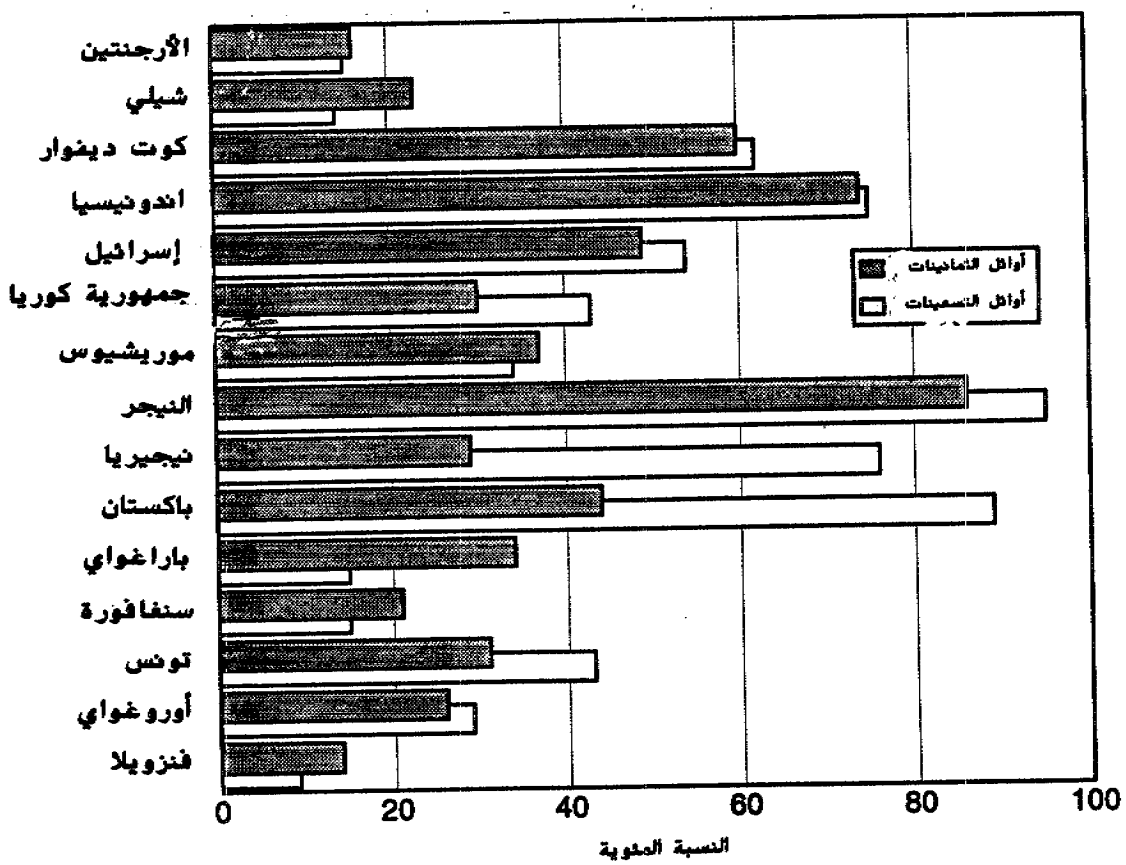
(ح) المناطق الحضرية وحدها.

(ط) ١٥ - ١٧.

(ي) ١٠ - ٢٤.

(ك) باستبعاد العاطلين غير المستخدمين من قبل.

الشكل ٧-٥ النسبة المئوية لمن يبحثون عن عملهم الأول ضمن مجموع البطالة في بلدان نامية مختارة، من أوائل الثمانينات إلى أوائل التسعينات



المصدر: منظمة العمل الدولية، حولية إحصائيات العمل (Yearbook of Labour Statistics)، (جنيف، منظمة العمل الدولية، أعداد مختلفة).

الجدول ٧-٦ - العاطلون حسب مستوى التعليم، في بلدان نامية مختارة، ١٩٨٩-١٩٩١

(النسبة المئوية)

البلد	مستوى التعليم			
	منعدم	أولي	ثانوي	مرحلة ثالثة
أفريقيا				
تونس	١١	٢٠	١٧	٥
الجزائر	٩	٢٧	٢٩	..
الكاميرون(أ)	٧	٢٤	٢٧	٣١
كوت ديفوار	١	٣	٢٦	١٥
المغرب	٤	١٧	٢٦	٢٣
أمريكا اللاتينية				
أوروغواي	٣	٦	١١	٨
غواتيمالا	١	٢	٦	٢
فنزويلا	٦	٩	١٠	٧
كوستاريكا	٥	٦	٧	٣
كولومبيا	٨	٨	١٢	٨
المكسيك	٣	٣	٣	٢
آسيا				
إسرائيل	٩	١١	١٢	٦
إندونيسيا	صفر	١	٨	٨
الجمهورية العربية السورية	٣	٧	٨	٨
جمهورية كوريا	..	١	٣	٤
سنغافورة	٢	٣	١	٢
الفلبين	٥	٦	١١	١٣
مقاطعة هونغ كونغ الصينية	٢	٢	٢	٢

المصدر: International Labour Office, World Labour Report 1995 (Geneva, ILO, 1995).

(أ) ١٩٩٣.

٣١ - وتكون معدلات البطالة عادة أعلى في صفوف النساء منها في صفوف الرجال في البلدان النامية، إلا أن هناك استثناءات من ذلك، هي حالات الجزائر ومقاطعة هونغ كونغ الصينية وجمهورية كوريا (انظر الجدول ٧-٧). وعلى الرغم من أن معدلات اشتراك النساء في القوة العاملة قد ازدادت في العقد الماضي، لم تتمكن كثيرات من الداخلات حديثا إلى سوق العمل من العثور على العمل. وتكون للنساء عادة خلفيات تعليمية مختلفة عن خلفيات الرجال التعليمية. فكثيرا ما يكن أقل مهارة وأدنى تحصيلا للتعليم، الأمر الذي يزيد من صعوبة حصولهن على عمل. وفي بعض البلدان، أثرت الإصلاحات الاقتصادية تأثيرا سلبيا على المعروض من الوظائف المتاحة للنساء، خاصة في القطاع العام. إلا أن بلدانا أخرى شهدت تمتع المرأة بفرص عمالة أكبر في الصناعة التحويلية الكثيفة العمالة، وأساسا في مناطق تجهيز الصادرات (انظر المربع ٧-٢).

٣٢ - وفرص العمالة النظامية المتاحة للمرأة أندر من الفرص المتاحة للرجل. وأدى انعدام الفرص وغير ذلك من العقبات الحائلة دون الحصول على عمل بأجر إلى التماس النساء للعمل في القطاع غير النظامي في عدة بلدان[٢٢]. وحتى في البلدان التي لا تمانع فيها الشركات في اشتراك النساء في سوق العمل قد تتردد تلك الشركات كثيرا في تشغيل العاملات بسبب ما يرتبط بإجازة الأمومة من تكاليف قد تكون مرتفعة واحتمال تعطل حياة المرأة الوظيفية بفعل مسؤولياتها الأسرية. (ويرد بحث التمييز ضد المرأة في الفصل الثامن).

٤ - عمل الأطفال

٣٣ - توجد الآن تغطية إعلامية واسعة النطاق، مصحوبة بسخط الرأي العام الدولي، بصدد عمل الأطفال في البغاء أو اشتغالهم كالرقيق في صنع البسط، أو تسولهم في الشوارع. ويوجه اهتمام أقل من ذلك بكثير إلى ذلك الجيش الصامت المؤلف من الفتيان العمال الذين يقومون بالأنشطة الزراعية، والأعمال المنزلية، أو ينهضون بالمشاريع الأسرية، أو غير ذلك من أشكال العمل التي تكون في أحيان كثيرة ضارة بنمائهم.

٣٤ - والطفولة بحاجة إلى الحماية؛ إذ أن انعدام البيئة المادية والعاطفية المناسبة للنماء يمكن أن تترتب عليه آثار سلبية تدوم مدى الحياة. والمادة ٣٢ من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الطفل (قرار الجمعية العامة ٢٥/٤٤، المرفق) التي صدقت عليها البلدان جميعها باستثناء ستة منها، تنص على أن للطفل الحق "في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أي عمل يرجح أن يكون خطيرا أو أن يمثل إعاقة لتعليم الطفل، أو أن يكون ضارا بصحة الطفل أو بنموه البدني، أو العقلي، أو الروحي، أو المعنوي، أو الاجتماعي"، وتلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير "التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية" التي تكفل إعمال هذا الحق. ويتوقع من البلدان أن تعتمد وتنفذ قوانين بشأن تحديد عمر أدنى للالتحاق بالعمل، ووضع نظام مناسب لساعات العمل وأحواله. إلا أن هذا قد لا يكون كافيا.

٣٥ - وعمل الأطفال هو حصيلة الفقر والجهل. فالأسر الفقيرة تعتمد على أطفالها، لا لمجرد الحصول على الدخل الذي يدرونه، بل ولتحسين إدارة ما تواجهه من مخاطر ماسة بالدخل (تنشأ، على سبيل المثال، من فقدان العمل أو سوء المحصول). وكلما انخفض مستوى دخل الأسرة المعيشية ازداد ما يمثله توقف الطفل عن العمل من تهديد لبقائها. وعمل الأطفال يمثل في الأسر المعيشية الفقيرة استراتيجية تأمين؛ وألغاؤه بالقوة سينشل على الأرجح، طالما استمر الفقر[٢٤]. ولكن القضاء على الفقر عملية طويلة الأمد؛ ولذلك، تلزم على وجه السرعة تدابير أقوى وأفعل لإنهاء عمل الأطفال الضار.

٣٦ - ويسهم سوء النظام التعليمي في وجود ذلك العمل. فالنظام التعليمي المتهاوي غير ملائم ولا يوفر للأسر الحوافز الدافعة إلى إرسال أطفالها إلى المدرسة؛ كما أن الأسرة لا تتصور وجود منافع، من حيث تحسن فرص العمالة مستقبلا، تفوق ما ينطوي عليه الأمر من جهود ومن تكاليف الفرص. وحتى إذا لم يقض على الفقر الواسع النطاق، سيلزم بذل جهود أفعل للقضاء على ممارسات العمل المسيئة التي يعمل الأطفال في كنفها. ويضاف إلى ذلك ضرورة استنباط شبكات أمان لحماية الأسر المعيشية الفقيرة الخاضعة للمخاطر الماسة بالدخل. كما يلزم إدخال تحسينات على نظم الدراسة. ولا ينبغي الإقلال من أهمية التعليم؛ ففي البلدان التي ألغي فيها عمل الأطفال أدى التعليم الإلزامي دورا ذا شأن. ويمكن اعتماد سياسة تعليم عام تكون أداة لإدخال إصلاحات على عمل الأطفال، كما ينبغي للقوانين المنظمة لذلك العمل أن تشير في أحكامها إلى هدف التعليم العام[٢٥].

الجدول ٧-٧ - معدلات بطالة الذكور والإناث في بلدان نامية مختارة

(بالنسبة المئوية)

البلد/سنة البيانات	الذكور	الإناث
أفريقيا		
الجزائر (١٩٩٢)	٢٤,٢	٢٠,٣
مصر (١٩٩٢)	٦,٤	١٧,٠
المغرب[أ] (١٩٩٢)	١٣,٠	٢٥,٣
أمريكا اللاتينية		
الأرجنتين[ب] (١٩٩٣)	٨,٥	١٢,٧
إكوادور[أ] (١٩٩٤)	٥,٨	٩,٣
أوروغواي[أ] (١٩٩٣)	٦,٥	١٠,٩
بوليفيا[أ] (١٩٩٢)	٥,٤	٥,٥
بنما (١٩٩٤)	١٠,٥	٢٠,١
جامايكا (١٩٩٣)	٩,٧	٢٢,٩
شيلي (١٩٩٤)	٥,٤	٦,٨
كوستاريكا (١٩٩٤)	٣,٥	٥,٨
المكسيك[ج] (١٩٩٣)	٢,١	٣,١
آسيا		
إسرائيل (١٩٩٤)	٦,٢	١٠,٠
باكستان (١٩٩٣)	٣,٨	١٠,٣
جمهورية كوريا (١٩٩٤)	٢,٧	١,٩
سري لانكا[د] (١٩٩٤)	٩,٩	٢٠,٨

البلد/سنة البيانات	الذكور	الإناث
الصين[أ] (١٩٩٤)	٠,٨	١,١
الفلبين (١٩٩٤)	٧,٩	٩,٤
مقاطعة هونغ كونغ الصينية (١٩٩٤)	٢,١	١,٧

المصدر: International Labour Office, Yearbook of Labour Statistics 1995 (Geneva, ILO, 1995).

ملحوظة: استندت البيانات إلى دراسات استقصائية للقوة العاملة ولعينات الأسر المعيشية، باستثناء بيانات الصين التي استندت إلى تقديرات رسمية.

(أ) المناطق الحضرية وحدها.

(ب) بوينس آيرس الكبرى وحدها.

(ج) مناطق مكسيكو سيتي، ومونتيري، وغوادالاخارا المتروبولية.

(د) باستثناء المقاطعات الشمالية والشرقية.

المربع ٧-٢ - تهيئة فرص العمالة ومناطق تجهيز الصادرات

إن مناطق تجهيز الصادرات هي مناطق معفاة من الجمارك تقوم فيها شركات محلية وأجنبية بأنشطة موجهة للتصدير. وهي تتمتع غالبا بمعاملة تفضيلية، من قبيل منحها إعفاءات ضريبية فيما يختص بالأرباح، والواردات والصادرات؛ وعدم اخضاعها لقيود النقد الأجنبي؛ وتبسيط المتطلبات البيروقراطية.

وفي معظم البلدان، تقتصر أنشطة تجهيز الصادرات المعفاة من الضرائب على جهة أو منطقة بعينها؛ بينما نجدها في بعض البلدان وقد تناثرت في شتى أنحاء البلد. ففي موريشيوس على سبيل المثال، يمكن أن تعمل مصانع تجهيز الصادرات في أي مكان بالبلد شريطة الحصول على شهادة مناطق تجهيز الصادرات. وفي الصين، كانت أنشطة تجهيز الصادرات في بداية الأمر جزءا لا يتجزأ مما يسمى المناطق الاقتصادية الخاصة، التي تتجاوز أنشطتها وأهدافها تعزيز التصدير. والآن، اتسع نطاق تجهيز الصادرات في الصين ليتجاوز المناطق الاقتصادية الخاصة، لا سيما في المناطق الساحلية.

ومعظم أنشطة المناطق الاقتصادية الخاصة تجري في الصناعات التحويلية التقليدية الكثيفة العمالة، التي هي من قبيل صناعات المنسوجات والملابس، والأحذية، والمنتجات الكهربائية والالكترونية. وفي السنوات الأخيرة، ظهر تجهيز البيانات أيضا في تلك المناطق، وقدمت الحكومة تسهيلات في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية (محطات الاتصالات البعيدة) في أعقاب موجة استثمارات وظفتها الشركات الأجنبية، وخاصة من قطاعي التمويل والنقل الجوي. وفي جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية حلت التكنولوجيا الرفيعة والانتاج القائم على المهارات الكثيفة محل الأنشطة الكثيفة العمالة القائمة على مهارات متدنية أو بدون مهارات. كما يجري التحول في بلدان أخرى نحو الصناعة التحويلية الكثيفة المهارات. إلا أنه رغم هذه الاستثناءات تتسم أنشطة المناطق الاقتصادية الخاصة، في أغلبيتها الساحقة بتدني المهارات وكثافة العمالة في معظم البلدان.

ويرتكز إنشاء تلك المناطق إلى أهداف عدة، من بينها تهيئة فرص العمالة وتوليد الاستثمار الأجنبي وعائدات التصدير وزيادة رصيد رأس المال الثابت وتعزيز نقل التكنولوجيا. وكانت تلك المناطق شديدة الفعالية في توليد العمالة. ويقدر منشور "تقرير الاستثمار العالمي (World Investment Report)، لسنة ١٩٩٤" عدد تلك المناطق بـ ١٧٠ منطقة تعمل في ٥٦ بلدا ناميا، وتوفر، بصفة مباشرة ٤ ملايين وظيفة[b].

وفي الآونة الأخيرة، خضع أثر تلك المناطق، المباشر وغير المباشر، على أسواق العمل للفحص الدقيق. وباستثناء بعض البلدان الصغيرة، التي من قبيل موريشيوس وسانت لوسيا، لا تمثل

العمالة المباشرة في تلك المناطق سوى جزء ضئيل من القوة العاملة (١ إلى ٢ في المائة في معظم الأحيان) على الرغم من عظم الأثر على قطاع الصناعة التحويلية الحديثة. وتقدر الوظائف التي ولدتها مناطق تجهيز الصادرات في ماليزيا، والمكسيك، واندونيسيا، وبوتسوانا، وسنغافورة، وبربادوس، وسري لانكا، والفلبين بما لا يقل عن ٢٠ في المائة من مجموع العمالة بأجر في مجال الصناعة التحويلية. وفي سانت لوسيا، نجد في أنشطة تجهيز الصادرات وظيفة واحدة من كل وظيفتين بقطاع الصناعة التحويلية. وعلى الصعيد الإقليمي، يمكن أن يكون التأثير شديدا. فعلى سبيل المثال، يوجد ٧٠ في المائة من وظائف الصناعة التحويلية في بنانغ، بماليزيا، في مناطق تجهيز الصادرات.

وقد تكون العمالة في تلك المناطق قصيرة الأجل وغير مضمونة. فمرافق الانتاج تستأجر عادة من الحكومة أو المناطق الصناعية المملوكة للقطاع الخاص وغالبا ما تغلق أبوابها فجأة، حيث تنتقل الشركات إلى أماكن أخرى بحثا عن تكاليف عمل أقل. وفي حالات عديدة، تكون عمليات الإنتاج موسمية، فتغلق المنشآت ولا يضمن العمال تشغيلهم مرة أخرى في الموسم التالي. وفي كثير من الأحيان تنتقد مناطق تجهيز الصادرات لأنها لا تتيح سوى ظروف عمل دون المستوى وتحبط الأنشطة النقابية بشدة. وفي بعض البلدان، وافقت الحكومات في بعض الفترات على إعفاء مناطق تجهيز الصادرات من الخضوع لقوانين العمل. فعلى سبيل المثال، حددت حكومة موريشيوس، عمدا لكي تتصدى للبطالة المتفشية، حدودا دنيا للأجور بمصانع تجهيز الصادرات تقل عن الموجود في بقية أجزاء الاقتصاد، كما أعفت تلك المصانع من الخضوع لكثير من قوانين العمل. وعلى النقيض من ذلك، تفيد التقارير أن الأجور والاستحقاقات وظروف العمل في مناطق تجهيز الصادرات ببلدان منطقة البحر الكاريبي تفوق ما تعرضه الشركات العاملة في الاقتصاد المحلي[٦٠].

وإمكانيات أن تقوم الشركات في مناطق تجهيز الصادرات بنقل التكنولوجيا والقيام بالتدريب، محدودة وخاصة في الصناعات القائمة على العمل الذي لا يحتاج إلى مهارات. ورغم ذلك، يتاح شيء من التدريب، ويحدث فعلا تعرض للممارسات وأساليب الإدارة الحديثة المتصلة بالصناعة التحويلية. وبالاضافة إلى ذلك، يستعان كثيرا بالمقيمين المحليين ليعملوا كمديرين ومشرفي خطوط إنتاج، الأمر الذي يتيح لهم بعض الفرص للتقدم في الحياة الوظيفية واكتساب المهارات. ويبدو أن هناك تقسيما لأسواق العمل فيما بين مناطق تجهيز الصادرات والأسواق المحلية، باستثناء الحاصل في جنوب شرق آسيا والصين، حيث يحدث انتقال للعمال بين تلك المناطق والاقتصاد المحلي.

ومن الملامح اللافتة للنظر في تلك المناطق أن ما يتراوح بين ٧٠ و ٨٠ في المائة من مجموع القوة العاملة يتألف من نساء تتراوح أعمارهن بين ١٦ و ٢٥ سنة. وهذا يشكل، جزئيا، نتيجة متولدة عن أنواع الصناعات الكائنة في تلك المناطق: فالعمالة الانثوية تغلب في صناعة الأحذية وصناعة الملابس وإنتاج الأجهزة الالكترونية في كل مكان، ومعظم العاملات غير ماهرات أو شبه ماهرات،

وأجورهن أقل في العادة من أجور المستخدَمين. وبالاضافة إلى ذلك، تكون العاملات بصفة عامة أقل تعليما ويقل احتمال ارتباطهن بالحركة النقابية بالمقارنة بنظرائهن، كما يعتبرن أكثر انضباطا وأكثر خضوعا للسلطة[٤].

ومن الممكن أن تكون الآثار غير المباشرة التي تتركها العمالة في الصناعة التحويلية الحديثة بالبلدان النامية أكبر من الآثار المباشرة، على الرغم من صعوبة قياس حجم الأثر الكلي. فالتصنيف العام للآثار غير المباشرة التي تتركها العمالة يميز بين الآثار الأفقية، والآثار الظاهرة على صعيد الاقتصاد الكلي، والآثار الرأسية. وتشير الآثار الأفقية إلى إنشاء أو إزاحة وظائف في المؤسسات المحلية بعد افتتاح المنطقة. وتحدث الإزاحة عندما يصبح الإنتاج في المنطقة بديلا لإنتاج المؤسسات المحلية؛ بينما يحدث الإنشاء عندما يكون الإنتاج مكملا لغيره. وتشير الآثار الظاهرة على صعيد الاقتصاد الكلي إلى الوظائف المولدة في شتى أنحاء الاقتصاد المضيف نتيجة لإنفاق عمال منطقة تجهيز الصادرات أو حملة أسهمها أو إلى الوظائف المفقودة نتيجة لازدياد المستورد من المحتوى الإنتاجي[٥]. وتشمل الآثار الرأسية الصلات الخلفية والأمامية التي قد تنشئها الشركة العاملة في منطقة تجهيز الصادرات مع موردِيها وزبائنها. ويمكن للشركة القائمة في منطقة من هذا القبيل أن تشتري المواد الخام وقطع الغيار والخدمات من السوق المحلية، كما يمكنها أن توزع منتجاتها بواسطة شبكة من التجار المحليين.

وبصورة إجمالية، يعتقد أن الآثار الأفقية والآثار الظاهرة على صعيد الاقتصاد الكلي إيجابية وإن كان انتشارها الشديد يضعفها كثيرا، مما يجعل من الصعب قياسها. إلا أن اقتران نمو العمالة في صناعة التجميع في المكسيك بانكماش ما هو تقليدي من قطاعات الصناعة التحويلية في الاقتصاد القومي (المنسوجات والملابس الجاهزة والأحذية) قد يشير إلى حدوث شيء من الإزاحة.

ومن حيث الآثار الرأسية، تكون الصلات الخلفية عادة مهمة، ولكنها تختلف كثيرا من بلد إلى آخر؛ أما الصلات الأمامية، فأهميتها في كل مكان لا تكاد تذكر. ودرجة انعزال المنطقة عن بقية أجزاء الاقتصاد المضيف تمثل مُحددا هاما يقاس به حجم جميع الآثار غير المباشرة المتخلفة في مجال العمالة؛ ويلزم أن تكون العلاقات والمبادلات مع المشاريع المحلية في مختلف أرجاء البلد متكررة ووطيدة. وسيحدد مستوى تنمية المشاريع المحلية ومشاريع تجهيز الصادرات والسياسة الحكومية مدى شدة تفاعل القطاعين.

وتتوقف إمكانيات الصلات على استراتيجية تحديد مصدر التزود التي تنفذها شركات تجهيز الصادرات، وعلى الأنظمة التجارية المؤثرة على أسواق التصدير. إلا أن السياسات الحكومية تمنع عادة إقامة علاقات بين المنطقة والخارج. وتكوين الروابط الأمامية جد محدود، لأن ناتج المنطقة يصدر إلى أسواق ما وراء البحار؛ والحكومات تفرض في العادة قيودا على البيع إلى الاقتصاد

المضيف. وغالبا ما تمنع الروابط الخلفية باستخدام أي من الحواجز القانونية أو الحواجز الاقتصادية، التي من قبيل أوجه الحظر الرسمية أو الإجراءات البيروقراطية المعوقة. وبعض الحكومات لا تعترف بأنه يمكن أن تكون للصلات بين المنطقة والاقتصاد المضيف آثار إيجابية وتعامل المبيع إلى مناطق تجهيز الصادرات من المدخلات المنتجة محليا بوصفه صادرات وتخضعه لرسوم جمركية باهظة واشتراطات ترخيص مرهقة. ونظرا لأن المدخلات التي تستوردها شركات مناطق تجهيز الصادرات من البلدان الأجنبية معفاة من الرسوم، يصبح الموردون المحليون غير قادرين على المنافسة. وتبين دراسة مناطق تجهيز الصادرات في أربعة بلدان بمنطقة البحر الكاريبي أن الصلات الخلفية لم تنم بنجاح إلا في بلد واحد منها، هو سانت لوسيا، حيث لا تفرض السياسة الحكومية أية قيود على قيام المنتجين المحليين بالتوريد إلى مناطق تجهيز الصادرات(هـ). وقد نجحت جمهورية كوريا؛ وتايوان، المقاطعة الصينية؛ وموريشيوس في إفراغ مناطق تجهيز الصادرات في صلب عملية تصنيعها، وذلك بإنشاء صلات دائمة بين تلك المناطق والموردين المحليين، لتحقق بذلك الحد الأقصى من الإمكانات التي تتيحها المناطق من حيث تهيئة فرص العمالة.

(أ) World Investment Report 1994 (United Nations publication, Sales No. 94.II.A.14).

(ب) ECLAC/CDCC, "Export processing in the Caribbean: lessons from four case studies, (15th Session of the Caribbean Development and Cooperation Committee, Santo Domingo, 26-29 July 1994).

(ج) Amirahmade-Wu, "EPZ in Asia", Asian Survey, Sept 1995.

(د) World Investment Report 1994, pp. 185-195.

(هـ) ECLAC/CDCC, op. cit.

٥ - الإصلاحات الاقتصادية وإيجاد الأعمال

٣٧ - لم تكتمل بعد عملية التكيف وإعادة الهيكلة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية في مستهل الثمانينات. فما زالت بلدان نامية عدة تبذل جهودا جادة لتحقيق التكيف والاستقرار في محاولة لتحرير اقتصاداتها مما لا يمكن تحمله من خلل في التوازن ومن مظاهر الجمود التي لحقت بها في الماضي، وللاندماج، على نحو أكمل، في الاقتصاد العالمي[٢٦]. وثمة بلدان أخرى لم تبدأ تلك العملية إلا مؤخرا، أو هي تعكف حاليا على تنقيح وتجديد استراتيجيات التكيف لديها نظرا للصدمات الخارجية التي تلقتها اقتصاداتها في الآونة الأخيرة. ورغم التفاوتات بين البلدان النامية من حيث مستوى التنمية والهيكل الإنتاجي والأحوال السياسية فالإصلاحات التي تجريها تنطوي على بعض العناصر المشتركة وأسفرت - ولو مؤقتا - عن نتائج متماثلة من حيث أثرها على أسواق العمالة المحلية.

٣٨ - وقد أدت الحاجة إلى تحسين كفاءة الجهاز الحكومي وتحقيق توازن الميزانية المالية وتعزيز دور القطاع الخاص كمحرك لنمو الاقتصاد، إلى إصلاحات في ميدان الخدمة المدنية، وانسحب القطاع العام انسحابا ذا شأن من ميدان إنتاج وعرض البضائع والخدمات. وكانت لذلك عواقب سلبية فيما يتعلق بتوليد القطاع الرسمي لفرص العمالة، وهو القطاع الذي كانت الدولة تشكل فيه، بوجه خاص، إما من خلال وظائفها الإدارية أو عن طريق مشاركتها في الأنشطة الإنتاجية، أحد أرباب العمل الرئيسيين. وقد اعتمدت طائفة عريضة من نهوج الإصلاح، تشمل فصل الموظفين "الأشباح"، وإلغاء وظائف مجازة رسميا وشاغرة في الوقت الراهن، وتقليص عدد العمال المؤقتين أو الموسميين، وإنفاذ تطبيق سن التقاعد، وإلغاء نظام التعيين المضمون للخريجين، ووقف الترقي التلقائي، وحفز التقاعد "الطوعي"، وتجميد الأجور، وفصل موظفي الخدمة المدنية. واعتمدت الحكومات، عادة، في البداية الإصلاحات التي لها أقل قدر من الأثر السياسي السلبي. فسعت الحكومات في بادئ الأمر، إلى خفض مستوى الإنفاق على الأجور دون تقليص العمالة. وبالتالي، فبينما هبطت الأجور الحقيقية لموظفي الخدمة العامة، استمرت العمالة في القطاع العام في النمو. ولم يبدأ اتخاذ إجراءات بشأن مستويات العمالة إلا في النصف الثاني من الثمانينات. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كان لإصلاحات القطاع العام أثر سلبي كبير على معدل نمو العمالة النظامية، وليس ذلك لأن فرص العمل في القطاع العام قد قلصت بقدر ما هو بسبب أن ازدياد فرص العمل في القطاع النظامي لم تنم بالمعدل نفسه الذي يتسع به نطاق قوة عاملة حضرية تتألف في الغالب من شباب، متعلم. وجمدت التعيينات في بنن، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وسيراليون، والصومال، وغامبيا، وموريتانيا. كما أن نظام استخدام خريجي المدارس تلقائيا ألغي في بنن، وجمهورية أفريقيا الوسطى، ورواندا، والسودان، والصومال، وغينيا، والكونغو، ومالي[٢٧]. وهذا يساعد على فهم السبب في أن البطالة بين الشباب، المتعلم غدت مشكلة في تلك البلدان. أما تخفيضات العمالة في القطاع العام بغانا فكانت ذات شأن، ذلك أنه فُصل في النصف الثاني من الثمانينات ٠٠٠ ٤٥ من موظفي الخدمة المدنية على أقل تقدير[٢٨].

٣٩ - وحدثت، منذ أواخر الثمانينات، اتجاهات مماثلة في شمال أفريقيا وبلدان غرب آسيا حيث بات من المتعذر مواصلة التوسع في التوظيف الحكومي من خلال تزايد استدانة القطاع العام. وتواجه تلك البلدان في الوقت الراهن التحدي المتمثل في تهيئة فرص للعمل خارج القطاع العام لكن في حدود موارد الاقتصاد المحلي؛ ففي شمال أفريقيا بدأ معين الهجرة، التي يُلجأ إليها على اعتبار أنها صمام أمان، بما تولده من عملة أجنبية ينضب. كما أن تخفيضات النفقات العامة في تلك البلدان أثرت في القطاع الخاص الذي يعتمد، أكثر مما يجب، على القطاع العام في الحصول على عقود الخدمات السخية. وفي أمريكا اللاتينية ظلت العمالة في القطاع العام تنكمش حتى مستهل التسعينات مع فقدان ذلك القطاع لأهميته النسبية في أوروغواي، وبنما، وبوليفيا، وفنزويلا، وكولومبيا. وفي بيرو، فقد ما يربو على ٠٠٠ ٢٠٠ عامل حكومي عملهم في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٣. كما أن موجة التحول إلى القطاع الخاص التي اقترنت بعملية إعادة هيكلة القطاع العام نالت هي الأخرى من العمالة النظامية في تلك الاقتصادات. وحدثت تطورات مماثلة في ماليزيا حيث أدى تجميد جزئي للتعيينات إلى أن غدا معدل نمو العمالة في القطاع العام خلال الثمانينات أبطأ منه في السبعينات. وهكذا لم يكن لتحويل المؤسسات المملوكة للدولة في ماليزيا إلى القطاع الخاص أثر سلبي نظرا لاشتراط الحكومة عدم إجراء أي تخفيض خلال السنوات الخمس الأولى التالية للتحول إلى القطاع الخاص[٢٩].

٤٠ - وفي الصين، أسهمت عملية إعادة هيكلة مؤسسات الدولة في زيادة البطالة في الحضر حيث شرعت الشركات التي تواجه ضيقا ماليا في فصل العمال. ومنذ إدخال الإصلاحات، بات بالإمكان استخدام العمال على أساس تعاقدي، ولم يعد يكفل لهم العمل مدى الحياة. وكنتيجة للإصلاحات، ارتفعت النسبة المئوية التي يشكلها العمال التعاقديون في مجموع القوة العاملة المستخدمة في المؤسسات المملوكة للدولة، من أقل من ٤ في المائة في عام ١٩٨٥ إلى زهاء ١٩ في المائة عام ١٩٩٣. وسرحت أيضا نسبة ضئيلة من العمال "الدائمين" نتيجة للأخذ، في القطاع الحكومي، بإجراءات إشهار الإفلاس والاندماج والحيازة.

٤١ - وقد استطاعت بعض الحكومات اتخاذ تدابير مؤقتة لتخفيف حدة الأثر السلبي للإصلاحات فأنشأت الحكومة البوليفية في عام ١٩٨٦ صندوق الطوارئ الاجتماعية لتخفيف وطأة سياسات تحقيق الاستقرار على العمالة. وكان هدف الصندوق توليد فرص عمل للعمال المفصولين بسبب الأزمة المالية وذلك عن طريق مشاريع كثيفة العمالة لا تتطلب تمويلا كبيرا يُضطلع بها في الهياكل الأساسية الاجتماعية المنتجة[٣٠]. وأنشأت شيلي برنامجا للتوظيف الطارئ استوعب ١٣ في المائة من القوة العاملة عندما كانت الأزمة الاقتصادية في أوجها عام ١٩٨٣. إلا أن برامج التوظيف لم يكن الإصلاح مبعثها جميعا أو لم تكن بمثابة استجابة لزيادة مؤقتة في نسبة البطالة. وأنشئت برامج للتوظيف الدائم أيضا كجزء من استراتيجية عامة لمعالجة مشكلتي البطالة والعمالة الناقصة وخاصة في المناطق الريفية. وتستهدف تلك البرامج، في المعتاد، الفقراء. ومن أبرز الأمثلة على تلك المبادرات، مخطط ضمان التوظيف في ولاية ماهاراشاترا الهندية[٣١]. وتهيئ برامج الأشغال العامة الهياكل الأساسية المطلوبة التي تفتقر إليها التنمية الريفية، رغم أن نوعية الأصول التي تم تهيئتها لم تكن دائما نوعية قياسية، كما أن البرامج لم تكن بالضرورة برامج منتجة أو

مؤاتية للفقراء. وثمة وجه قصور في هذه البرامج أشد أهمية ألا وهو أنها إن لم تصبح مؤسسية فسيكون أثرها على الطلب على العمالة أثرا مؤقتا، ولن تسهم بشيء يذكر في زيادة قدرة العاطلين عن الكسب[٣٢].

٤٢ - وتشمل معظم الإصلاحات الاقتصادية تسوية أسعار الصرف. ولا يمكن، بسهولة، تقييم أثر تخفيض قيمة أسعار الصرف على العمالة نظرا لكثرة العوامل الداخلة في ذلك، ومن بينها الأهمية النسبية لقطاعي السلع القابلة للتداول وغير القابلة للتداول في الاقتصاد، ومدى كثافة العمالة في كل منهما، والسرعة التي يمكن أن تستجيب بها العوامل الاقتصادية للتغيرات في الحوافز[٣٣]. وفضلا عما لتخفيض قيمة أسعار الصرف من أثر إيجابي على قطاع السلع القابلة للتصدير، فهو يمكن أيضا أن يحفز الصناعات المنافسة للواردات، مثلما حدث في كوت ديفوار منذ تخفيض قيمة فرنك الاتحاد المالي الأفريقي في عام ١٩٩٤. ويتوقف أثر تخفيض قيمة العملة على العمالة أيضا على مدى الاعتماد على الاستيراد ودرجة تحرير الاقتصاد. وقد أثبتت عمليات تسوية ميزان المدفوعات التي جرت في البلدان النامية في النصف الأول من الثمانينات على أساس تقليص الواردات بشدة بحيث يمكن على وجه السرعة توليد فوائض في حساب العمليات التجارية من أجل الوفاء بالتزامات خدمة الديون وذلك بالنظر إلى ركود معدل نمو الصادرات وانعدام تدفقات رأس المال الخاص الأجنبي. وهكذا، ففي بلدان نامية عدة، انهارت الواردات ومعها قطاعات التصنيع المعتمدة على مدخلات مستوردة. وفي آخر جهود للتسوية اقترن تخفيض قيمة أسعار الصرف بعملية تستهدف تحرير التجارة، وذلك يمكن أن يعوض جزئيا ما نتج عن تخفيض قيمة العملة من زيادة في قيمة المدخلات المستوردة. ويعني تحرير التجارة منافسة متزايدة للمنتجين المحليين الذين لا مناص لهم في مواجهة منتجين أجانب أكفأ من أن يحسنوا قدرتهم التنافسية - وهو ما يتحقق في المعتاد بخفض تكاليف العمل - أو أن يوقفوا أنشطتهم. ومنذ عام ١٩٩٠، أدت عملية تحرير التجارة في البرازيل إلى إعادة هيكلة جذرية للأنشطة الصناعية نتج عنها انخفاض مستوى العمالة في قطاع الصناعة التحويلية (النظامي) في ولاية ساو باولو بنسبة ٢٠ في المائة وذلك في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٤. ولكن تحرير الاقتصاد يفضي أيضا إلى فرص اقتصادية يمكن أن تكون إيجابية من حيث تهيئة فرص للعمل. ففي المكسيك، على سبيل المثال، كان لازدياد الاستثمار المباشر الأجنبي في قطاع الصناعة التحويلية أثره في اتساع حجم العمالة في ذلك القطاع بنسبة ٣٠ في المائة في الفترة بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٤ (انظر المربع ٧-٢).

٤٣ - بيد أن عملية تحرير التجارة اقترنت، في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، بزيادة - بدلا من خفض - قيمة أسعار الصرف نتيجة لاستخدام أسعار الصرف الأجنبي بوصفها "مرتكزا إسميا" لبرامج تحقيق الاستقرار. ففي الأرجنتين، أدى اعتماد خطة كفالة القابلية للتحويل في عام ١٩٩١، إلى تثبيت سعر التعادل مقابل الدولار، وتمكين الكونغرس من إقرار أي تخفيض لقيمة العملة، وقصر أي توسع في القاعدة النقدية على تجميع احتياطيات النقد الأجنبي. وقد نجحت الخطة في كبح التضخم ليصبح معدل التضخم في الأسعار الاستهلاكية في الأرجنتين واحدا من أدنى المعدلات في العالم. ولكن وقع ذلك على العمالة كان شديدا. ففي إطار نظام سعر الصرف الثابت، زاد سعر البيزو بالقيمة الحقيقية نتيجة لتدفق رأس المال الأجنبي

بصورة مكثفة في النصف الأول من العقد وللتفاوت بين الأرجنتين وشركائها التجاريين الرئيسيين من حيث معدلات التضخم. وقد أدت هذه الزيادة في قيمة العملة إلى زيادة في تكاليف العمل - مقدرة بالدولار - في قطاع التصدير والقطاع المنافس للواردات. ومع فقدان الاقتصاد الأرجنتيني لقدرته التنافسية في السوقين الخارجية والمحلية، زادت الواردات زيادة كبيرة، وارتفع معدل البطالة من ٦,٥ في المائة في عام ١٩٩١ إلى ١١,٥ في المائة في عام ١٩٩٤. وقيل إن معدل البطالة كان ليزيد على ذلك خلال تلك الفترة لولا انتعاش الطلب المحلي نتيجة لسياسات تحقيق الاستقرار (زاد الناتج المحلي الأجنبي في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤ بمعدل سنوي بلغ في المتوسط ٧ في المائة). وعندما أدى التوقف المؤقت في تدفقات رؤوس الأموال إلى انخفاض الطلب المحلي في عام ١٩٩٥ ارتفع معدل البطالة إلى ١٨ في المائة[٣٤]. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن ازدياد حجم القوة العاملة في بيئة تشهد ركودا اقتصاديا يمكن أيضا أن يكون قد أسهم في رفع معدل البطالة المتزايدة. وإزاء تدهور فرص عمل الذكور ودخولهم، زادت معدلات مشاركة الإناث في الأرجنتين من ٣١,٥ في المائة عام ١٩٩٤ إلى ٣٥,٥ في المائة في عام ١٩٩٥.

٤٤ - وأجريت إصلاحات في أسواق العمل لتخليص أسواق العمل المحلية من مظاهر الجمود، وزيادة الطلب على العمالة. وكانت مظاهر الجمود منعكسة في الترتيبات المؤسسية المنظمة لاستخدام العمال وفصلهم، وفي مستويات الأجور والتكاليف المتصلة بالأجور. وتبدى اتجاه صوب تخفيض التكلفة الحقيقية للعمل، وزيادة مرونة قواعد العمل وتحويل عبء التكاليف التي يتحملها أرباب العمل إلى المستخدمين أو الحكومة. وفي عدة بلدان، فقدت الأجور الدنيا قدرتها الشرائية وهبط متوسط الأجور وخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وفي بعض البلدان، وبصفة رئيسية في أمريكا اللاتينية، تم الأخذ بنظام التأمين ضد البطالة لتخفيف عبء مدفوعات إنهاء الخدمة عن كاهل الشركات. وفضلا عن ذلك جددت نظم المعاشات التقاعدية للمسنين، ولا يقتضي الهيكل الجديد الذي ظهر إلى حيز الوجود، أي مساهمة تذكر من أرباب العمل. وأثبتت أسواق العمالة في البلدان النامية مرونتها الفائقة ولكن هذا لم يكن كافيا لتهيئة فرص عمل بالسرعة الكافية ومن ثم ارتفعت معدلات البطالة في بلدان عدة.

٤٥ - ويقول منتقدو الإصلاح إن ظروف العرض في سوق العمل ليست السبب الرئيسي في البطالة في البلدان النامية حيث يعد انعدام الطلب، وعلى الأخص من جانب الاستثمار، هو المشكلة الحقيقية. ويلاحظون أن البطالة ليست مشكلة في شرق آسيا وجنوب شرقها حيث ينمو الاستثمار بشكل مطرد[٣٥]. ويقولون أيضا إن أنظمة العمل لا تعوق الطلب على العمالة في البلدان النامية، حيث تسري بضعة من تلك الأنظمة[٣٦]، وأن لبعض أنظمة العمل آثارا إيجابية على رفع معدل تجمع رأس المال البشري. وبينما لا يزال النقاش دائرا، تجدر الإشارة إلى أن إصلاحات سوق العمل ليست العامل الوحيد الداخل في تحديد مستويات العمالة. وقد أجريت تلك الإصلاحات في إطار عملية شاملة لإعادة بناء الاقتصاد يمكن أن تفضي إلى حالات فقدان للوظائف، يصعب فصل أثرها على سوق العمل عما يشهده الاقتصاد عموما من تطورات[٣٧].

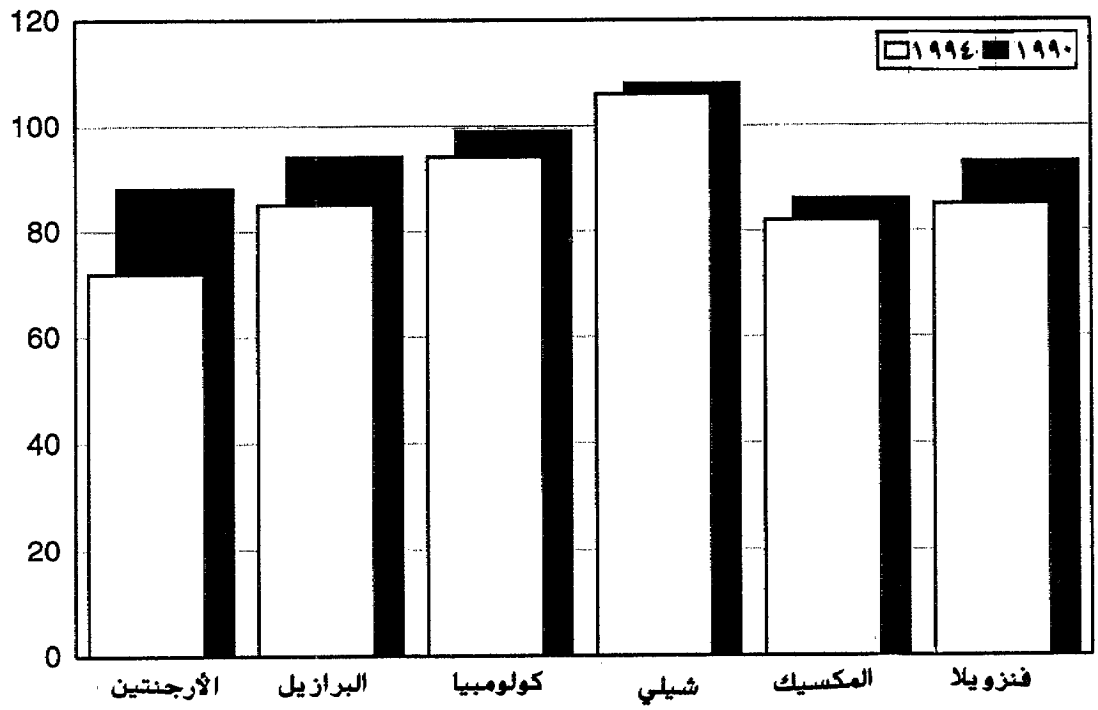
٤٦ - وأخيرا، فلئن كان قد ثبت تعذر استدامة اكتظاظ القطاع العام بالعمال وحماية الصناعات غير الكفية، فقد أظهرت التجربة في البلدان التي قطعت شوطا متقدما في عملية التكيف أن الإصلاحات تستغرق وقتا وأن تكلفة الفترة الانتقالية يمكن أن تكون باهظة من حيث آثارها الاجتماعية الضارة. وثمة ناتج ثانوي شائع ترتب على انعدام الدينامية الاقتصادية وعملية إعادة الهيكلة ألا وهو ازدياد الفقر واتساع نطاق القطاع غير الرسمي مع تقلص العمالة في القطاع النظامي. ومن ثم فالتحدي الهائل الذي تواجهه الحكومات هو توفير أو تشجيع إقامة شبكات أمان للعمالة التي باتت فائضة عن الحاجة نتيجة للإصلاحات في وقت لا تلمس فيه الآثار الإيجابية لتلك الإصلاحات من حيث النمو بمعدل أسرع واستيعاب العمالة بقدر أكبر.

٦ - القطاع غير النظامي: هل هو مهمَّش أو مندمج؟

٤٧ - القطاع غير النظامي آخذ في النمو في البلدان النامية. وفي أمريكا اللاتينية، بالرغم من تزايد معدل النمو الاقتصادي وانخفاض معدل البطالة الظاهرة في أوائل التسعينات، استمر انخفاض نسبة القوة العاملة غير الزراعية المستخدمة في الأنشطة النظامية (انظر الشكل ٧-٦). وفي آسيا، ولَّد القطاع غير النظامي ٦٠ في المائة على الأقل من فرص العمل الحضرية في بلدان مثل باكستان وتايلند في أواخر الثمانينات، وهناك ما يدل على نمو البطالة في القطاع غير النظامي في مدن كبيرة مختارة في جميع أنحاء المنطقة[٣٨]. وفي أفريقيا، جاءت الغالبية العظمى من فرص العمل التي تولدت في المناطق الحضرية في التسعينات من القطاع غير النظامي.

٤٨ - وظل في غير المتناول تعريف القطاع غير النظامي، مما أدى إلى تعقيد الجهود المبذولة لتحديد الأسباب التي تؤدي إلى نموه والسياسات اللازم إنتهاجها لضمان تحقيق أقصى فائدة ممكنة منه. ويذهب بعض الباحثين إلى أن تزايد أنشطة القطاع غير النظامي هي نتيجة لضعف الإطار القانوني الإداري وعدم كفايته، الأمر الذي يشجع منظمي المشاريع على إجراء عملياتهم خارج نطاق القانون بسبب ارتفاع التكاليف المرتبطة بامتثال القانون. وبالرغم من أن هذه الحجة قد تكون صحيحة في بعض البلدان، وخاصة في الحالات التي تكون فيها الأنظمة الضريبية والعمالية شاملة، فإنها تميل إلى إغفال حقيقة أن التهرب يحدث حتى في المؤسسات الكبيرة في القطاع الحديث، كما أن الأنظمة العمالية والضريبية ليست قضية ذات بال بالنسبة لقطاع عريض من العمال غير النظاميين العاملين لحسابهم الخاص[٣٩].

الشكل ٧-٦ - التغيرات في نصيب القوى العاملة غير الزراعية المستخدمة في الأنشطة النظامية، بلدان أمريكية لاتينية مختارة، ١٩٩٠ و ١٩٩٤ (١٩٨٠ = ١٠٠)



المصدر: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، "الخبرة الاقتصادية خلال الـ ١٥ سنة الأخيرة"، (سانتياغو، الأمم المتحدة/اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ١٩٩٦).

٤٩ - وقد حددت بعض الدراسات القطاع غير النظامي بأنه يتميز بانخفاض متطلباته التكنولوجية، وكثافة استخدامه لليد العاملة، وصغر نطاق ما يقوم به من عمليات بصفة عامة مع اعتماده على عمل أفراد الأسرة، وسهولة الدخول فيه، وعدم ضمان عوائده وانخفاضها النسبي. ووصف آخرون القطاع بأنه يستخدم أساليب إدارة تختلف عن الأساليب المستخدمة في القطاع الحديث، وأبرزها عدم استخدامه للحسابات القياسية. بيد أنه اعتُرف مؤخرا بأن القطاع غير النظامي ليس شيئا واحدا متآلفا. فهناك قدر كبير من التجزؤ فيما يتعلق بأنشطة توليد الدخل، حيث تشكل تلك الأنشطة في الطرف الأعلى حواجز أمام إمكانية الدخول فيه، مثل متطلبات ارتفاع مستويات المهارة والمتطلبات المالية. وفي الواقع، فإن بعض أجزاء القطاع غير النظامي تولد دخولا أعلى من تلك المتولدة عن بعض أجزاء القطاع النظامي، مما يشير إلى أن القطاع غير النظامي قد لا يكون هو "الملجأ الأخير لطالبي العمل" ولكنه قد يجتذب العمال بالنظر إلى إمكانية تحقيق دخول أعلى في ذلك القطاع[٤٠].

٥٠ - وما زالت العلاقة غير واضحة بين القطاع غير النظامي والاقتصاد النظامي. ويرى البعض أن القطاع يحركه العرض، أي أنه يستوعب العمالة التي يستغني عنها القطاع النظامي أو لا يمكن استخدامها فيه، مع ضعف ارتباطه أو عدم ارتباطه بالقطاع النظامي. وبهذا المعنى، فإن نمو القطاع يمكن أن يفسر بمحدودية قدرة الزراعة على استيعاب اليد العاملة وما يترتب على ذلك من هجرة عمال الريف إلى المدن بحثا عن أعمال ومستويات أعلى من الدخل. وبالنظر إلى الصغر النسبي لحجم القطاع النظامي أو الحديث ومحدودية المهارات المتاحة للعمال المهاجرين، فإن الكثير من هؤلاء المهاجرين ينتهي بهم الأمر إلى العمل لحسابهم الخاص أو اتخاذ أعمال بصورة مقطعة، الأمر الذي يزيد من أعداد المستخدمين في القطاع غير النظامي. وقد تبين أيضا أن الارتفاع النسبي في كثافة رأس المال المستخدم في الصناعة التحويلية الحديثة وما لوحظ فيها مؤخرا من غياب الدينامية هما السبب في توسع القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية. ويعتقد آخرون أن العمال ينجذبون إلى القطاع بالنظر إلى إمكانية تحقيق مستوى أعلى من الدخل وأن القطاع غير النظامي ينبغي أن ينظر إليه باعتباره عنصرا مهما من عناصر نجاح التنمية ينبغي دعمه بسياسات كافية.

٥١ - ويعتقد بعض الداعين لهذا الرأي القائل بأن الطلب هو المحرك أن سرعة نمو القطاع ترجع إلى التغيرات الحاصلة في عملية الإنتاج في القطاع النظامي. وتتيح عملية "التحول إلى القطاع غير النظامي" من جانب القطاع النظامي لذلك القطاع إمكانية زيادة مرونته للاستجابة للبيئة الاقتصادية الآخذة في التغير وعملية إعادة التشكيل الجارية على النطاق العالمي بتحويل الإنتاج والخدمات إلى متعاقدين خارجيين مع تخفيض تكاليف الأجور. وفي الواقع، يذهب البعض إلى أن ما يحدث من تغييرات في العمالة ينشأ عن حدوث تغييرات في ممارسات المؤسسات. ويؤدي تخفيض دورات الإنتاج، والتغييرات الحادثة في التكنولوجيا، وزيادة المنافسة الدولية إلى إجبار الشركات على الاستجابة على نحو أسرع للتقلبات في الطلب والتغيرات في أذواق المستهلكين. وقد خُفّضت وحدات الانتاج وهي تتألف حاليا من نواة مضمونة من العمال يحيط بها مجموعة من العمال المؤقتين، والعمال الخارجيين، والمتعاقدين من الباطن. كما قد

تكون خصائص البيئة الكلية مفضية إلى التحول إلى القطاع غير النظامي. ففي البرازيل، مثلا، يعتقد بأن زيادة التحول إلى القطاع غير النظامي تمليها حقيقة أن عدم استقرار الاقتصاد الكلي تحول دون إمكانية التخطيط الطويل الأجل، وتشجع مؤسسات الاستثمار ومؤسسات سوق العمل القائمة مؤسسات القطاع النظامي على إنشاء عقود للعمالة غير الرسمية[٤١]. بيد أنه بالرغم من أن عملية التحول إلى القطاع غير النظامي يبدو أنها تفسر بعض ديناميات نمو القطاع غير النظامي في بعض البلدان في أمريكا اللاتينية وآسيا، فإنها لا تفسر نمو ذلك القطاع أو تكثيف العملية في أفريقيا، حيث يوجد حد أدنى من الروابط الإنتاجية الأمامية بين القطاع غير النظامي والاقتصاد النظامي، ويرجع ذلك في جزء منه إلى ضعف نوعية إنتاجه وانعدام موثوقيته. ومع ذلك، فإن الروابط الرجعية تعتبر مهمة، ويلاحظ أن الاقتصاد النظامي يستعمل القطاع غير النظامي إلى حد ما في الأنشطة التوزيعية[٤٢].

٥٢ - وهذه الحجج قد لا تكون متعارضة بالضرورة. فهي تعطي، بالنظر إلى تنوع القطاع وتعقده، نظرات متعمقة جديرة بالاهتمام يمكن أن تساعد على فهم الجوانب المختلفة لهذه الظاهرة.

٥٣ - وقد أدت الصعوبات في تعريف وتحليل القطاع غير النظامي إلى تخلي بعض الباحثين عن المفهوم تماما[٤٣] والتركيز بدلا من ذلك على هدف تحليل يمكن التعرف عليه بصورة أيسر - وإن لم يكن خاليا من مشاكل التعريف - هو مفهوم المشاريع الصغرى والصغيرة. وتتسم هذه الأعمال التجارية بكونها أكثر تجانسا من القطاع غير النظامي، وثبت أن قدرتها على استيعاب اليد العاملة كبيرة. ويقدر أن المشاريع الصغيرة استوعبت أكثر من ٤٠ في المائة من جميع الداخلين حديثا الى سوق القوى العاملة في بوتسوانا وزمبابوي وسوازيلند وكينيا وملاوي خلال العقد الماضي. وفي الصين استوعبت وحدات العاملين لحسابهم الخاص التي يمكنها استخدام عدد يصل إلى ٨ عمال، أكثر من ٢٩ مليون عامل في عام ١٩٩٣. وفي أمريكا اللاتينية، قُدر أن نسبة ٢٢ في المائة من القوى العاملة غير الزراعية كانت تستخدم في المشاريع الصغيرة في عام ١٩٩٣[٤٤]. ويذهب البعض إلى أنه بالنظر إلى قدرة هذا القطاع على توليد فرص عمل، ينبغي تخفيض أو إزالة العقبات التي تعترض نموها عن طريق تطبيق سياسات ملائمة لكي يمكنها أن تحقق أقصى مساهمة ممكنة في إيجاد فرص للعمل وتحسين الدخل.

٥٤ - وليس من المتصور أن تكون القوانين والأنظمة هي أخطر العوائق التي تعترض تنمية المشاريع الصغرى[٤٥]. وبالرغم من أن درجة الامتثال تختلف اختلافا كبيرا داخل البلدان التي أجريت فيها الدراسات الاستقصائية (إكوادور وتايلند وتونس وجامايكا والجزائر وسوازيلند والنيجر)، فإن حصة كبيرة من هذه المشاريع على الأقل يتقيد، جزئيا على الأقل، بالأنظمة السارية. وفي البلدان التي توجد بها حوافز للتقيد بالأنظمة (مثل إمكانية الوصول إلى مصادر الائتمان والتخفيضات الضريبية)، يوجد قدر ذو شأن من التقيد بالإطار الإداري والمؤسسي. ولا يقصد بذلك أن الأنظمة القائمة لا يمكن تحسينها أو تكييفها لكي تصبح أكثر دعما لذلك القطاع. ويأتي نقص رأس المال، ومحدودية إمكانية الوصول إلى مصادر الائتمان، وعدم كفاية الطلب، في رأس قائمة العقبات الرئيسية أمام نمو القطاع. وفي الواقع، فإن تخصيص الائتمان في البلدان

النامية معروف بممارساته التمييزية ضد الأعمال التجارية الصغيرة، ولا سيما الأعمال التجارية غير القادرة على توفير ضمانات للقروض.

٥٥ - ويبدو أن مشكلة عدم كفاية الطلب وعدم استقراره تمثل مصدر قلق في البلدان التي تكون فيها مستويات الدخل منخفضة نسبيا، وخاصة في المناطق الريفية، حيث تكون المشاريع الصغرى عادة أقل دينامية من نظيراتها في المناطق الحضرية. ومما يحد من إمكانية بقاء هذه الأعمال التجارية انخفاض دخول وانتاجية سكان الريف العاملين في مجال الزراعة. ونظرا لمحدودية روابطهم مع بقية الاقتصاد وانخفاض معدل التراكم، ليس من الواضح قدر قوة الدفع التي يمكن لهذه المشاريع أن تبقي عليها. ويمثل عدم كفاية الطلب مشكلة في عدة بلدان، ليست جميعها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[٤٦]. وبالمقابل، فإن نجاح المشاريع الصغيرة (غير الزراعية) في المناطق الريفية في الصين يمكن أن يعزى في جزء منه إلى النمو الاقتصادي الذي حدث في الريف منذ عام ١٩٧٨. وبنمو الدخل في الريف بمعدل سنوي متوسطه ١٢ في المائة خلال الفترة من عام ١٩٧٨ إلى عام ١٩٨٥، نشأ طلب قوي على السلع والخدمات. كما بدأت الحكومة الصينية في تنفيذ سلسلة من تدابير السياسة (تحرير الائتمان والضريبة والتجارة والاستثمار) لتشجيع ذلك القطاع[٤٧].

٥٦ - وقد أثرت السياسيات الاقتصادية التقييدية، بتقييدها للطلب الكلي أو بكونها تؤدي إلى انخفاض الدخول، تأثيرا سلبيا في القطاع في عدة بلدان، بما فيها الجزائر أثناء تنفيذ تدابير التكيف في أوائل التسعينات والصين نتيجة لسياسات احتواء التضخم. والسياسات التي تستهدف تنمية القطاع ذاته قد لا تكون كافية، حيث أن إمكانية نموها تعتمد جزئيا على المستوى العام للطلب في المناطق التي تعمل فيها. ويلزم أيضا أن تكون السياسة الاقتصادية الكلية مؤاتية للنمو.

٥٧ - وكثيرا ما يكون إيجاد فرص للعمل عن طريق المشاريع الصغرى هو نتيجة لعمليات البدء الجديدة. وتشير الدراسات الاستقصائية التي أجريت في خمسة من بلدان جنوب الصحراء الكبرى إلى أن عمليات البدء الجديدة شكلت، ٧٣ في المائة من فرص العمل التي أوجدها القطاع. ومعدل بقاء هذه المشاريع منخفض، وفي بعض الحالات، يكون صافي معدل إيجاد فرص العمل سلبيا بالفعل[٤٨]. وقد يكون التدخل عن طريق السياسات مطلوبا لزيادة معدل بقاء المشاريع الصغرى، حيث أن المشاريع التي تبقى بالفعل بعد الفترة الأولية الصعبة يمكن أن تسهم في إيجاد فرص عمل.

٧ - اعتبارات السياسات العامة

٥٨ - يدل نجاح البلدان التي يكون معدل البطالة فيها منخفضا على أن النمو الاقتصادي المستدام السريع أمر أساسي لتوليد فرص العمل. أما كيفية امكان تشجيع هذا النمو، فما زالت قابلة للمناقشة، رغم أن هناك

اتفاقا عاما على أن الاستقرار الاقتصادي الكلي شرط ضروري لذلك، وإن كان غير كاف. وبالتالي يتم إلى درجة كبيرة جدا تخفيض إمكانية حدوث مديونية محلية وخارجية. وبالرغم من أنه ما زال هناك اختلاف حول ما يشكل موقفا ماليا مستداما، فإن دور الدولة بوصفها مصدر نمو قد انكمش إلى حد كبير؛ ونتيجة لذلك، سيتعين أن يأتي العامل المنشط للنمو من القطاع الخاص المحلي أو من الخارج. وتبعا لذلك، شرعت البلدان النامية في انتهاج سياسات ترمي إلى تحرير اقتصاداتها لكي تتمكن من زيادة قدرتها التنافسية في الأسواق الدولية واجتذاب الاستثمار الأجنبي بوصفه وسيلة لتشجيع النمو. وبالرغم من أن الآثار الإيجابية الطويلة الأجل للإصلاح لم تتحقق تماما بعد، فإن الأثر القصير الأجل على البطالة قد شوهد بالفعل. والإصلاحات تتطلب وقتا، ولم تشاهد إلا في الآونة الأخيرة علامات انتعاش الاستثمار المحلي في بعض البلدان.

٥٩ - ولكن النمو في حد ذاته ليس ضمانا لارتفاع معدل العمالة -- إذ لابد أن يكون نمط النمو مستوعبا لليد العاملة. واستراتيجية استيعاب اليد العاملة التي يعتمدها بلد ما تتوقف جزئيا على نوعية وكمية موارد العمل المتاحة في الاقتصاد. وبالنسبة للبلدان التي تتوفر فيها موارد كافية من اليد العاملة يستند النمو القائم على كثافة استخدام اليد العاملة على استخدام اليد العاملة غير الماهرة في كل من الزراعة والصناعة التحويلية. إلا أن هذا النهج له حدوده، ومن المشكوك فيه أن تكون هناك بلدان تريد أن تُقيم استراتيجياتها الإنمائية بصورة حصرية على الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب أيدي عاملة غير ماهرة.

٦٠ - وفي مجال الزراعة، اقتُرح استخدام تكنولوجيات زيادة رقعة الأراضي واستخدام اليد العاملة. وهذه التكنولوجيات تحبذ استخدام الأصناف العالية الانتاجية والأقصر فترة بحيث تكون هناك إمكانية لزيادة إنتاجية الأرض وتعدد زراعة المحاصيل وتكثيف استخدام اليد العاملة. ومع ذلك، فإنه حتى إذا كان لهذه التكنولوجيات أثر صاف إيجابي على زيادة الطلب على اليد العاملة، فإن الزراعة وحدها لا يمكن أن تستوعب العمالة الزائدة في الاقتصاد[٤٩].

٦١ - ويمكن أن توفر الأنشطة الريفية غير الزراعية فرصا مهمة للعمالة. وفي الواقع، فإن المشاريع الصغيرة والصغرى العاملة في كل من المناطق الريفية والحضرية تستوعب قدرا كبيرا من اليد العاملة الجديدة التي لا يمكنها أن تجد فرصا للعمل في القطاع "الحديث". ومع ذلك، فإن إمكانات هذه الأنشطة سواء من حيث استدامة فرص العمل المتولدة أو كفاية ما توفره من دخل ما زالت غير مستغلة بسبب القيود، بما في ذلك ضعف المهارات الإدارية؛ وعدم توفر الهياكل الأساسية، وإمكانية الوصول إلى التكنولوجيا والائتمان والمدخلات؛ وعدم كفاية الطلب؛ والافتقار إلى الروابط مع بقية الاقتصاد.

٦٢ - ويمكن تخفيف القيود على الطلب عن طريق زيادة نمو القطاع الزراعي. فالزراعة مصدر للطلب على مدخلات الإنتاج واللوازم والخدمات التي ينتجها أو يوزعها القطاع غير الزراعي. وإذا ما كان الدخل

الزراعي آخذا في التزايد، فإنه يمكنه أن يدعم زيادة الاستهلاك وزيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية الأساسية التي توفرها الصناعة الريفية. والاقتصاد الريفي غير الزراعي مهم بصفة خاصة لفقراء الريف، ويمكن أن يسهم نموه في الحد من الفقر.

٦٣ - وقد يلزم نوعان من تدابير السياسة لتطوير المشاريع الصغرى والصغيرة. وينبغي أن يستهدف النوع الأول من التدابير تعزيز مهارات من يبدأون أعمالا تجارية جديدة بغية زيادة فرص البقاء لهم. أما النوع الثاني من التدابير فينبغي أن يوجه نحو القيود التي تعرقل النمو (عن طريق زيادة إمكانية الوصول إلى الائتمان والتكنولوجيا الكافية، على سبيل المثال). ونظرا إلى أن تدخل السياسات يتطلب موارد مالية، وهي عادة محدودة، وأن معظم المشاريع الصغرى والصغيرة لا يتسنى لها البقاء، سيلزم أن يكون سلوك الحكومات انتقائيا في دعم القطاع. والأدلة على انعدام النمو في قطاع المشاريع الصغرى والصغيرة أقوى في أفريقيا منها في أمريكا اللاتينية، الأمر الذي قد يشير إلى أن العقبات التي تعترض تنمية القطاع قد تكون أشد خطورة في أفريقيا[٥٠]. وكثير من المشاريع التي يبدأ فيها هي مشاريع قوامها شخص واحد - وهي غالبا أقل الأحجام كفاءة في الأعمال التجارية - ونسبة عالية من هذه المشاريع مآلها الفشل. ومن الناحية الأخرى، كثيرا ما ترتبط الزيادات الصغيرة في الحجم بزيادات كبيرة في الكفاءة الاقتصادية.

٦٤ - ولا ينبغي النظر إلى المشاريع الصغرى والصغيرة على اعتبار أنها علاج شاف لتحديات العمالة والتنمية التي تواجه البلدان النامية. فهذه المشاريع تلبي حاليا احتياجات القطاعات المنخفضة الدخل من الأسواق، حيث توفر سلعا وخدمات منخفضة النوعية نسبيا باستخدام تكنولوجيا تلائم الأسواق التي تعمل فيها. وإذا كان للبلدان النامية أن تزيد من مشاركتها في الأسواق الدولية وأن تنجح في الاقتصاد العالمي، فلا بد لها من أن تكون قادرة على توريد السلع والخدمات المطلوبة بنوعية أعلى وبأسعار تنافسية. وعلاوة على ذلك، يجب عليها أن تكون قادرة على الاستجابة بسرعة لتغير أذواق وأفضليات المستهلكين الدوليين. ولا يقدر على ذلك في الوقت الحالي سوى الأجزاء الأكثر دينامية من قطاع المشاريع الصغيرة - التي تكون لها عادة روابط بالمشاريع الكبيرة النطاق الأكثر كفاءة من الوجهة التقنية التي تعمل في القطاع الحديث من الاقتصاد.

٦٥ - وقد أدت المشاريع الصغيرة والريفية دورا هاما في عملية التصنيع في عدد من بلدان شرق آسيا. ويذهب البعض مثلا إلى أن السياسات المتعلقة بالأنشطة المساعدة، والتعاقد من الباطن، ووضع الصناعات في المناطق الريفية في اليابان استهدفت تكوين روابط فعالة بين المشاريع الصغيرة والمشاريع الكبيرة النطاق[٥١]. إلا أنه ليس من الواضح ما إذا كانت الأحوال التي جعلت هذا النمط من النمو ممكنا هناك توجد حاليا في البلدان النامية، حيث قد لا يكون بإمكان معظم المشاريع الصغرى والصغيرة النطاق توريد سلع وخدمات بالنوعية والموثوقية التي تتطلبها الصناعة الحديثة. وعلاوة على ذلك، فإن الكثير من هذه المشاريع يعمل في قطاعات نشاط لا يمكن إقامة روابط فيها. وليس معنى هذا أن المشاريع الصغرى ليس لها أي دور تؤديه في الجهود الإنمائية للبلدان النامية. وينبغي للبلدان النامية أن تنظر في اعتماد سياسات

لزيادة الانتاجية، وتحسين الناتج، وتشكيل صلات متينة بين هذه الشركات وبقية الاقتصاد. إلا أن هناك شوطا كبيرا يلزم قطعه قبل أن يمكن تحقيق ما توفره هذه الصناعات من إمكانات النمو والدخل وقبل أن يُتوقع رؤية درجة مساهمتها في النمو العام للاقتصاد من منظور ما.

٦٦ - وفي قطاع الصناعة التحويلية، ثمة دعوة لتطوير الصناعات استنادا إلى اليد العاملة غير الماهرة، ويستشهد دائما بمثال بلدان شرق وجنوب شرقي آسيا. وهذه الاستراتيجية الإنمائية يلزم أن تكون مرتبطة ارتباطا قويا بسياسات ملائمة بغية تخفيض الاختلالات القائمة في الاقتصاد التي تميل إلى استخدام رأس المال بدلا من استخدام اليد العاملة. فينبغي مثلا ألا تميز أسعار الصرف ونظم التعريفة ضد الأنشطة القائمة على كثافة استخدام اليد العاملة. فمن شأن سعر الصرف المرتفع بطريقة مصطنعة أن يزيد من تكاليف اليد العاملة بالعملة الأجنبية وأن يقلل من القدرة التنافسية للاقتصاد المحلي. وينبغي قبل تحرير التجارة إعطاء المنتجين المحليين وقتا كافيا للاستعداد لمواجهة المنافسة الدولية. لذلك ينبغي أن يكون التحرير العام للحساب التجاري مسبوقا برفع الحواجز على الواردات من السلع الرأسمالية - بغية تيسير استيعاب التكنولوجيا الحديثة المتاحة في الأماكن الأخرى - وإلغاء الحوافز السلبية على الصادرات.

٦٧ - بيد أن الصناعة التحويلية القائمة على المهارات المنخفضة ينبغي أن ينظر إليها باعتبارها وضعا مؤقتا، أي مرحلة مبكرة في استراتيجية إنمائية متطورة، وليست غاية في حد ذاتها. وذلك، أولا لأن العمالة التي تنشئها تكون غير منيعة ضد ظهور مصادر أرخص لليد العاملة. وثانيا، فهي قد تسفر عن أن يصبح البلد ذا قدرة تكنولوجية محلية محدودة. وأخيرا، فهي قد توجد نمطا من التصنيع التابع وتحبس الاقتصاد في مسار منخفض الدخل. وقد يكون الارتقاء بمهارات اليد العاملة القائمة أمرا مطلوبا في النهاية لتحويل الاقتصاد إلى نمط للتنمية يقوم على مهارات أعلى، تدمج فيه العملية التكنولوجية في عملية الانتاج بحيث يمكن المحافظة على القدرة التنافسية وإدامة النمو. وتعتبر جمهورية كوريا، ومقاطعة تايوان الصينية، وسنغافورة، وغيرها من البلدان، أمثلة مألوفة للبلدان التي تحولت تدريجيا من الصناعة التحويلية القائمة على كثافة استخدام اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة إلى صناعة تحويلية قائمة على كثافة استخدام مهارات أعلى. ولا ينبغي أن ينظر إلى هذا النوع من التحول باعتباره ممكنا فقط في الصناعة التحويلية (وفي الخدمات). وتوفر الزراعة أيضا فرصة للنمو القائم على كثافة استخدام المهارات كما يظهر من خبرة شيلي في تطوير المنتجات الزراعية (ولا سيما الفواكه الطازجة) لأغراض التصدير.

٦٨ - إلا أن رفع مستوى المهارات قد لا يكون كافيا للتصدي لمشكلة البطالة. ففي عدد من البلدان النامية ما زال مستوى التعليم ومعدل البطالة كلاهما مرتفعين. ولا يعطي التعليم بحد ذاته إذا اقتصر فعله على جانب العرض من سوق العمل أي ضمان بأن الاقتصاد سيولد فرص عمل كافية. إذ يجب أن يكون هناك أيضا طلب على اليد العاملة الماهرة.

٦٩ - وعند وضع الاستراتيجيات الإنمائية، يجب على صانعي السياسات أن يعترفوا بأن اقتصاداتهم هي جزء من البيئة العالمية. والاتجاه المتزايد السائد حاليا نحو العولمة قد يجعل من الأصعب على الحكومات أن تستخدم وسائل السياسة التي كانت تستخدم في الماضي. وبالرغم من أنه ما زال بإمكان الحكومات أن تتدخل في اقتصاداتها وأن توجهها، فإن العولمة قد جعلت الحيز المتاح للمناورة محدودا. ويجب على صانعي السياسات أن يعتمدوا سياسات تقوم في آن واحد بتوليد فرص عمل وزيادة الكفاءة بحيث يكون باستطاعة منتجات بلدانهم أن تنافس في الأسواق العالمية.

٧٠ - وهناك إمكانية لأن تؤدي زيادة عولمة الاقتصاد العالمي وتكامله إلى حفز النمو في البلدان النامية ولكن لا بد من التغلب على العقبات التي تعترض التكامل. وبينما يمكن معالجة بعض هذه القيود على الصعيد الوطني - وعملية إعادة تشكيل الاقتصاد الجارية في هذه البلدان يمكنها أن تسهم كثيرا في هذا الصدد[٥٢] - فإن قيودا أخرى، بما في ذلك مشكلة إمكانية الوصول إلى الأسواق، تستلزم زيادة التعاون على الصعيد الدولي.

٧١ - وبالرغم من نجاح جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، ما زال كثير من المصنوعات التي تصدرها البلدان النامية، ولا سيما السلع القائمة على كثافة استخدام اليد العاملة، تواجه مستويات تعريفية أعلى نسبيا؛ ويستمر تصاعد التعريفات؛ وتدابير مكافحة الإغراق شائعة، الأمر الذي يعرقل جهود هذه البلدان من أجل التصنيع[٥٣]. وقد أصبحت معايير العمل مؤخرا قضية في التجارة الدولية. وتُتهم البلدان النامية باتباع ممارسات تنافسية "غير عادلة" بعدم امتثالها حسبما يدعى بمعايير العمل المتفق عليها دوليا، وهددت بعض البلدان المتقدمة النمو بفرض تعريفات أعلى وجزاءات تجارية أخرى على هذه الواردات تعويضا عن انخفاض تكاليف اليد العاملة في البلدان النامية.

٧٢ - وليس من الواضح ما هو مقدار اليد العاملة المستغنى عنها في الاقتصادات المتقدمة النمو الذي يمكن أن يعزى إلى زيادة صادرات البلدان النامية. ونظرا إلى أن هذه الاقتصادات اقتصادات دينامية تعتريها تغيرات، فإن خسائر العمالة في أحد القطاعات قد يعوض بإنشاء عمالة في قطاعات أخرى تكون لها فيها ميزة تنافسية، وتكون المحصلة النهائية للأثر الصافي لزيادة التجارة إيجابية - مع عدم إغفال أن صادرات البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية توسعت بصورة سريعة نسبيا خلال السنوات الماضية.

٧٣ - وثمة مجال آخر يلزم تعزيزه هو تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية. ولا تتاح سوى لحفنة من البلدان النامية إمكانية للوصول إلى أسواق رأس المال الخاص العالمية؛ وما زالت الأغلبية العظمى منها مستبعدة من هذه الأسواق، محصورة في إطار التدفقات المتناقصة للمساعدة الرسمية. ومن شأن عدم وجود إمكانية كافية للوصول إلى رأس المال أن يجعل من العسير على هذه البلدان أن تعيد تشكيل

اقتصاداتها وأن تحدثها، وأن تشارك بصورة أنشط في الاقتصاد العالمي، وأن تعالج تحديات العمالة التي تواجهها حاليا.

باء - أسواق العمل، والبطالة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

١ - الاتجاهات في مجالي العمل والبطالة

٧٤ - منذ التخلي عن التخطيط المركزي والعمل بالإصلاحات السوقية المنحى، واجهت جميع البلدان الاشتراكية السابقة طفرة عارمة من البطالة الظاهرة، غيرت الى حد كبير من الصورة الاجتماعية السائدة. فالعمل المضمون -- وكان أحد أركان السياسات الموجهة من الدولة التي تستهدف خلق طلب غير محدود على العمالة دون إيلاء العناية اللازمة لكفاءة استعمالها -- لم يصبح له وجود عندما حد من تحويل الإعانات المطلقة من الميزانية الى المؤسسات العامة. وكان من المتوقع نشوء شيء من البطالة في إطار إعادة التشكيل الاقتصادي نتيجة للانتقال؛ وقد اعتبر ثمنا يجب سداده لتنظيم الاقتصاد الوطني بشكل أكفأ -- بما في ذلك زيادة الاندماج في الاقتصاد العالمي -- وتوجيهه لتحقيق إيرادات وطنية أعلى وتحسينات ضخمة في النوعية العامة للحياة.

٧٥ - ورغم أن هذه الأهداف الاستراتيجية لا تزال في جدول أعمال عملية الإصلاح الجارية، فقد فرض الانتقال، من ناحية عملية، عبئا اجتماعيا أكبر وطأة مما توقعه صانعو السياسة أو السكان. فقد ارتفعت البطالة الى مستويات عالية في جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وخفضت الأجور وساعات العمل. وأصبحت الأجور المتأخرة، وخاصة في بلدان رابطة الدول المستقلة، منتشرة على نطاق واسع. واختلف الانخفاض في النشاط الاقتصادي من بلد لآخر. بيد أن الناتج انخفض في معظم البلدان بنسبة ٢٠ الى ٥٠ في المائة في السنوات الأولى بعد تنفيذ الإصلاح. وفي بلدان البلطيق والاتحاد الروسي وسواه من بلدان الاتحاد السوفياتي السابق، بلغ المتوسط المرجح للانخفاض التراكمي في الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤ نسبة قدرها ٤٩,٢ في المائة[٥٤]. ورغم أن فقدان الوظائف في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية كان أقل من الانخفاض الموازي في الانتاج، فكثيرا ما زادت معدلات البطالة عن المعدلات السائدة في البلدان الأوروبية الأخرى التي تتميز بدخل فردي أعلى وبشبكات سلامة متينة. ولن يحسن مستقبل العمالة في هذه البلدان في الأجل المتوسط سوى انتعاش اقتصادي ضخم ومطرد. وفي الأجل الطويل، ستخلق فرص عمل جديدة وسيستمر النمو في العمالة نتيجة للانتعاش الناجح وأسواق العمل الأكفأ.

٧٦ - وهناك بالفعل دلائل تشير الى توافر إمكانية التحسن في سوق العمل. ففي منتصف التسعينات تباطأ معدل تقلص العمالة في معظم بلدان أوروبا الشرقية نتيجة لانتعاش اقتصادي مؤقت. وانخفضت معدلات البطالة بشكل طفيف أو استقرت. والبطالة في الجمهورية التشيكية هي الأقل في أوروبا الوسطى -- وهذا إنجاز تحت أي ظرف من الظروف. بل أنه يعتبر إنجازا على الأخص بالنظر الى العبء الذي يخلقه التحول المنتظم. وقد بدأت العمالة في النمو في بلدان أخرى. منها ألبانيا وبولندا وسلوفاكيا في ١٩٩٥/١٩٩٦. بيد أن العمالة استمرت في الانخفاض وارتفعت البطالة في بلدان رابطة الدول المستقلة.

٧٧ - وكجزء من إعادة التشكيل والإصلاح، حلت المساومة الجماعية محل التحديد المركزي للأجور ذي الهياكل التعريفية الجامدة رغم الاحتفاظ بشكل ما من سياسة الدخول المعدلة في معظم البلدان. وكانت مصادر الدخل الجديدة (الناجمة عن أنشطة تنظيم المشاريع الحرة أو عائدات على الملكية مثلا) هي الشيء الوحيد الذي عوض جزئيا الانخفاض في الدخل الحقيقي الذي عانت منه نسبة كبيرة من السكان عقب تحرير الأسعار واستقرار الاقتصاد الكلي. وتعين على معظم الناس البحث عن عمل غير متفرغ لاستكمال دخلهم. وأصبحت العمالة غير المسجلة أو غير الرسمية شائعة في بلدان كثيرة.

٧٨ - ونشوء البطالة الظاهرة المنتشرة على نطاق واسع والمستمرة يمثل تحديا اجتماعيا رئيسيا لحكومات البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. فالفقر المتنامي وضياع فرص العمل على نطاق واسع لا يمثلان شاغلا اقتصاديا سياسيا فحسب وإنما يمثلان أيضا عبئا نفسيا ثقيلا لسكان تعودوا على الأمن الوظيفي. وقد لوحظت سمة مثيرة للقلق في بعض البلدان، حيث ارتفع، بين العاطلين منذ زمن طويل عدد المحبطين الباحثين عن عمل، الذين لم يجددوا تسجيلهم لدى مكاتب العمالة.

٧٩ - واستدعى نشوء البطالة على نطاق واسع إجراء تغييرات أساسية في نطاق ومحتوى سياسات العمالة المدعومة من الحكومات، بما في ذلك إنشاء شبكات مؤسسية (من لا شيء في بعض الأحيان) تستهدف التخفيف من محنة العاطلين. وقد استدعت هذه التدابير رصد اعتمادات كبيرة في الميزانية في وقت اتسم بالفعل بضيق التمويل العام وبقاعدة ضريبية كثيرا ما اتسمت بالانكماش. ونتيجة لذلك، اضطر كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية الى تشديد معايير الاستحقاق وتعديل نظام استحقاقات البطالة. وقد تتضمن قائمة الأولويات عملية أخرى لإعادة توزيع المساعدة الاجتماعية على المعوزين.

٨٠ - وبينما تتيح العولمة الجارية للاقتصاد العالمي فرصا جديدة للتجارة والاستثمار، فإنها لم يكن لها أثر على العمالة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أو كان أثرها سلبيا. وقد يعتمد استغلال الموارد البشرية استغلالا أفضل في الأجل الطويل على توزيع أفضل للموارد على القطاعات التي تتمتع فيها هذه البلدان بميزة نسبية. وعلى الرغم من أن العولمة والتحرير يسببان لزاما بعض البطالة فإن

سياسات التحرير تشجع تنظيم المشاريع الحرة وتعزز احتمالات التغيير الهيكلي مما يؤدي الى نمو اقتصادي مطرد[٥٥]. لذا فإن هذه السياسات قد تؤدي مع توفر بيئة تجارية أكثر انفتاحا الى خلق العمالة المطلوبة، ولا سيما في الأجل الطويل. ويلزم أن تحاول الحكومات تحديد أدوات للسياسة العامة التي لا تكبح معدل فقدان فرص العمل فحسب وإنما تزيد أيضا من العمالة بالفعل.

٨١ - وقد رأى مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أن من الضروري وجود التزام بالعمالة الكاملة. وقد تحققت العمالة المضمونة الكاملة في ظل التخطيط المركزي (باستثناء بعض البطالة الهامشية التي لا مفر منها)، وإن كان كثير منها في القطاع المملوك للدولة غير كفيّ، كما أن معايير الانتاجية لم يكن معمولا بها في تحديد الأجور، بالإضافة الى وجود تراكم ضخم للعمال في المؤسسات. وقد تحققت العمالة الكاملة في هذه الاقتصادات على حساب انخفاض الانتاجية العمالية والأجور. وكان الحق في عمل مضمون في الواقع العملي التزاما قانونيا واقعيا لمعظم الناس، كثيرا ما ينفذ عن طريق الإكراه الإداري. وقد حدد برنامج عمل مؤتمر قمة كوبنهاغن السياسات والإجراءات التي تكفل تحقيق هدف العمالة الكاملة على أساس مبادئ اقتصاد السوق. ورغم التغييرات الجذرية في الطلب على العمل وفي طبيعة العمل، فما زال مفهوم العمالة الكاملة صحيحا. بيد أن العمالة يلزم أن تكون منتجة ومختارة بحرية. ورغم أن تعريف العمالة الكاملة من ناحية المستوى العام أو نوعية العمالة ليس في حاجة الى تغيير، يلزم معالجة مسائل جديدة[٥٦] -- تشمل تعريف ما هو الذي يشكل عملا مقبولا، وما يمثل وصولا منصفا لفرص العمالة وما يشكل أمن العمالة.

٢ - إعادة التشكيل الاقتصادي والعمالة

٨٢ - أدت التغييرات في هيكل الملكية نتيجة للتحول الى القطاع الخاص، في جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، الى انكماش دور قطاع الدولة في العمالة. وقد انخفضت مشاركة الدولة الى حد كبير. وتوقف عن الوجود وفي وقت قصير للغاية احتكار الدولة الكامل تقريبا للنشاط الاقتصادي. وكان السعي الى تحقيق الكفاءة الاقتصادية وتنشئة الاقتصاد في بلدان أوروبا الشرقية وبلدان رابطة الدول المستقلة هو السبب الأولي في تحولها الى القطاع الخاص. كذلك اعتبر التحول الى القطاع الخاص وسيلة لاجتذاب رأس المال الأجنبي اللازم لتحديث جزء كبير من المخزون الصناعي الذي ما زال يعاني من مصانع "المداخن" كجزء من تراث التخطيط المركزي. وفي منتصف التسعينات بلغ نصيب القطاع الخاص في العمالة الكلية ٣٦ في المائة في بلغاريا، و ٤٥ في المائة في سلوفاكيا، و ٤٨ في المائة في رومانيا، و ٥٣ في المائة في الجمهورية التشيكية وأكثر من ٦٠ في المائة في بولندا[٥٧]. وفي روسيا، تضاعفت أكثر من ثلاث مرات حصة القطاع غير التابع للدولة من العمالة الكلية في السنوات الخمس الماضية، فبلغت حوالي ٦٠ في المائة في عام ١٩٩٥[٥٨].

٨٣ - وعقب التحول الى القطاع الخاص على نطاق واسع، عكس النمو في العمالة في القطاع الخاص، بصورة رئيسية، تغييرا في ملكية المؤسسات الموجودة. وقد ازداد مؤخرا إنشاء الأعمال التجارية "التأسيسية" وازدادت فعلا عمالة القطاع الخاص. وفي حالات كثيرة، ماثل النمو في القطاع الخاص النمو في تفكك المؤسسات الضخمة المملوكة للدولة[٥٩].

٨٤ - ويبين الجدول ٧-٨ تحول فرص العمل في فروع رئيسية من النشاط الاقتصادي، كما يبين أن العمالة في الصناعات التحويلية انخفضت في جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويعكس هذا التحول تحولا هيكليا على غرار ما يحدث في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو - وقد بدأ الانخفاض في العمالة الصناعية قبل عملية الانتقال وإن كان تكثف في السنوات الخمس الماضية. أما في الصناعات فالصورة مختلفة: فقد انخفضت في بعض البلدان العمالة في الصناعات الرأسمالية والصناعات الكثيفة الاستخدام للطاقة أقل مما انخفضت في الصناعات كثيفة الاستخدام لليد العاملة، مثل الأغذية أو المنسوجات. والى جانب انكماش الطلب نتيجة الركود، كانت عملية إعادة توجيه التجارة الخارجية نحو شركاء جدد، من الاتحاد الأوروبي الى حد كبير، مسؤولة عن هذه التحولات. وكثيرا ما زاد انخفاض العمالة في الصناعات الثقيلة، والتعدين، والزراعة في بعض الأحيان من تفاوت مستويات العمالة الإقليمية داخل البلدان.

٨٥ - وفي معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، انخفضت العمالة في الصناعات الهندسية (الآلات الكهربائية، معدات النقل، أجهزة القياس البالغة الدقة وبعض الصناعات الأخرى القائمة على كثافة المعرفة). ففي الاتحاد الروسي، انخفضت العمالة في الصناعات الهندسية من ٩,٨ مليون عامل إلى ٥,٣ مليون عامل في الفترة ما بين ١٩٨٩ و ١٩٩٤، ممثلة بذلك هبوطا من نسبة ٥١,٥ في المائة من مجموع العمال في الصناعات التحويلية في عام ١٩٨٩، إلى نسبة ٤١ في المائة في عام ١٩٩٤[٦٠]. وفي بلغاريا، انخفضت العمالة في الصناعات الهندسية حوالي ٥٠ في المائة في الفترة ما بين ١٩٨٩ و ١٩٩٣، فهبطت من ٩٠٠ ٥٥٢ عامل إلى ٤٠٠ ٢٦٩ عامل. وفي هنغاريا، انخفضت العمالة من ٠٠٠ ٤٣٧ عامل إلى ٠٠٠ ٢٦٨ عامل في نفس الفترة[٦١]. وفي بعض القطاعات، تكيفت العمالة وفقا لانخفاض الناتج، إلا أن الانخفاض في العمالة، في معظم البلدان بصفة عامة، لم يتناسب مع الانخفاض في الناتج (انظر الجدول ٧ - ٩)، مما أدى إلى انخفاض حاد في الانتاجية الصناعية.

٨٦ - ونمت العمالة في قطاع الخدمات في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ففي السنوات الخمس الماضية، زادت حصص العمالة في قطاع الخدمات أكثر من ١٠ في المائة في الجمهورية التشيكية، وهنغاريا، وسلوفاكيا؛ وفي منتصف الثمانينات، شكلت الخدمات أكبر حصة في مجموع العمالة، متراوحة بين ٤١ في المائة في بلغاريا و ٥٧ في المائة في هنغاريا[٦٢]. وقد زاد نشوء بيئة سوقية المنحى من الطلب على مجموعة من الخدمات الجديدة، مثل التحليل المالي والمحاسبة المالية، وترويج المبيعات، وتقديم المشورات الاستثمارية، والتسويق الاستثماري. وفي نفس الوقت، أدى نمو الأعمال التجارية الصغيرة في مجالات مثل تجارة التجزئة أو خدمات المطاعم إلى خلق فرص عمل جديدة.

الجدول ٧-٨ التغييرات في العمالة حسب القطاع في بلدان مختارة تمر بمرحلة انتقالية
(الحصة من العمالة الكاملة)

البلد	الزراعة		الصناعة				الخدمات					
			الهندسة		التشييد		المجموع		الصحة والتعليم		الخدمات المالية والعقارات	المجموع
	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٨٩	١٩٩٣
الاتحاد الروسي	١٣,٥	١٤,٦	[ب]١٢,٠	٩,١	[ب]١٧,٠	[د]٩,٧	٤٢,٨	[د]٣٩,٥	[ج][د]١٥,٢	[د]١٨,٠	[ب]٠,٥	[د]١,٣	٤٣,٧	٤٥,٤
بلغاريا	١٨,٦	٢٢,١	[ب]١٠,٦	[ج]٦,٨	[ب]٧,٠	[ج]٤,٢	٤٥,٣	٣٦,٦	[ب]١٠,٢	[ج]٩,٧	[ب]٠,٥	[ج]٠,٧	٣٦,٠	٤١,٣
بولندا	٢٦,٨	٢٥,٨			[د]٤,٠	[هـ]٣,٩	٣٦,٨	٣١,٦	[د]٨,٣	[هـ]٨,٢	[د]٠,٩	[هـ]١,٣	٣٦,٤	٤٢,٦
الجمهورية التشيكية	١٠,٦	٦,٩	[ب]١٠,٤	[هـ]٧,٧	[ب]٤,٠	[هـ]٧,٣	٤٩,٢	٤٤,٦	[ب]٩,٧	[هـ]١٠,٠	[ب]٣,٨	[هـ]٥,٣	٣٦,٠	٤١,٣
رومانيا	٢٧,٩	٣٥,٩	[ب]٠,١	٠,١	[ب]٤,٤	٤,٤	٤٥,١	٣٥,٨	[ب]٥,٣	٥,٦	[ب]٣,٠	٠,٥	٢٧,٠	٢٨,٣
سلوفاكيا	١٣,٨	١٢,١	[ب]٧,٠	[هـ]٥,٠	[ب]٤,٨	[هـ]٥,٩	٤٦,٣	٣٩,٨	[ب]٩,٨	[هـ]١٠,٠	[ب]٣,٢	[هـ]٣,٤	٣٩,٩	٤٨,١
لاتفيا	١٧,٤	١٩,٥					٣٧,٤	٢٨,٥					٤٥,٢	٥٢,٠
ليتوانيا	١٧,٩	١٩,٦					٤٢,١	٣٨,٠					٤٠,٠	٤٢,٤
هنغاريا	١٥,٥	٩,١		[ج]٤,٥	[ج]٣,٦	[هـ]٣,٤	٣٧,٨	٣٣,٨	[ج]٩,٢	[هـ]٩,٧	[ج]٣,٥	[هـ]٣,٣	٤٦,٧	٥٧,١

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة، استنادا الى اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والإحصاءات الوطنية.

ملاحظة: الزراعة تشمل الأحراج، ومجموع الصناعة يشمل التشييد، وتم الحصول على مجموع الخدمات كمتبقي

(أ) ١٩٩٠
(ب) ١٩٩١
(ج) ١٩٩٢
(د) ١٩٩٣
(هـ) ١٩٩٤
(و) ١٩٩٥
(ز) يشمل خدمات الصحة، والتعليم، والثقافة، والفنون والرياضة والرعاية

الجدول ٧-٩ - التغييرات في الناتج والعمالة في اقتصادات مختارة تمر بمرحلة انتقالية، ١٩٩٠-١٩٩٥

(التغيير بالنسبة المئوية السنوية)

البلد	١٩٩٠		١٩٩١		١٩٩٢		١٩٩٣		١٩٩٤		١٩٩٥[أ]	
	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة	الناتج المحلي الإجمالي	العمالة
الاتحاد الروسي		-٠,٤		-٢,٠	-١٤,٥	-٢,٥	-٨,٧	-١,٩	-١٢,٦	-٣,٣	-٤,٠	-٢,٣
استونيا		-٢,٠٠		-٠,٥	-١٤,٨	-٦,٣	-٧,٨	-٨,٥[ب]	-٤,٠	-٧,١[ب]	٣,٠	
ألبانيا	-١٢,١	-٠,٧	-٢٩,٤	-١,٧	-٦,٠	-١٩,٧	-١١,٠	-٧,٢	-٧,٤	-٧,٧	-٦,٠	-٤,١
بلغاريا	-٩,١	-٦,١	-٦,٩	-١٣,٠	-٥,٧	-١٢,٧	-٣,٧	-١,٦	-٢,٧	-٢,٠	-٢,٥	
بولندا	-١١,٦	-٢,٦	-٧,٠	-٥,٥	-٢,٦	-٤,٠	-٢,٨	-٢,٤	-٥,٠	-١,٨	-٧,٣	-١,١
تشيكوسلوفاكيا السابقة	-١,٢		-١٤,٧		-٦,٤							
الجمهورية التشيكية		-٠,٩		-٥,٥		-٢,٦	-٠,٩	-١,٥	-٢,٦	-٠,٧	-٤,٨	-٥,١
رومانيا	-٨,٢	-١,٠	-١٢,٩	-٠,٥	-٨,٨	-٣,٠	-١,٣	-٣,٨	-٢,٥	-٠,٥	-٦,٩	
سلوفاكيا		-٠,٨		-٧,٩		-٥,٣	-٤,١	-٠,٢	-٤,٨	-١,٨	-٧,٤	-٧,٠
لاتفيا		-٠,١		-٠,٨	-٣٤,٩	-٢,٧	-١٤,٩	-٧,٤	-٠,٦	-٣,٧	-١,٦	-١,٥
ليتوانيا		-٢,٦		-٢,٤	-٣٥,٠	-٢,٦	-١٧,٠	-٤,٢	-١,٥	-٥,٨	-٣,١	
هنغاريا	-٣,٢	-٠,٦	-١١,٩	-٢,٦	-٣,٠	-٩,١	-٠,٨	-٥,٠[ب]	-٢,٩	-٢,٢[ب]	-٧,٠	-٠,٩[ب]

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية لأوروبا.

(أ) بيانات العمالة لمنتصف السنة.

(ب) نهاية السنة.

٨٧ - ولم ينخفض نصيب الزراعة من العمالة الكلية إلى حد كبير إلا في الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وسلوفينيا وهنغاريا. وفي بلغاريا، وجمهوريات البلطيق ورومانيا، زادت حصة العمالة في الزراعة، وقد يكون ذلك بسبب تحويل الأراضي الزراعية الصغيرة إلى الملكية الخاصة، وزيادة عدد المزارع الانفرادية. وفي روسيا، ارتفعت العمالة الزراعية، وذلك، بصفة رئيسية، بسبب تدفق المهاجرين من الجمهوريات السابقة في الاتحاد السوفياتي إليها.

٨٨ - وتعارض مقدم التحول الهيكلي والمؤسسي القائم على أساس الملكية الخاصة وتخصيص الموارد الموجه نحو السوق مع "قيود الميزانية الرخوة" التي كانت مفروضة فيما سبق على المؤسسات التجارية وهي سمة لازمة في الاقتصاد والمخطط مركزيا. وقد أدى التحول إلى القطاع الخاص وإعادة الهيكلة إلى تغييرات في سلوك المؤسسات التجارية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية رغم أن تراكم العمالة مستمر في هذه البلدان. وعلى نحو ما يبين الجدول ٧-٩، كان الانخفاض في العمالة أقل من الانخفاض في الانتاج. وفي بعض البلدان، مثل بولندا وهنغاريا، حدث استغناء عن العمال. ولكن في أماكن أخرى، ولا سيما بلدان رابطة الدول المستقلة حيث آليات الإفلاس ضعيفة أو غير موجودة، احتفظت المؤسسات التجارية بفائض من العمال. كذلك أدى عدم كفاية قوانين الإفلاس إلى جانب نقص الانضباط المالي المناسب في المؤسسات التجارية إلى تراكم المتأخرات فيما بين المؤسسات التجارية، وهو عامل هام فيما حدث بعد ذلك من تراكم متأخرات الأجور والضرائب في معظم بلدان الاتحاد السوفياتي السابق. وقد يتعين على عملية الاستغناء عن العمالة الفائض في تلك البلدان أن تنتظر بعض الوقت إلى حين حدوث تغيير في سلوك المؤسسات التجارية. ويشير انتعاش الناتج تقريبا في جميع اقتصادات بلدان أوروبا الوسطى والشرقية الذي بدأ في ١٩٩٤/١٩٩٥ والتباطؤ الملحوظ في معدل انخفاض الناتج في روسيا وبعض البلدان الأخرى في رابطة الدول المستقلة إلى أن إنتاجية العمال ربما تكون قد توقفت عن الانخفاض. بيد أن الاستمرار في الاستغناء عن العمال على صعيد المؤسسات التجارية تعزيزا للقدرة على التنافس على الصعيد الدولي لا يزال يتصدر أولويات كثير من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية[٦٣].

٨٩ - ولم يؤد الاستغناء عن العمال في القطاع الرسمي تلقائيا إلى تضخم في صفوف العاطلين عن العمل في جميع البلدان. فعقب بدء المرحلة الانتقالية حدث هبوط ملحوظ في معدلات النشاط التي كانت مرتفعة فيما سبق في معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وفي أنشطة أوروبا الوسطى انخفضت المعدلات بنسبة تتراوح بين ٥ و ١٠ في المائة فيما بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٥[٦٤]. واستمر هذا الاتجاه منذ ذلك الوقت، وإن كان بسرعة أقل. وقد يعبر الانخفاض في النشاط المقاس عن وجود أفضليات (لأسباب اجتماعية أو عائلية)، وعن تناقص الفرصة الاقتصادية، وعن الانتقال إلى عمالة أو بطالة غير مسجلة، أو عن أثر نظام الاستحقاقات على البطالة غير المسجلة[٦٥]. وفي عدة بلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ما فتئ القطاع غير الرسمي المتنامي يستوعب عمالا جعلتهم المرحلة الانتقالية زائدين عن الحاجة، ولو أن الأعمال غير المسجلة كانت متممة للعمالة بدلا من أن تحل محلها في القطاع الرسمي. فمثلا، في بولندا

زاد عدد الذين يعملون في القطاع الرسمي زيادة ملحوظة منذ بدء الإصلاحات الاقتصادية والسياسية[٦٦]، كما أن من المعتقد أن العمالة المستترة هي في نمو في سائر أوروبا الوسطى، ولا سيما في هنغاريا[٦٧].

٩٠ - وقد حفز الانخفاض الحاد في الأجور الحقيقي (الوارد بحثه بتفصيل أدق أدناه) النمو في العمالة الثانوية. وفضل كثير من الناس الاحتفاظ بعملهم الرئيسي الذي كثيرا ما يكون قليل الأجر، مع تعزيز مرتباتهم بمكاسب إضافية من خلال العمل في القطاع النظامي، أو غير النظامي. وقد حفزت الاستحقاقات العينية والخدمات الاجتماعية التي لا تزال تقدمها مؤسسات تجارية ضخمة عمالا كثيرين على البحث عن أعمال ثانوية بدلا من تغيير أعمالهم. ففي روسيا، مثلا، ووفقا لدراسة استقصائية جرت في عام ١٩٩٤، قدرت نسبة الذين لهم عمل ثان بـ ٢٠ في المائة من السكان النشطين اقتصاديا - أي ٧ في المائة زيادة عن عام ١٩٨٩ وعدة أضعاف المستوى الأمثل السائد في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو[٦٨]. وتؤكد دراسة استقصائية تشمل اتجاهات العمالة الأخيرة في سيبيريا في عام ١٩٩٥ الاتجاه الوطني وهو أن: ١٧,٢ في المائة من العاملين لهم أعمال ثانية مسجلة أو غير رسمية[٦٩].

٩١ - والدور الذي تؤديه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لا ينبغي تجاهله. فعلى الرغم من أن العمالة الكاملة تناقصت إلى حد كبير، ما فتئ استخدام الأعمال التجارية الصغيرة للعاملين في الارتفاع. وقد كان إنشاء المؤسسات التجارية الخاصة الصغيرة هو المصدر الرئيسي للأعمال الجديدة، مما تسبب في نفس الوقت في إجراء تبديلات رئيسية في الهيكل الاقتصادي. ففي هنغاريا انخفضت في الفترة ما بين ١٩٨٩ و ١٩٩٥، حصة الشركات التي يزيد عدد العاملين فيها عن ٣٠٠ عامل في العدد الكلي للمؤسسات التجارية، من ١٩,٣ إلى ٠,٢ في المائة، في حين زادت نسبة الشركات التي يقل عدد العاملين فيها عن ٢١ شخصا من ٣٧,٦ في المائة إلى ٩٧,٧ في المائة[٧٠]. وفي بولندا، في عام ١٩٩٥، استخدم ٩٢ في المائة من المؤسسات التجارية البالغ عددها أكثر من مليونين خمسة عمال أو أقل، واستخدم ٦ في المائة منها عددا يتراوح ما بين ٦ عمال و ٥٠ عاملا. ولم يستخدم سوى ٢ في المائة منها فقط أكثر من ٥٠ عاملا، في الوقت الذي استخدمت فيه المؤسسات التجارية المتوسطة الحجم حوالي ٦٠ في المائة من مجموع القوة العاملة[٧١]. وفي جميع الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، كان إنشاء الشركات الخاصة الصغيرة هو رأس الحربة في الانتقال إلى اقتصاد السوق. وفي الأجل الطويل، قد تعوض الأعمال التي خلقتها هذه الشركات كثيفة الاستخدام لليد العاملة أساسا التخفيضات في العمالة الناجمة عن الاستغناء عن العمال.

٩٢ - وقد أضعف التضخم المرتفع الذي حدث خلال السنوات الأولى من انتقال القوة الشرائية. فقد انخفضت الأجور الحقيقية في جميع أرجاء أوروبا الشرقية بعد بدء الإصلاحات الاقتصادية (انظر الجدول ٧-١٠). وفي روسيا، انخفضت الأجور الحقيقية بنسبة ٣٣ في المائة في عام ١٩٩٢، وعلى الرغم من حدوث بعض الزيادة في عام ١٩٩٣ لم تبلغ الأجور الحقيقية في عام ١٩٩٥ سوى ٧٧ في المائة من مستواها في عام ١٩٩٠[٧٢]. ولوحظت انخفاضات مماثلة في اقتصادات أخرى تمر بمرحلة انتقالية. ففي ألبانيا وبلغاريا انخفضت الأجور الحقيقية بنسبة زادت عن ٤٠ في المائة في عام ١٩٩١؛ وزادت نسبة الانخفاض في

قيرغيزستان وأوكرانيا عن ٣٠ في المائة. وفي الجمهورية التشيكية، وسلوفاكيا وبلغاريا زادت نسبة انخفاض الأجور الحقيقية عن ٢٠ في المائة. ولم يحدث عكس مسار هذا الاتجاه سوى في الجمهورية التشيكية وهنغاريا (منذ عام ١٩٩٢) وفي سلوفينيا (منذ عام ١٩٩٣)؛ وفي بلدان رابطة الدول المستقلة كان ارتفاع الأسعار أسرع من ارتفاع الأجور. وفي جميع الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية انخفضت النسبة بين الأجر الأدنى والأجر المتوسط (انظر الشكل ٧-٧). ولم تنجح بصفة عامة المحاولات التي بذلت لرفع الأجر الأدنى وفقا لمعدل التضخم؛ وتبين البيانات المتوفرة (القليلة للغاية) أن نسبة أدنى الأجور إلى أدنى معدلات الإعاشة قد انخفضت انخفاضا كبيرا في بلغاريا وأوكرانيا والاتحاد الروسي (انظر الجدول ٧-١١). وفي كثير من البلدان انخفضت التحويلات النقدية للأسر المعيشية انخفاضا حادا بالأسعار الحقيقية بسبب قيود الميزانية، وزاد عدد المحتاجين إلى المساعدة، بما في ذلك البعض المستخدم إسميا، في جميع الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

٩٣ - وقد كان لنمو القطاع الخاص في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وتحرير سياسات الأجور والإلغاء التدريجي لجداول الأجور التي تنظمها الدولة دور أساسي في عكس اتجاه الاختلالات في هياكل الأجور، بصورة تدريجية، بما في ذلك تفضيل الصناعات الثقيلة. وحيث أن مستوى الأجور بدأ يعبر تدريجيا عن الندرة العمالية النسبية والانتاجية، فقد ازدادت الفوارق بين الأجور في جميع الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. وقد ازدادت اختلافات الأجور في سائر الشركات العاملة في صناعة ما، وفي الفئات الماهرة وفيما بينها وفي الفئات ذات الهوية المشتركة في الصناعة ورأس المال البشري[٧٣]. وعبر تطور هيكل الأجور عن عوائد متزايدة للدراسة بالنسبة للعمال المأجورين الذين يوجد طلب كبير على مهاراتهم، وبالنسبة لخريجي الجامعات الذين يطلبون أفضل الأجور في بلدان كثيرة.

٩٤ - واتساع تباين الأجور يمثل تحديات لا مفر منها لمقرري السياسة تدفعهم إلى التوصل إلى طريقة مناسبة لحماية العاملين بأجور بخسة. والتوصل إلى هذه السياسات يثير مسائل لم تحل فيما يتعلق بفعالية الحد الأدنى القانوني للأجور واستحسان وضع جداول أرقام قياسية للأجور[٧٤].

٩٥ - واقترن نشوء سوق عمالة أكثر اتساما باللامركزية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بحل واسع النطاق للنقابات العمالية في معظم الصناعات. وقد انخفضت عضوية النقابات العمالية في جميع بلدان أوروبا الشرقية، رغم أنها أصبحت في بعض الحالات أكثر فعالية في الحفاظ على حقوق أعضائها.

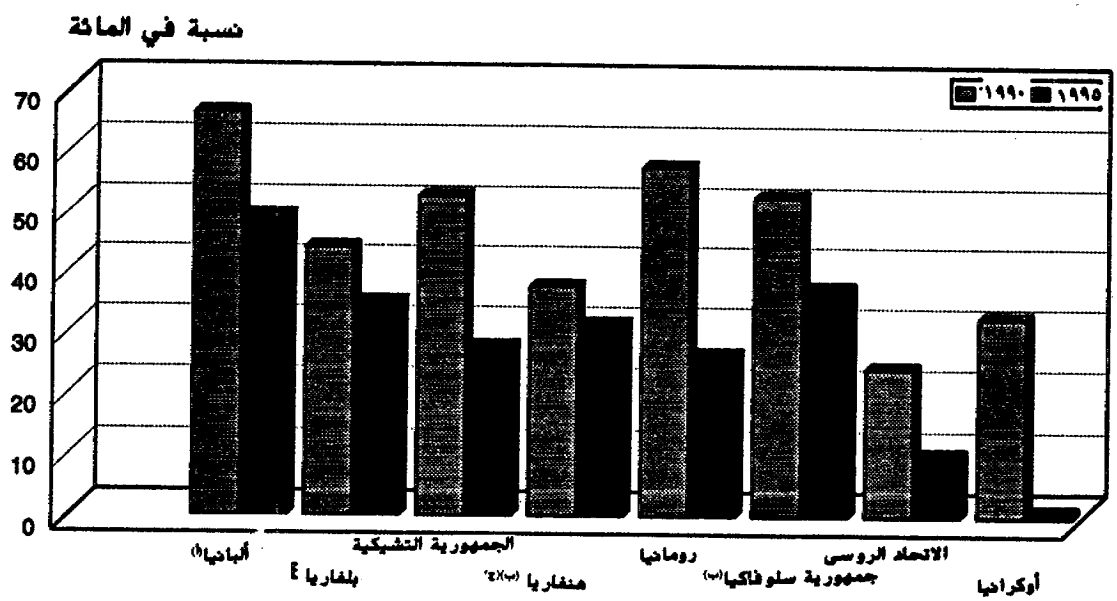
الجدول ٧-١٠ - التغييرات السنوية في الأجور الحقيقية في اقتصادات مختارة تمر بمرحلة انتقالية، ١٩٨٩-١٩٩٥

(النسبة المئوية)

البلد	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
أوروبا الشرقية							
ألبانيا		٠,٣٧	٤٢,٦-	٣٠,٩-	٣٣,٨-		
بلغاريا		٦,٢	٤٢,٣-	١٤,٩	١,٣	٢٠,٥-	
بولندا	١٠,٤	٢٨,٨-	٥,٤-	٦,٣-	٢,٨	١,٢-	٠,٢-
الجمهورية التشيكية	٠,٩	٥,٧-	٢٦,١-	١٣,٦	٠,١	٧,٧	٤,٥
رومانيا	٣,٣	٦,١	١٩,٤-	١٣,٣-	١٤,٩-	١,١٥	
سلوفاكيا	٠,٩	٥,٧-	٢٦,١-	٧,٥	٧,٢-	٤,٥	
سلوفينيا	٢٧,٦	٢٦,٥-	٢٣,٢-	١,٢-	١١,٢	٦,٠	
هنغاريا	٢,٢	٨,٣-	٣,١-	٢,٥	٢,٨	٢,٤٥	٧,٥-
رابطة الدول المستقلة							
الاتحاد الروسي			٣,٠-	٣٣,٠-	٤,٠	٨,٠-	
أوزبكستان			١٨,٣-	٢,٨	٦,٣	٤٢,١	
أوكرانيا			٣١	٤١-	٥٨-		
بيلاروس	٧,٢	١١,١	٤,٥	١١,٣-	٣٠-		
قيرغيزستان			٤٠,٥	٣٠,٣-	٥١,٥-	٢٥,٨-	
كازاخستان			١٠,٧-	١٠,٨	١١,٦-	٣١,٣-	

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة على أساس بيانات منظمة العمل الدولية، والإحصاءات الوطنية.

الشكل ٧-٧ - نسبة الحد الأدنى للأجور إلى متوسط الأجور في اقتصادات مختارة تمر بمرحلة انتقالية ١٩٩٠ و ١٩٩٥ (نسبة في المائة)



المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة على أساس بيانات منظمة العمل الدولية.

(أ) آخر البيانات هي بيانات عام ١٩٩٣.

(ب) تستند نسبة عام ١٩٩٠ إلى بيانات عام ١٩٩١.

(ج) آخر البيانات هو بيانات عام ١٩٩٤.

الجدول ٧-١١ - نسبة الحد الأدنى للأجور إلى أدنى معدلات الإعاشة في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ١٩٨٩-١٩٩٥

البلد	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
الاتحاد الروسي				٢٤	٢٦	١٧	١٨
ألبانيا			٣٥	٢٣	٤٠		
أوكرانيا		٧٢,٧	٦٢,٥	٣٠,٧	٥,١	٣	١,٢
بلغاريا				٧٣,٦	٧٧,٤	٦٠,١	٥٠,١
بولندا	٥١	٤٧	٦٣	٧١	٦٤	٦٦	
الجمهورية التشيكية				٢٠٠			٩٠,١
رومانيا	٦٧,٩	٤٦	٤٢	٣٥,٩			
سلوفاكيا				٢٠٠	٢٠٠	١٩٨	١٩٨
هنغاريا	٩٧,٣	٩٣,٨	٩٣,٧	٩٨	٧٩,٧	٧٨	

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة على أساس بيانات منظمة العمل الدولية، والإحصاءات الوطنية.

٣ - الزيادة في البطالة

٩٦ - أدت البطالة والخوف من البطالة إلى تقليل التوقعات بالنسبة للأجور مما أسفر عن التقبل الاجتماعي للتخفيضات الحقيقية في الأجور وعن التآكل الحالي في الدخول الفعلية. وإذا كانت أوجه التحسن الأخيرة في النشاط الاقتصادي في بعض البلدان قد ساعدت على احتواء بل وعكس اتجاه الزيادات في البطالة الظاهرة. فقد ظلت البطالة في معظم بلدان أوروبا الشرقية مرتفعة، والبطالة في ألبانيا وبلغاريا وبولندا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وسلوفاكيا وسلوفينيا وكرواتيا وهنغاريا تتجاوز ١٠ في المائة (الجدول ٧-١٢). ولا يمكن وصف هذه المعدلات بأنها "معدلات بطالة طبيعية" ولا بأنها "معدلات بطالة للتضخم غير المتسارع" (انظر المربع ٧-٦) لأنها موجودة في بيئات تضخم متناقص عموما وقوة عاملة متقلصة.

٩٧ - وقد ظلت البطالة المسجلة رسميا منخفضة في بلدان رابطة الدول المستقلة - وخاصة بالمقارنة بالناتج الذي هبط هبوطا ذريعا - بسبب أوجه القصور في إحصائيات البطالة المسجلة. ويتبين من مقارنة البيانات المتحصل عليها من استقصاءات القوة العاملة القائمة على أساس منهجية منظمة العمل الدولية، والبطالة المسجلة الصادرة عن شبكات الخدمات العمالية، أن البطالة الفعلية في روسيا تبلغ الآن تقريبا ثلاثة أضعاف البطالة المسجلة في عام ١٩٩٥ (٧,٥ في المائة مقابل ٢,٢ في المائة). ولوحظت فروق مماثلة في كثير من بلدان رابطة الدول المستقلة الأخرى، تعود أساسا إلى كون الكثير من الأفراد العاطلين عن العمل ليست لديهم دوافع للتسجيل نظرا لانخفاض مستوى الاستحقاقات وانخفاض التوقعات المتعلقة بقدرة مكاتب العمل على مساعدتهم في الحصول على أعمال مناسبة[٧٥].

٩٨ - ولم تطابق معدلات البطالة المستمدة من الاستقصاءات معدلات البطالة المسجلة إلا في الجمهورية التشيكية (انظر المربع ٧-٣) والجمهورية السلوفاكية. وتجاوزت البطالة في بولندا ورومانيا وسلوفينيا معدلات البطالة المستمدة من استقصاءات القوة العاملة، وربما كان ذلك بسبب التعريف الأوسع للبطالة. ويبين الشكل ٧-٨ تخلف سوق العمل في بلدان منتقاة من أوروبا الشرقية.

٩٩ - وقد يسر تطبيق الإصلاحات السوقية المنحى في أوروبا الشرقية إضفاء الشرعية على كثير من الأنشطة الاقتصادية الموجودة غالبا إلى جانب القطاع النظامي. ومع أنه كان يوجد دائما شعور بأن الاقتصاد غير النظامي يوفر قدرا كبيرا من العمالة فإن قلة البيانات جعلت من الصعب تقدير حجم هذا القطاع. وقد قامت مكاتب الإحصاء الوطنية في بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، مؤخرا، بتقدير حجم العمالة غير الرسمية الذي اتضح أنه كبير (انظر المربع ٧-٤).

الجدول ٧-١٢ البطالة المسجلة في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، ١٩٩٠-١٩٩٥
(نسبة مئوية من القوة العاملة)

البلد	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥
الاتحاد الروسي	..	٠,١	٠,٨	١,١	٢,١	٢,٢
أذربيجان	..	٠,١	٠,٢	٠,٣	٠,٩	١,١
أرمينيا	..	..	٣,٥	٦,٦	٦	٨,٢
استونيا	..	٠,١	١,٩	٥	٥,١	١,٨
ألبانيا	٩,٨	٩,٤	٢٦,٧	٢٠,٢	١٨	١٢,٩
أوزبكستان	..	..	٠,١	٠,٢	٠,٣	٠,٣
أوكرانيا	..	..	٠,٣	٠,٤	٠,٣	٠,٣
بلغاريا	١,٨	١١,٥	١٥,٦	١٦,٤	١٢,٨	١١,٨
بولندا	٦,١	١١,٨	١٣,٦	١٦,٤	١٦	١٤,٩
بيلاروس	..	..	٠,٥	١,٧	٢,١	٢,٨
تركمانستان	..	..	..	..	..	..
الجمهورية التشيكية	٠,٧	٤,١	٢,٦	٣,٥	٣,٢	٣
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	١٧,١[أ]	٢٤,٥	٢٦,٨	٣٠,٣	٣٣,٢	٣٥,٦
جمهورية مولدوفا	..	..	٠,٧	٠,٧	١	١,٤
جورجيا	..	..	١	٢	٣,٨	٣,١
رومانيا	١,٣	٣,١	٨,٢	١٠,٤	١٠,٩	٨,٩
سلوفاكيا	١,٦	١١,٨	١٠,٤	١٤,٤	١٤,٨	١٣,١
سلوفينيا	٥,٣[أ]	١٠,١	١٣,٣	١٥,٥	١٤,٢	١٣,٧
طاجيكستان	..	..	٠,٣	١,١	١,٨	٢
قيرغيزستان	..	..	٠,١	٠,٢	٠,٨	٢,٩
كازاخستان	..	..	٠,٥	٠,٦	١	٢,١
كرواتيا	٨[أ]	١٤,١	١٧,٨	١٦,٦	١٧,٣	١٦,٨
لاتفيا	..	..	٢,١[ب]	٥,٨	٦,٥	٦,٦
ليتوانيا	..	٠,٣	١	٣,٤	٤,٥	٦,١
هنغاريا	١,٧	٧,٤	١٢,٣	١٢,١	١٠,٤	١١,٤

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة، على أساس بيانات منظمة العمل الدولية واللجنة الاقتصادية لأوروبا.

(أ) المتوسط السنوي.

(ب) النسبة المئوية من السكان الذين هم في سن العمل.

المربع ٧-٣ انخفاض معدلات البطالة في الجمهورية التشيكية

على خلاف الكثير من البلدان الأخرى التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، حيث كان التكيف مع ظروف أسواق العمل الجديدة أليما ومصحوبا بارتفاع كبير في البطالة، نجحت الجمهورية التشيكية في تحقيق التحول الهيكلي مع إبقاء البطالة بمستويات منخفضة. ولئن زاد معدل البطالة إلى نحو ٥ في المائة من القوة العاملة خلال فترة الإصلاح الأولى فإنه هبط سريعا ليستقر بين ٣ و ٣,٥ في المائة ليصبح من أقل المستويات في أوروبا.

فكيف استطاعت الجمهورية التشيكية أن تبقي البطالة بمعدل منخفض في فترة تتسم بالعسر الاقتصادي؟ إن ذلك ينطوي على مجموعة من العوامل. فقد كان معدل الخروج من البطالة في الجمهورية التشيكية أربعة إلى خمسة أضعافه في أي مكان آخر من المنطقة[أ] بسبب عوامل متعددة منها سلوك المؤسسات وتعديل الأجور. وارتفع عدد الشركات الصغيرة ارتفاعا مذهلا بينما عوض نمو العمالة السريع في قطاع الخدمات الخسائر في الصناعة والزراعة إلى حد ما.

ومع أن مجمل البطالة ظل منخفضا كانت أوجه التفاوت كبيرة على المستوى الإقليمي، حيث بلغت البطالة خانة العشرات في مورافيا ووسط بوهيميا. وأصبحت فرص العمل شديدة التركيز مما أسفر عن عدم التساوق بين توزيع الشواغر وطالبي العمل. وهذه المسائل مع غيرها من مسائل سوق العمل تم التصدي لها بالتنفيذ الفعال لسياسات سوق العمل السارية.

وأرسي الأساس لسياسات معاصرة فاعلة لسوق العمل عن طريق سن قانون العمل الذي أقر في تشيكوسلوفاكيا في عام ١٩٩١ وظل ساريا في الجمهورية التشيكية. ويستند قانون العمل هذا إلى نهج ذي ثلاثة عناصر. فأتيحت المساعدة للوساطة في إيجاد الوظائف لكل شخص يبحث جادا عن عمل، وأتيح التدريب عند الضرورة وقدم الدعم المالي في حالة البطالة. وكان مستوى المستحقات قد خفض بمرور الوقت، ويظل الإنفاق على تعويضات البطالة أعلى قليلا فقط منه على خدمات العمالة العامة وإعانات الأجور المقدمة للشركات الخاصة[ب]. وأتيحت على نطاق واسع مخططات إعادة التدريب التي تشكل صلب سياسات أسواق العمل الفعلي، وشملت الكثيرين من العمال العاطلين.

ومن أهم إنجازات الجمهورية التشيكية أنها وضعت في عام ١٩٩١ إطارا قانونيا مع آليات تنفيذ فعالة. وتدار سياسات سوق العمل بها بطريقة فعالة من حيث التكاليف وبمصاريف إدارية منخفضة جدا. وقياسا بالبلدان الأخرى التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، فإن نسبة موظفي دائرة العمل العامة، الذين يستخدمون في مهام الوساطة في إيجاد الوظائف أكبر منها في إدارة مستحقات

البطالة، ويخصص عدد أكبر من موظفي تلك الدائرة للمهام التي تتطلب اتصالات مباشرة مع العمال العاطلين المسجلين. ولا يعمل كل واحد من موظفي الدائرة مع أكثر من ٣٠ من الموكلين العاطلين مثلا، وهو عدد يقل كثيرا عنه في معظم البلدان المتقدمة النمو، التي يتعامل الموظف فيها عادة مع ٢٠٠ من العاطلين[٤]. وفضلا عن هذا، ونتيجة لتحسين عملية الإشراف، استطاع موظفو هذه الدائرة التدقيق بشكل أفضل في الشواغر وفي الباحثين عن العمل، مما مكّنهم من تحسين عدد التعيينات وربما تخفيض البطالة. وقد شكل التوظيف عن طريق هذه الدائرة في الفترة ١٩٩٤/١٩٩٣ نحو نصف مجموع الخارجين من السجل إلى العمل في الوظائف؛ وهو إنجاز رائع حسب كل المعايير[٥].

وكانت سياسات العمل التشيكية تماثل في بعض جوانبها السياسات المتبعة في البلدان الأخرى التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال في وسط أوروبا. وبذلت جهود دؤوبة لتخفيض العرض من اليد العاملة لتخفيف الضغط على سوق العمل. فوضعت خطة للتقاعد المبكر قللت أعداد العمال الموظفين إلى حد ما. وضوعفت تقريبا ضريبة الدخل الفردي على العاملين بعد سن التقاعد، فأرغمت أعدادا كبيرة من أصحاب المعاشات العاملين على التقاعد. كذلك وغادرت أعداد كبيرة من النساء اللاتي ارتفع معدل مشاركتهن في ظل التخطيط المركزي ارتفاعا غير عادي، القوة العاملة فهبطت معدلات عمل الإناث بنسبة ٧ في المائة فيما بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥. (ما زال من غير الواضح ما إذا كان هذا التقليص يمثل تطورا إيجابيا). ويسرت أيضا المواقف السلبية من عمل المرأة تخفيض مشاركتها في القوة العاملة[٥]. وقد تكون التخفيضات الكبيرة نسبيا في ناتج الصناعات التي هيمنت النساء فيها تقليديا، كالملابس والمنسوجات، وبالإضافة إلى ضعف إمكانية العودة إلى العمل أرغمت بعض النساء على الخروج من صفوف القوة العاملة[٥].

واتسمت هياكل الأجور في المؤسسات التابعة للدولة التي تمثل أقل قليلا من نصف مجموع العمالة في الجمهورية التشيكية بالبطء في التكيف مع أحوال السوق. وبعد تنفيذ الإصلاحات هبطت الأجور الفعلية كما هبطت في سائر البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، مما حال دون هبوط معدلات العمالة. ولعل وجود السياسات المتصلة بالدخل في القطاع الحكومي هو الذي أخر تعديل هياكل الأجور. فقد أبقت الحكومة على مستوى إنفاق مرتفع نسبيا على إعانات الأجور حيث جعلت الاعتبارات الاجتماعية تسبق في أغلب الأحيان معايير الكفاءة. وفي الوقت نفسه عجزت الاتحادات عن إحداث أثر كبير على الأجور في القطاعين الحكومي والخاص على السواء. وبدأ هذا الوضع يتغير: فأمام منافسة الشركات الخاصة على الموظفين ذوي المستوى العالي من التعليم، قامت الشركات الحكومية الحالية والسابقة (التي حوّلت مؤخرا إلى القطاع الخاص) بتعديل هياكل أجورها لتناسب العروض الخاصة. ويبدو أن هياكل الأجور أخذت

أخذت تبتعد عن الأنماط التي أوجدتها أفضليات المخططين المركزيين، باتجاه الأنماط التي تراعى في اقتصادات السوق[ب].

وعلى خلاف بعض البلدان الأخرى من أوروبا الشرقية التي تتطلع إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، لم تستعجل الجمهورية التشيكية عمليات التسريح وإعلان الإفلاس بين الشركات الخاسرة، بل اعتمدت نهجا أكثر اعتدالا. كذلك ساعدت المحافظة في الشؤون المالية وانعدام الاختلالات المالية في بداية التحول، على تحقيق استقرار في الاقتصاد الكلي بسرعة نسبيا.

ولئن كانت هذه العوامل جميعها قد أدت أدوارها، فثمة عامل غير ملموس ينبغي عدم إغفاله هو: قابلية القوى العاملة عالية الكفاءة للتكيف واستجابتها لمجموعات الحوافز الجديدة.

(أ) Jan Svejnar, "Enterprises and workers in the transition: econometric evidence," American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), p. 124.

(ب) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 80.

(ج) T. Boeri and M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5 (1996), p. 807.

(د) المرجع نفسه.

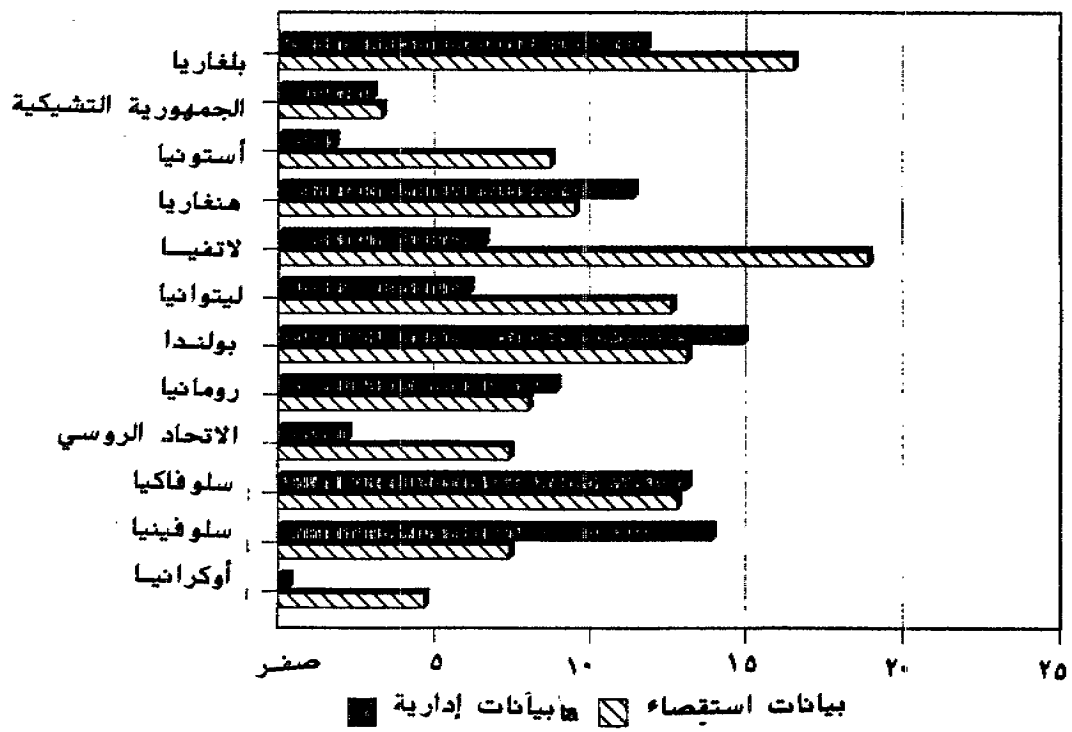
(هـ) انظر على سبيل المثال، M. Ferber, "Czech women in transition", Monthly Labor Review, vol. 117, No. 11, (Washington, D.C., 1994) p. 34.

(و) Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 15.

(ز) انظر على سبيل المثال، Robert J. Flanagan, "Wage structures in the Czech economy", IMF Staff Papers, vol. 42, No. 4 (Washington, D.C., 1995) p. 852.

الشكل ٧-٨

مقاييس ركود سوق العمل في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، ١٩٩٥
(النسبة المئوية للقوة العاملة)



المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، على أساس بيانات منظمة العمل الدولية.

١٠٠ - وخلال المرحلة الأولى من التحول الاقتصادي شهدت جميع البلدان ارتفاعا متزايدا في البطالة الدورية والهيكلية مع تغير الأسعار النسبية وهبوط الناتج الفعلي. ففي بولندا والجمهورية التشيكية وسلوفينيا وسلوفاكيا لم يُعكس اتجاه هذه التغييرات إلا مؤخرا، أما في رابطة الدول المستقلة فلم يحدث الانتعاش الاقتصادي بعد. وسجل انخفاض نسبي في البطالة في أوروبا الشرقية، وربما جاء ذلك نتيجة لانخفاض البطالة الدورية الذي صاحب النمو الاقتصادي المتسارع والتوسع السريع في قطاعات الأعمال التجارية الصغيرة. ويحول الطابع الشامل للبطالة الهيكلية دون حدوث انخفاض هائل في البطالة إلا إذا حولت موارد الى القطاعات التي تصاحب الانتعاش الاقتصادي فيها زيادة في العمالة. وحتى لو استعيد الناتج في الصناعة الى مستويات ما قبل الإصلاح فقد لا ترتفع العمالة لأن الزيادات في الناتج ترتبط على الأرجح بتعزيز انتاجية اليد العاملة[٧٦]. وفي السنوات القادمة ستكون لقطاع الخدمات إمكانية أن يصبح أهم مصدر للوظائف الجديدة.

المربع ٧-٤ العمالة غير الرسمية في بولندا: هل هي حل من أجل البقاء؟

انتشرت العمالة غير المسجلة في كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال حيث تعمل ملايين البشر في القطاع غير النظامي. ويبحث العمال عن العمل في هذا القطاع إما لعجزهم عن إيجاد العمل في القطاع النظامي وإما لأنهم يريدون دخلا إضافيا من أعمال أخرى. ويتجه أصحاب العمل الى السوق غير النظامي كمصدر للعمالة المحلية أو الأجنبية الرخيصة. وعلى مستوى الأسرة المعيشية ربما توفر العمالة غير المسجلة مساعدة مناسبة وغير مكلفة. والعمل في القطاع غير النظامي مهم للاقتصاد الوطني لأنه يستوعب فائض العمالة ويقلل الإنفاق الحكومي في المجال الاجتماعي. وبما أن هذا القطاع مؤات لأن ترتكب فيه الجريمة بما في ذلك التهرب من دفع الضرائب تلجأ السلطات في كثير من الأحيان الى اتخاذ موقف عدائي من أصحاب العمل غير النظاميين. كذلك قد تحرم العمالة السرية العمال من حقوقهم وامتيازاتهم لأن شروط العمل يفرضها أساسا صاحب العمل. والقطاع الرسمي هو وحده الذي يمول شبكات الأمان العامة.

ومن الصعب تقدير عدد العاملين غير المسجلين. وتسعى الدراسات الاستقصائية الدورية للقوة العاملة، المعمول بها في بولندا منذ أيار/مايو ١٩٩٢، الى تغطية جميع أفراد الأسر المعيشية الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ عاما بمن فيهم العاملون بلا عقود. ونظرا الى أن الدراسات الاستقصائية لا تُجرى إلا للأغراض الاحصائية فلا يطلب الى المستجوبين أن يقدموا ردودا حول طبيعة عقود عملهم، ولا يوجد داع لأن يمتنع الأشخاص الذين تشملهم هذه الدراسات عن الإبلاغ عن عملهم. ومن ثم تشمل البيانات المتحصل عليها من الدراسات الاستقصائية العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

ولقياس العمالة غير النظامية يُحسب الفرق بين العمالة التي تقدرها استقصاءات القوة العاملة، والعمالة التي تقدرها الدراسة الاستقصائية الإدارية (المؤسسات). ويلزم إجراء تعديلات إضافية لمراعاة كون الاستقصاءات لا تشمل سوى الأسر المعيشية الخاصة وبالتالي فهي تستبعد العمال الذين يعيشون في بيوت العمال أو مساكن الطلاب أو في أنواع سكن لا تشملها الدراسة.

وقد قدرت العمالة غير النظامية في بولندا في آب/أغسطس ١٩٩٤ بأنها تشمل ٠٠٠ ١٢٦ ١ فرد أي بنسبة ٧,٥ في المائة من مجموع العمالة النظامية. وكشفت التقديرات بعد ذلك بعام واحد عن أن عدد العمال المستخدمين بصفة غير رسمية قد هبط ليصبح ٠٠٠ ٠١١ ١ فرد أي بنسبة ٦,٦ في المائة من مجموع العمالة الرسمية.

ويعتبر جمع المعلومات الموثوقة عن العمالة غير المسجلة مسألة حاسمة في رسم السياسات على مستوى الدولة ومستوى البلديات. وقد كشف المستجوبون عن ثلاثة دوافع رئيسية تحملهم على العمل غير الرسمي: عدم كفاية الدخل، ونقص الوظائف الرسمية وارتفاع الضرائب على الدخول الشخصية مما يثني العمال عن تسجيل إيراداتهم.

كما أن ما يقرب من ٦٠ في المائة من العاملين غير الرسميين يعملون في أكثر من وظيفة. ونحو ثلث المستجيبين يعملون بلا تسجيل لأقل من شهر بينما أكثر من ٢٠ في المائة منهم يعملون بلا تسجيل لأربعة أشهر على الأقل. ومن حيث نوع الجنس فإن ٦٤ في المائة من العاملين غير الرسميين من الرجال. ومن حيث التعليم فرغم أن العاملين من جميع مستويات التعليم يجدون عملا في هذا القطاع، لا تدر معظم الوظائف المتاحة إلا أجورا منخفضة للعمال غير المهرة والعمال قليلي المهارة.

المصدر: Malgorzata Kalaska and Janush Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsaw, Central Statistical Office, 1996).

١٠١ - وتتميز أنماط العمالة في كثير من البلدان بتوزيع إقليمي غير متوازن يعزى بقدر كبير الى تركة الاقتصاد المحكوم المتمثلة في تركيز الصناعات الثقيلة في مواقع معدودة. ومع تقلص الناتج الصناعي أصبحت هذه المناطق تعاني من ارتفاع في معدلات البطالة. وتفاقم عدم التوازن الإقليمي هذا في معدلات البطالة بانخفاض تنقلية اليد العاملة الناجم عن عدم كفاية تطوير سوق الإسكان. ففي بعض بلدان رابطة الدول المستقلة أدت العقبات الإدارية أو المالية كتصاريح الإقامة أو ضرورة التسجيل للاستيطان في المدن الكبيرة الى إعاقة تنقلية اليد العاملة. وما نجم عن ذلك من انخفاض الميل الى النزوح كان عاملا سلبيا في تخفيف حدة البطالة المرتفعة لوجود عدد من المراكز التجارية العاملة بكد التي توفر فرصا أفضل للعمالة، الى جانب المواقع التي تتسم بالركود.

١٠٢ - وفي بعض البلدان كانت أوجه التفاوت الإقليمي في العمالة مرتبطة بزيادة فعالية إنفاذ قوانين الإفلاس. وفي أماكن أخرى كان إلغاء الإعانات الإقليمية من بين العوامل. وفي أحيان كثيرة لم يكن ارتفاع معدلات البطالة الى أعلى من المتوسط نتيجة لزيادة معدل فصل اليد العاملة عن المتوسط فحسب بل أيضا نتيجة للبطء في إيجاد الوظائف في المناطق ذات الهياكل الأساسية أو الخدمات الصناعية المتدنية. وحتى في البلدان التي حققت نجاحا نسبيا كالجمهورية التشيكية (انظر المربع ٧-٣) فقد تواجه نقص العمالة في بعض المناطق مع معدلات بطالة بلغت خانة العشرات في مناطق أخرى. والتفاوتات الإقليمية الكبيرة في معدل البطالة ليست في انخفاض وذلك حسب خبراء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: فالمقاطعات ذات المعدل الأدنى للبطالة هي التي تتوفر فيها أكبر الفرص للعمالة، ويتزايد التفاوض بين مواقع الباحثين عن العمل والمواقع التي توجد بها الشواغر، مما يوحي بأن البطالة الطويلة الأجل قد تصبح من سمات المناطق التي ترتفع بها المستويات الراهنة للبطالة[٧٧].

١٠٣ - وقد أدى اشتداد أحوال سوق العمل في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، دورا في زيادة تدفقات الهجرة للخارج، أنه اتضح أن المخاوف من الهجرة الجماعية الى أوروبا الغربية من أوروبا الوسطى والشرقية لا أساس لها. وقد تزايدت الهجرة الدولية لليد العاملة بين البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال والبلدان ذات اقتصادات السوق المتطورة وفي داخل البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. وكانت أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية الوجهتين المفضلين للمهاجرين من أوروبا الوسطى ومن بلدان رابطة الدول المستقلة، وخاصة بالنسبة لذوي المؤهلات العالية والمهارات المطلوبة. وعانت معظم بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وبلدان رابطة الدول المستقلة من خسائر سكانية صافية نتيجة للهجرة، مع استثناء ملحوظ للاتحاد الروسي الذي دخله أكثر من ٣ ملايين مهاجر من رابطة الدول المستقلة في الفترة بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥. ويرجح أن تؤدي الهجرة الدولية، على الأقل في المدى القصير، الى تحسين أداء الأسواق وأن تخفف من حدة البطالة[٧٨]، حتى في غياب سياسات شاملة في مجال الهجرة، وهو ما تفتقر إليه معظم البلدان في أوروبا الشرقية.

١٠٤ - وأصبح الارتفاع في معدلات الهجرة القانونية الوافدة سمة جديدة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. فالبلدان التي قطعت شوطا أكبر في طريق الإصلاح كثيرا ما تجتذب المهاجرين الوافدين من الاقتصادات المجاورة التي تمر بمرحلة انتقال. وعلى سبيل المثال، سجلت الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وسلوفينيا هجرة صافية إيجابية في الفترة ١٩٩٤/١٩٩٥. ومع أن بولندا سجلت هجرة صافية الى الخارج فقد حدثت بها مؤخرا زيادة في الهجرة القانونية الوافدة أيضا حيث منحت نحو ١٠ ٠٠٠ تصريح عمل لأجانب في عام ١٩٩٥. ولم يكن لهذه التصاريح وجود قبل عام ١٩٩٠. ومن العلامات المشجعة تلك الحصة الكبيرة من الفنيين المتعلمين وذوي الخبرة بين هؤلاء المهاجرين الوافدين وقد كانت للكثيرين منهم تجربة من اقتصادات السوق. وسييسر هذا "الهجرة العكسية للأدمغة" عملية الانتقال الى الاقتصاد السوقي[٧٩].

١٠٥ - ومع انخفاض الطلب على اليد العاملة في جميع الاقتصادات التي تمر بفترة انتقال زاد انقسام سوق العمل حيث تحملت بعض الفئات الاجتماعية والديموغرافية معظم عبء إعادة الهيكلة. وأدى تقسيم الشركات الكبيرة جدا وهبوط الانتاج الصناعي الى زيادة انسحاب العمال الأكبر سنا من سوق العمل وهم عادة أول وأسهل هدف للفصل من العمل. وفي بعض البلدان انخفض عدد أصحاب المعاشات العاملين، بعد استحداث عقوبات ضريبية لترغيبهم عن هذا العمل. وبلغ تقليص معدلات مشاركة العمال الأكبر سنا الذين كانوا يمثلون ٨-١٢ في المائة من مجموع العمالة بدرجات مرتفعة في كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال[٨٠]. واستحدثت في بلدان أخرى مخططات للتقاعد المبكر بغية الحد من عرض اليد العاملة. واتضح أن هذا الخيار باهظ التكاليف من حيث خسارة الإنتاج والتزامات المعاشات. وعلى سبيل المثال لم يفسح التقاعد المبكر في سلوفينيا المجال للشباب ولم يمنع البطالة بل كانت نتيجته عكسية[٨١]. وبما أن مستوى المعاشات في أوروبا الشرقية كان منخفضا عموما فقد أدى ضياع الدخل الإضافي الى إفقار قطاع كبير من السكان. وتظل كيفية إدماج العمال الأكبر سنا في عملية الانتقال واحدا من التحديات الاجتماعية الرئيسية.

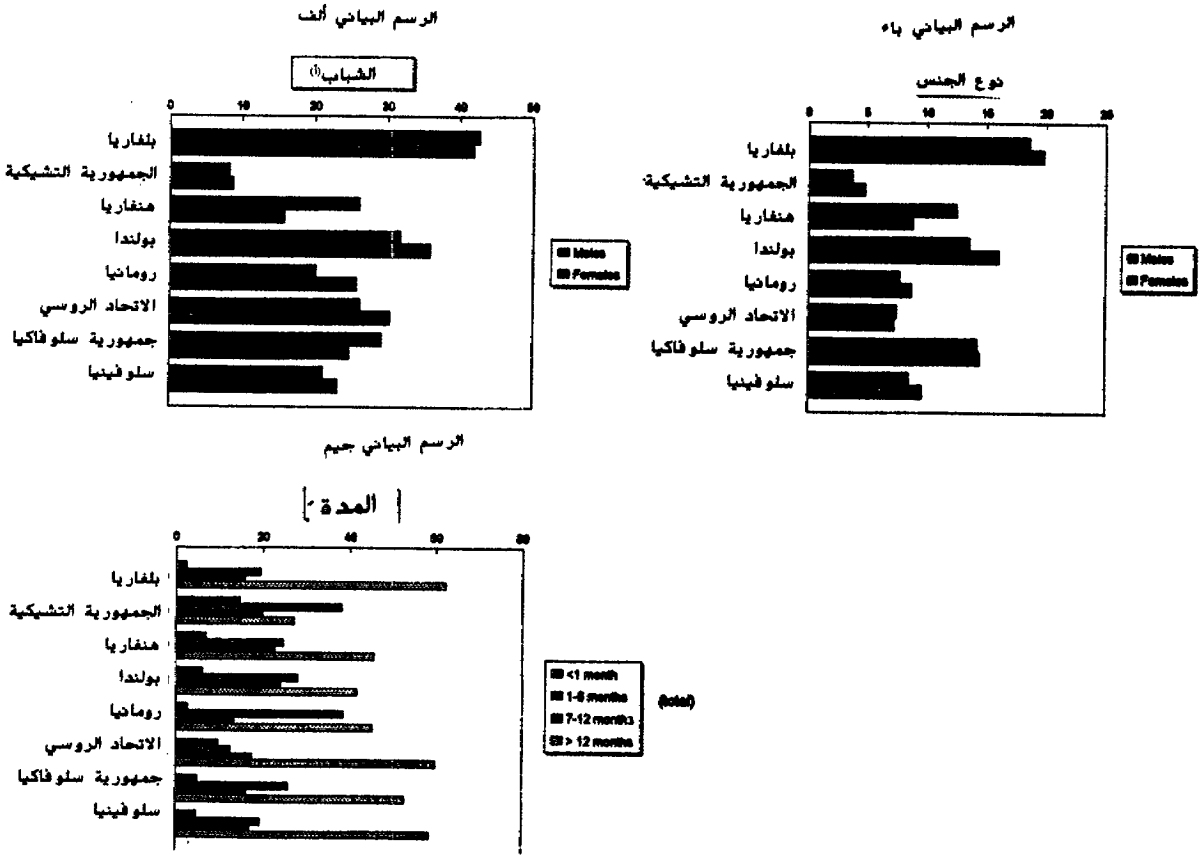
٤ - البطالة بين الشباب

١٠٦ - تدل معدلات البطالة بين مختلف فئات الأعمار على أن الشباب (دون سن ٢٥ عاما) هم أشد المتضررين. والبطالة بين الشباب - بمن فيهم المتخرجون من الكليات والمعاهد الثانوية - تتجاوز المتوسطات الوطنية بقدر كبير، وغالبا بمعامل الضعف. ففي بلغاريا سجلت البطالة بين الشباب في عام ١٩٩٥ أعلى المعدلات في أوروبا الشرقية (أكثر من ٤٠ في المائة من مجموع البطالة في البلد)، تليها بولندا (أكثر من ٣٠ في المائة) ثم سلوفاكيا (٣٠ في المائة) (الرسم البياني ألف في الشكل ٧-٩)[٨٢].

١٠٧ - ويمكن تفسير حالة العمالة بين الشباب بعدد من العوامل، وأكثرها وضوحا الأزمة الاقتصادية الحادة التي قللت عدد الفرص الجديدة في سوق العمل. وانتشر تجميد التعيينات في الكثير من الشركات لأن هذه الشركات تفضل عند الاضطرار لتخفيض الحجم الاعتماد على الانتهاء الطبيعي للخدمة بدلا من الفصل الواسع النطاق. ومن ناحية أخرى كان القطاع الخاص القليل الخبرة يهتم غالبا بالعمال ذوي الخبرة بمن فيهم من سبق عملهم في القطاع الحكومي أكثر من اهتمامه بتعيين العاطلين أو استخدام المتخرجين الحديثي العهد. وعلاوة على هذا لم يستطع قطاع التعليم في كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال أن يواكب طلبات السوق على المهارات الجديدة. ونتيجة لذلك تزايد عدم التطابق بين المهارات التي يوفرها النظام التعليمي والمهارات التي يطلبها السوق[٨٣].

الشكل ٧-٩

البطالة في اقتصادات مختارة تمر بمرحلة انتقال، ١٩٩٤-١٩٩٥



المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة، استنادا الى قاعدة بيانات سوق العمل بمركز التعاون مع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD-CCET) فضلا عن الاحصائيات الوطنية.

(أ) السن أقل من ٢٥ عاما

[الذكور] - النسبة المئوية للذكور بين القوة العاملة

[الإناث] - النسبة المئوية للإناث بين القوة العاملة

٥ - أثر نوع الجنس على العمالة

١٠٨ - تجاوزت معدلات بطالة المرأة في منتصف التسعينات المتوسطات الوطنية في معظم البلدان (الجدول باء من الشكل ٧-٩)[٨٤]، وفي رومانيا على سبيل المثال، بلغ معدل بطالة المرأة ضعفي معدل بطالة الرجل، وعلاوة على ذلك، وباستثناء هنغاريا، وسلوفينيا والاتحاد الروسي زادت نسبة النساء بين العاطلين عن العمل في عام ١٩٩٥ على ٥٠ في المائة.

١٠٩ - ويعني النقص الكبير في مشاركة المرأة في القوة العاملة، من ناحية عملية، إخراجها من القوة العاملة، حتى وإن لم ينته الأمر بالنساء جميعا الى أن يكن في صفوف العاطلين عن العمل. وانخفضت معدلات المشاركة النسائية في القوة العاملة في مطلع التسعينات في جميع بلدان "مجموعة فايسغراد" في وسط أوروبا باستثناء بولندا. ففي الفترة بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٥، مثلا، انخفضت معدلات مشاركة المرأة في الجمهورية التشيكية من ٨٨,٧ في المائة الى ٨٣,٦ في المائة، وفي هنغاريا من ٧٨,٤ في المائة الى ٦٤,٩ في المائة وفي سلوفاكيا من ٨٠,٥ في المائة الى ٧١,٤ في المائة[٨٥].

١١٠ - وكثيرا ما تؤدي التغيرات المستمرة في الهيكل المهني للمؤسسات الى وجود عمال زائدين عن الحاجة في كثير من المهن النسائية "التقليدية"، الوظائف التي تتطلب مهارات متوسطة عادة. وفي الواقع، فإن عدد النساء العاملات اللاتي يصبحن زائدات عن الحاجة يفوق كثيرا عدد الرجال الذين يصبحون زائدين عن الحاجة. وعلى سبيل المثال، ووفقا لدراسة استقصائية أجريت في هنغاريا، فإن التمييز على أساس الجنس كان شائعا في كثير من المؤسسات، مما أسفر عن انخفاض الحاجة الى المهارات وضآلة فرص الترقية لدى العاملات. وفي إطار تسويات العمالة تواجه الوظائف التي تتطلب مهارات دنيا خطر إلغائها أو إصلاحها على نطاق واسع، وبالتالي فإن النساء قد تواجهن خطر البطالة على نحو متزايد[٨٦]. وفي الوقت نفسه، فإن احتمال أن تلزم النساء اللاتي يفقدن وظائفهن بيوتهن بدلا من البحث عن وظيفة أخرى أكبر كثيرا بالنسبة للنساء منه للرجال ويكون أثر "العامل المحبط" أقوى عادة لدى النساء منه لدى الرجال[٨٧].

١١١ - وكثيرا ما تحققت تخفيضات في عرض العمالة على حساب المرأة، بالرغم من أن هذا التمييز يكون أحيانا مقنعا. وفي أوكرانيا، على سبيل المثال، كان من بين الطرق الشائعة لإخفاء البطالة تشجيع النساء على تمديد إجازات الأمومة بضع سنوات (أحيانا سنتان أو ثلاث سنوات). وفي حالات أخرى تقرر المرأة بنفسها تمديد إجازتها نظرا لإمكانية حصولها على دخل منخفض جدا إذا ما عادت الى العمل، أو لأنها لا تواجه ضغطا من الإدارة للعودة الى العمل[٨٨]. وكانت إجازات الأمومة الطويلة (المدفوعة الأجر خلال الفترة المحددة قانونا فقط) تستخدم لأغراض مماثلة في الاتحاد الروسي. وكانت إجازات الأمومة تبلغ في المتوسط ضعفي مدتها في الصناعات الراكدة مثل صناعات المنسوجات والملابس[٨٩]. وتفيد التقارير أيضا أن هناك عددا متزايد من العاملات يخرجن إجازات أمومة مطولة في هنغاريا وبلدان وسط أوروبا الأخرى.

٦ - البطالة الطويلة الأمد

١١٢ - ما فتئت البطالة الطويلة الأمد تزداد في جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وأصبح استمرار البطالة، فقدان الوظيفة العرضي، عاملا جديدا قويا يؤدي الى الإقصاء والتهميش والحرمان اجتماعيا.

١١٣ - وعلى الرغم من أنه تحقق قدر من الانتعاش في إنتاج العديد من بلدان أوروبا الشرقية، فإن حصة البطالة الطويلة الأجل في مجموع البطالة ازدادت في كل بلد منها. وفي نهاية عام ١٩٩٥، بلغت نسبة البطالة الطويلة الأجل ٣١ في المائة من جميع العمال العاطلين في الجمهورية التشيكية، وتراوحت بين ٤٢ و ٤٧ في المائة في بولندا ورومانيا، ما يربو على ٥٠ في المائة في البلدان الأخرى، بما في ذلك قرابة ٦٦ في المائة في بلغاريا (الجدول جيم، الشكل ٩-٧)[٩٠].

١١٤ - وكما هي الحال في البلدان المتقدمة النمو، فإن احتمال العثور على عمل في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية يقل كلما طالت فترة البطالة (ما يسمى "الإحباط بحكم طول المدة"). ونتيجة لذلك، وفي بعض الحالات (بلغاريا هي أوضح مثال على ذلك) يدفع استمرار البطالة بالعاطلين عن العمل الى التوقف عن البحث الجدي عن العمل. ويغادرون في النهاية صفوف القوى العاملة. وفي بعض البلدان تصل نسبة العاطلين عن العمل الذين هم في متوسط العمر، (الأشخاص الذين ينبغي أن يكونوا في أوج حياتهم العملية) الى ثلثي العاطلين لآجال طويلة[٩١].

١١٥ - ويضم العاطلون عن العمل لأمد طويل العمال الزائدين عن الحاجة في جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بفترة انتقالية نسبة عالية على نحو استثنائي من النساء، ومن العمال ذوي المستوى التعليمي المنخفض وغير المهرة. وأكثر هؤلاء العمال تأثرا هم العمال ذوي أدنى مستوى من التعليم والمهارات. وهكذا، للتخفيف من حدة البطالة الطويلة الأمد، ينبغي أن تستهدف سياسات سوق العمل خدمة المجموعات المحرومة، فضلا عن مناطق جغرافية محددة.

٧ - البطالة المخفية

١١٦ - على الرغم من النمو الواضح في البطالة الظاهرة، ظلت البطالة المخفية تشكل عائقا كبيرا يحول دون تحسين فعالية العمل وإنتاجيته. ويعني حدوث انخفاض حاد في الإنتاج ازدياد العمالة المفرطة على مستوى المؤسسة، وذلك حتى بالمقارنة مع التشغيل الواسع النطاق لأعداد مفرطة من العمال خلال مرحلة الاقتصاد المخطط مركزيا. ووفقا لما ذكرته اللجنة الاقتصادية لأوروبا، لم يحدث انخفاض طفيف في العمالة الزائدة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٤[٩٢]، إلا في بولندا وسلوفينيا وهنغاريا. وفي جميع بلدان رابطة الدول المستقلة ودول بحر البلطيق، ازدادت العمالة المفرطة زيادة كبيرة مع انخفاض الإنتاج وتباطؤ التغيرات في تنظيم العمل.

١١٧ - ومن الصعب الحصول على تفاصيل تسلط الضوء على البطالة المخفية بسبب ندرة الإحصاءات. وعلاوة على ذلك، فإن الصورة تختلف من بلد الى آخر ومن مؤسسة الى أخرى داخل البلد الواحد. غير أن ظاهرة تجمع العمال متنشية بوجه خاص في بلدان رابطة الدول المستقلة. ووفقا للبيانات التي تم الحصول عليها من استقصاءات القوى العاملة لمنظمة العمل الدولية، بلغ متوسط فائض العمال في روسيا (الذي تعتبره الإدارة فائضا) على مستوى المؤسسة ٨ في المائة بالنسبة للقوى العاملة الصناعية[٩٣]. بيد أن نسبة البطالة المخفية في الصناعة الروسية زادت على ٢٨ في المائة في قوة العمل في عام ١٩٩٥[٩٤]، بما في ذلك مدخل العمل الضائع بسبب حالات توقف الإنتاج جزئيا أو كلية، والنسبة المئوية من العمال الذين هم في "إجازة إدارية" (وهذه عبارة ملطفة الى حد كبير للتعبير عن البطالة) والمقدار المعادل للوقت الكامل لمدخل العمل الضائع بسبب فرض العمل ساعات قصيرة. بل إن الحالة في أوكرانيا في عام ١٩٩٥ كانت اسوأ من ذلك، إذ بلغت نسبة العمال الذين كانوا في إجازة بدون أجر ٣٤,٤ في المائة، أي أنهم كانوا مصنفين رسميا كعاملين ولكن مع وجود احتمال ضعيف لدعوتهم الى العمل مجددا، ونسبة كبيرة جدا (تزيد أحيانا على ٥٠ في المائة) من الموظفين كانوا يعملون ساعات قصيرة[٩٥].

١١٨ - وأصبح خفض معدل البطالة المخفية يشكل تحديا سياسيا كبيرا وعنصرا هاما في إعادة هيكلة المؤسسات وتتخذ هذه المسألة في جوانب عديدة منها صبغة سياسية لأن التدفقات الإضافية من العمال المسرحين يمكن أن تزيد من تدهور أسواق العمل المتوترة بالفعل مما يمكن أن يؤدي الى اضطرابات اجتماعية وباستطاعة الحكومات في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن تمضي في تنفيذ عملية إعادة هيكلة الصناعة التي ترغب في تحقيقها عن طريق إزالة أي حوافز من المؤسسات للاحتفاظ بالعمالة الفائضة أو عن طريق إنفاذ أحكام الإفلاس بصرامة. والأثر المعاكس لذلك هو أن عددا كبيرا من الناس قد يُهمش بسبب ازدياد الفقر، ومن ثم يزيد من العبء المالي الناشيء عن إعانة الفقراء الجدد.

٨ - سياسات وخيارات سوق العمل

١١٩ - في حين التزمت جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية التزاما واضحا بالعمل على تحقيق هدف العمالة الكاملة بوصفه يشكل أولوية أساسية، فإن الخيارات المحددة المتعلقة بالسياسة تتغير حتما بسبب تنوع التجربة الانتقالية، بما في ذلك ترتيب مراحل التحول النظامي الوطني المتعاقبة وسرعته. وفي كثير من البلدان، أتاحت عملية التحول نفسها الفرصة أمام صانعي السياسات لتحصيل خبرة عملية قيمة وتفهم أفضل للأحوال التي يمكن في ظلها تنفيذ مختلف سياسات توليد العمالة، وكذلك فيما يتعلق بالصلات بين النمو الاقتصادي وتشجيع العمالة.

١٢٠ - ومهما كانت الظروف الوطنية المحددة للبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، فقد لا يمكن توقع حدوث انخفاض في البطالة وزيادة في العمالة المنتجة دون نمو اقتصادي متوازن ومستدام. ويمكن لأي بيئة اقتصادية كلية سليمة ناجمة عن سياسات مالية ونقدية ملائمة أن تيسر النمو الاقتصادي وتعزز تشجيع العمالة. بيد أن كثيرا من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تواجه انخفاضا كبيرا في

القوة الشرائية نتيجة لانخفاض الدخول، والنمو المحدود في الأجور وانخفاض عدد المستخدمين بأجر. ونظرا لأن من الصعب، في كثير من الحالات، النفاذ إلى أسواق الصادرات ولأن الصادرات تنمو ببطء، تواجه المؤسسات في كثير من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية مشاكل تكيف جمة بسبب نقص الطلب المحلي. وفي حين يؤثر ضعف المبيعات في قطاع المؤسسات عموما، بما في ذلك كبريات الشركات، فإنه يلحق ضررا كبيرا بوجه خاص بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مما يحد من قدرتها على التوسع وزيادة توليد العمالة. وساهم انخفاض الطلب المحلي في حدوث انخفاض شديد في الاستثمار في معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، معرضا بذلك الانتعاش الاقتصادي للخطر ومعززا الركود الاقتصادي في قطاع المؤسسات.

١٧١ - وفي حين أنه ليست هناك من معجزات لحل مشكلة الطلب في المرحلة الحالية من التحول في معظم البلدان، فإن الجهود غير التضخمية لزيادة الطلب قد تفيد في تهيئة بيئة ملائمة لاستئناف النمو الاقتصادي. وبهذا المعنى، فإن اتخاذ مجموعة من التدابير بهدف منع زيادة تآكل الدخول إجراء هام ليس فقط من وجهة النظر الاجتماعية، لمنع إفقار وتهميش جزء كبير من السكان، بل أيضا لوقف تدهور الطلب المحلي. وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون من بين هذه التدابير منع زيادة تدهور الأجور الحقيقية في قطاع الميزانية في الاقتصاد، فضلا عن استعادة القوة الشرائية للمعاشات التقاعدية وتحويلات الميزانية الأخرى.

١٧٢ - وعلى الأمد الأطول، قد يكون لسياسات الاقتصاد الجزئي دور مماثل في الأهمية من أجل تعزيز طلب السوق، وذلك أولا من خلال إعادة هيكلة المؤسسات مما يؤدي إلى انخفاض تكاليف وحدات الإنتاج. ويساعد عادة انخفاض التكاليف وتحسين مجموعة المنتجات المتنوعة بالإضافة إلى تحسين النوعية المؤسسات في الحصول على جزء أكبر من الطلب العالمي عن طريق زيادة الصادرات. ويشهد نجاح اقتصادات بلدان شرقي آسيا، الذي يُعزى جزئيا على الأقل إلى تنفيذ استراتيجية متسقة موجهة نحو التصدير وإلى الأداء الممتاز للمؤسسات المحلية في الأسواق العالمية، يشهد على فوائد العمليات العالمية لخفض التكاليف وتحقيق وفورات الحجم على مستوى المؤسسات. وفي معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية لا تكاد المؤسسات تأمل في تحقيق نجاح مستدام في الأسواق العالمية ما لم تنهض هذه البلدان بالتكنولوجيا وتتبع طرق إنتاج جديدة. وفي هذا السياق، فإن الكثير سيتوقف على مقدرة المؤسسات على الابتكار ومسايرة مستويات الإنتاجية العالمية. ويمكن أيضا أن يعزز الاستثمار الأجنبي، بوصفه مصدرا هاما للتكنولوجيا وطرق الإنتاج الجديدة، أداء الصادرات وقدرة المؤسسات على المنافسة، مما يؤدي إلى تشجيع إيجاد الوظائف. وفي هذا الصدد، فإن الأخذ بسياسة صناعية مدروسة بعناية ومتسقة على الصعيد الوطني يمكن أن يحسن من قدرة البلدان على تحقيق النتائج المرغوب فيها.

١٧٣ - ومؤسسات سوق العمل التي ظهرت وبدأت تؤدي عملها مثل نظم الضمان الاجتماعي السوقية المنحنى ونظم تحديد الأجور، بالإضافة إلى تحسين الاستجابة والمرونة في قطاع التعليم والتدريب فيما يتعلق بالأنماط الجديدة لطلب العمالة، قد أثبتت أهميتها في توفير إطار ثابت لمنع البطالة وأنشطة توليد

العمالة. وفضلا عن ذلك، تقوم هذه المؤسسات بدور متزايد في تحديد مجموعة السياسات المتنوعة الأكثر ملاءمة. وتحظى حاليا بتقدير متزايد أهمية تحسين المعلومات عن سير عمل أسواق العمالة الوطنية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بتوزيع المهارات، والتنقل من مقر عمل الى آخر، والتوقعات المتعلقة بالأجور، في صياغة السياسات الوطنية، وفي تعزيز نوعية خدمات أسواق العمل التي توفر على الصعيدين المحلي والوطني. وفي الوقت نفسه، ونظرا لأن عملية إرساء أسس الديمقراطية التي تكتسح جميع البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية منذ نهاية الثمانينات قد أثرت بقوة في الحكم وفي المجتمع المدني، فإن هناك حاجة معترفا بها على نطاق واسع الى تقرير السياسات والى الحوار الاجتماعي على أساس ديمقراطي يسمح بالمشاركة في مراقبة السياسات والمؤسسات.

١٢٤ - ومن الواضح أن العديد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية استفادت من التجربة الطويلة للاقتصادات السوقية المتقدمة النمو في مجال تصميم وإرساء الإطار اللازم لسياسات أسواق العمل. واختارت هذه البلدان نهجا ذا طبقتين. أولا، أدخلت تغييرات قانونية ومؤسسية وأرست قاعدة قانونية ثابتة تتعلق بتدابير تقديم المساعدة الاجتماعية للعاطلين. وعلى إثر سن قوانين ونظم للعمالة، أنشأ كل بلد تقريبا شبكة من مكاتب التشغيل لتنفيذ تلك القوانين. وثانيا، أخذت هذه البلدان بخطط لاستحقاقات البطالة، ووضحت قواعد للحصول عليها. وحددت في هذه الخطط، على غرار الممارسات المتبعة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المدة القصوى لصرف الاستحقاقات ومعدل التعويض (متوسط استحقاقات البطالة كنسبة مئوية من الأجر المتوسط) وبعض معايير الأهلية. وبالإضافة إلى التدابير السلبية (استحقاقات البطالة)، أخذت معظم البلدان في أوروبا الشرقية أيضا ببرامج لسوق العمل النشطة اقتصاديا، شملت تدريب القوة العاملة الزائدة أو إعادة تدريبها، مساعدة بذلك الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص على الشروع في أنشطة تجارية جديدة، وموفرة لهم خدمات العمالة الحكومية، وما شابه ذلك.

١٢٥ - وأثرت طبيعة وحجم التغير في سوق العمل والقيود الضريبية المتزايدة في نوعي السياسات المتعلقة بالعمالة، مما حتم إجراء التصحيحات والتعديلات الضرورية. وازداد متوسط فترة البطالة زيادة كبيرة، فشكل ذلك عبئا ثقيلا جدا على الميزانية في كثير من البلدان. ولذلك، كانت أولى التعديلات الرئيسية التي نُفذت في أوروبا الشرقية هي إحكام القواعد التي يتمكن بموجبها العاطلون عن العمل من الحصول على الاستحقاقات. وتلا ذلك تقليص مدة صرفها. وكان الدافع لاتخاذ هذا الإجراء توفر دليل واضح على أن بعض العاطلين عن العمل كانوا يرجؤون عودتهم إلى سوق العمل الى أن تنفد استحقاقاتهم[٩٦].

١٢٦ - وفي عام ١٩٩٥، كان بإمكان العاطل عن العمل في أوروبا الشرقية أن يتوقع الحصول على استحقاقات البطالة لفترة تتراوح بين ٦ و ١٢ شهرا، ويتوقف ذلك بصفة رئيسية على مدة عمله السابق. وعلى سبيل المثال، كانت المدة القصوى لصرف المستحقات في كل من ألبانيا وأوكرانيا وبلغاريا وبولندا والاتحاد الروسي وهنغاريا سنة واحدة؛ في حين كانت في كل من استونيا وبيلاروس والجمهورية التشيكية وليتوانيا ستة أشهر. وخُفض معدل التعويض إلى حد كبير في معظم البلدان في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤، وثُبت

في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، على الرغم من وجود بعض الاستثناءات: إذ خفضت هنغاريا معدل التعويض من ٣٤ إلى ٣١ في المائة كما خفضته ألبانيا من ٤٣ إلى ٢٧ في المائة، بينما رفعه الاتحاد الروسي من ١٣ إلى ٢١ في المائة وأوكرانيا من ١٤ إلى ١٧ في المائة[٩٧].

١٢٧ - وكان بند التعويض عن الوظيفة أكبر بند إنفاق في جميع برامج سوق العمالة. وعلى سبيل المثال، تراوح حجم الموارد التي خصصتها بلدان أوروبا الوسطى للتعويض عن البطالة بين ٠,٢٠ و ٢,١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي تزيد كثيرا على نسبة ٠,١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي التي أنفقت على ثاني أهم أوجه الإنفاق الاجتماعي التي تليها، بما في ذلك التقاعد المبكر وخدمات العمالة الحكومية[٩٨].

١٢٨ - وفي حين أن استحقاقات البطالة المرتفعة نسبيا قد تكون غير مستدامة ماليا بالنسبة لعدد من البلدان (أو حتى خطيرة اجتماعيا نظرا لما ينشأ عنها من اتكال على الاستحقاقات أو "آثار الاستحقاقات"، مما يؤدي الى إرجاء البحث الجدي عن العمل)، فإن الاستحقاقات المنخفضة جدا قد تؤدي الى إفقار العمال الزائدين واقصائهم اجتماعيا. وثبت أن الاستحقاقات المنخفضة تشكل عائقا قويا يثني العاطلين عن تسجيل أنفسهم (ويؤكد ذلك وجود تفاوت كبير في أرقام البطالة في الاستقصاءات الإدارية واستقصاءات القوى العاملة في بلدان مثل أوكرانيا وروسيا).

١٢٩ - وفي ظل أحوال الانكماش الاقتصادي والانخفاض الشديد في الطلب على العمالة لا محيد عن أن يكون دور سياسات سوق العمل النشطة اقتصاديا محدودا. وقد أكدت هذه النتيجة الى حد كبير تجارب البلدان المتقدمة النمو ثم تجارب البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ويمكن أن يفسر هذا تخصيص جزء غير ذي شأن نسبيا من النفقات لسياسة العمالة المكرسة للبرامج النشطة في هذه البلدان.

١٣٠ - ومن الواضح أن الانتعاش الاقتصادي عامل أساسي لخفض أوجه الاختلال في سوق العمل في الأجل الطويل، وبالتالي خلق طلب قوي على العمل. غير أن اتباع سياسات سوق عمل مدروسة بعناية وأكثر فعالية وتستهدف وكلاء التوظيف، وتدريب القوى العاملة وإعادة تدريبها أو اتخاذ تدابير لصالح الشباب يمكن أن تزيد من معدل دوران العاطلين وتحسن عملية المواءمة بين الوظائف والمتقدمين لها. ومن الصعوبات التي ما فتئ مقررو السياسات يواجهونها أنه في حين أن تزايد البطالة يتطلب اتخاذ بعض الإجراءات القصيرة الأجل الفورية فإن هذه التدابير يجب أن تتمشى وأهداف السياسة الطويلة الأجل، بما في ذلك إعادة تنظيم المؤسسات واستخدام العمالة لتحقيق مزيد من الإنتاجية.

١٣١ - ويختلف نطاق سياسات سوق العمل النشطة من بلد الى آخر. غير أنه مهما كانت السياسات المتبعة فإن الهدف الأسمى كان دائما إعادة دمج الأفراد المهمشين (من ذلك على سبيل المثال العاطلين عن العمل لفترات طويلة أو العمال غير المهرة كبار السن) في سوق العمالة. وكان من الصعب تقييم نجاح هذه البرامج، نظرا لأن التقييمات التجريبية، أي التقييمات التي تستلزم انتقاء المجموعة الضابطة والمجموعة

موضع البحث قبل عملية التدخل لم تجر وأن تقييما "شبه تجريبي" فقط لبعض الخطط، مثل إعادة التدريب، أجري في بضعة بلدان[٩٩].

١٣٢ - وتبين من تقييم برامج التدريب وإعادة التدريب، وهو إحدى الخيارات الأكثر تطبيقا في جميع سياسات سوق العمل النشطة، أن هذه البرامج لا تنجح بوجه خاص في زيادة احتمالات إعادة التوظيف في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية[١٠٠]، وعلاوة على ذلك، تبين في بعض الحالات أن إعادة تدريب العمال العاملين بالفعل لتعزيز مهاراتهم أكثر فعالية من إعادة تدريب العاطلين الذين لم تتحسن إمكانية تشغيلهم.

١٣٣ - وتقدم كل من بلغاريا وبولندا والجمهورية التشيكية وسلوفينيا وهنغاريا الدعم الى العاطلين عن العمل ليشرعوا في نشاط تجاري خاص. بيد أنه لا تزال هناك بعض شكوك، إذ أن بعض الأفراد حققوا نجاحا غير أن بعض الخبراء يرون أنه لا يحتمل أن هذه الخطط ستحقق عند إجراء تحليل دقيق للناتج/التكلفة، نتائج أفضل من النتائج التي تحققت في برامج مماثلة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[١٠١].

١٣٤ - ويظهر من النتائج المتباينة التي أسفرت عنها تقييمات التدابير الفعالة أن استحقاقات البطالة عامل هام، وأنه ليس من السهل إيجاد بدائل لذلك. ويمكن أن تحسن البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من فعالية هذه البرامج في خفض معدل البطالة، عن طريق التركيز بمزيد من العناية على المجموعات المحرومة، وتحديد الأولويات بوضوح وتجنب إغراء إنشاء "شبكة واسعة"، وهو ما لا يمكن عمليا أن يكون مستداما ماليا أو مؤسسيا (انظر الجدول ٧ - ١٣).

١٣٥ - وإذا وضعت في الاعتبار القيود المفروضة على الميزانية، فإن اتخاذ مجموعة واسعة جدا من الإجراءات السياسية قد يكون غير مجد. ويجب أن يسير التحديد الواضح للأولويات جنبا الى جنب مع زيادة توضيح المستهدفين. وينبغي التأكيد بوجه خاص على تقاسم التكاليف بين السلطات المحلية المركزية في تنفيذ سياسات العمالة. وينبغي التعرف على الاحتياجات المحددة لكل سوق عمل محلية بدقة بينما يجب إدراج تحسين التنسيق والرصد بصورة دائمة في برنامج العمل.

١٣٦ - وما فتئ تحسين فعالية خدمات التشغيل العامة يُشكل واحدا من أوضح الخيارات السياسية وقد تشمل هذه الخيارات التنسيق الوثيق مع وكلاء الإلحاق بالوظائف وتقديم المشورة الوظيفية وتحسين انتقاء المشتركين في برامج سوق العمل النشطة.

١٣٧ - وهناك خيار لم يكد يجرب في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ألا وهو سياسة الاعتماد على برامج الأشغال العامة لتوليد العمالة. ويمكن تفضيلها في كثير من الحالات على برامج البطالة. ومن منافع الأشغال العامة ما ينتج عن إنشاء أصول القطاع العام، مما يمكن من تجنب تكاليف البطالة

الطويلة الأجل في المستقبل عن طريق المحافظة على الارتباط بسوق العمل والتخفيف من حدة الوطأة النفسية للبطالة[١٠٢]. و "الأراضي" الشرقية لألمانيا من الأمثلة الحديثة على الاستخدام الأوسع نطاقا لبرامج الأشغال العامة خلال التحول. وفي حين أن هذا التحول من حالة الاقتصاد المخطط مركزيا الى حالة اقتصاد السوق حالة خاصة لأنها تيسرت بفضل إعادة توحيد ألمانيا وما تلا ذلك من تحويلات من الغرب، وبرامج الأشغال العامة، بالإضافة الى إعادة التدريب والإعانات المالية، فقد ساعد ذلك على التخفيف من البطالة الجماعية التي نشأت عن إغلاق المؤسسات العتيقة أو غير المربحة[١٠٣].

الجدول ٧ - ١٣ سياسات سوق العمالة النشطة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

السياسة	الفعالية والتوصيات
إعادة التدريب	تزداد إمكانية الحصول على عمل مع ارتفاع مستوى التعليم. بيد أن التقييمات العلمية المتاحة لا تُعطي نتائج إيجابية من حيث الفعالية الاقتصادية (الأجور وتأثير مدة البطالة). وكثيرا ما يجري إعادة تدريب أفضل الأشخاص القادرين بالفعل على العثور على عمل. ومع ذلك، قد يكون التدريب الذي ترعاه الدولة مستصوبا بالنسبة للأشخاص الذين أضرتهم التغيرات، وذلك على الأقل لأسباب تتعلق بالإنصاف والسياسة. ويجب وضع شرط خاص.
المواءمة بين الوظائف والمتقدمين لها	غير مكلف وكثيرا ما يكون فعالا في زيادة التوظيف، على الرغم من أنه لا يلائم سوى قلة من الباحثين عن العمل. وهام بالنسبة للبطالة الطويلة الأجل. وحتى التخفيضات المؤقتة في أعداد المطالبين باستحقاقات البطالة يمكن أن تؤثر في تنسيق الوظائف عن طريق الإفراج عن موظفي وموارد خدمات التشغيل لأغراض أنشطة التوظيف. ويجب السماح بتنفيذ مبادلات الوظائف الخاصة.

السياسة	الفعالية والتوصيات
الإعانات المالية لتوفير العمالة	قد تكون منحا، أو قروضا دون فوائد، أو إعانة لتعويض الفوائد وما شابه ذلك، وعادة ما توفر الدعم لأرباب العمل في قطاع السوق العادي (لا سيما فيما يتعلق بالوظائف المؤقتة التي تقدم التدريب للشباب وخريجي المدارس). ولا تترتب عليها إلا آثار صافية طفيفة في البلدان الصناعية. وكثيرا ما ترتبط بالخسائر "الثقيلة" إلى درجة أن الأفراد المستفيدين منها كانوا سيجدون وظائف على أي حال. ويمكن أن تقوض الالتزام بالإصلاحات. وقد تكون مفيدة إذا حدد من تستهدفهم، في مدن الشركة الواحدة على سبيل المثال.
البدلات (المنح، أو القروض أو الدفع المسبق للفوائد) لدعم النشاط التجاري الناشئ	نادرا ما تقيم آثار العمالة الصافية تقييما صحيحا. لها آثار إيجابية فيما يتعلق باستدامة النشاط التجاري وتسديد القروض في بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. لا تنطبق إلا على أقلية صغيرة من العمل، حتى في البلدان المتقدمة النمو.
برامج العمالة الحكومية والدعم الحكومي للتلمذة الصناعية	نتائج غير قاطعة. نادرا ما تقيم تقييما صحيحا. بعض النتائج الإيجابية للبرامج الموجهة بعناية للأقليات من المنقطعين عن الدراسة والمجموعات المحرومة (مثل العاطلين عن العمل لفترات طويلة) إذا اقترنت بالتدريب في موقع العمل. كثيفة إداريا وصعبة التنفيذ خارج البلدان الصناعية.

استنادا الى: M. Rutkowski, Labour Market Policies in Transition Economies", MOCT-MOST, N. 1, Kluwer Academic Publishers, (Bologna, 1996), p. 27; T. Boeri, and M. Burda, "Active Labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review vol. 40, Nos. 3-5, (1996), pp. 805-817; J. Micklewright and G. Nagy, "Labour market policy and the unemployed in Hungary", European Economic Review vol. 40, Nos. 3-5 (1996), pp. 819-828.

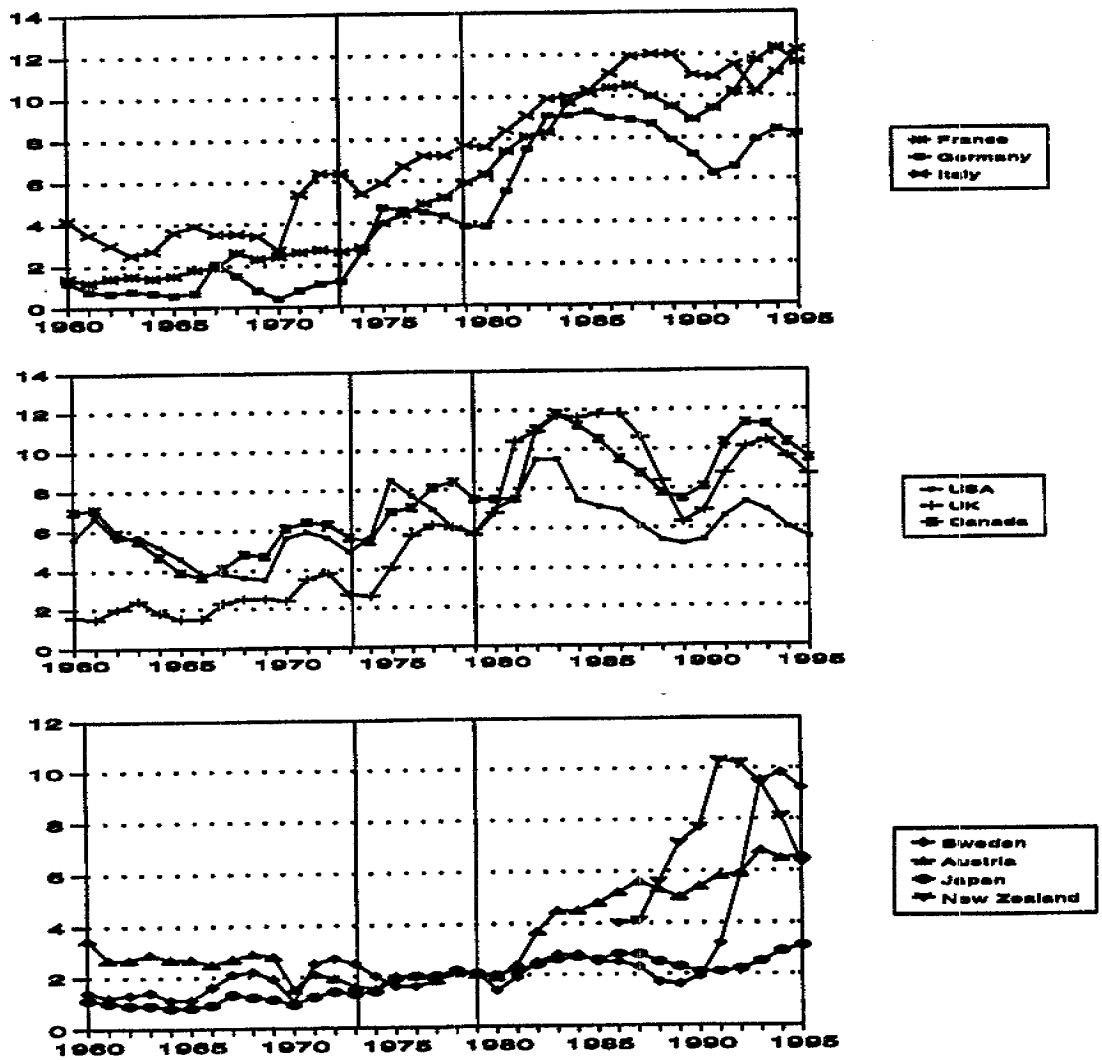
١٣٨ - ومن التحديات الكبيرة المتعلقة بالسياسة أمام البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية التي تواجه بطالة مستمرة ومنتشرة خفض المستويات العالية البطالة دون أن تفقد من عزمها على تنفيذ التحولات السوقية التوجه. ويشمل هذا التحدي تشجيع إتاحة فرص العمل في أنشطة القطاع الخاص الجديد وتعزيز ظروف السوق بالنسبة للشركات المنشأة بالفعل. وينبغي دراسة تجربة شرقي آسيا في تحقيق توازن دقيق بين تدخل الدولة وقوى السوق. ومن ناحية أخرى، يجب تقييم جدوى تحرير الواردات لكل حالة على حدة. ووفقا لما ذكرته منظمة العمل الدولية، فإن من أهم أدوات السياسة لخفض معدل فقدان الوظائف تحرر الواردات الانتقائي وليس التحرير الشامل والفوري المرتبط بمنح ائتمانات وإعانات مالية انتقائية لصادرات المؤسسات التنافسية المحتملة[١٠٤]. بيد أنه من المهم، لدى القيام بذلك، مؤازرة ظروف السوق وتجنب خلق حوافز مضادة يمكن أن تسبب تأخير إعادة الهيكلة الضرورية للمؤسسات.

جيم - العمالة والبطالة في الاقتصادات المتقدمة النمو

١٣٩ - كانت أبرز سمات أسواق العمالة في الاقتصادات المتقدمة النمو منذ منتصف السبعينات هي ارتفاع معدل البطالة غير الطوعية. وقد حققت الاقتصادات المتقدمة النمو نجاحا كبيرا في الإبقاء على معدل منخفض نسبيا من البطالة في ربع القرن الذي تلا الحرب العالمية الثانية - وذلك بالتأكيد مقارنة بفترة ما بين الحربين، ولكن أيضا بالنسبة للتجارب التاريخية الأطول أمدا. غير أن معدلات البطالة ارتفعت إثر الصدمات التي وقعت من جانب العرض والضغوط التضخمية المكثفة في السبعينات، ثم ظلت مرتفعة منذ ذلك الحين، وإن كان ذلك مع حدوث تقلبات دورية كبيرة. وكان التحول ملحوظا للغاية في أوروبا الغربية. ففي فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة مثلا لم يتجاوز معدل البطالة قط نسبة ٤ في المائة في الفترة ما بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٧٥؛ باستثناء ألمانيا في الفترة ما بين ١٩٧٠ و ١٩٨٠، ولم ينخفض عن ٤ في المائة في العقدين منذ ١٩٧٥ (الشكل ٧-١٠). أما اليابان والسويد، وهما البلدان اللذان كانا من أنجح البلدان في الإبقاء على معدلات منخفضة من البطالة، فقد شهدتا معدلات بطالة تتجه نحو الارتفاع وتجلى ذلك بدرجة كبيرة في السويد. وحتى في البلدان التي تحسنت فيها معدلات البطالة في الثمانينات والتسعينات، مثل الولايات المتحدة، ظلت معدلات البطالة مرتفعة بالمقارنة بربع القرن الذي أعقب الحرب العالمية الثانية. من هنا يظل استعصاء معدلات البطالة على الانخفاض، لا سيما في أوروبا الغربية، من أكثر من المسائل السياسية إثارة للقلق في الاقتصادات المتقدمة النمو في هذا العقد.

الشكل ٧-١٠

معدلات البطالة في عدد مختار من الاقتصادات المتقدمة النمو



المصدر: حولية إحصاءات العمل، منظمة العمل الدولية، (جنيف، منظمة العمل الدولية، سنوات متنوعة)؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Employment Outlook, (Paris, OECD, 1996)؛ مكملة بمصادر وطنية.

ملحوظة: تشير الخطوط الأفقية الى ارتفاعات أسعار النفط في عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩.

١٤٠ - وكانت الزيادة في معدلات البطالة في السبعينات والثمانينات قد حدثت على نطاق واسع في كافة الاقتصادات المتقدمة النمو. وتلت الزيادات في أسعار النفط فترات من ارتفاع معدلات البطالة (الشكل ٧-١٠). وأسهمت الصدمات النفطية في حدوث تباطؤ في النمو الاقتصادي وهبوط في معدلات العمالة، لأنها رفعت التكاليف بالنسبة للمنتجين والمستهلكين، وحولت القدرة الشرائية من الاقتصادات المستوردة للنفط الى الاقتصادات المصدرة له. كما أسهمت الصدمات النفطية في حدوث التضخم، وربما تكون سياسات مكافحة التضخم الناجمة عن ذلك، التي اعتمدها عدد من البلدان قد زادت بدورها من معدلات البطالة[١٠٥]. والأمر غير الواضح هو لماذا ظلت معدلات البطالة مرتفعة فيما بقيت معدلات نمو إنتاجية العمل منخفضة، حتى بعد أن أصبحت الاقتصادات كفؤة من حيث استخدام الطاقة وبعد أن هبطت أسعار النفط عن المستويات التي كانت قد بلغتها في السبعينات (الجدول ٧-١١)[١٠٦].

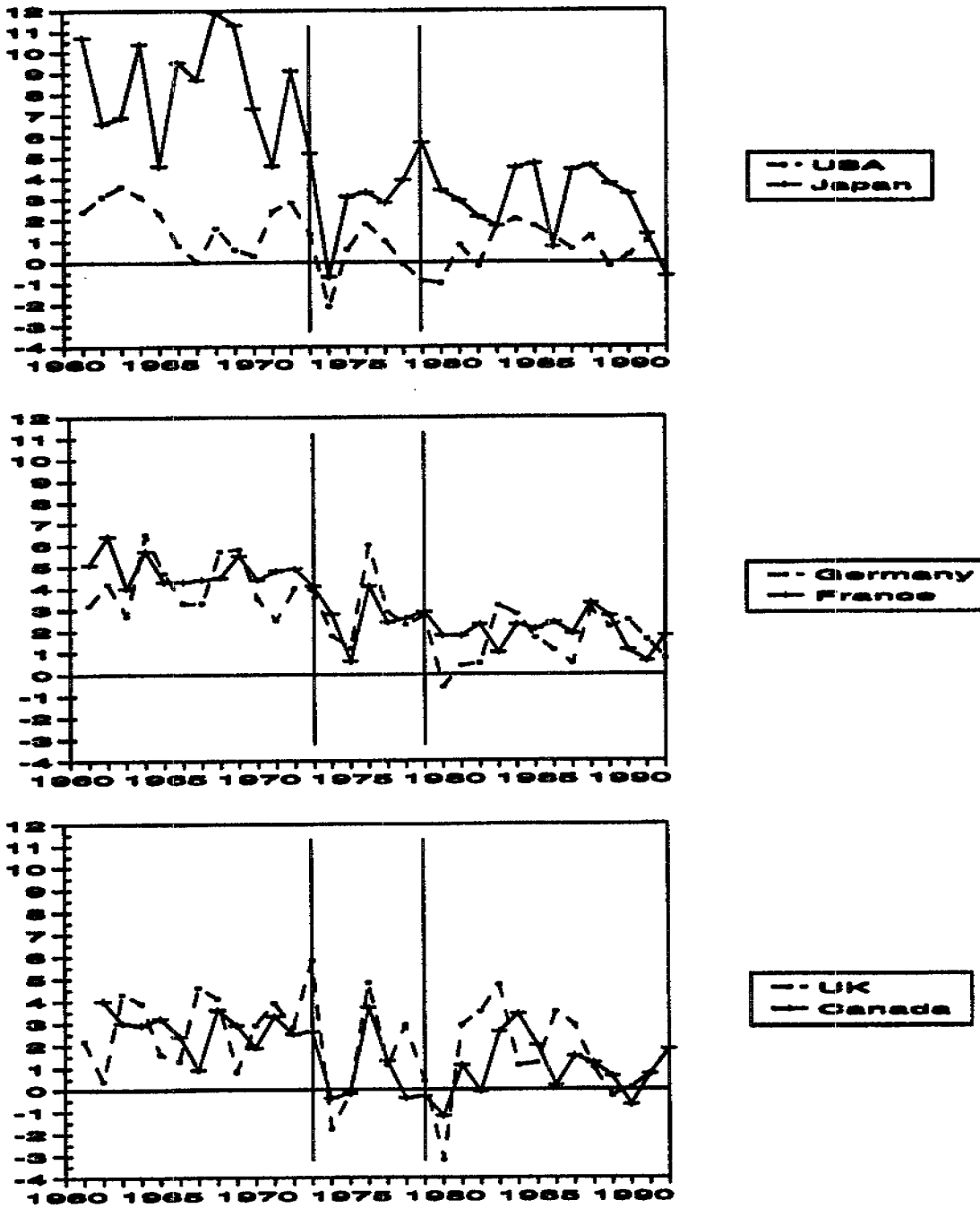
١٤١ - وينعكس الانخفاض في نمو إنتاجية العمل في انخفاض معدلات نمو الناتج والعمالة والأجور والمرتبات الحقيقية. ولكن الانخفاض في نمو إنتاجية العمل كان معناه أيضا أن أي زيادة في الناتج تطلبت حجما أكبر من العمالة. وزادت المرونة المقيسة لنمو العمالة بالنسبة الى نمو الناتج المحلي الإجمالي زيادة طفيفة منذ السبعينات[١٠٧]. وهكذا ففي البلدان التي شهدت بالذات توسعا في العمالة المنخفضة الأجر، ارتبط الانخفاض في نمو الناتج بقدر من التوسع في العمالة. وقد عوض هذا التوسع جزئيا الانخفاض في نمو العمالة المرتبط بمعدلات أدنى لنمو الناتج المحلي الإجمالي. ولكن هناك فوارق هامة بين أوروبا الغربية والاقتصادات المتقدمة النمو الأخرى. فقد شهدت بلدان في أوروبا الغربية معدلات لنمو الناتج المحلي الإجمالي أقل مما شهدته الاقتصادات المتقدمة النمو الأخرى منذ ١٩٧٣، في حين شهدت درجات من مرونة العمالة كانت أكثر انخفاضا أيضا.

١٤٣ - وكانت النسبة المئوية للنمو السنوي لقوة العمل أكثر انخفاضا في الفترة ١٩٧٤-١٩٩٥ منه في الفترة ١٩٦٠-١٩٧٣ في عدد من البلدان، بما فيها استراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا والولايات المتحدة. وفي جميع البلدان تباطأ كثيرا معدل زيادة السكان الذين بلغوا سن العمل. مما يعتبر الى حد ما انعكاسا لنهاية دخول جيل "طفرة المواليد" في قوة العمل (الجدول ٧-١٤).

١٤٤ - وقد عوض عن هذا الهبوط جزئيا زيادة في معدلات مشاركة قوة العمل وخاصة في كندا والولايات المتحدة. وفي أوروبا الغربية زاد نمو قوة العمل في ١٩٧٤-١٩٩٥، رغم بقائه أدنى بكثير من نظيره في بلدان أخرى متقدمة النمو، وحدثت أكبر الزيادات في ألمانيا وايرلندا وإيطاليا والبرتغال.

الشكل ٧-١١

معدلات نمو إنتاجية العمل في عدد مختار من الاقتصادات المتقدمة النمو



المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمم المتحدة، استنادا الى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي International Sectoral Data Base.

ملحوظة: تشير الخطوط الأفقية الى ارتفاعات أسعار النفط في عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩.

الجدول ٧-١٤

نمو العمالة وزيادة السكان ممن هم في سن العمل ومعدلات المشاركة في قوة العمل في عدد مختار من الاقتصادات والمناطق المتقدمة النمو

البلد أو المنطقة	نمو العمالة[أ]		زيادة السكان ممن في سن العمل[أ]	معدلات مشاركة قوة العمل		
	١٩٦٣-٧٣	١٩٧٤-٩٥	١٩٦٠-٧٣	١٩٧٤-٩٥	١٩٦٠	١٩٧٣	١٩٩٥
استراليا	٢,٤	١,٦	٢,٢	١,٦	٦٧,٥	٦٩,٩	٧٤,٣
كندا	٣,٣	١,٩	٢,٣	١,٥	٦٠,٥	٦٧,٦	٧٦,١
اليابان	١,٣	٠,٩	١,٧	٠,٧	٧٥,٧	٧١,٧	٧٦,٥
نيوزيلندا	٢,٢	٠,٩	٢,٠	١,٢	٦٣,١	٦٤,٦	٦٥,٦
الولايات المتحدة	٢,٠	١,٨	١,٧	١,١	٦٤,٥	٦٦,٠	٧٧,٥
الاتحاد الأوروبي ١٢[ب]	٠,٣	٠,٢	٠,٦	٠,٦	٦٧,٥	٦٥,٥	٦٥,٧
الرابطة الأوروبية السابقة للتجارة الحرة	٠,٥	٠,٣	٠,٧	٠,٥	٧٣,٨	٧٢,٤	٧٤,٠

المصدر: منظمة العمل الدولية، الاستخدام في العالم، ١٩٩٦/١٩٩٧: World Employment 1996/97 National Policies in a Global Context (جنيف، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦) الجدولان ٢-١، ٢-٢.

(أ) متوسط التغيير المئوي السنوي

(ب) باستثناء المناطق الشرقية من الجمهورية الديمقراطية الألمانية السابقة.

١٤٥ - وفي جميع البلدان التي تتوفر بيانات بشأنها، ارتفعت معدلات مشاركة المرأة في قوة العمل. وفي أوروبا الغربية حيث ظلت معدلات المشاركة في قوة العمل ككل مستقرة الى حد ما - قابل الزيادات في معدل مشاركة الإناث هبوط في معدل مشاركة الذكور. كذلك شهدت الاقتصادات المتقدمة النمو تباطؤا في معدل زيادة العمالة، بما يعكس النمو الأبطأ عموما للنشاط الاقتصادي الإجمالي. وكانت زيادة العمالة على مدى العقدين الأخيرين أسرع في استراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا والولايات المتحدة - فيما كانت أبطأ بشكل ملحوظ في أوروبا الغربية.

١٤٦ - وفي الاقتصادات المتقدمة النمو أسهم انخفاض معدلات نمو الإنتاجية منذ السبعينات في انخفاض معدلات نمو الإيرادات الحقيقية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، حدوث ركود في متوسط الأجور الحقيقية، مع نمو طفيف في متوسط التعويض عندما تكون الاستحقاقات من غير الأجور مشمولة. وقد زاد متوسط الأجور الحقيقية في اقتصادات أخرى متقدمة النمو، ولكن بمعدل أقل بكثير من معدل الفترة السابقة على عام ١٩٧٣. وبالإضافة الى ذلك، اتسع نطاق توزيع دخول العمل في كثير من الاقتصادات المتقدمة النمو (الجدول ٧-١٥). وهذه الزيادة في الفجوة بين الحدود العليا والدنيا لتوزيع الأجور أكثر وضوحا في الولايات المتحدة، حيث تزايد عدم المساواة مع زيادة الأجور الحقيقية لمن يتواجدون قرب قمة التوزيع في حين هبطت الأجور الحقيقية لمن هم في الحدود الدنيا من التوزيع، وفي المملكة المتحدة، حيث زادت الأجور الحقيقية لمن هم في قمة التوزيع على نحو أسرع بكثير من الأجور الحقيقية لمن هم في الحدود الدنيا من التوزيع[١٠٨] وأثناء التسعينات اعتدل اتجاه تفاقم عدم المساواة في الأجور والمرتبات في بلدان كثيرة، رغم أنه من السابق لأوانه القول بما إذا كان هذا الاعتدال يمثل نهاية فترة من عدم المساواة[١٠٩].

١ - أين توجد الأعمال؟

١٤٧ - في الاقتصادات المتقدمة النمو تتركز العمالة بصورة متزايدة في أنشطة قطاع الخدمات، وفي مهن مصنفة كخدمات، حتى لو كانت قائمة في إطار صناعات تحويلية أو صناعات منتجات أولية، مثل الأنشطة التسويقية أو القانونية أو المالية. فقد هبطت حصة العاملين في مجالات الزراعة والإنتاج والنقل ضمن العمالة الإجمالية في الولايات المتحدة من ٣٩,٣ الى ٢٩ في المائة فيما بين ١٩٧٠ و ١٩٩١، ومن ٤٠,٤ الى ٢٩,٩ في المائة في كندا، ومن ٥٦ الى ٤١,٧ في المائة في اليابان. وقد حدث تحول مماثل في أوروبا الغربية بعد عام ١٩٨٤ (الجدول ٧-١٦). وكانت معدلات نمو العمالة سلبية في هذه الفئات المهنية على مدى هذه الفترة، كما كانت الفئات المهنية التي زادت بأسرع ما يكون هي الفئات الفنية والتقنية والإدارية.

الجدول ٧-١٥ الاتجاهات في توزيع الدخول من الأجور والمرتبات في عدد مختار من الاقتصادات المتقدمة

(النسبة ٩٠/١٠)

	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٤	التغيير في النسبة المئوية ١٩٨٠-١٩٩٤
استراليا					
الذكور	٢,٧٧	٢,٦١	٢,٧٢	٢,٨٤	٤
الإناث	٢,٥٤	٢,٦٤	٢,٦٢	٢,٥٤	صفر
كندا					
الذكور	[ب]٣,٤٦	[ب]٤,٠٣	٣,٩٩	٣,٧٧	٩
الإناث	[ب]٣,٧٣	[ب]٤,٢٤	٣,٩٩	٤,٠١	٨
فرنسا					
الذكور	٣,٣٧	٣,٣٥	٣,٤٥	٣,٤٣	٢
الإناث	٢,٧٢	٢,٦٤	٢,٨٦	٢,٩٤	٨
ألمانيا[ج]					
الذكور	[ب]٢,٤٠	٢,٣٦	٢,٣١	[د]٢,٢٥	٦-
الإناث	[ب]٢,٦٤	٢,٥١	٢,٤٠	[د]٢,٢٦	١٤-
إيطاليا					
الذكور	٢,٣٣	[هـ]٢,٣٠	[و]٢,١٧	[د]٢,٦٤	١٣
الإناث	٢,٦٦	[هـ]٢,٣٤	[و]٢,١٧	[د]٢,٨٠	٥
اليابان					
الذكور	٢,٦١	٢,٧٧	٢,٨٤	٢,٧٧	٦
الإناث	٢,١٧	٢,٢٨	٢,٣٠	٢,٢٤	٣
السويد					
الذكور	٢,١١	٢,١٣	٢,٠٧	[ط]٢,٢٠	٤
الإناث	١,٦٥	١,٧٤	١,٧١	[ط]١,٨٢	١٠

	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٤	التغيير في النسبة المئوية ١٩٨٠-١٩٩٤
الملكة المتحدة					
الذكور	٢,٥١	٢,٨٠	٣,١١	٣,٢٤	٢٩
الإناث	٢,٣٤	٢,٤٩	٢,٨٦	٣,٠٠	٢٨
الولايات المتحدة					
الذكور	٣,٢٦	٣,٧٣	٣,٩٦	٤,٢٨	٣١
الإناث	٢,٩٢	٣,٣٥	٣,٦٧	٤,٠٢	٣٨

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، بالأمانة العامة للأمم المتحدة، من بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ملاحظة: يشير الرقم ١٠/٩٠ الى نسبة إيرادات تسعين في المائة من العاملين الى إيرادات عشرة في المائة من العاملين.

(أ) ١٩٨١.

(ب) ١٩٨٦.

(ج) باستثناء خمس من المناطق الشرقية.

(د) ١٩٩٣.

(هـ) ١٩٨٤.

(و) ١٩٨٩.

١٤٨ - ويعكس نمو العمالة في أنشطة الخدمات عددا من الاتجاهات الطويلة الأجل في الاقتصادات المتقدمة النمو. فقد أصبحت صناعات المنتجات الأولية أقل أهمية كمولدة للعمالة لبعض الوقت. وفي الآونة الأخيرة، ظل نمو العمالة يهبط في مجال الصناعات التحويلية من حيث الأهمية النسبية، بل يبدو أنه يهبط بصورة مطلقة في كثير من الاقتصادات المتقدمة النمو. وتبين هذه التغييرات، جزئيا، زيادات الإنتاجية في قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية التي تتيح للناتج أن ينمو على نحو أسرع من العمالة ومما يسهم بالتالي في زيادة دخل الفرد. ومن ناحية أخرى، فالبلدان التي توجد بها مستويات مرتفعة ومتزايدة من الدخل تنزع الى التوسع في طلبها على الخدمات - الترفيه، والمساعدة المنزلية، وخدمات الأعمال التجارية - بأسرع من طلبها على السلع التحويلية أو المنتجات الأولية. وفيما توسعت العمالة المهنية والإدارية في كثير من الاقتصادات المتقدمة النمو، ارتفعت معدلات النمو فيما بين العاملين في مجالي البيع والأعمال الكتابية، والعاملين في مؤسسات خدمية مثل المطاعم. ويعزز الطلب على الخدمات النهائية عوامل زيادات في الإنتاجية والتوسع في الأسواق، مثلما هو الحال في صناعة الحواسيب، حيث يتيح التغيير التكنولوجي السريع حدوث تخفيضات التكلفة، وتحسينات النوعية، ونمو الأسواق، والتوسع في العمالة والارتفاع النسبي في الأجور[١١٠]. ومن ناحية أخرى، فالخدمات المنخفضة المستوى تتسم بانخفاض نمو إنتاجيتها، ونمو العمالة فيها مبني على الإبقاء على انخفاض الأجور. وفي بعض الحالات يمكن أن تولد الأجور المنخفضة حوافز تشجع على نمو العمالة على حساب الاستثمار في رأس المال والتغيير التنظيمي، مما يضيق بالتالي المجال أمام تحقيق زيادات الانتاجية في المستقبل[١١١].

١٤٩ - وقد تكون الأهمية المتزايدة للمهن في مجال الخدمات مرتبطة أيضا بالتغييرات المستجدة على تنظيم الانتاج مما يؤثر على علاقات العمالة داخل الشركات. وسعت شركات كثيرة، استجابة لبيئة متزايدة التنافس، إلى ترشيد عملياتها، فأصبحت "أصغر حجما" وأكثر تنافسية في إطار هذه العملية. ولهذه التغييرات ثلاثة مصادر. أولها التغيير التقني الذي يؤدي لتوسيع استخدام رأس المال وفئات معينة من العمالة الماهرة. وفي عدد من الصناعات التحويلية والخدمية، بما في ذلك صناعة السلع المعمرة، والنشر والأعمال المصرفية، أدى التوسع في استخدام الحواسيب والتكنولوجيات المتصلة بها، في بعض الحالات، إلى خفض في الاحتياجات من قوة العمل[١١٢].

الجدول ٧-١٦ التغيرات في التكوين المهني للعمالة في عدد مختار من الاقتصادات والمناطق المتقدمة النمو
(بالنسبة المئوية)

البلـــد أو المنطقة	الحصة في العمالة الاجمالية[أ] ١٩٧٠	١٩٨٤	١٩٩١	التغير في الحصة ١٩٩١-١٩٧٠[ب]
كنـــدا[ب]				
المهنية والإدارية	٢٠,٢	٢٧,١	٣١,٧	١١,٥
الكتابية، البيع والخدمات	٢٩,٣	٤٠,٣	٣٩,٤	١٠,١
الزراعية	٦,٥	٥,٤	٤,٤	٢,١-
الانتاج والنقل	٣٣,٩	٢٧,١	٢٤,٥	٩,٥-
اليابـــان				
المهنية والإدارية	٨,٤	١٢,٩	١٥,٥	٧,١
الكتابية، البيع والخدمات	٣٧,٩	٤٢,٣	٤٢,٤	٤,٥
الزراعية	١٧,٣	٨,٧	٦,٧	١٠,٦-
الانتاج والنقل	٣٨,٧	٣٦,٧	٣٥,٠	٣,٧-
الولايات المتحدة				
المهنية والإدارية	٢٤,٧	٢٦,٧	٢٩,٨	٥,١
الكتابية، البيع والخدمات	٣٦,٠	٤٠,٥	٤١,٣	٥,٣
الزراعية	٤,٠	٣,٤	٣,٠	١,٠-
الانتاج والنقل	٣٥,٣	٢٨,٥	٢٦,٠	٩,٣-
اثنا عشر بلدا أوروبيا[ج]				
المهنية والإدارية	غ.م	١٨,٠	١٩,٨	١,٨[د]
الكتابية، البيع والخدمات	غ.م	٣٨,٧	٤٠,٤	١,٧[د]
الزراعية	غ.م	٧,٨	٥,١	٢,٧-[د]
الانتاج والنقل	غ.م	٣٤,٢	٣٢,٢	٢,٠[د]

المصدر: منظمة العمل الدولية، العمالة في العالم، ١٩٩٦/٩٧، السياسات الوطنية في سياق عالمي (جنيف، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦)، الجدول ٢-٧.

غ.م - غير متاحة

(أ) يمكن ألا يصل عدد المجاميع إلى ١٠٠ نظرا لعدم تصنيف بعض العمال.

(ب) بيانات لعام ١٩٧٣، لا لعام ١٩٧٠.

(ج) اسبانيا، ألمانيا، أيرلندا، البرتغال، بلجيكا، الدانمرك، السويد، فنلندا، النرويج، النمسا، هولندا، اليونان. تشير بيانات عامي ١٩٧٠ و١٩٩٤ إلى ألمانيا الغربية السابقة وتشمل البيانات لعام ١٩٩١ المناطق الشرقية.

(د) ١٩٨٤-١٩٩١ للاثنى عشر بلدا أوروبيا.

١٥٠ - وهناك مصدر ثان للتجديد على مستوى المنشأة وهو التغيير التنظيمي الذي يضفي مزيدا من المرونة على استخدام كل من رأس المال والعمل. وقد انتشرت تقنيات الانتاج المنخفضة التكاليف، التي نشأت في اليابان في الخمسينات، لتشمل بلدانا أخرى متقدمة النمو، بل وبعض بلدان نامية. ويركز الانتاج المنخفض التكاليف على إدارة الموجودات في الوقت المناسب تماما مع تخفيض جذري في المواد المتاحة، ومزيد من المرونة داخل عمليات الانتاج وزيادة التركيز على جودة الناتج ومزيد من استقلالية العاملين[١١٣].

١٥١ - وثمة عامل ثالث يدفع الشركات إلى تغيير علاقات استخدام العمالة وهو التغيير في الظروف التنافسية الدولية مما يحمل بعض الشركات على نقل العناصر الرئيسية للانتاج خارج مواقع البلدان المتقدمة النمو مع الاحتفاظ غالبا لوظائف معينة في البلد الأصلي في مجالي الإدارة والتنظيم. ومن النتائج التي أسفرت عنها هذه التغييرات، تزايد أهمية أنشطة الخدمات داخل مجالي صناعة السلع التحويلية والمنتجات الأولية. وبذا أصبحت الأنشطة الإدارية، مثل التسويق، والأنشطة المالية والقانونية والإشرافية، مصادر أهم للقيمة المضافة في كثير من الصناعات غير الخدمية. وقد أدى هذا التغيير في بعض الحالات إلى زيادة استخدام المهن المتصلة بالخدمات داخل الشركات؛ وفي حالات أخرى، أصبح التعاقد الخارجي هو القاعدة، على نحو ما يثبته التوسع في الشركات القانونية، وشركات المحاسبة، ووكالات الدعاية، والشركات الاستشارية في مجال الأعمال التجارية، والاختصاصيين في مجالي الاستيراد والتصدير ومن إليهم.

١٥٢ - وقد غيرت البيئة الجديدة أيضا العلاقات بين العاملين والإدارة[١١٤]. وفي كثير من البلدان انخفضت حصة القوة العاملة الممثلة في نقابات، وكذلك انخفضت قوة مساومة النقابات، ويرجع ذلك جزئيا إلى التحول عن الصناعات التحويلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التعاقد من الباطن، سواء كان محليا أو أجنبيا، يمكن أن ينطوي على تحول عن شركات تضم عمالا نقابيين إلى أخرى تضم عمالا غير نقابيين؛ كما أن الاستثمار الأجنبي المباشر في الداخل كثيرا ما يوجد في العمليات غير النقابية. ويجري تغيير الأساليب التقليدية لعلاقات الاستخدام. فنظام الاستخدام مدى الحياة في اليابان، الذي يوجد في أكبر الشركات وفي الحكومة، أصبح يتعرض لضغوط، حيث يدفع التنافس الدولي المتكاثف وارتفاع قيمة الين وتباطؤ النمو في الناتج المحلي الإجمالي، الشركات إلى إمعان النظر في الأساليب التي تتبعها إزاء العمل[١١٥]. وتزيد الشركات اليابانية من استخدامها للعمال غير المتفرغين والمؤقتين، كما بدأت تستخدم عقودا محددة المدة صراحة في بعض التعيينات المهنية[١١٦]. وفي بعض الحالات أولت الاستراتيجيات التي تدفعها المنافسة مزيدا من التركيز على التقليل إلى أدنى حد ممكن من التكلفة بدلا من التركيز على الابتكارات التكنولوجية أو التنظيمية، بما ترك العمال في موقف أضعف فيما يتعلق بزيادات الأجور وأشكال الحماية التي يقدمها مكان العمل[١١٧]. وقد يكون التوسع في الأنشطة الاشرافية دليلا على المحاولات التي تقوم بها الشركات لفرض عمليات رقابة أكثر صرامة على التكلفة وانضباط قوة العمل في المنظمات الكبيرة[١١٨].

١٥٣ - وقد ركز الحوار الجاري حول تأثير هذه التغييرات في العمالة، وعلى الأخص في الولايات المتحدة واليابان وبعض البلدان في أوروبا الغربية، على آثار "تقليص الحجم" و "الاستغناء عن العمال"، وأبرزت أمثلة عديدة لفئات تغيرت أوضاعها من حيث العمالة بشكل أساسي بسبب هذه التغييرات التي أجريت

على مستوى الشركات. غير أن هناك مزيدا من الأدلة التجميعية، لم تسفر عن صورة واضحة. ففي اليابان، على سبيل المثال، لا يرجح أن تكون ظاهرة الاستغناء عن العمال واسعة النطاق بدرجة كافية بحيث تؤثر كثيرا على مستوى البطالة[١١٩]. بل إن عددا من الشركات التي تم تخفيض حجمها وتشغيلها باحتياجات مخفضة من العمالة أصبحت أكثر تنافسية وأفضل وضعا بالنسبة لنمو الناتج وللعمالة في المستقبل ويمكن إيجاد أمثلة على ذلك في صناعة السيارات في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة، حيث أنشأ المنتجون المحليون الذين يتعاونون مع مصانع أجنبية مشتركة بين البلدان صناعة أكفأ، بالمقارنة بصناعة السبعينات والثمانينات[١٢٠]. وفي حالات أخرى، كان تأثير تقليص الحجم ضئيلا أو منعدما على الوضع التنافسي للشركات.

١٥٤ - وقد أثر تقليص الحجم بشكل أساسي على العاملين الإداريين وعمال الإنتاج شبه المهرة أو المهرة. وكانت هذه الفئات من العمال تتوقع فيما سبق مستقبلا وظيفيا مستقرا نسبيا. ومع اتساع نطاق توزيعات الدخل في بعض البلدان، فإن زيادة عدم الاستقرار في توقعات المستقبل الوظيفي تنطوي بدورها على مزيد من التذبذب فيما يتعلق بتوقعات الدخل. وعليه فهؤلاء المستخدمون المضطرون إلى التحول عن وظائفهم أو مستقبلهم الوظيفي قد يجدون أنفسهم معرضين لاحتمالات تخفيض دخولهم بدرجة كبيرة مدى الحياة. وحتى إذا كان لتقليص الحجم أثر ضئيل على البطالة الكلية، فقد يؤثر على مواقف الأفراد ذوي الدخول إزاء رفاههم في المستقبل.

١٥٥ - وكثيرا ما يشار إلى التوسع في العمالة في قطاع الخدمات والهبوط النسبي، بل والمطلق في بعض الحالات للعمالة في مجال الصناعة التحويلية، بوصفهما مصدرا لبطء نمو الانتاجية في الاقتصادات المتقدمة النمو. ويعتقد أن أنشطة الخدمات ليس لها تأثير يذكر على زيادات الانتاجية. وبالتالي فالزيادة في الأهمية النسبية لقطاع الخدمات في أي اقتصاد سوف تسفر عن بطء في نمو الانتاجية وبالتالي في الدخول الحقيقية في الاقتصاد ككل. وفي كثير من المهن في مجال الخدمات، مثل خدمات البيع والأعمال الكتابية، يصعب تحقيق زيادات في الانتاجية، وفي الغالب ما تتقاضى هذه الفئات المهنية أجورا منخفضة نسبيا (الجدول ٧-١٧). غير أن هذه الحجة تعكس جزئيا مشكلة قياس. فمعظم الخدمات الحكومية لا تباع في الأسواق ولا ثمن لها - ومن ثم، لا توجد طريقة لقياس ما تضيفه إلى الناتج خارج تكاليف انتاجها. ويمكن لأنشطة البحث والتطوير أن تولد فوائد خارجية كبيرة، وكثيرا ما يكون ذلك على مدى فترة زمنية طويلة. وبعض ما يسهم به البحث والتطوير في تحسين الانتاجية يتخذ شكل المعرفة المتاحة على نطاق واسع ولا يوجد سعر لها، رغم إمكان ظهورها على شكل زيادات في الانتاجية في مواضع أخرى من الاقتصاد.

١٥٦ - بيد أن الخدمات لا تكون في معزل عن غيرها. فهي تسهم، على غرار جميع المدخلات الانتاجية، في الناتج حيث يتوقف ذلك على الجمع بينها وبين مدخلات أخرى. ويمكن للبحث والتطوير، إذا ما أضيفت إليهما موارد الصناعات التحويلية والتسويق، تقديم إسهامات كبير في نمو الناتج. فعلى سبيل المثال، كان الربط بين أوجه التقدم التقني في الحاسوب وبين كتابة البرامجيات، يكمن خلف النمو السريع لهذه الصناعة، وكثيرا ما تُعد البرامجيات الجاهزة حسب الطلب لتلائم تجهيزات المعدات الحاسوبية لمشروع

بعينه، بما ينشئ صلة متكاملة بين السلع والخدمات. وعلاوة على ذلك، فمن شأن كمية كبيرة من البرامجيات، إما أن تكتب أو تجهز داخل مشروع ما - وذلك مَثَلٌ آخر على مدخل ليس له سعر في السوق ولكنه يمكن أن يحسّن الانتاجية.

الجدول ٧-١٧

تركيز العمالة المنخفضة الأجر في المهن الخدمية
في عدد مختار من البلدان المتقدمة النمو

المهنة	استراليا	ألمانيا	سويسرا	فرنسا	كندا	المملكة المتحدة	النمسا	نيوزيلندا	الولايات المتحدة
	١٩٩٥	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٤	٩٥/١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٥	٩٥/١٩٩٤
المهنة									
التقنية	٠,٣	٠,٣	٠,٦	٠,٧	٠,٤	٠,٤	٠,٤	٠,٢	٠,٣
المديرون	٠,٧	٠,١	٠,٦	٠,١	٠,٠	٠,٥	٠,٢	٠,٣	٠,٤
الكتابية	٠,٩	٠,٧	١,٤	٠,٥	٠,٩	٠,٧	١,٠	١,٥	١,٢
البيع	غ.م	١,٨	١,٣	٣,٠	١,٧	٢,٥	غ.م	٢,٠	١,١
دوائر شؤون الموظفين	١,٥	٢,١	١,٩	٢,٩	٢,٠	١,٩	٢,٩	٢,٠	٢,١

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، OECD Employment Outlook، (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٦)، الجدول ٣-٢، الجزء جيم، الصفحة ٧٤ (من الأصل الانكليزي).

ملحوظة: تركيز العمالة المنخفضة الأجر في كل فئة مهنية مقسوما على العمالة المنخفضة الأجر في الاقتصاد ككل. تعريف العمالة المنخفضة الأجر هو العمالة التي تتقاضى ثلثي الأجر الوسيط وأقل.

غ.م - غير متاح

١٥٧ - ويمكن لخدمات الترفيه في حال الجمع بينها وبين تكنولوجيات الاتصالات أن تصل إلى جماهير أوسع، مما يفسر لماذا يستطيع العاملون في مجال الترفيه والرياضيون الحصول على دخول مرتفعة ومتزايدة، رغم أن نشاطهم لم يتغير. ويمكن أن تنطبق اعتبارات مماثلة على نمو الدخل الكبير لمديري الشركات التنفيذيين والكثير من المهنيين - بسبب أن الأسواق أصبحت أكثر عالمية، كما أصبحت أنشطتهم تصل إلى نطاق أوسع[١٢١].

٢ - أين يوجد العمال

١٥٨ - تتضمن الاتجاهات الأساسية في القوة العاملة للاقتصادات المتقدمة النمو انخفاضا في الاشتراك في القوة العاملة وزيادة في معدلات البطالة، فيما بين صغار السن وزيادة كبيرة في اشتراك المرأة في القوة العاملة، مع انخفاض في اشتراك الرجل في القوة العاملة.

١٥٩ - وقد أثارت أنماط العمالة والاشتراك في القوة العاملة والبطالة فيما بين صغار السن (الذين يعتبر أنهم يقلون في العادة عن ٢٥ عاما من العمر) القلق في عدد من الاقتصادات المتقدمة النمو. ففي الفترة من الثمانينات إلى منتصف التسعينات انخفضت معدلات العمالة والاشتراك، خصوصا بالنسبة للشبان، بينما ظلت معدلات البطالة مرتفعة في معظم الاقتصادات المتقدمة النمو. وفي الوقت الذي يأتي فيه الانخفاض في العمالة والاشتراك كنتيجة للزيادة في التحصيل الدراسي، مما يخفض الوقت الذي يقضيه صغار السن في القوة العاملة، فإن عدم حدوث نمو كبير في الطلب على عمل الصغار هو السبب الرئيسي في أدائهم الضعيف نسبيا[١٢٢].

١٦٠ - وبالنسبة لعدد من البلدان المتقدمة النمو، بما فيها استراليا وإيطاليا وبلجيكا والسويد وفرنسا والمملكة المتحدة والنرويج وهولندا والولايات المتحدة واليابان، فإن معدلات البطالة بين الشباب تزيد كعهدها دائما مرتين أو أكثر على معدلات البطالة بين البالغين من الفئة العمرية الرئيسية[١٢٣]. وفي الفترة بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٩٤ زادت معدلات البطالة بين الشباب في الاقتصادات المتقدمة النمو جميعها تقريبا، باستثناء الدانمرك، بالنسبة للشابات، وهولندا. ولا يبدو أن التغيرات في معدلات البطالة بين الشباب لها صلة بمعدلات البطالة بين من يزيد عمرهم عن ٢٥ عاما، كما يبدو أن متوسط فترة استمرارها أقصر. وتميل معدلات اشتراك الشابات إلى أن تكون أعلى ومعدلات بطالتهن الى أن تكون أقل عنها بالنسبة للشبان، مما يعكس تحسنا شاملا في وضع النساء في سوق العمل في معظم الاقتصادات المتقدمة النمو.

١٦١ - ولم يزد الدرض من عمالة الشباب في السنوات الأخيرة بالسرعة نفسها التي زاد بها في فترات سابقة وذلك بسبب التغيرات الديموغرافية وانخفاض معدلات الاشتراك. بيد أن الإيرادات الحقيقية لم تزد مقارنة بتلك التي حققها البالغون من العمال، مما يوحي بأن الطلب على العمال صغار السن ما فتئ ضعيفا. وتميل عمالة العمال صغار السن إلى التركز في الطرف منخفض الأجر من قطاع الخدمات؛ وقد يكون التحول العام في الناتج بعيدا عن الصناعة التحويلية قد أزال أو خفض مصدرا هاما من مصادر العمالة أمام العمال صغار السن. وقد تكون هذه التحولات قد كثفت أيضا المنافسة في سوق العمالة بين العمال صغار السن ومن يزيد عمرهم عن ٢٥ عاما، حيث قد يكون الاستغناء عن العمال في قطاع الصناعة التحويلية قد حدا بعدد أكبر من العمال البالغين إلى البحث عن عمل في الخدمات الابتدائية في قطاع الخدمات.

١٦٢ - وغالبا ما تكون العمالة بين صغار السن خطوة في المرحلة الانتقالية من المدرسة إلى الاشتراك لوقت كامل في القوة العاملة. ومن المحتمل أن يتنقل صغار السن بين العمل والمدرسة، ويظهرون درجة

عالية من الميل إلى التنقل بين الوظائف أو عبر المناطق. من ثم، يمكن توقع أن تكون معدلات اشتراكهم وعمالتهم أقل من معدلات البالغين الذين يزيد عمرهم عن ٢٥ عاما. وفي الوقت نفسه، تعد الخبرة المكتسبة في القوة العاملة مصدرا هاما من مقتنيات رأس المال البشري. فغالبا ما تؤدي الخبرات السيئة أو غير المنتظمة، خصوصا بين الشباب الذين لم يتلقوا سوى النذر اليسير من التعليم العالي أو لم يتلقوا تعليما عاليا بالمرة، إلى خبرات مماثلة في العمالة والإيرادات في المراحل اللاحقة من الحياة[١٢٤]. أيضا عادة ما يميل صغار السن الذين ينشأون في أسر يعمل منها فرد بالغ واحد على الأقل أكثر استقرارا في عمالتهم من الذين ينشأون في أسر التي يكون البالغون فيها عاطلين. ويمكن أن يكون تعزيز خيارات العمالة أمام صغار السن سياسة من مجموعة من السياسات التي تستهدف إجراء تحسينات طويلة الأجل في الأداء الشامل لسوق العمل في الاقتصادات المتقدمة النمو.

١٦٣ - وثمة سمة هامة ثانية من سمات نمو العمالة في الاقتصادات المتقدمة النمو هي الارتفاع الكبير في عمالة النساء (الجدول ٧-١٨). فباستثناء الدانمرك وفنلندا، حيث كان الفرق بين معدلات اشتراك الرجل والمرأة في القوة العاملة في حدود أربعة من نقاط النسبة المئوية في عام ١٩٩٣، لا يزال اشتراك الرجل في القوة العاملة أعلى بكثير من اشتراك المرأة في البلدان المتاح عنها بيانات يمكن مقارنتها. ولكن هذه الفجوة ما فتئت في تناقص. ففي الكثير من هذه البلدان انخفضت معدلات اشتراك الرجل في القوة العاملة، ولكن بدرجة أقل من القدر الذي ارتفع به اشتراك المرأة في القوة العاملة. ومن ثم زادت المعدلات العامة للاشتراك في العمل. ويتجلى من المسلك المتناقض للرجل والمرأة النمو الواسع النطاق في صناعات الخدمات، التي ما فتئت عمالة المرأة فيها تحقق أكبر المعدلات، والنمو البطئ، أو الانخفاض، في الصناعات التحويلية التي يعمل فيها تقليديا عدد أكبر من الرجال. وفي الوقت ذاته، فمن الممكن أن عملية الترشيد في الصناعات التحويلية على مستوى الشركات كان له أثر على الرجل أكثر من أثرها على المرأة، خصوصا في المجموعات الأكبر عمرا. وقد تؤثر هذه العملية على المرأة بدرجة أكبر مستقبلا، لأن صناعات الخدمات أيضا تمر بعملية ترشيد.

الجدول ٧-١٨

معدلات اشتراك الرجل والمرأة في القوة العاملة
في بعض البلدان المتقدمة النمو المختارة

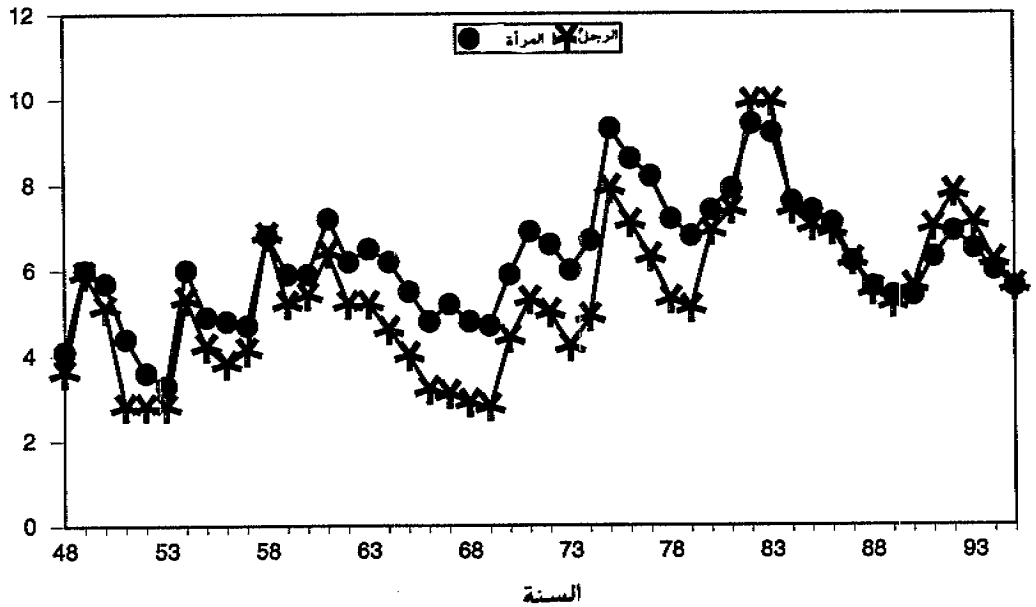
البلد	الرجل		المرأة	
	١٩٧٣	١٩٩٣	١٩٧٣	١٩٩٣
أسبانيا	٩٢,٩	٧٤,٥	٣٣,٤	٤٢,٨
ألمانيا[أ]	٨٩,٦	٧٨,٦	٥٠,٣	٦١,٤
إيطاليا	٨٥,١	٧٤,٨	٣٣,٧	٤٣,٣
الدانمرك	٨٩,٦	٨٢,٠	٦١,٩	٧٨,٣
السويد	٨٣,٠	٨٠,٨	٤٨,٥	٥٨,٩
فرنسا	٨٥,٢	٧٤,٥	٥٠,١	٥٩,٠
فنلندا	٨٨,١	٧٩,٣	٦٢,٦	٧٥,٧
المملكة المتحدة	٩٣,٠	٨٤,٠	٥٣,٢	٦٥,٣
النرويج	٨٠,٠	٧٧,٦	٦٣,٦	٧٠,٠
الولايات المتحدة	٨٦,٢	٨٤,٩	٥١,١	٦٩,١
اليابان	٩٠,١	٩٠,٢	٥٤,٠	٦١,٨

المصدر: منظمة العمل الدولية، العمالة في العالم ١٩٩٦/٩٧: السياسات الوطنية في سياق عالمي (جنيف، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦)، الجدول ٢-٢.

(أ) تشمل بيانات عام ١٩٩٣ الجزء الشرقي.

١٦٤ - وبينما لا تزال هناك فجوة واسعة في الدخل بين الرجال والنساء المتماثلين في المهارات والخبرة، والذين يؤدون وظائف متماثلة، فإن هذه الفجوة ما فتئت في تناقص. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، ارتفع متوسط أجر المرأة الحقيقي في الساعة بالنسبة لأجر الرجل من ٦٥ في المائة في عام ١٩٧٣ إلى ٧٨ في المائة في عام ١٩٩٣[١٢٥]. وفي معظم البلدان، فإن توزيع الأجور والمرتبات فيما بين النساء متكافئ بدرجة أكبر من مثيله بين الرجال (الجدول ٧-١٥). ولكن تميل درجة التفاوت، والتغير في التفاوت مع مرور الزمن، نحو قدر أكبر من التماثل بالنسبة للرجل والمرأة داخل البلد الواحد أكثر منه فيما بين البلدان. ويوحي ذلك بأن المؤسسات الوطنية التي تقوم بتحديد الأجور تؤثر تأثيرا قويا على تحديد الأجور والمرتبات بالنسبة للرجل والمرأة على حد سواء[١٢٦]. ونظرا لأن المرأة حققت اندماجا أكمل في القوة العاملة، فإن تجربتها مع العمالة والبطالة تضاهي بشكل أدق تجربة الرجل. ففي الولايات المتحدة كانت معدلات البطالة للمرأة، حتى الثمانينات، أعلى بكثير من مثيلاتها للرجل، مما يتجلى فيه استخدام الكثير من أصحاب العمل للمرأة كقوة عاملة احتياطية، والارتباط الضعيف بالقوة العاملة من قبل الكثير من النساء. وفي وقت أقرب عهدا، كانت معدلات البطالة للمرأة أقل منها للرجل واتخذت نمطا دوريا مشابها (الشكل ٧-١٢). ويتجلى النمط الأقرب عهدا ما تتسم به عمالة المرأة من طابع أكثر "انتظاما"، فضلا عن الاتجاه الآخذ في النمو نحو ترشيد أنشطة قطاع الخدمات.

الشكل ٧-١٢: معدلات البطالة بين الذكور والإناث، الولايات المتحدة



المصدر: التقرير الاقتصادي للرئيس (واشنطن العاصمة، المطبعة الحكومية الأمريكية، سنوات مختلفة).

٣ - ما وراء أرقام البطالة

١٦٥ - يعد معدل البطالة في بلد ما مؤشرا هاما يبين إلى أي مدى نجح هذا البلد في تشغيل قوته العاملة. ولكن الاختيار الثنائي بين العمالة والبطالة لا يتضمن المدى الكامل للمآلات المنبثقة عن سوق دينامي للعمل. فهنالك حلول شتى تظهر عندما لا يتمكن اقتصاد ما من تشغيل البالغين من سكانه بشكل كامل. ويمكن للمقاييس الإضافية لكيفية استخدام العمالة، أن توفر معلومات هامة عن سير أسواق العمالة في الاقتصادات المتقدمة النمو.

١٦٦ - وعلى مدى العقدين السابقين زاد نصيب العمل لبعض الوقت من مجموع العمالة (الجدول ٧-١٩). ففي ١٩٩٥، تمكنت ١٠ اقتصادات متقدمة النمو من استخدام ما يزيد عن ٢٠ في المائة من قوتها العاملة بأسلوب العمل لبعض الوقت. ويعد وجود أسلوب العمل لبعض الوقت دليلا على مرونة سوق العمل، من حيث أنه يتيح للأفراد تنظيم متطلبات عملهم تنظيما أوثق مع احتياجاتهم الشخصية، مثل رعاية الطفل أو الدراسة. وقد تكون الفترات التي تقضى خارج القوة العاملة أحد عناصر الصراعات الملازمة للاقتصاد السوقي، حيث يحتاج الأفراد إلى وقت لإعادة التدريب أو للانتقال إلى موقع جديد، استجابة لأنماط النشاط الاقتصادي المتغيرة. بيد أن الكثيرين يعملون لبعض الوقت بحكم الضرورة، وليس بناء على اختيارهم، وهم يفضلون العمل لوقت كامل. وجزء كبير من العمالة المستخدمة أسلوب العمل لبعض الوقت هو غير طوعي - فهو نتيجة لسعي الشركات خفض ما تتكبده من تكاليف العمل، في الوقت الذي لا يوجد أمام الموظفين سوى بدائل قليلة.

١٦٧ - وتشكل المرأة ما بين ٦٨ و ٨٧ في المائة من عدد العمال الذين يعملون لبعض الوقت في الاقتصادات المتقدمة النمو. وقد تكون الزيادة في العمل لبعض الوقت انعكاسا لمراعاة أكبر من قبل أصحاب الأعمال لظروف العمال المسؤولين عن رعاية أطفال، وكذلك انعكاس لاستمرار دور النساء كعاملات احتياطيات. وقد أصبح العمل لبعض الوقت متيسرا بدرجة أكبر بسبب أوجه التقدم التقني الرئيسية في الاتصالات وتجهيز المعلومات، على الرغم أن مدى الأهمية الطويلة الأجل ظاهرة من قبيل "أداء العمل عن بعد" ما زال لم يجر التحقق منه بعد[١٢٧].

١٦٨ - وتشكل العمالة المؤقتة ما يصل إلى ١٠ في المائة من العمالة بالأجر والمرتب في بعض الاقتصادات المتقدمة النمو - وهي آخذة في الارتفاع في بعض البلدان وفي الانخفاض في البعض الآخر (الجدول ٧-١٩). بيد أن الاختلافات التعريفية تجعل من الصعب إجراء المقارنات الشاملة لجميع البلدان[١٢٨]. وعموما فإن العمالة المؤقتة هي إشارة إلى الأعمال التي تؤدي بصفة عرضية أو لبعض الوقت أو بعقود محددة المدة، والتي غالبا ما يجري الحصول عليها من خلال وكالة متخصصة في التشغيل في أعمال المساعدة المؤقتة. وقد يعمل العمال المؤقتون لوقت كامل لفترة ما، ثم لا يعملون إلى حين أن يقبلوا عملا آخر أو يجري تعيينهم فيه. وكما هو الحال بالنسبة للعمل لبعض الوقت، يمكن أن تحسن العمالة المؤقتة من الاتساق بين متطلبات الوظيفة والاحتياجات المتنوعة لأفراد القوة العاملة. وهناك ميل لأن يكون العمال من النساء وصغار السن ممثلين تمثيلا مفرطا بين العمال المؤقتين بالنسبة لحصتهم في القوة العاملة. بيد أن الدافع الأساسي من وراء العمالة المؤقتة يأتي من سعي الشركات إلى تخفيض التكاليف التي تتكبدها فيما يتصل بالعمال وزيادة مرونتها في إدارة الموارد البشرية لمواجهة احتدام المنافسة في الأسعار وتزايد التكاليف الثابتة المتصلة بالعمال[١٢٩]. ومن ثم فمن المحتمل أن يكون جزء كبير من العمالة المؤقتة غير طوعي. وكما هو الحال في العمالة لبعض الوقت، تقدم الوظائف المؤقتة مستويات أقل من المستحقات الإضافية وعدد أقل من حقوق العمالة بالنسبة للعمالة لوقت كامل.

الجدول ٧-١٩

العمالة لبعض الوقت والعمالة المؤقتة في بعض
البلدان المتقدمة النمو المختارة
(كنسبة مئوية من مجموع العمالة)

البلد	العمالة لبعض الوقت				العمالة المؤقتة[أ]	
	١٩٧٣	١٩٧٩	١٩٩٥	حصة النساء ١٩٩٥	١٩٨٣	١٩٩٣
استراليا	١١,٩	١٥,٩	٢٤,٨	٧٤,٤	غير متوافرة	غير متوافرة
ألمانيا[ب]	١٠,١	١١,٤	١٦,٣	٨٧,٤	٩,٩[ج]	١٠,٢
ايسلندا	غير متوافرة	غير متوافرة	٣٠,٧	٧٨,٦	غير متوافرة	غير متوافرة
إيطاليا	٦,٤	٥,٣	٦,٤	٧٠,٦	٦,٦	٥,٨
الدانمرك	غير متوافرة	٢٢,٧	٢١,٦	٧٣,٣	١٢,٥[د]	١٠,٧
السويد	غير متوافرة	٢٣,٦	٢٤,٣	٨٠,١	غير متوافرة	غير متوافرة
سويسرا	غير متوافرة	غير متوافرة	٢٨,٣	٨٢,٧	غير متوافرة	غير متوافرة
فرنسا	٥,٩	٨,١	١٥,٦	٨٢,٠	٣,٣	١٠,٠
كندا	٩,٧	١٣,٨	١٨,٦	٦٨,٨	غير متوافرة	غير متوافرة
المملكة المتحدة	١٦,٠	١٦,٤	٢٤,١	٨٢,٣	٥,٥	٥,٧
النرويج	٢٣,٠	٢٧,٣	٢٦,٥	٨٠,٨	غير متوافرة	غير متوافرة
نيوزيلندا	١١,٢	١٣,٩	٢١,٢	٧٥,٧	غير متوافرة	غير متوافرة
هولندا	غير متوافرة	١٦,٦	٣٧,٤	٧٣,٦	٥,٨	١٠,٠
الولايات المتحدة	١٥,٦	١٦,٤	١٨,٦	٦٨,٠	غير متوافرة	غير متوافرة
اليابان	١٣,٩	١٥,٤	٢٠,١	٧٠,١	١٠,٣	١٠,٨[هـ]

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حالة العمالة بدول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تموز/يوليه ١٩٩٦)، الجدول هاء؛ منظمة العمل الدولية، العمالة في العالم ٩٧/١٩٩٦: السياسات الوطنية في سياق عالمي (جنيف، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦)، الجدول ٢-٦.

الحواشي:

(أ) نصيب العمالة بالأجر والمرتب.
(ب) بيانات عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٥ تشمل الجزء الشرقي.
(ج) ١٩٨٤.
(د) ١٩٨٩.

١٦٩ - وتتيح العمالة لبعض الوقت والعمالة المؤقتة للشركات مرونة أكبر في تخصيص وقت العمل والحد من التكاليف المتصلة بالعمال. وكان هناك عدد من المقترحات لزيادة الطابع الرسمي لهذه الممارسات، من أجل تقاسم ساعات العمل والحد من البطالة[١٣٠]. وقد اتفق في ألمانيا على ساعات عمل أقصر وبعض التقاسم في الوظائف في المفاوضات بين العمال والإدارة التي بدأت في عام ١٩٨٥، وطبقت ذلك صراحة بعض الشركات، أبرزها فولكس واغن في عام ١٩٩٤. وفي الفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ صاحبت التخفيضات في ساعات العمل الموحدة في الصناعة التحويلية زيادة ضئيلة في العمالة والإيراد في الساعة، مما أدى إلى ثبات الإيرادات الشهرية[١٣١]. وهنالك أيضا بعض الأدلة على أن انخفاض ساعات العمل قد صاحبه انخفاض في الناتج. ومن بين المسائل المتعلقة بتقاسم الوقت هي ما يترتب عليه من أثر في استغلال القدرة، وفي الطلب على الاستثمار. وإلى الحد الذي يمكن أن تؤدي فيه ساعات العمل الأقصر إلى انخفاض في استغلال القدرة، يمكن أن يسفر تقاسم العمل عن ارتفاع التكاليف الرأسمالية وانخفاض الناتج[١٣٢]. وفي الوقت نفسه، فإن نجاح أي مخطط لتقاسم العمل قد يعتمد على درجة التوسع في الاقتصاد ككل.

١٧٠ - ولا يعتبر العمال المثبطة عزائمهم - وهم الذين لا يعملون ولا يسعون للعمل - جزءا من القوة العاملة، ولذا لا يجري حسابهم سواء كعاملين أو عاطلين. بيد أن الكثيرين من هؤلاء العمال قد انقطعوا عن البحث عن وظيفة لأن الاحتمالات ضئيلة للغاية أمامهم؛ وقد يعودون للانضمام للقوة العاملة عندما تكون فرص العمل أمامهم أفضل[١٣٣]. وبالطبع يشارك بعض العمال في الاقتصاد غير الرسمي، ويحصلون على إيراد "خارج السجلات"، في الوقت الذي يسجلون فيه أنفسهم بوصفهم عاطلين أو خارج القوة العاملة. وقد يتوافر في البعض شروط الحصول على مستحقات التقاعد أو غيرها من مستحقات شبكة الأمان؛ وقد عرضت بعض الشركات بالفعل مستحقات للتقاعد المبكر كعنصر من عناصر تخفيض الحجم. وغالبا ما تجعل تغيرات القوة العاملة المقيسة القصيرة الأجل الناجمة عن خروج العمال المثبطين ودخولهم، من الصعب تفسير المغزى الاقتصادي لبيانات معدل البطالة الشهرية أو الربع سنوية.

١٧١ - وقد حاولت البحوث التي تجري في وزارة العمل الأمريكية التعرف على حجم آثار العمالة غير الطوعية والعمالة لبعض الوقت والعمال المثبطة عزائمهم[١٣٤]. وفي ٩ اقتصادات متقدمة النمو تزيد معدلات الاستغلال الناقص عن معدلات البطالة، وفي البعض منها، خصوصا إيطاليا واليابان والسويد، تتسع الفروق إلى حد كبير (الجدول ٧-٢٠). أيضا تقل الفروق عند مقارنة معدلات الاستغلال الناقص بين البلدان - فالفجوة بين اقتصادات أوروبا الغربية وغيرها من الاقتصادات لا تكون كبيرة بنفس القدر الذي تكون عليه عند استخدام معدل البطالة كمعيار للمقارنة.

الجدول ٧-٢٠

مؤشرات بديلة للبطالة لبلدان مختارة متقدمة النمو، ١٩٨٣-١٩٩٣

(معدلات متوسطة للسنوات المتاحة)

البلد	السنوات	البطالة[أ]	البطالة ١[ب]	البطالة ٢[ج]	البطالة ٣[د]
استراليا	١٩٩٣-١٩٨٣	٨,٦	١١,٢	١٢,٤	٥,٣
ألمانيا[و]	١٩٩٣-١٩٨٥	٦,٢	٦,٦	غير متاحة	٥,٠
إيطاليا	١٩٩٣-١٩٨٦	٨,٠	١٠,٢	١٥,٩	٧,٣
السويد	١٩٩٣-١٩٨٧	٣,٦	٦,٧	٧,٥	١,٧
فرنسا	١٩٩٣-١٩٨٣	١٠,٠	١٢,٣	١٢,٧[هـ]	٨,١
كندا	١٩٩٣-١٩٨٣	٩,٨	١٢,٣	١٣,٠	٤,٦
المملكة المتحدة	١٩٩٣-١٩٨٣	٩,٩	١١,٧	١٢,٣	٧,٥
هولندا[ز]	١٩٨٥،١٩٨٣				
	١٩٩١-١٩٨٧	٩,٤	١١,٧	١٢,٤	٧,٦
الولايات المتحدة	١٩٩٣-١٩٨٣	٦,٨	٩,٢	١٠,١	٢,٢
اليابان	١٩٩٣-١٩٨٤	٢,٤	٣,٣	٧,٣	١,٢
التشتت[ح]		٠,٣٦	٠,٣٢	٠,٢٤	٠,٥٢

المصدر: Constance Sorrentino, "International unemployment indicators, 1983-93, "Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (August 1995), table 2.

الحواشي: غير متاحة

(أ) التعريف المتفق عليه للبطالة.

(ب) العاطلون عن العمل زائدا نصف عدد الباحثين عن عمل بدوام جزئي ونصف عدد الأشخاص العاملين بدوام جزئي لأسباب اقتصادية مضافا الى صورة الكسر، ومطروحا من المخرج نصف عدد العاملين بدوام جزئي.

(ج) البطالة ١ زائدا العاملين المشبطين مضافا الى الصورة والمخرج.

(د) البطالة المديدة - العاطلون عن العمل لمدة ١٢ أسبوعا أو أكثر.

(هـ) ١٩٩٣-١٩٨٩.

(و) تشمل ألمانيا الشرقية بعد عام ١٩٩١.

(ز) ١٩٨٣ و ١٩٨٤ و ١٩٨٥ و ١٩٨٧-١٩٩١.

(ح) التشتت هو الانحراف المعياري مقسوما على متوسط الانحراف.

٤ - البطالة واللامساواة وهيكل أسواق العمل

١٧٢ - خلال العقدين اللذين انقضيا منذ الصدمة النفطية الأولى في مطلع السبعينات، شهدت معظم الاقتصادات المتقدمة النمو ارتفاعا في البطالة وتباطؤا في نمو الإنتاجية، وتباطؤ نمو الأجور الحقيقية أو ركودها واستقرار الفجوات بين الأجور أو اتساعها. واعتبرت هذه النتائج غير كافية عموما، وخاصة عند مقارنتها بالنتائج المحققة قبل صدمة الأسعار النفطية عام ١٩٧٣. وقد طرحت عدة فرضيات لتفسير هذه الاختلافات. وأكثر ما نوقش منها على نطاق واسع كان فرضيات العولمة والتغير التقني المنحاز للمهارات وافتقار مؤسسات أسواق العمل للمرونة.

١٧٣ - وجاء تفسير العولمة بعدما أدى انخفاض تكاليف النقل والاتصالات وتقليص الحواجز الوطنية في وجه حركة المنتجات النهائية والمدخلات الإنتاجية والتمويل الى حفز النشاط الاقتصادي الدولي. وقد حققت التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر على السواء نموا سريعا في السنوات الأخيرة، سبق أحيانا نمو إجمالي الناتج القومي[١٣٥]. وأدى اتساع دور منتجي البلدان النامية في الأسواق العالمية، وبخاصة في مجال الصناعة التحويلية، الى إثارة مناقشة عما إذا كانت المنافسة الدولية المكثفة قد قوضت دور الصناعات التحويلية القائم على ارتفاع الأجور وارتفاع معدلات العمالة في الاقتصادات المتقدمة النمو.

١٧٤ - وأجريت دراسات تجريبية متعددة، ولكنها لم تحقق توافقا في الآراء[١٣٦]. وإحدى المشاكل التي تعاني منها حجة العولمة هي أن التجارة لا تزال صغيرة بالنسبة الى الناتج المحلي الإجمالي في معظم الاقتصادات المتقدمة النمو. وبالفعل، فإن أسرع الأنشطة نموا في البلدان المتقدمة النمو هي الخدمات، التي لا يمكن المتاجرة بكثير منها عموما. وعلاوة على ذلك، فإن معظم تدفقات التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر يجري بين الاقتصادات المتقدمة النمو. وإعادة هيكلة صناعات السيارات في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية ناجمة عموما عن اشتداد حدة المنافسة مع الشركات اليابانية عن طريق التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، لا عن المنافسة من منتجي البلدان النامية المنخفضة الأجور. ومع ذلك، فإن عددا من منتجي البلدان النامية تمكّن من اختراق أسواق البلدان المتقدمة النمو، بينما تقوم شركات عبر وطنية من الاقتصادات المتقدمة النمو في الوقت نفسه على ما يبدو ببذل جهود أكبر لدمج وترشيد عملياتها على النطاق الإقليمي والعالمي[١٣٧].

١٧٥ - إن التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر هما نشاطان تتدفق منهما المنافع في الاتجاهين معا. فالاستثمار الأجنبي المباشر مثلا، كثيرا ما ينشط التجارة، إذ أن إنشاء مرافق إنتاج في البلدان المضيفة يمكن أن يؤدي الى زيادة في الصادرات الى ذلك البلد، فضلا عن زيادة في الواردات الناجمة مباشرة عن الانتاج خارج حدود هذا البلد. وليس ثمة سبب يدعو بالضرورة لأن يكون عدد الوظائف التي ضاعت نتيجة ازدياد الواردات أكبر من عدد الوظائف التي تحققت نتيجة ازدياد الصادرات. فالمشكلة هي أن كفتي المكاسب والخسائر في عدد الوظائف لن تكونا متعادلتين؛ وستقع على الأغلب في شركات مختلفة، وربما في صناعات وقطاعات وأقاليم مختلفة، وقد تقع بين فئات مهنية مختلفة. لذا فإن العولمة، أسوة بجميع أنماط التغير الاقتصادي، قد تسبب اختلالات مهمة، حتى ولو كان مجمل تأثيراتها صغيرا.

١٧٦ - وأدى نمو التجارة وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتدفقات المالية الى زيادة الصعوبة التي تواجهها الحكومات في تحقيق الأهداف المرجوة من سياساتها، وربما ساهمت العولمة أيضا في ازدياد

البطالة الى الحد الذي جعل هذا الهدف يعاني بالنسبة الى أهداف أخرى. إضافة الى ذلك، ازدادت هجرة اليد العاملة في بعض البلدان بسبب العولمة. وبالفعل اعتبرت الهجرة الى الداخل أحد أسباب ارتفاع البطالة؛ غير أن البحوث المتاحة لم تؤكد وجود دور كبير لليد العاملة المهاجرة الى الداخل في ارتفاع البطالة أو النتائج المتمثلة في انخفاض الأجور. وعلى العموم، فإن حركة اليد العاملة لا تزال أقل من حركة البضائع والخدمات ورأس المال الحقيقي والمالي.

١٧٧ - والتفسير الثاني لضعف أداء أسواق العمل في البلدان المتقدمة النمو يركز على التكنولوجيا، سيما وأن الابتكارات التكنولوجية الأخيرة أسبغت قيمة خاصة على المهارات وحولت الطلب بعيدا عن اليد العاملة الأقل مهارة. وأدى التغير التقني المتحيز للمهارات الى حدوث تنافر بين مواصفات اليد العاملة المطلوبة في الأسواق، والمواصفات المتاحة المعروضة فيها. ولم تتوصل البحوث التجريبية الى نتيجة قاطعة بشأن أهمية التكنولوجيا في تحديد النتائج التي انبثقت مؤخرا عن سوق العمل. وقد ازدادت الفوارق بين أجور العمال المهرة والعمال غير المهرة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة، وثمة دليل على أن الحوسبة قد ترافقت بارتفاع الأجور ومتطلبات المهارة[١٣٨]. ولكن كان من الصعب الحصول على مقاييس للتكنولوجيا الحديثة يمكن ربطها بالنتائج المشاهدة. ففي الولايات المتحدة، بدأ ارتفاع البطالة، وركود الأجور الحقيقية وعلاوات المهارة في هيكل الأجور بالظهور في السبعينات، في حين أن انتشار الحواسيب والتكنولوجيات المتصلة بالحواسيب في المكاتب والمصانع يعود الى الثمانينات. وعلاوة على ذلك، كشفت دراسات أجرتها شركات وصناعات عن وجود دليل يربط بين زيادة استعمال التكنولوجيات الحديثة، ولا سيما تكنولوجيات المعلومات، ومتطلبات العمل التي تتسم بالاقتصاد في استخدام اليد العاملة وزيادة المهارة ومع ذلك فإن الأدلة تشير الى أنه لم تطرأ سوى تغييرات ضئيلة أو لم تطرأ أي تغييرات على متطلبات العمل المرتبطة بالتكنولوجيات الحديثة[١٣٩]. وقد تؤدي التكنولوجيا، كما العولمة، الى الاستغناء عن اليد العاملة في بعض الحالات؛ غير أن الابتكارات التكنولوجية تميل أيضا الى تقليص التكاليف وتنشيط الطلب، مما يؤدي الى زيادة المردود والعمالة[١٤٠].

١٧٨ - وربما كان الأهم من ذلك أن العولمة والتغير التقني مترابطان. وبالفعل فإن التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وسيلتان رئيسيتان لانتشار التكنولوجيا، بينما تقدم المنافسة الشديدة حافزا قويا للشركات لكي تستعمل تكنولوجيات جديدة. وبالإضافة الى ذلك، فإن بعض التغييرات على مستوى الشركة (كالتغييرات المذكورة أعلاه كمكونات للإنتاج المنخفض الكلفة) هي ابتكارات تنظيمية بالدرجة الأولى وليست ابتكارات تكنولوجية. ويزيد هذا الترابط من صعوبة الفصل بين السبب والنتيجة.

١٧٩ - وقد يؤدي ما يطرأ من تغييرات على العلاقات الاقتصادية الدولية وعلى تكنولوجيا الانتاج وتنظيمه الى الاستغناء عن اليد العاملة في الأجل القصير ولكنه يؤدي الى زيادتها بمرور الوقت، عندما تتكيف الاقتصادات مع الأوضاع الجديدة (انظر المربع ٧-٥). وبالفعل فإن التقدم التقني قد تحقق على امتداد عدة قرون دون أن يرافقه زيادة في البطالة في الأجل الطويل، بينما ارتبط نمو التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر فيما مضى بالنمو الاقتصادي. ويكمن التحدي في إيجاد حلول لما للتغير من جوانب مخلة بالاستقرار مما يسمح أيضا بترسيخ جوانب تعزيز النمو والإفادة من اليد العاملة.

المربع ٧ - ٥

التغير التقني واليد العاملة في الولايات المتحدة

كثيرا ما أدى التغير التقني، ولا سيما التغير التقني السريع، الى إزاحة واسعة النطاق في أسواق العمل. فالتغير التقني الحالي ينطوي على المعرفة ويبدو مرتبطا باتساع نطاق توزيع الأجور وزيادة البطالة في صفوف العمال الأقل مهارة في عدد من الاقتصادات المتقدمة النمو.

وقد حدثت في الماضي اختلالات مشابهة في أسواق العمل. فمن النصف الأخير للقرن التاسع عشر وحتى مطلع القرن العشرين، كان التغير التقني في الولايات المتحدة يسير لصالح رأس المال المادي، والموارد الطبيعية واليد العاملة غير الماهرة على حساب اليد العاملة الماهرة. وقد تجسدت هذه التغييرات في نظام الانتاج بالجملة، الذي حل محل الانتاج القائم على الصناعات الحرفية والذي كان يستمد قوته العاملة من هجرة واسعة النطاق وانخفاض في طلب القطاع الزراعي على اليد العاملة.

وبحلول العقدين الأوليين من القرن العشرين، بدأت التغييرات التي طرأت على التصنيع بزيادة الاحتياجات الى المهارات. فعلى سبيل المثال: كانت الصناعات التحويلية تحتاج الى مهارات في مجال بناء الآلات وصيانتها، كما ازدادت الحاجة الى المهارات الإدارية مع نمو الشركات. كما أدى التوسع في الكهربة وما طرأ من تطورات في مجال صناعة المواد الكيميائية والنفط إلى نشوء حاجة الى معدات جديدة وكان الباعث على قيام صناعات جديدة، كصناعة الأدوات المنزلية. وظهرت الفوارق بين الأجور، ومن ثم أصبح ممكنا تحديد نمو علاوات المهارات في هيكل الأجور. أحد الردود كان انتشار التعليم الجماهيري وتجديد المناهج الدراسية؛ وبمرور الوقت، أصبح عرض المهارات مواكبا للطلب عليها، وتمت السيطرة على الفجوات القائمة في هيكل الأجور[أ]. وفي هذه الفترة ظهر التكامل بين استثمار رأس المال ومهارات العمال، ليحل محل التكامل الذي كان يسود بين رأس المال واليد العاملة غير الماهرة[ب].

ويعود عهد التوكيد الحالي على المهارات المنطوية على غزارة المعارف الى الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية[ج]. فقد أطلق المجهود الحربي فترة من التغير التقني القائم على العلوم، والذي كان يجسده الحاسوب والطائرة النفاثة، وكلاهما من نتاج البحث والتطوير زمن الحرب. وكما جرى في فترات مبكرة، تطورت صناعات جديدة، وتوسعت بعض الصناعات الأقدم منها، وكثيرا ما كان يجري هذا في سياق سياسات حكومية مواتية. فلأكثر من عقدين من الزمن أدت الأوضاع الاقتصادية الإجمالية الى تشجيع نمو الطلب نموا غير تضخمي نسبيا وإلى عدد قليل من الاختلالات الخطيرة في

أسواق العمل. وبالإضافة الى ذلك، ورغم بروز التكنولوجيا المحوسبة بعد الحرب، فإنها لم تنتشر على نطاق واسع في المصانع والمكاتب حتى السبعينات والثمانينات. وشوهد ارتفاع مستويات البطالة وتدني توزيع الأجور لأول مرة في مطلع السبعينات، قبل انتشار الحاسوب.

ورغم ما طرأ من زيادة واضحة على علاوات الأجور لصالح العمال المهرة، وأصبحت البطالة وانخفاض الدخل في أوساط العمال الأقل مهارة مشكلة أكثر جدية في الولايات المتحدة، فإن المسألة التي لا تزال مثار جدل هي مدى ارتباط كل هذا بالتغير التقني بحد ذاته، وما مقدار الارتباط بضعف البيئة الاقتصادية الكلية، وبفقدان العمال لما كانوا يتمتعون به من حماية أساسية وبنمو التجارة الدولية.

ولم تكن السياسات الحكومية فعالة إلا بقدر متواضع في تخفيض البطالة في صفوف العمال الأقل مهارة، وظلت فجوات الدخل واسعة. وتوحي آخر الأدلة التي تفيد بأن علاوة أجور العمال المهرة لم تعد تزداد بأن ارتفاع عدد المنتسبين الى الجامعات أخذ يزيد من عرض العمال المهرة، وهذه عملية مشابهة لتلك العملية التي كانت سائدة قبل الحرب العالمية الثانية[د]. وهذا النوع من عمليات التكيف يستغرق وقتا طويلا، وهي غير متاحة للجميع.

ويمكن لوجود صناعات دينامية من الناحية التكنولوجية، وتطعيم الصناعات القديمة بتكنولوجيات وأساليب تنظيمية حديثة أن يولّدا فرصا كبيرة للعمالة، ولتطبيق المهارات وزيادة الدخل. ولكن العمال الذين تتحسن أوضاع عملهم هم من جيل جديد ومختلفون غالبا، عن أولئك العمال الذين تعاني أوضاع عملهم بسبب تغير مقتضيات العمل وإعادة هيكلة الشركات والصناعات.

ولعل إحدى الطرق للنظر الى المسألة هي إدراك أن التغير التكنولوجي يسبب بالفعل إزاحات كبيرة في أسواق العمل ويمكن أن يكون سببا للبطالة واللامساواة، بيد أنه يمكن تقليل حدة هذه المشاكل بالقدر الذي يمكن فيه لنمو الطلب أن يعزز فرص العمالة، إذا أمكن توفير بعض الحماية للعمال دون تقييد حركتهم وإذا تمكنت الصناعات المحلية من التنافس بفعالية في الأسواق الدولية.

(أ) Claudia Golden and Lawrence Katz, "Technology, skill and the wage structure: insights from the past," American Economic Review vol. 86. No. 2 (May 1996), pp. 252-257.

(ب) Gavin Wright, "The origins of American industrial success, 1879-1940," American Economic Review, vol. 80, No. 4 (September 1990), pp.651-668.

(ج) David C. Mowery and Nathan Rosenberg, Technology and the Pursuit of Economic Growth, (Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1989).

(د) Michael M. Phillips, "Wage gap based on education levels off," Wall Street Journal, (22 July 1996).

١٨٠ - والصعوبة الأخرى التي تواجه لدى تطبيق تفسيري العولمة والتغير التقني هي أن حصائل أسواق العمل كانت تتباين تباينا كبيرا بين الاقتصادات المتقدمة النمو. إذ أن هناك اختلافات كبيرة فيما حققته البلدان من نجاحات نسبية في مكافحة البطالة. وبالمثل، ففي حين أن عددا من الاقتصادات أبدى قدرا كبيرا من اللامساواة، فقد شهد بعض البلدان اتساعا في الفجوات بين الأجور الى حد فاق ما شهدته بلدان أخرى. ورغم ما هناك من اختلافات في الاعتماد على الارتباطات الدولية وفي سرعة إدخال التكنولوجيات الجديدة الى مختلف الاقتصادات، فإن هذه الاختلافات ليست من الكبر الى حد يكفي لتفسير الاختلافات عبر الوطنية فيما يترتب من نتائج في أسواق العمل. ولهذا السبب، فقد عزيت الاختلافات المشاهدة في مختلف البلدان الى الاختلافات الموجودة في مؤسسات أسواق العمل[١٤١].

١٨١ - ومن الحجج الشائعة أن ازدياد اللامساواة إنما هو مرآة لانخفاض البطالة: فالبلدان التي تسمح بزيادة تحرير الأسواق تولد عددا أكبر من الوظائف المنخفضة الأجر، في حين أن البلدان التي توفر حماية عالية من شبكات الأمان الاجتماعي تولد إيرادات أعلى في أسفل سلم توزيع الأجور ولكنها توفر عددا أقل من الوظائف. والبلدان التي تحركت في اتجاه زيادة انفتاح أسواق العمل مع تقليص شبكات الأمان الاجتماعي الشاملة صادفت نجاحا أكبر في تخفيض مستوى البطالة، ولكنها صادفت نجاحا أقل في الحفاظ على نمو الأجور والمرتبات، كما شهدت تدهورا أكبر في توزيعها للأجور. وبالمقابل، شهدت البلدان التي لديها شبكات أمان أكثر شمولا وأسواق عمل أقل مرونة ارتفاعا في معدلات البطالة وانخفاضا في اللامساواة[١٤٢].

١٨٢ - وأدت هذه الاختلافات في النتائج وهياكل الأسواق الى إثارة مناقشات واسعة في السنوات الأخيرة، على الصعيدين الوطني والحكومي الدولي، بشأن الدور الذي يضطلع به هيكل سوق العمل في تحديد العمالة والبطالة والأجور[١٤٣]. وعقدت المقارنات الرئيسية بين الولايات المتحدة وأوروبا الغربية.

١٨٣ - وقامت الولايات المتحدة بزيادة مرونة سوقي العمل والمنتجات لديها من خلال الإجراءات الحكومية التي تستهدف تحرير الصناعات من القيود والحد من نطاق شبكة الأمان الاجتماعي - التي كانت ضعيفة أصلا بالمقارنة مع الاقتصادات الأخرى المتقدمة النمو. وانخفضت نسبة القوة العاملة التي تحميها النقابات بسبب الإجراءات الحكومية وما طرأ من تغييرات على النشاط الاقتصادي على السواء وحققت الولايات المتحدة بطالة منخفضة نسبيا في التسعينات. وازدادت أيضا العمالة المنخفضة الأجر ازديادا سريعا. إلا أن توزيع الأجور في الولايات المتحدة آخذ بالتردي.

١٨٤ - وبالمقابل، فإن لدى عدد من البلدان الأوروبية أنظمة واسعة النطاق لتنظيم أسواق العمل والمنتجات كما لديها نقابات قوية وشبكات أمان اجتماعي قوية وشاملة، مقترنة بارتفاع معدلات البطالة واستقرار أكبر في توزيع الأجور. وتشكل فرنسا وألمانيا مثالين للبلدان التي تسعى لجعل أسواق العمل فيها أكثر مرونة كإحدى وسائل محاربة الارتفاع المزمن في معدلات البطالة غير الطوعية.

١٨٥ - غير أن الإجراءات الحكومية لإزالة العوائق الهيكلية في أسواق العمل قد لا تستطيع أن تجد حلا كاملا للنتائج الأكثر مدعاة للقلق لأسواق العمل. فبعض المعوقات، كقوانين الحد الأدنى للأجور، قد يكون لها تأثيرات أقل مما كان يعتقد في السابق[١٤٤]. وبعض المسائل الهيكلية، من قبيل الجوانب الإعلامية غير المتماثلة، قد تستدعي من الحكومات المشاركة بدرجة أكبر في التأثير في طريقة عمل الأسواق. وعلاوة على ذلك، تدل الخبرات الأخيرة للاقتصادات المتقدمة النمو على وجود صورة أكثر تعقيدا من تلك الصورة التي تتشكل نتيجة التركيز على الاختلافات في هيكل سوق العمل. فالمملكة المتحدة، على سبيل المثال، تحركت باتجاه مرونة أسواق العمل وتخفيض شبكات الأمان، ومع ذلك فإنها تعاني من ارتفاع معدلات البطالة واتساع الفجوة في توزيع الدخل على السواء[١٤٥].

١٨٦ - ولم تحسم بعد قضية العلاقة بين العوائق الهيكلية وأوضاع الاقتصاد الكلي. فالأوضاع التضخمية وارتفاع عجز الميزانيات خلال السبعينات والثمانينات دفعت بحكومات البلدان المتقدمة النمو الى توخي قدر أكبر من الحذر في تطبيق الحوافز النقدية والمالية. ولكن هذه الفترات ذاتها التي اتسمت بتوسع كلي، كفترة منتصف الثمانينات الى نهايتها في أوروبا وأمريكا الشمالية، ومطلع التسعينات الى منتصفها في الولايات المتحدة، هي التي شهدت أكبر المكاسب في المعركة التي دارت لمكافحة البطالة. وكما سنوضح في الجزء التالي، فإن المزيج الملائم من سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات الاقتصاد الجزئي التي تؤثر في هيكل سوق العمل هو مسألة جديرة باهتمام بالغ.

٥ - مسائل السياسة العامة

١٨٧ - اتخذ الكثير من المبادرات المتصلة بالسياسة العامة في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو، بل ومع استمرار مشاكل البطالة غير الطوعية كانت تلك المبادرات موضع مزيد من التفحص. ويمكن مناقشة السياسات العامة تحت ثلاثة عناوين، هي: السياسات الرامية أساسا إلى حفز الطلب في سوق العمل، والسياسات المعنية إلى حد كبير بالعرض، وتلك التي يقصد بها تحسين كيفية أداء أسواق العمل.

١٨٨ - وتشمل السياسة المتصلة بالطلب كلا من السياسات العالية الكلية الرامية إلى حفز الطلب في الاقتصاد ككل، والإجراءات التي تضطلع بها الحكومات لزيادة استخدام الأيدي العاملة لأغراض محددة أو في قطاعات محددة. وهدفت بعض السياسات أيضا إلى حفز الطلب في بعض المناطق داخل البلدان.

١٨٩ - وفيما قبل السبعينات، كان حفز الطلب الكلي يشغل مكان الصدارة في سياسات سوق العمل بكثير من الاقتصادات المتقدمة النمو. ومنذ ذلك الحين تغير دور السياسات الكلية، إذ دفعت حالات العجز الشديد في الميزانية، التي ترجع بداياتها إلى السبعينات والثمانينات، بلدانا كثيرة إلى خفض درجة الحفز المالي. وكان هذا هو الحال في اليابان والولايات المتحدة، من بين الاقتصادات الكبرى، بينما أدخل عدد من الاقتصادات الأوروبية الغربية مزيدا من القيود المالية، استجابة، من بعض الوجوه، للأهداف الميزانوية المنصوص عليها في اتفاقية ماستريخت. وبالمثل، أدت الضغوط التضخمية في كثير من البلدان إلى مزيد

من القيود المالية. وأخيرا، فقد قيدت الصلات الدولية، المنطوية على التجارة والتدفقات المالية وتدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي، قدرة البلدان في بعض الحالات على اعتماد سياسات أكثر توسعية. وفي أوروبا الغربية، دفع الدور المركزي الذي قام به المارك الألماني في أسواق صرف العملات الأجنبية البلدان نحو المزيد من القيود أملا في حماية عملاتها.

١٩٠ - ومكافحة التضخم لها علاقة مباشرة بالعمالة، إذ يعتقد البعض أن البطالة ضرورية لمنع تسارع التضخم؛ وقد ركزت مناقشات السياسة العامة على معدل البطالة المطلوب. ووجود معدل مرتفع نوعا ما من البطالة (بالمعايير التاريخية) بما يتمشى مع ثبات التضخم، أو معدل بطالة التضخم غير المتسارع، يحظى بالقبول على نطاق واسع، بينما يجادل البعض بأنه ينبغي خفض معدل التضخم، ربما إلى الصفر، وليس مجرد الإبقاء عليه كما هو.

١٩١ - وفي الآونة الأخيرة، أصبح المستوى المرتفع لمعدل بطالة التضخم غير المتسارع موضع شك (انظر الإطار ٧-٦). فمعدلات التضخم بالولايات المتحدة أقل من ٣ في المائة في السنة، وهي أدنى المعدلات خلال العقود الثلاثة الماضية. أما في اليابان، فثمة قلق أبلغ بشأن إمكانية انتشار الضغوط الانكماشية، وليس بشأن التضخم المتسارع. غير أن ارتفاع معدل بطالة التضخم غير المتسارع في كثير من البلدان بات مدعاة للقلق بأوروبا الغربية؛ لأن مستوى البطالة المتمشي مع التضخم الثابت ينطوي على تكلفة عالية تتحملها القوى العاملة.

المربع ٧ - ٦

البطالة والتضخم: معدل بطالة التضخم غير المتسارع

إن وجود مقايضة بين البطالة والتضخم عنصر أساسي في صوغ سياسة الاقتصاد الكلي بالاقتصادات المتقدمة النمو. وقد توصل أ. و. فيليبس في عام ١٩٥٨، بناء على دراسة لبيانات من المملكة المتحدة، إلى صياغة لمقايضة عملية بين البطالة وتغيرات الأجور الإسمية، سرعان ما أطلق عليها "منحنى فيليبس"[أ]. وكان من المعتقد على نطاق واسع خلال الخمسينات والستينات أن من الممكن تحقيق معدلات بطالة كلية تنخفض إلى ٣ أو ٤ في المائة (حسب تعاريف الولايات المتحدة؛ وأقل من ذلك في بعض البلدان) دون تضخم. فإذا ظهرت ضغوط تضخمية، فإن معدل البطالة الأعلى من شأنه إعادة الاستقرار للأسعار، بما يحرك الاقتصاد في واقع الأمر وفق منحنى فيليبس الذي يختص به. وفي أواخر الستينات، عندما أصبحت الضغوط التضخمية ظاهرة للعيان بعدد من الاقتصادات، أعاد ميلتون فريدمان وإدموند فيليبس صوغ تحليل المقايضة[ب]. وجادلا بأنه متى بدأ التضخم ترسخت توقعات التضخم الآجل وتغيرت، بفعل، سلوكيات الناس السوقية نقطة "ثبات" التضخم. وكان المعتقد أن منحنى فيليبس المضاف إليه التوقعات غير ثابت في الأجل القصير، وأنه، من ثم، دليل سيء للسياسات العامة، يؤدي إلى التضخم المتسارع إذا صيغت السياسة بحيث تحقق معدلا للبطالة أدنى من اللازم. ونشأت عن هذه النظرية الفكرة القائلة بأنه سوف يوجد في وقت معين باقتصاد من الاقتصادات معدل بطالة يتمشى مع معدل ثابت للتضخم، أي مع تضخم غير متسارع. وأطلق على هذه الفكرة معدل بطالة التضخم غير المتسارع[ج].

ولا يمكن بصورة مباشرة ملاحظة ذلك المعدل وقد كرس قدر كبير من الاهتمام لتحديد المكان المحتمل لوجوده، استنادا إلى بيانات البطالة والتضخم السابقة. ويمكن بمرور الزمن أن يتغير ذلك المعدل باقتصاد معين، ليس لمجرد التحول في التوقعات، وإنما، أيضا، لأن تكوين القوى العاملة يتغير، والطلب على مهارات العمل المختلفة يتحرك بمعدلات متباينة، والعمال المحبطون يلتحقون بقوة العمل ويتركونها. وقد قدر معدل بطالة التضخم غير المتسارع بنحو ٦ في المائة في الولايات المتحدة في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤. وحدد أحد التقديرات ذلك المعدل بـ ٦,٢٥ في المائة في منتصف ١٩٩٣، محذرا من أن الضغوط التضخمية ستبدو للعيان مع اقتراب معدل البطالة الفعلي من ذلك المستوى[د].

وقد ألقت البحوث والخبرات الأخيرة بعضا من الشك على الأهمية المولاة لمعدل بطالة التضخم غير المتسارع. فقد هبط معدل البطالة بالولايات المتحدة، مثلا، دون ٦ في المائة - بالغا ٥,١ في المائة في صيف ١٩٩٦ - دون تسارع في التضخم. فهل أزيلت التوقعات التضخمية إلى حد كبير في ظل معدل تضخم منخفض ثابت؟ الواقع أن المعروف عن تكون التوقعات التضخمية أو ثباتها قليل نسبيا. وفي غياب التوقعات التضخمية يمكن تقليص منحنى فيليبس المضاف إليه التوقعات ليصبح مجرد منحنى فيليبس البسيط، بل وربما يكون بوسع واضعي السياسات أن يستهدفوا حتى معدل

بطالة أدنى من ذلك. فقد وجد الباحثون دوغلاس ستايغر، وجيمس ستوك، ومارك واطسون أن تقديرات معدل بطالة التضخم غير المتسارع للولايات المتحدة ذات مجال وثوق واسع، بمعنى أنه لا ينبغي الاعتماد على تقدير النقطة الواحدة(د). وفي عام ١٩٩٠، تراوح ذلك المعدل، عند مجال وثوق قدره ٩٥ في المائة، ما بين ٥,١ و ٧,٧ في المائة. وفي عهد أقرب، قال روبرت غوردون بأن ذلك المعدل يتباين ضمن نطاق أضيق(و). وحلل روبرت آيزنر بيانات التضخم والبطالة في الولايات المتحدة منذ ١٩٦٠ فوجد أن العلاقة بينهما غير تماثلية: فمعدلات البطالة أدنى مما كان يعتقد أنه معدل بطالة التضخم غير المتسارع لم تكن مقترنة بتسارع في التضخم، بينما كانت معدلات البطالة الأعلى من معدل بطالة التضخم غير المتسارع مقترنة بهبوط في التضخم(ز). كما وجد لورانس بول، في دراسة شاملة لعدة أقطار تناولت الاقتصادات المتقدمة النمو، أن الزيادات في معدل بطالة التضخم غير المتسارع لبلد من البلدان مرتبطة بما لديه من درجات تقييد السياسة النقدية وحجم فترات علاج التضخم وطولها(ح). وهذه النتيجة توحي بأن معدل بطالة التضخم غير المتسارع قد يكون نتيجة للتغيرات الحادثة في السياسة، لا مجرد سبب لها.

(أ) A. W. H. Phillips, "The relationship between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957", Economica, vol. 25 (1958), pp. 283-99.

(ب) Milton Friedman, "The role of monetary policy", American Economic Review, vol 58, no. 2 (May 1968), pp. 1-17; edmund phelps, "Phillips curves, expectations of inflation, and optimal unemployment over time", Economica, vol. 34 (August 1967), pp. 254-281.

(ج) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٤ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.94.II.C.1)، الصفحتان ١٦٠ - ١٦١ (من النص الانكليزي).

(د) Stuart Weiner, "New estimates of the natural rate of unemployment", Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review, vol. 78, no. 4 (1993), pp. 53-69.

(هـ) Douglas Staiger, James Stock and Mark Watson, "How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment?" National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 5477 (cambridge, Mass., March 1996).

(و) Robert J. Gordon, "The time-varying Nairu and its implications for economic policy" NBER Working Paper No. 5735 (Cambridge, Mass., August 1996).

(ز) Robert Eisner, "A New View of the NAIRU", Manuscript, Department of Economics, Northwestern University, (July 1996).

(ح) Laurence Ball, "Disinflation and the Nairu", NBER Working Paper No. 5520 (Cambridge, Mass., March 1996).

١٩٢ - وقد أثرت الضغوط المبذولة للحد من توسع الميزانيات الحكومية في البرامج التي تولد الوظائف بقطاعات أو مناطق معينة. كما أعيق الحفز المباشر للوظائف من جراء انتشار التحول على نطاق واسع إلى القطاع الخاص وإزالة القيود. فالمشاريع التي حولت إلى القطاع الخاص ولم تعد خاضعة للحماية التنظيمية تميل إلى خفض احتياجاتها من الأيدي العاملة. إلا أن المنشآت التي حررت من القيود التنظيمية وحولت إلى القطاع الخاص قد تصبح، من ناحية أخرى، أكثر تقدما من الوجهة التكنولوجية وأقدر على المنافسة دوليا، مما يؤدي إلى التوسع في الانتاج والعمالة بمرور الوقت. كما أن تخفيضات التكلفة والتحسينات التكنولوجية بالصناعات المحررة من القيود التنظيمية، التي من قبيل الاتصالات السلكية واللاسلكية، يمكن أن تحفز التوسع في القطاعات الأخرى. وحتى مع وجود مزايا للتحول إلى القطاع الخاص وإزالة القيود التنظيمية، يمكن التوسع في عدد من الأنشطة الحكومية مما قد تنتج عنه مزايا هامة، فضلا عن آثار إيجابية فيما يتعلق بالعمالة. وأحد هذه الأنشطة هو الاستثمار في الهياكل الأساسية المادية، ومنها أيضا الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم والرعاية الصحية.

١٩٣ - وبعض السياسات المتصلة بالطلب تستخدم نظام الأسعار لحفز تشغيل العمال. كما تسمح بعض البلدان التي بها قوانين للحد الأدنى للأجور بدفع أجور أقل من الحد الأدنى في بعض الحالات، للشباب على سبيل المثال. وعلاوة على ذلك، انخفضت في بعض البلدان القيمة الحقيقية للحد الأدنى من الأجور بمرور الزمن، وبالمقارنة بهيكل الأجور نتيجة للتضخم. ويمكن تفسير إحجام الحكومات عن اتخاذ أي إجراء فيما يتعلق بحماية الحد الأدنى للأجور من مثل هذا التآكل بأنه نوع من استجابات السياسة. بيد أنه لا يوجد ما يؤيد التصور الشائع الذي مؤداه أن وجود حد أدنى للأجور يسهم في البطالة. وتشير البحوث التي أجريت مؤخرا عن الولايات المتحدة وأوروبا الغربية إلى أن تأثير تغيرات الحد الأدنى للأجور على العمالة والبطالة ضئيل للغاية[١٤٦]. بل إن المشاكل التي نوقشت أعلاه فيما يتعلق بالبطالة بين الشباب تشير إلى أن التغييرات الحادثة في سياسات الحد الأدنى للأجور إما قل نصيبها من النجاح أو لم تحرز أي نجاح على الإطلاق في حفز العمالة في صفوف هذه الفئة.

١٩٤ - أما السياسات المتصلة بالعرض فهي التي تستهدف تحسين مهارات قوة العمل في إحدى الأمم وتؤثر على الحوافز التي تدفع الناس للعمل. وجميع البلدان المتقدمة النمو لديها نظم تعليم عام شاملة، كثيرا ما تتضمن إعانات يمكن استخدامها في النظم الخاصة. وتتفاوت درجة التغطية وإمكانية الالتحاق والتوازن بين التعليم العام والتعليم المهني - كما أن هناك تفاوتات فيما بين الأقطار في مجال التحصيل التعليمي. وقد تركز العديد من المناقشات المتصلة بالسياسات العامة في السنوات الأخيرة على الطريقة التي يمكن بها للتعليم والتدريب اجتياز المشكلة المتزايدة المتمثلة في تنافر المهارات.

١٩٥ - ومن القضايا المطروحة قضية التوازن بين جهود القطاع الخاص وجهود القطاع العام. فللشركات باليابان برامج تدريب داخلي واسعة النطاق؛ ويرجع هذا في جزء منه إلى نظام التشغيل مدى الحياة وانتشار التحالفات الثابتة إلى حد ما فيما بين الشركات مما يجعل تنقلات العمال داخلية. ولذا، فإن احتمال احتفاظ الشركات، أو حليفاتها، بمزايا التدريب الداخلي أكثر منه في الاقتصادات التي بها درجة أكبر من حراك

العمال فيما بين الشركات[١٤٧]. وثمة مزايا خارجية كبيرة لبرامج التدريب في الاقتصادات ذات النسبة العالية من حراك العمال. ولذلك، يبدو في مثل هذه الحالات أن للبرامج العامة دورا كبيرا.

١٩٦ - وتشير البحوث التي أجريت مؤخرا إلى أن برامج التدريب داخل الشركات تدر بالفعل مردودات كبيرة، للأفراد المتلقين للتدريب وللشركات التي توفره على حد سواء، حتى لو تعذر على الشركات أن تجني جميع المردودات المحتملة. وتشير الدراسات التي أجريت على برامج التدريب التي يوفرها أرباب العمل في محل العمل في استراليا، وهولندا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة إلى تحقيق زيادات في الإنتاجية على مستوى الشركة تتراوح بين ١١ و ٢٠ في المائة، وزيادات في أجر الفرد تتراوح بين ٣ و ١٦ في المائة[١٤٨]. وفي دراسة عن الولايات المتحدة، تبين أن التدريب الذي وفره أرباب العمل السابقون أدى إلى زيادة انتاجية العامل بنسبة ١٠ في المائة تقريبا وخفض حجم التدريب اللازم في الشركة الجديدة، مما يوفر الدليل على وجود مزايا خارجية[١٤٩]. وتشير مثل هذه النتائج إلى أن الدعم العام للتدريب على صعيد الشركة يدر مزايا كبيرة. ويعتقد البعض أن التدريب على صعيد الشركة قد يكون فعالا إذا ما توافرت للشركات المرونة اللازمة لتكييف التدريب بحيث يفي بمتطلبات المهارات السريعة التغير.

١٩٧ - وثمة فئة أخرى من السياسات المتصلة بالعرض، هي الفئة التي ترمي إلى إزالة أو تقليل مثبطات العمل: وهي، بصفة رئيسية، شبكات الأمان الاجتماعي المرتفعة الشاملة. وقد أدخل عدد من البلدان، على رأسها المملكة المتحدة والولايات المتحدة، تغييرات في السياسة العامة من أجل تقليل الاستحقاقات ومن أجل تضييق سبل الوصول إلى برامج شبكات الأمان أو من أجل تحقيق أي من الهدفين. ففي أواخر عام ١٩٩٦، وعلى سبيل المثال، غيرت حكومة الولايات المتحدة برنامجها للضمان الاجتماعي الذي دام لعقود، ويمول مركزيا وإن كان يدار لا مركزيا، في محاولة منها لتقليص قوائم الضمان الاجتماعي ودفع المزيد ممن يتلقون الضمان الاجتماعي إلى سوق العمل.

١٩٨ - ومثل هذه التغييرات جزء من محاولات أعم لإزالة أو تقليص كل من برامج حماية العمال، العامة منها والخاصة. وكانت بعض هذه التغييرات مثار جدال - فقد ووجهت التغييرات المقترحة في فرنسا عام ١٩٩٥ بقلاقل عمالية مكثفة. والأهم من ذلك، أنه ليس من الواضح ما إذا كان لإزالة المثبطات المتصلة بشبكات الأمان أو تقليصها تأثير قوي على العرض من الأيدي العاملة، فنتائج البحوث المتوافرة ليست قاطعة[١٥٠]. وعلى الصعيد الكلي، لا تزال ببعض البلدان التي اختارت أن تصلح شبكات الأمان معدلات بطالة عالية، مثلما هو الحال في المملكة المتحدة، أو تفاوت شديد في توزيع الأجور، مثلما هو الحال في الولايات المتحدة. ويتمثل التحدي في تصميم شبكات أمان فعالة اجتماعيا تقلل إلى أدنى حد من التدخل في سلوك العرض من الأيدي العاملة.

١٩٩ - ومن مبررات تقليل حماية شبكات الأمان أنها تعوق أداء الأسواق، ومن ثم تفسر طابع البطالة الهيكلي. كما تهدف بعض السياسات الأخرى إلى تحسين طريقة أداء أسواق العمل. وتوفر حكومات عديدة خدمات للتوجيه إلى الوظائف المناسبة، لأجل تحسين تدفق المعلومات. كما جُرّب تقديم المعونات

للمساعدة على الحراك الجغرافي وتنفيذ برامج إعادة التدريب لتحسين الحراك المهني والصناعي، إلا أن بلدانا عديدة، كالسويد، خفضت من تلك المعونات بسبب القيود المفروضة على النفقات الحكومية. ولا يمكن عزو جميع العوائق الحائلة دون تشغيل العمال إلى نواحي ضعف السياسات. ففي بعض الحالات، قد لا تستجيب الشركات إلى تفاوتات الأجور التي يحددها السوق، بل تفضل الاحتفاظ بـ "المطلعين" ذوي الأجور الأعلى على التوسع في استخدام "غير المطلعين" ذوي الأجور الأقل. ومثل هذه الشركات لا تقدر مجرد ما يتمتع به "المطلعون" من مهارات تتصل بالشركة تحديدا، بل تقدر أيضا الاستمرارية والثقة داخل المنظمة. وفي حين تنظر الشركة إلى هذا باعتباره سلوكا رشيدا، فإنه يخلق في أسواق العمل نوبات من عدم الاستمرارية يصعب التغلب عليها.

٢٠٠ - ومن الممكن بالتأكيد النظر إلى مختلف أدوات السياسة من حيث قابليتها للتواؤم. فمن الممكن أن تكون لسياسات حفز الاقتصاد الكلي ولسياسات الاقتصاد الجزئي الرامية إلى إزالة الحواجز الهيكلية في أسواق العمل وأسواق المنتجات فعالية مشتركة فيما يختص بحفز العمالة. والقضية في كلتا الحالتين هي المقايضات. فبالإضافة إلى حفز الطلب والعمالة، لا بد أيضا لسياسات الاقتصاد الكلي أن تهتم بالتضخم، والميزان الخارجي للبلد، والمدخرات، والاستثمار. ولا بد لسياسات الاقتصاد الجزئي أن تتناول، من جانب، رأس المال البشري وتهيئة الوظائف، وتتناول، من جانب آخر، الفقر وعدم المساواة. وعلى كل بلد أن يرسي أولوياته الخاصة عند الموازنة بين هذه الأهداف.

الحواشي

(١) ينبغي ألا يغيب عن الذهن أن قوة العمل لسنة ٢٠١٠ قد ولدت بالفعل. وقد قدر معدل الخصوبة الصيني الكلي (للمرأة الواحدة) خلال الفترة من ١٩٦٥ إلى ١٩٧٠ بـ ٥,٩٤ وخلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٥ بـ ١,٩٥. انظر: الاحتمالات العالمية للسكان، تنقيح ١٩٩٤. (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.XIII.16).

(٢) See International Labour Office, Bulletin of Labour Statistics, Nos. 1995-1, 1995-2 and 1995-3 (Geneva, International Labour Office, 1995).

(٣) انظر دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.II.C.1، الصفحات من ٢٦٣ إلى ٢٨٢ (من النص الانكليزي).

(٤) تعبر الحصة المرتفعة في أمريكا اللاتينية عن سهولة السفر اليومي ذهابا وإيابا. انظر D. Turnham, Employment and Development. A New Review of the Evidence (Paris, OECD, 1993).

(٥) غير أن هناك دلائل على أن حراك العمال جغرافيا قد يكون مقيدا في الزراعة التقليدية، ولا سيما في آسيا، حيث تؤدي العلاقات المتينة بين أفراد المجتمع دورا هاما في تشغيل الأجراء S. Hirashima and M. Muqtada, eds. Hired Labour and Rural Labour Markets in Asia (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٨٦).

(٦) A. Saith, "Reflections on South Asian Prospects in East Asian Perspective", Issues in Development, Discussion Paper No. 7 (Geneva, International Labour Office, 1995).

(٧) M. R. Rosenwzeig, "Labour markets in low income countries", in Handbook of Development Economics, vol. I, H. Chenery and T. N. Srinivasan, eds. (Amsterdam, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1988), pp. 714-762.

(٨) يكون معدل أجور العمال الدائمين عادة أقل من معدل أجور العمال الموسميين. مرجع سابق Hirashima and Muqtada.

(٩) A. de Janvry et al., "Rural labour in Latin America", International Labour Review, vol. 128, No. 6 (1989), pp. 701-730.

(١٠) للإطلاع على الاتجاهات الاقتصادية الأخيرة في البلدان النامية، انظر دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٦ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.II.C.1)، الصفحات ٣٧-٥٦.

(١١) See M. Muqtada and P. Basu, "Macroeconomic policies, growth and employment expansion: the experience of South Asia", (Paper prepared under the ILO/UNDP project "Economic policy and employment", Paper No. 8, July 1994; A. Singh, "Labour markets and structural adjustments: a global view" in Towards social adjustment: Labour market issues in structural adjustment, G. Standing and V. Tokman (eds.), (Geneva, International Labour Office, 1991).

(١٢) غطى ذلك التحليل الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٩٤؛ إلا أنه لم يشمل المقارنات المعقودة مع الفترات السابقة ولم يبحث إمكانية التغيرات في مرونة الوظائف في الفترات التي جرى تحليلها (International Labour Office, "Employment policies in a global context", International Labour Conference, 83rd Session (Geneva, International Labour Office, 1996)).

(١٣) World Population Monitoring 1993 (United Nations publication, Sales No.E.95.XIII.8); Pang Eng Fong, Regionalism and Labour Flows in Pacific Asia (Paris, OECD, 1993); and World Investment Report 1994 (United Nations publication, Sales No.E.94.II.A.14).

(١٤) World Bank, "India country economic memorandum. Recent economic developments: achievements and challenges", (World Bank report No. 14402-IN, Washington, D.C., World Bank, May 1995).

(١٥) حتى البلدان التي لديها هياكل إنتاجية منوعة تأثرت بالنفط، بسبب اعتمادها على المساعدة الإنمائية الرسمية التي تقدمها البلدان المصدرة للنفط.

(١٦) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، دراسة استقصائية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ١٩٩٥، موجز (E/ESCWA/ED/1996/REV.1، ٢٧ آذار/مارس ١٩٩٦). R. A. Shaban et al., "The challenge of unemployment in the Arab region", International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995)، الصفحات ٦٥ إلى ٨١ (من النص الإنكليزي).

(١٧) World Bank, "Will Arab workers prosper or be left out in the twenty-first century?" Regional perspectives on the World Development Report 1995 (Washington, D.C., World Bank, 1995).

(١٨) بلغ العجز في حساب المكسيك الجاري نحو ٨ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٩٤، بينما كان نحو ٣ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٨٩. ومن ناحية أخرى، كان لدى المكسيك قدر عظيم من السندات الحكومية القصيرة الأجل المرتبطة بالدولار التي اقترب موعد استحقاقها وكانت بحاجة إلى تغطية. أما الارجنتين، فكان لديها، في المقابل، فائض صغير في حسابها الجاري في عام ١٩٩٠، بيد أنه لم يستمر في الأعوام اللاحقة. وبحلول عام ١٩٩٤، بلغ العجز في حساب الأرجنتين الجاري نحو ٣,٥ في المائة من الناتج القومي الإجمالي.

(١٩) World Bank, "Cameroon. Diversity, growth, and poverty reduction", Report No. 13167-CM (Washington, D.C., World Bank, April 1995); J. P. Lachaud, The labour market in Africa (Geneva, International Labour Office, 1994) ودراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٦، مرجع سابق.

(٢٠) Fundacão Getúlio Vargas, Conjuntura Economica (vol. 50, No. 2, February 1996); Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Indicadores de Coyuntura (No.354, March 1996); N. B. Bernal, "The social consequences of economic restructuring in the Philippines", in "Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific", ESCAP Development Papers No. 15, (United Nations publication, Sales No. E.94.II.F.2, 1994), pp. 330-405; and Cameroon. Diversity ....

(٢١) تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.IV.2).

(٢٢) P. Stalker, The Work of Strangers: a Survey of International Labour Migration (International Labour Organization, Geneva, 1994).

(٢٣) الأمم المتحدة، المرأة في العالم، ١٩٩٥. اتجاهات وإحصائيات (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.XVII.2).

(٢٤) World Bank, Jobs, poverty and working conditions in South Asia (Washington, D.C. World Bank, 1995); C. Grootaert and R. Kanbur, "Child labour: an economic perspective", International Labour Review, vol. 134, No. 2 (1995), pp. 187-203.

(٢٥) A. Bequele and W. E. Myers, First things first in child labour: eliminating work detrimental to children (Geneva, International Labour Organization, 1995). See also A. B. Kruger, "Observations on international labour standards and trade", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 5632 (Cambridge, Mass., June 1996).

(٢٦) للاطلاع على برامج تحقيق التثبيت والتكيف الهيكلي في البلدان النامية، انظر، على سبيل المثال، تقرير الأمين العام عن "برامج تحقيق الاستقـــرار الاقتصادي فـــي البلدان النامية" (A/48/380)؛ "Dilemmas of macroeconomic adjustment: stabilization and adjustment in developing countries", supplement to the World Economic Survey, 1990-1991 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.92.II.C.2) ودراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٥ ...، الفصل الخامس.

(٢٧) B. Numberg, "Experience with civil service pay and employment reforms: an overview", in Rehabilitating Government: pay and employment reform in Africa, D. L. Lindauer and B. Numberg (eds.) (Washington, D.C., World Bank, 1994), pp. 119-159.

(٢٨) World Bank, L'ajustement en Afrique: réformes, résultats et chemin à parcourir (Washington, D.C., Oxford University Press/World Bank, 1994). A recent article in the Financial Times, however, put these figures at a higher magnitude: about 200 thousand (T. Hawkins, "Back in the intensive care ward", Financial Times Survey, 9 July 1996, p. II).

(٢٩) S. Chee and C. Lee, "Social costs of economic restructuring: the Malaysian case", Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific ...

(٣٠) World Bank, "Bolivia. Poverty, equity and income", Report No. 15272-BO (Washington, D.C., World Bank, February 1996).

(٣١) وفقا لبعض التقديرات، فإن خطة توسيع الخدمات العامة (EGS) تخفض البطالة الريفية في مهاراشتيا بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٣٥ في المائة. غير أن تكاليفها تستوعب ما بين ١٠ و ٢٤ في المائة من ميزانية الولاية. M. Lipton, "Successes in anti-poverty", Issues in Development, Discussion Paper No. 8, (Geneva International Labour Organization, 1996).

(٣٢) A. B. Deolalikar, "Special employment programmes and poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 13, No. 12 (1995), pp. 50-73, and M. Lipton, op. cit.

(٣٣) قد يحتاج الأمر أيضا إلى بعض الوقت حتى تتفاعل العوامل الاقتصادية مع إشارات الاقتصاد السعرية الجديدة. كما أن الإصلاحات لا بد وأن تتسم بالمصداقية والاستدامة. حسبما جاء مؤخرا في دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٦ (انظر الفصل السابع "الاستثمار في البلدان النامية"، الصفحات ١٣٧ - ١٧٥.

(٣٤) See Fanelli and Frenkel, "Notes on the Argentine experience with stabilization and structural reform", paper presented at New School for Social Research, spring conference, "After neoliberalism in Latin America: now what?" (May 1996) and C. Pessino, "Labour market consequences of the economic reforms in Argentina" in Social tensions, job creation and economic policy in Latin America, C. D. Turnham et al. (eds.) (Paris, OECD, 1995), pp. 293-313.

(٣٥) رغم نسب الاستثمار العالية، لا تزال الصين تواجه مشاكل في مجال العمالة ناجمة عما وجد قبل بدء الإصلاحات من تشوهات في القطاع الحكومي وبطالة حادة في قطاع الزراعة.

(٣٦) يمكن لعدم الامتثال أن يصل إلى درجة بعيدة في هذه الاقتصادات. International Labour Organization, Employment Policies in a Global Context, International Labour Conference, 83rd session (Geneva, International Labour Organization, 1996).

(٣٧) P. R. Aginor, "The labour market and economic adjustment", IMF Staff Papers, vol. 43, No. 2 (June 1996), pp. 261-335.

(٣٨) Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1996 (United Nations publication, Sales No. E.96.II.F.18).

(٣٩) I. Joumard, "The informal sector, employment and the institutional framework in developing countries", The Changing Course of International Migration (Paris OECD, 1993), pp. 131-137. See also C. Maldonado, "The informal sector: legalization or laissez-faire?" International Labour Review, vol. 134, No. 6, (1995), pp. 705-728.

(٤٠) G. Yamada, "Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence", Economic Development and Cultural Change, vol. 44, No. 2 (January 1996), pp. 289-314.

(٤١) ILO, World Labour Report 1992 (Geneva, International Labour Organization, 1992); K. Meagher, "Crisis, informalization and urban informal sector in sub-Saharan Africa", Development and Change, vol. 26 (1995), pp. 259-284, and E. Amadeo and G. Gonzaga, "Inflation and economic policy reform: social implications in Brazil", in Social tensions, job creation and economic policy in Latin America, C. D. Turnham et al. (eds.), (Paris, OECD, 1995), pp. 259-279.

(٤٢) K. Meagher, "Crisis, informalization and ..."

(٤٣) "لم نجد القطاع غير النظامي مفهوما ذا قيمة تحليلية أو تنفيذية، ونحن لا نستخدمه" "We have not found the informal sector to be a concept of either analytic or operational value, and we do not use it." اقتباس من D. Turnham, Employment and development. A new review of the evidence (Paris, OECD, 1993), p. 120.

(٤٤) A. Uthoff, "Reforma de los sistemas de pensiones en America Latina", Revista de la CEPAL, No. 56, August 1995, pp. 43-58; D. C. Mead, "The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World Development, vol. 22, No. 12 (1994), pp. 1881-1894؛ ودراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.II.C.1)، الصفحات ٣٧٩-٤٠٩؛ M. A. McPherson, "Growth of micro and small enterprises in southern Africa", Journal of development economics, vol. 48 (1996), pp. 253-277.

(٤٥) C. Morisson et al., Micro-enterprises and the Institutional Framework (Paris, OECD, 1994).

(٤٦) D. C. Mead, "The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World Development, vol. 22, No. 12, 1994, pp. 1881-1894; G. Edgren and M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment Challenges for the 1990s (Geneva, International Labour Organisation, 1990), pp. 13-58.

(٤٧) للاطلاع على إصلاحات القطاع غير الحكومي وتطويره في الصين، انظر الإصلاح الاقتصادي وتنمية القطاع غير الحكومي: دراسة حالة إفرادية للصين، الفصل السابع، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٣، الصفحات ٣٧٩-٤٠٩.

(٤٨) D. C. Mead, op. cit.; G. Edgren and M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment Challenges for the 1990s (Geneva, International Labour Organization, 1990), pp. 13-58.

(٤٩) M. S. Ahluwalia, "Policies for poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 8, No. 1 (1990), pp. 111-132.

(٥٠) يشير Mead، في مرجع سابق، إلى أن ٢٥ في المائة فقط من المشاريع الصغيرة قد توسعت في عدد المستخدمين في حين يذكر Morisson، في مرجع سابق، أرقاما أعلى كثيرا فيما يتعلق بإكوادور (٤٤ في المائة) وجامايكا (٦١ في المائة).

(٥١) G. Edgren and M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within" in Employment Challenges for the 1990s (Geneva, ILO, 1990), pp. 13-58.

(٥٢) انظر، على سبيل المثال، World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1996 (Washington, D.C., World Bank, 1996).

(٥٣) World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995 (Washington, D.C., World Bank, 1995), pp. 30-31.

(٥٤) International Monetary Fund, Policy Experiences and Issues in the Baltic, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Occasional Paper No. 133 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 1995), Table 1.3, p. 6.

(٥٥) UNCTAD, "Conclusions and Recommendations of the Inter-Agency Seminar on Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty" (UNCTAD/ECDC/PA/4, 20 May 1996), p. 11.

(٥٦) للاطلاع على بحث لهذه القضايا، انظر: التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٣ (جنيف، منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦)، الصفحات ١١-٣٩.

(٥٧) Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1995-1996, (United Nations, New York and Geneva, 1996), p. 85.

(٥٨) Rossya v tsyfrah, 1996 (Russia in figures, 1996) (Moscow, Goskomstat, 1996), p. 34.

(٥٩) Jan Svejnar, "Enterprise and workers in transition: econometric evidence", American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), p. 123.

(٦٠) Economic Commission for Europe, World Engineering Industries and Automation. Performance and Prospects, 1994-1996 (United Nations publication, Sales No. E.96.II.E.50), p. 144.

(٦١) Economic Commission for Europe, World Engineering Industries and Automation. Performance and Prospects, 1994-1996 (United Nations publication, Sales No. E.96.II.E.50), pp. 55, 92.

(٦٢) Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1995-1996 (United Nations, New York and Geneva, 1996), p. 84.

(٦٣) انظر أيضا "دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٤"، الاتجاهات والسياسات الجارية في الاقتصاد العالمي (منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٤، رقم المبيع A.94.II.C.1).

(٦٤) OECD-Centre for Cooperation with the Economies in Transition Labour Market database, direct communication to UN/DESIPA.

(٦٥) انظر، على سبيل المثال، Richard Jackman, "Economic policy and employment in the transition economies of Central and Eastern Europe: What have we learned?" International Labour Review, vol. 133, No. 3 (1994), p. 332.

(٦٦) Malgorzata Kalaska and Janusz Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsaw, Central Statistical Office, 1996).

(٦٧) انظر، على سبيل المثال، OECD, Social and Labour Market Policies in Hungary (Paris, OECD, 1995), p. 49.

(٦٨) انظر، على سبيل المثال، Human Development Report 1995: Russian Federation (New York, UNDP, 1995), p. 21.

(٦٩) Natalia Tchernina, "Economic transition and social exclusion in Russia", International Institute for Labour studies/UNDP, Research Series (108), (Geneva, 1996), p. 28.

(٧٠) Központi Statisztikai Hivatal. Statisztikai Havi Közlemények (Central Statistical Office. Monthly Bulletin of Statistics), Budapest (عدة أعداد).

(٧١) International Labour Office, "General conditions to stimulate job creation in small and medium-sized enterprises", Report Y (1), International Labour Conference, 85th Session (Geneva, International Labour Office, 1995), p. 9.

(٧٢) Rossya v tsyfrah, p. 56.

(٧٣) انظر، على سبيل المثال، - Milan Vodopivec, "Accelerating labour market changes in Slovenia overall lessons", Transition, vol. 7, No. 1 (1996), p. 8; Robert J. Flanagan, "Wage structures in the transition of the Czech economy", IMF Staff Papers, vol. 42, No.4 (December 1995).

(٧٤) Guy Standing and Georg Fisher, "Policy issues of the emerging labour markets of Central and Eastern Europe", in Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications (Paris, OECD, 1993), p. 26.

(٧٥) للاطلاع على التفاصيل، انظر Economic Survey of Europe in 1995-1996 (United Nations, New York and Geneva, 1996), p. 86.

(٧٦) انظر، على سبيل المثال، Social and Labour Market Policies in Hungary, p. 46.

(٧٧) OECD, Review of the Labour Market in the Czech Republic (Paris, OECD, 1995), p. 66.

(٧٨) انظر، على سبيل المثال، Janos Timar, "Particular features of employment and unemployment in the present stage of transformation of the post-socialist countries", Europe-Asia Studies, vol. 47, No. 4 (1995), p. 641.

(٧٩) Economic Commission for Europe, International Migration Bulletin, No. 8 (Geneva, August 1996), p. 8.

(٨٠) Tito Boeri and Gyorgy Sziraczki, "Labour market developments and policies in central and eastern Europe: a comparative analysis", in Structural Change in Central and Eastern Europe, Labour Market and Social Policy Implications (OECD, Paris, 1993), p. 256.

(٨١) انظر Milan Vodopivec, "Accelerating labor market changes in Slovenia in overall lessons", Transition, vol. 7, No. 1, Washington, D.C. (1996), pp. 8-9.

(٨٢) OECD-Centre for Cooperation with the Economies in Transition Labour Market database, direct communication to UN/DESIPA.

(٨٣) انظر، على سبيل المثال، OECD, Social and Labour Market Policies in Hungary (OECD, Paris, 1995), p. 55.

(٨٤) J. S. Earle, C. Pauna, "Incidence and duration of unemployment in Romania", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3-5 (1996), p. 831.

(٨٥) OECD-Centre for Cooperation with the Economies in Transition Labour Market database, direct communication to the UN/DESIPA.

(٨٦) انظر Social and Labor Market Policies in Hungary, p. 52.

(٨٧) انظر، على سبيل المثال، OECD, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (Paris, OECD, 1996), p. 29.

(٨٨) Guy Standing and Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No. 12 (Geneva, ILO, 1995), p. 29.

(٨٩) Guy Standing, "The 'Shake-out' in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round", Labour Market Papers No. 15 (Geneva, ILO, 1995), p. 22.

(٩٠) Economic Survey of Europe in 1995-1996, p. 93.

(٩١) انظر، على سبيل المثال، OECD, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (Paris, OECD, 1996), p. 83.

(٩٢) Economic Survey of Europe in 1995-1996, p. 91.

(٩٣) Guy Standing, "The 'Shake-out' in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round", Labour Market Papers No. 15, (Geneva, ILO, 1995), p. 17.

(٩٤) Ibid., p. 23.

(٩٥) Guy Standing and Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry. The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No. 12 (Geneva, ILO, 1995), p. 30.

(٩٦) Martin Godfrey, "The struggle against unemployment: Medium-term policy options for transitional economies", International Labour Review, vol. 134, No. 1, (1995), p. 12.

(٩٧) Economic Survey of Europe in 1995-1996, p. 94.

(٩٨) Hartmut Lehmann, "Active labour market policies in the OECD and in selected transition economies", Policy Research Working Paper, No. 1502, (Washington, D.C., World Bank, 1995), pp. 57-59.

(٩٩) Michal Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies", MOCT-MOST, No. 1 (Bologna, 1996), p. 25.

(١٠٠) انظر، على سبيل المثال، Martin Godfrey, "The struggle against unemployment: Medium-term policy options for transitional economies", International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995), p. 13.

(١٠١) Martin Godfrey, "The struggle against unemployment: Medium-term policy options for transitional economies", International Labour Review, vol. 134, No. 1 (1995), p. 13.

(١٠٢) انظر، على سبيل المثال، ILO, "Employment Policies in A Global Context", Report V, International Labour Conference, 83rd session (Geneva, ILO, 1996), p. 67.

(١٠٣) انظر، على سبيل المثال، "East Germans dependent on job subsidy find Bonn's budget holds a bitter pill", Wall Street Journal (24 September, 1996), p. 1.

(١٠٤) ILO, "Employment Policies in a Global Context", Report V, International Labour Conference, 83rd session (Geneva, ILO, 1996), p. 101.

(١٠٥) انظر، على سبيل المثال، Laurence Ball, "Disinflation and the NAIRU", NBER Working Paper No. 5520 (Cambridge, Mass., March 1996).

(١٠٦) كشفت البحوث التي أجريت على دورات اقتصاد الولايات المتحدة وجود عدم تماثل بين الزيادات الطارئة على أسعار النفط، التي تقترن باتجاه هبوطي في النشاط التجاري، والانخفاضات الطارئة على أسعار النفط، التي لا ترتبط باتجاه صعودي في النشاط التجاري. انظر J. D. Hamilton, "Oil and the macroeconomy since World War II", Journal of Political Economy, vol. 91, No. 2 (April 1983), pp. 228-248; K. A. Mark, "Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's results", Journal of Political Economy, vol. 97, No. 3 (June 1989), pp. 740-744.

(١٠٧) International Labour Office, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Geneva, ILO, 1996), pp. 21-22; Andrea Boltho and Andrew Glyn, "Can macroeconomic policies raise employment?", International Labour Review, vol. 134, No. 4-5 (1996), pp. 451-470.

(١٠٨) Richard B. Freeman and Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries", in Richard B. Freeman, ed., Working Under Different Rules (New York, Russell Sage Foundation, 1994), pp. 29-62; Daniel H. Weinberg, "A brief look at postwar U.S. income inequality", Current Population Reports, pp. 60-191, Bureau of the Census, United States Department of Commerce (June 1996); Stephen P. Jenkins, "Recent trends in the United Kingdom income distribution: what happened and why?" Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (Spring 1996), pp. 29-46; A. B. Atkinson, "Income distribution in Europe and the United States", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (Spring 1996), pp. 15-28; Stephen Machin, "Wage inequality in the UK", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (Spring 1996), pp. 47-64.

(١٠٩) OECD, OECD Employment Outlook (Paris, OECD, July 1996), table 3.1.

(١١٠) قد تكون هناك، بالطبع، في صناعة مرتفعة الأجور نسبيا أجزاء منخفضة الأجور. وقد يكون نمو العمالة متفاوتا، إذ يجري التوسع في بعض أجزاء صناعة ما على نحو أسرع مما يجري في أجزائها الأخرى. انظر المقالات الواردة في "Computers and employment", Monthly Labor Review, vol. 119, No. 8 (August 1996).

(١١١) Robert J. Gordon, "Problems in the measurement and performance of service-sector productivity in the United States", NBER Working Paper No. 5519 (Cambridge, Mass., March 1996).

(١١٢) للاطلاع على مثال لتأثير الحوسبة على العمالة في مجال تجهيز البيانات، انظر دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.II.C.1)، الصفحات ٤٤٧-٤٥١.

(١١٣) للاطلاع على العناصر التقنية والتنظيمية للانتاج المنخفض التكاليف، انظر Michael A. Cusammano, The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985); James P. Womack, Daniel T. Jones and Daniel Ross, (The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production (New York, Rawson Associates, 1990 وتصف مقالة "VW's factory of the future", Business Week, 7 October 1996، أحد تطبيقات الانتاج المنخفض التكاليف في أحد البلدان النامية.

(١١٤) للاطلاع على استعراض شامل لعدة أقطار، انظر Richard Locke, Thomas Kochan and Michael Piore, eds., Employment Relations in a Changing World Economy (Cambridge, Mass., MIT Press, 1995).

(١١٥) Hiroshi Kawamura, "Lifetime employment in Japan: economic rationale and future prospects", DESIPA Working Paper Series No. 5 (New York, United Nations, 1994).

(١١٦) Kawamura, op. cit.; Susan Houseman and Osawa Machiko, "Part-time and temporary employment in Japan", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 10 (October 1995), pp. 10-18.

(١١٧) Richard Locke and Thomas Kochan, "Conclusion: the transformation of industrial relations? A cross-national review of the evidence", in Richard Locke, Thomas Kochan and Michael Piore, op. cit., pp. 373-375.

(١١٨) انظر، على سبيل المثال، David M. Gordon, Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial "Downsizing" (New York, The Free Press, 1996).

(١١٩) Kawamura، مرجع سابق.

(١٢٠) Stefan Wagstyl, "Lifeblood from transplants", Financial Times (29 June 1996).

(١٢١) Robert H. Frank and Philip J. Cook, The Winner-Take All Society (New York: The Free Press, 1995).

(١٢٢) للاطلاع على تحليل لهذه المسائل، انظر OECD, chap. 4.

(١٢٣) OECD, op. cit., table 4.3.

(١٢٤) للاطلاع على أهمية الخبرة في العمل، انظر، Robert M. Lindley, "The school-to-work transition in the United Kingdom", International Labour Review, vol. 135, No. 2 (1996), pp. 159-180.

(١٢٥) Lawrence Mishel and Jared Bernstein, The State of Working America 1994-1995 (Armonk, N.Y., M. E. Sharpe, 1994), table 3.9, p. 125.

(١٢٦) Francine D. Blau and Lawrence M. Kahn, "Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison", Economica, vol. 63 (1996), pp. 529-562.

(١٢٧) وجدت إحدى الدراسات أن إمكانية الوصول إلى الحواسيب والبراعة في استخدامها جعلتا استمرار ارتباط العاملين الذين يعانون من إصابات بالحبل الشوكي بقوة العمل أمرا أكثر احتمالا. انظر Alan B. Krueger, Douglas Kruse and Susan Drastal, "Labor market effects of spinal cord injuries in the dawn of the computer age", NBER Working Paper No. 5302 (Cambridge, Mass., October 1995).

(١٢٨) OECD, op. cit., pp. 5-8.

(١٢٩) Lonnie Golden, "The expansion of temporary help employment in the United States, 1982 1992", Applied Economics, vol. 8, No. 9 (September 1996), pp. 1127-1142; Susan Houseman and Osawa Machiko, op. cit.

(١٣٠) يرد تصنيف لترتيبات ساعات العمل واستعراض لتجارب قطرية في William K. Roche, Brian Fynes and Terri Morrissey, "Working time and employment: a review of international evidence", International Labour Review, vol. 135, No. 2 (1996), pp. 129-157.

(١٣١) Jennifer Hunt, "Has work-sharing worked in Germany?" NBER Working Paper No. 5724 (Cambridge, Mass., August 1996).

(١٣٢) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٤ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.II.C.1)، الصفحة ١٧٨ (من النص الانكليزي).

(١٣٣) Bernard Wysocki, Jr., "About a million men have left the work force in the past year or so", The Wall Street Journal, 12 June 1996.

(١٣٤) Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-93", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (August 1995), pp. 31-50.

(١٣٥) انظر، على سبيل المثال، World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (United Nations publication, Sales No. E.95.II.A.9), table I.1, p. 4.

(١٣٦) انظر، على سبيل المثال، Adrian Wood, North-South Trade, Employment and Inequality (Oxford, Clarendon Press, 1994) للاطلاع على دراسة وجدت تأثيرا كبيرا، Robert Z. Lawrence and Matthew J. Slaughter, "International trade and American wages in the 1980s: giant sucking sound or small hiccup?" Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics (1993), No. 2, pp. 161-226، للاطلاع على دراسة لا تجد للتجارة تأثيرا جوهريا على اختلافات الأجور وأنماط العمالة في الولايات المتحدة.

(١٣٧) World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (United Nations publication, Sales No. E.93.II.A.14)، ولا سيما الفصول من الخامس إلى السابع.

(١٣٨) Richard B. Freeman and Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality ...", op. cit; Jonathan Haskel, "The decline in unskilled employment in UK manufacturing", Centre for Economic Policy Research, (October 1996), as cited in "Skill pays", The Economist (5 October 1996); Alan Krueger, "How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989", Quarterly Journal of Economics, vol. CVIII, No. 1 (February 1993), pp. 33-60.

(١٣٩) انظر، على سبيل المثال، Frank Levy and Richard J. Murname, "With what skills are computers a complement?" American Economic Review, vol. 86, No. 2 (May 1996), pp. 258-262.

(١٤٠) Chris Freeman, Luc Soete and Umit Efendioglu, "Diffusion and the employment effects of information and communication technology", International Labour Review, vol. 134, Nos. 4-5 (1995), pp. 587-603.

(١٤١) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٤ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.II.C.1)، الصفحات ١٦٩-١٧٣ (من النص الانكليزي) و Richard B. Freeman, ed., op. cit., pp. 1-28.

(١٤٢) وجدت إحدى الدراسات أن توزيع الدخل من الأجور والمرتبات بين الرجال في النصف العلوي من توزيع أحد البلدان يتشابه عبر البلدان أكثر مما يتشابه التوزيع في النصف السفلي. وتُعزى الدرجة الأعلى من اللامساواة في النصف السفلي في بعض البلدان إلى أن شبكات الأمان الاجتماعي أضعف والتغطية النقابية الشاملة أقل، مما قلل من درجة الحماية التي تتوافر للعمال منخفضي الدخول. Francine D. Blau and Lawrence M. Kahn, "International differences in male wage inequality: institutions versus market forces", NBER Working Paper No. 4678 (Cambridge, Mass., March 1994).

(١٤٣) انظر، على سبيل المثال، OECD The OECD Jobs Study: Facts, Analysis Strategies (Paris, OECD, 1994); OECD, The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy (Paris, OECD, 1995); ILO, World Employment, 1995 (Geneva, ILO, 1995), pp. 137-158.

(١٤٤) ILO, op. cit., pp. 150-151.

(١٤٥) انظر، على سبيل المثال، Stephen Machin, op. cit.

(١٤٦) انظر، على سبيل المثال، David Card and Alan Krueger, "Minimum wages and employment", American Economic Review, vol. 84, No. 4 (September 1994), pp. 772-793; Alan Manning, "Pay impact exaggerated", Financial Times (14 October 1996); Juan Dolado, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis and Coen Teulings, "The economic impact of minimum wages in Europe", Economic Policy, No. 23 (October 1996), pp. 317-372.

(١٤٧) Hiroshi Kawamura، مرجع سابق. ويبدو أن الشركات اليابانية تحتاج بدرجة أكبر إلى المهارات المتصلة تحديدا بكل شركة على حدة، مما يُقلل أيضا من الحراك.

(١٤٨) Lisa Lynch, "Payoffs to alternative strategies at work", in Richard Freeman, op. cit. pp. 63-95.

(١٤٩) Lisa Lynch، مرجع سابق، p. 82.

(١٥٠) Rebecca Blank, "Does a larger social safety net mean less economic flexibility?" in Freeman, op. cit., pp. 157-187.

الفصل الثامن

التمييز

١ - رغم أن جميع أشكال الاستبعاد الاجتماعي لا تعود في أسبابها إلى التمييز، فإن جميع أشكال التمييز تؤدي الى السلوك الاستبعادي. ودراسة الاستبعاد الاجتماعي تسلط مزيدا من الضوء على مشاكل الفقر والبطالة. وقد عرف هذا النهج بأنه "طريقة لتحليل أشكال وأسباب فشل الأفراد والجماعات في الاستفادة من الامكانيات التي تتيحها المجتمعات والاقتصادات[١]. وهو نهج يحدد الجماعات المستبعدة التي هي بحاجة الى مساعدة ويسمح باتباع سياسات أكثر استهدافا لكفالة اشتراك تلك الجماعات وإدماجها في العملية الإنمائية.

٢ - والنظر الى الفقر من زاوية الاستبعاد الاجتماعي يبرز جوهر الفقر والحرمان وكذلك الآليات التي تؤدي إليهما. والقوى الاجتماعية والاقتصادية هي التي تخلق مختلف أشكال الاستبعاد وتكثفها. وفي الحالات القصوى تتحول قلة مناعة الفرد الى تبعية فتهمش. وأنماط التنمية التي لا تستفيد من نموها الاقتصادي سوى قلة من الجماعات المحددة تزيد من الاستبعاد.

٣ - ويمكن النظر الى مسألة أسباب الرزق (أو انعدامها) أيضا من زاوية الاستبعاد. وفي هذا السياق يأخذ الاستبعاد عدة أشكال منها الاستبعاد من الأرض، أو من غيرها من الأصول المنتجة، ومن أسواق السلع الأساسية، ومن أسواق العمل، وخاصة في المناطق الحضرية. ويرى بعض الباحثين أن بعض أشكال التنافر الاثني والعرقي الحادة تعود أحيانا الى فترات وجدت فيها الفئات المعنية نفسها لأول مرة تتنافس على سوق العمل[٢]. وترى هذه النظرية أن جميع أشكال التمييز التي تمارسها الفئات العرقية أو الاثنية نابعة من هذه الدينامية، التي تعبئ فيها الفئات مواردها السياسية والاقتصادية لخدمة مصالحها المادية. والهدف من هذه الأفعال هو استبعاد الفئة المنافسة من سوق العمل، أو، على الأقل، انشاء نظام طبقات يعامل الفئة المسيطرة معاملة تفضيلية.

٤ - ومن المهم أن يصحب السياسات الرامية الى تحقيق العمل المنتج والتخفيف من الفقر تطبيق مبادئ الحقوق والمساواة الاجتماعية والعدالة. وقد وجه تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية اهتماما خاصا الى هذه النقطة وشدد على أن "السياسات التي تهدف الى القضاء على الفقر وتقليل أوجه التفاوت ومكافحة الاقصاء الاجتماعي تتطلب توفير فرص العمل، وستكون ناقصة وبلا فعالية إذا لم تتخذ تدابير ترمي الى القضاء على التمييز وتشجيع المشاركة والوئام في العلاقات الاجتماعية بين الجماعات والأمم"[٣] وشدد المؤتمر، في إعلانه مبدأ التكامل الاجتماعي، على أن التمييز غير مقبول، ودعا الى القضاء عليه في جميع أبعاده.

٥ - ما هو التمييز؟ تعرف عدة صكوك وضعتها الأمم المتحدة في مجال حقوق الانسان معنى ومضمون مبادئ التمييز والمساواة[٤]. فميثاق الأمم المتحدة يحظر التمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين. والاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي اعتمد في عام ١٩٤٨، وسع هذه القائمة لتشمل اللون، والجنس، والرأي السياسي وغيره، والأصل الوطني أو الاجتماعي، وغير ذلك من الأوضاع. ويتضمن الجدول ٨-١ أدناه الصكوك الدولية الرئيسية الأخرى المناهضة للتمييز العنصري.

٦ - وعدم التمييز منصوص عليه أيضا في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان، ومنها الاتفاقية الأوروبية، والميثاق الاجتماعي والاعلان الأوروبيان المتعلقان بالتعصب - تهديد للديمقراطية، وكلها صكوك اعتمدها مجلس أوروبا؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب، الذي اعتمدته منظمة الوحدة الأفريقية؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية.

٧ - وتعرف بعض اتفاقيات الأمم المتحدة التمييز. فالفقرة ١ من المادة ١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قرار الجمعية العامة ٢١٠٦ ألف (د - ٢٠)، المرفق) تعرف مصطلح "التمييز" بأنه "كل تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الاثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الانسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الميدان الاقتصادي أو الميدان الاجتماعي أو الميدان الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة". وتعرف المادة ١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠، المرفق) "التمييز ضد المرأة" بأنه "أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه توهين أو احباط الاعتراف للمرأة بحقوق الانسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية أو في أي ميدان آخر، أو توهين أو احباط تمتعها بهذه الحقوق أو ممارستها لها، بصرف النظر عن حالتها الزوجية وعلى أساس المساواة بينها وبين الرجل".

٨ - ويصف الجزء التالي في هذا الفصل كيف يحدث التمييز، ويحدد مختلف الفئات التي تقع ضحية له. ويتناول الجزء الذي يليه المسائل البارزة فيما يتعلق بالتمييز القائم على نوع الجنس، ويصف المشاكل التي تواجهها الفئات الاجتماعية التي تقع ضحية التمييز، بما فيها الأقليات، ويستعرض الصكوك الدولية الرئيسية التي تتناول التمييز ضد الأقليات. ويستعرض الجزء الأخير من هذا الفصل خيارات محددة في مجال السياسة العامة لمقاومة التمييز.

الجدول ٨-١ الصكوك الدولية الرئيسية المناهضة للتمييز

الاعلانات

إعلان الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٣)	إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المتخلفين عقليا (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١)	إعلان اليونسكو بشأن العنصر والتحيز العنصري (٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨)	إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الانسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذين يعيشون فيه (١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥)
اعلان الأمم المتحدة بشأن القضاء على التمييز ضد المرأة (٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧)	إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المعوقين (٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣)	إعلان الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد (٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨١)	إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين الى أقليات قومية أو إثنية والى أقليات دينية ولغوية (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢)

الاتفاقيات

الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠)	اتفاقية جنسية المرأة المتزوجة (٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٧)	اتفاقية الرضا بالزواج والحد الأدنى لسن الزواج وتسجيل عقود الزواج (٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٢)	اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩)
اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المساواة في الأجور (٢٩ حزيران/يونيه ١٩٥١)	اتفاقية اليونسكو لمناهضة التمييز في التعليم (١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠)	اتفاقية الأمم المتحدة الدولية بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٣)	الاتفاقية الدولية لمناهضة الفصل العنصري في الألعاب الرياضية (١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥)
اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة (٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٥٢)	اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة) (١٥ حزيران/ يونيه ١٩٦٠)		
الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص العديمي الجنسية (٢٦ نيسان/ابريل ١٩٥٤)		الاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٣)	الاتفاقية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٩)
اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن حماية وادماج السكان الأصليين وغيرهم من القبائل والسكان شبه القبليين في البلدان المستقلة (٢٦ حزيران/يونيه ١٩٥٧)	بروتوكول انشاء لجنة للتوفيق والمساعي الحميدة يناط بها البحث عن تسوية أية خلافات قد تنشأ بين الدول الأطراف في الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم (١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢)		الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠)

ألف - بنية التمييز وأنماطه

١ - بنية التمييز

٩ - يعكس التمييز مجموعة معقدة من المواقف إزاء الأفراد أو الفئات الاجتماعية داخل المجتمع الواحد. وهو يقوم عادة على فوارق اجتماعية أو بيولوجية أو ثقافية وقد يظهر في مناطق وفي أشكال مختلفة.

١٠ - وهناك ثلاثة أنواع من التمييز:

(أ) التمييز السياسي الذي يتضمن الحرمان من الحقوق السياسية، وعرقلة الوصول إلى صنع القرار السياسي، وقلة التمثيل في الهيئات التشريعية، والحد من حرية التعبير والتصويت، ومن حرية الحركة واختيار مكان الإقامة؛

(ب) التمييز الاجتماعي - الاقتصادي الذي يتضمن الحد من الوصول إلى سوق العمل، وإلى الموارد والخدمات الاجتماعية؛

(ج) التمييز الثقافي الذي يتضمن وضع قيود على استعمال اللغة، وعلى الممارسات الثقافية والعادات الدينية إلى غير ذلك.

١١ - وغالبا ما يكون التمييز ضد الفئات الاجتماعية قائما على آليات اجتماعية ذات جذور ضاربة، وقد يأخذ أشكال الممارسات الاجتماعية الثابتة أو السياسات العامة الصريحة. والممارسات الاجتماعية تكملها أحيانا كثيرة سياسات عامة تزيد من حدة الطابع التمييزي. وتنعكس آثار التمييز ضد الفئات الاجتماعية في ظواهر مثل أوجه الظلم التي لا مبرر لها، وغياب التمكين، وعدم تكافؤ الفرص، مما يؤدي بدوره إلى التوتر الاجتماعي وعدم الاستقرار السياسي.

١٢ - وقد طرحت عدة نظريات لتفسير التمييز. ويرى بعض الباحثين أن التمييز ظاهرة سيكولوجية مرتبطة بأنواع الشخصية وبالتنافس بين الفئات. وتسهم العوامل الاقتصادية والاجتماعية أحيانا في التفسير السيكولوجي.

١٣ - ويشدد باحثون آخرون على عوامل مثل العمل الاجتماعي المنظم وبعض مبادئ التنظيم الاجتماعي. ويقوم التنظيم الاجتماعي على هياكل هرمية التسلسل تحدد الأدوار الاجتماعية على أساس عوامل مثل الملكية، أو السلطة والمركز، أو العرق، أو الخلفية الإثنية، أو نوع الجنس. وكثيرا ما تؤدي الهياكل الاجتماعية المعقدة إلى أشكال محددة من التمييز ضد فئات اجتماعية. وينبغي تغيير الممارسات الاجتماعية

والسياسات العامة لتجنب أشكال التفاوت والاستبعاد الاجتماعي والتمييز على أساس سمات الفئات الاجتماعية.

١٤ - وتوجد أيضا أشكال مؤسسية من التمييز الاجتماعي ضد الفئات. وهذا الشكل من التمييز يعود إلى عوامل سياسية واقتصادية وثقافية. وينبغي تعديل الآليات المؤسسية وما تقوم عليه من معايير اجتماعية لكفالة حماية حقوق الفئات الاجتماعية. ويتطلب القيام بذلك تحقيق توازن بين حقوق الدول وحقوق الأفراد والفئات الاجتماعية. وينبغي تغيير المعايير القانونية التي تستند إلى القيم السائدة للفئات المسيطرة، لمنعها من تقييد حقوق الفئات المختلفة اجتماعيا.

١٥ - وينبغي تحقيق التوازن بين المصالح الذاتية للفئات المسيطرة ومصالح مختلف الفئات الاجتماعية. وقد يبدو منح الحقوق إلى الفئات الاجتماعية التي هي موقع تمييز تهديدا للحقوق المشروعة للفئات الاجتماعية المسيطرة. ويتطلب التكامل الاجتماعي اعترافا بهوية الفئات الاجتماعية التي تمثل أقلية دون حملها على الذوبان في المجتمع الأكبر. ويتطلب منع التمييز نظما سياسية وقانونية واجتماعية - اقتصادية مناسبة (قواعد ومعايير) للتقليل إلى أدنى حد ممكن من احتمال نشوء المنازعات وتزعزع الاستقرار.

٢ - تصنيف التمييز ضد الفئات الاجتماعية وتقييم أنماط التمييز

١٦ - تحدد الصكوك القانونية المتعددة الأطراف مختلف الفئات الاجتماعية التي تقع ضحية التمييز. وتعرف فئة الأقلية بأنها "فئة تكون أقل عددا من بقية سكان الدولة، وفي وضع غير مسيطر. ولأفراد فئات الأقلية سمات إثنية، ودينية، وثقافية/لغوية تختلف عن سمات بقية السكان ولهم شعور، ضمني أحيانا، بالتضامن، يرمي إلى المحافظة على ثقافتهم وعاداتهم ولغتهم"[٥].

١٧ - وتتصف فئات الأقلية أحيانا بحجمها المطلق والنسبي داخل مجموع السكان، وبتركزها وتوزعها الجغرافيين، وبمواطنتها وبسماتها الاجتماعية، وبعلاقتها مع بقية قطاعات السكان، وبوضعها القانوني داخل الدولة. ويمكن تحديدها بسمات وطنية، أو إثنية، أو دينية، أو ثقافية، أو لغوية.

١٨ - والاتجاهات الجديدة في القانون الدولي تتناول حقوق الفئات الاجتماعية، رغم أن الدولة القومية تظل المستفيد الرئيسي من القانون الدولي، ورغم أن الالتزام بسيادة الدول القومية وسلامتها الإقليمية من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة. وللصكوك الدولية لحقوق الإنسان صلة بحقوق الفرد السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

١٩ - وتحديد مختلف الفئات والنظر في التمييز المحتمل والفعلي يثيران مسألة حقوق الفئات المحددة إضافة إلى حقوق الأفراد. وأساس التشديد على حقوق الفئات هو أن النهج الذي يركز على الفرد، حتى مع

جمعه بقاعدة عدم التمييز، لا يستطيع أن يكفل حقوق الأفراد كأعضاء في مجموعة أو حقوق المجموعة نفسها. وأصبحت حماية حقوق الفئات تدرج في الصكوك الجديدة لحقوق الإنسان التي تعترف بالحاجة إلى المواءمة بين حقوق الدول والأفراد والفئات.

٢٠ - وليس في ميثاق الأمم المتحدة إشارة إلى حقوق مختلف الفئات. وهو يعكس النظرة التي ترى أن كفالة استقرار المجتمع تتطلب حماية حقوق الإنسان للأفراد بواسطة مبدأي المساواة وعدم التمييز. أما التشديد على حقوق الأقليات والفئات فقد أضافته فيما بعد صكوك قانونية مثل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧، المرفق)، الذي يتناول حقوق فئات معينة.

٢١ - ولا بد من اعتماد صكوك قانونية تحدد حقوق الفئات، ومن رصد التمييز ضد فئات محددة، ووضع سياسات واستراتيجيات دولية ووطنية للحد من التمييز الجماعي والقضاء عليه. وينبغي أن ترمي تلك الآليات إلى تحقيق ما يلي:

(أ) ضمان حقوق الفئات الإثنية، والدينية، والثقافية/اللغوية، والمحافظة على هويتها؛

(ب) كفالة المساواة بين تلك الفئات وحظر التمييز؛

(ج) كفالة حقوق الفرد في الشعور بالانتماء إلى المجموعة وفي الاختلاف عنها دون قسره على التشبه بها؛

(د) تحقيق تكافؤ الفرص للفئات التي تتعرض للتمييز، عن طريق اعتماد تدابير خاصة.

٢٢ - وينبغي تمكين الفئات الإثنية والدينية واللغوية غير المسيطرة من المساواة والاستمرارية في مجتمعات تحترم هويتها. ولكن من الصعب جدا تعزيز حقوق الفئات دون تهديد حق الدولة في السيادة والسلامة الإقليمية.

٢٣ - ويمكن تحديد أنماط التمييز ضد فئات اجتماعية محددة، كالتالي:

(أ) تحديد الفئات التي تتعرض للتمييز (تحديدا من حيث الحجم والسمات الاجتماعية، مثلا)؛

(ب) دراسة الأشكال المحددة للتمييز السياسي، والاجتماعي - الاقتصادي، والثقافي؛

(ج) تحديد الآثار السلبية التي يحدثها التمييز الاجتماعي على الفئات المحددة.

٢٤ - وينبغي اعتماد سياسات ووضع هياكل مؤسسية ومعايير قانونية واجتماعية لمنع التمييز ضد فئات اجتماعية محددة أو الحد منه.

باء - التمييز على أساس نوع الجنس

٢٥ - في بداية هذا القرن كانت معظم المجتمعات تعتبر تقسيم العمل حسب نوع الجنس أمرا طبيعيا، وكانت تحدد لكل من الرجل والمرأة مهام ومسؤوليات وواجبات معينة. بيد أن التمييز بين مسؤوليات الأنثى والذكر أخذ يزداد تموها خلال العقود الأربعة الماضية مع دخول المرأة مجالات نشاط يسيطر عليها الرجل عادة. وقد ولّد هذا التغير في تقسيم العمل على أساس الجنس عدم تطابق بين الإدراك الثقافي لدور كل من الجنسين والواقع المعاصر.

٢٦ - وفي معظم مناطق العالم، أصبحت المرأة اليوم ممثلة في مجموعة كبيرة من المهن والحرف، ولكنها لا تزال موضع نظرة نمطية تعتبرها تابعة لذكر معيل داخل الوحدة الأسرية، وغير ملتزمة بعملها ومستعدة للانقطاع عن العمل أو التخفيض من عدد ساعات عملها اليومية للبقاء مع أطفالها. وهذه النظرات النمطية تؤثر على التوقعات فيما يتصل بتعليم البنات، وقدرات الأنثى، و - في آخر الأمر - طابع ما تقوم به المرأة في المجتمع من عمل بأجر وبدون أجر. وعدم التطابق بين دور المرأة الفعلي والمدركات الثقافية بشأن دورها يؤخر أيضا تأقلم المؤسسات والمنظمات مع الواقع الجديد. والبيئة المنحازة إلى أحد الجنسين، التي تعمل فيها المرأة اليوم، تشجع على المواقف والممارسات التمييزية التي تكيف اشتراك المرأة في الحياة الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية وتحد منه. ومثلما لاحظ المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، كانت "التغيرات التي طرأت على الأدوار التي تضطلع بها المرأة ... أكبر وأسرع بكثير من التغيرات التي طرأت على الأدوار التي يقوم بها الرجل. وفي كثير من البلدان لا تزال بعيدة عن القبول فكرة أن الفروق بين المنجزات وأنشطة الرجال والنساء هي نتيجة لأدوار للجنسين مبنية على اعتبارات اجتماعية وليس على فروق بيولوجية ثابتة (A/CONF.177/20، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٢٧).

١ - التغيرات في تقسيم العمل على أساس نوع الجنس

٢٧ - وفي التقسيم التقليدي للعمل على أساس نوع الجنس يتوقع من كل من المرأة الحضرية والريفية أن تعنى بشؤون الأسرة المعيشية، وأن ترعى الأطفال وأفراد الأسرة الكبار والمرضى، وأن تشترك في الأنشطة الاقتصادية للأسرة المعيشية دون أجر. ويتوقع من الرجل أن يكسب الدخل وأن يحمي الأسرة من المشقة الاقتصادية ومن العنف الخارجي. وكان المجال الاجتماعي منقسما إلى مجال ذكري أو عام، وأنثوي أو خاص، وكانت العلاقات بين الجنسين تحكمها علاقات القوة، والخضوع والتبعية، أو علاقات "السلطة الأبوية".

٢٨ - وحدث تغير عميق في تقسيم العمل على أساس نوع الجنس ولا يوجد النظام الأبوي في أجلى مظاهره إلا في بعض البلدان النامية. وتحولت المرأة من العمل دون أجر إلى العمل بأجر، وحدثت إعادة توزيع الأنشطة بين الرجل والمرأة داخل الأسرة المعيشية.

٢٩ - وفي معظم البلدان دخلت المرأة سوق العمل بأعداد كبيرة. ومثلما يبدو من الشكل ٨ -١، شهدت قوة العمل النسائية بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٩٥ زيادة في جميع الأماكن تقريبا، وسجلت أكبر الزيادات في أمريكا الشمالية (٢٢ في المائة) وأقيانوسيا (١٩ في المائة) وأمريكا اللاتينية (١٥ في المائة). أما الاشتراك النسائي في افريقيا فقد بقي بدون تغيير.

٣٠ - ولهذه الزيادة في اشتراك المرأة في القوة العاملة نتائج بالنسبة لتوزيع العمل في أنشطة الأسرة المعيشية. ففي الولايات المتحدة مثلا، ارتفع مجموع عدد الساعات التي تقضيها المرأة في العمل بأجر من ١٨,٧ إلى ٢٤,٥ بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٨٦، في حين انخفض عدد الساعات التي تقضيها في العناية بالأسرة المعيشية والأسرة من ٣٧,٨ إلى ٣١,٩[٦]. وفي المانيا، ازداد نصيب الرجل من الأعمال المنزلية بـ ١٧ في المائة في إعداد الطعام، و ١٣ في المائة في رعاية الأطفال، و١٤ في المائة في شراء احتياجات الأسرة، بين عامي ١٩٦٥ و١٩٩٢. وزاد الرجل من اشتراكه في أنشطة رعايـــة الأطفـــال بـ ١٠ في المائة في جمهورية كوريا بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٠، وبـ ٥ في المائة في اليابان بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٦[٦].

٣١ - ورغم تزايد عمل المرأة خارج المنزل، ظلت في معظم البلدان تؤدي وظائفها المنزلية التقليدية. ونتيجة لذلك فإن العبء من العمل الذي تتحمله المرأة داخل البيت وخارجه هو عادة أكثر بكثير مما يتحمله الرجل. فالمرأة البولندية، مثلا، تعمل اسبوعيا ٧,٩ ساعات في المتوسط أكثر من الرجل البولندي، في حين تعمل المرأة اليابانية ثلاث ساعات أكثر من الرجل الياباني[٦].

٣٢ - وتعمل معظم النساء النشطات اقتصاديا في العالم في القطاع غير الرسمي، حيث ظروف العمل أقل استقرارا عموما منها في القطاع الرسمي. وتعمل معظم المؤسسات غير الرسمية خارج إطار القانون ولا تمتثل لتشريعات العمل السائدة. ولا يوفر أرباب العمل في القطاع غير الرسمي التأمين الصحي أو المنافع التي ليست من قبيل الأجور أو الإجازة السنوية، ولا يقدمون مساهمات في الضمان الاجتماعي. وكثيرا ما تتسم ظروف العمل بالصعوبة وباستعمال أدوات وتكنولوجيات غير متطورة. وتفيد بعض الدراسات أن نشاط المرأة الاقتصادي في القطاع غير الرسمي أصبح، مع ذلك، هاما إن لم يكن أهم مصدر لدخل الأسرة في بعض البلدان النامية. وفي العديد من البلدان النامية تشترك المرأة في القطاع الاقتصادي غير الرسمي في المناطق الحضرية بنسب عالية في الأنشطة الاقتصادية التي توجد في أدنى درجات هيكل سوق العمل الحضري (تجارة الباعة المتجولين وجمع القمامة، والعمل في الأكشاك، وتقديم الخدمات الشخصية والمنزلية). وفي المناطق الريفية تعمل المرأة الآن في جميع المجالات بما في ذلك حرث الأرض، وزراعتها والعمليات التالية للحصاد، والتسويق، وتربية الحيوانات وغيرها من الأنشطة المتصلة[٧].

٣٣ - وفي أسواق العمل الرسمية، تنزع المرأة إلى التمركز في الأنشطة التي تعتبر عادة نسائية (التمريض، وإعداد الطعام، والتدريس، والتنظيف، وخياطة الملابس) أو في غيرها من الصناعات المنخفضة التكنولوجيا. وتنزع المرأة إلى الانفصال عن الرجل في هيكل سوق العمل أفقيا (عبر القطاعات والقطاعات الفرعية الاقتصادية) ورأسيا (داخل الهرم الوظيفي). ويبين الشكل ٨-٢ أن المرأة لا تزال في جميع البلدان، التي جمعت منها عينات، ناقصة التمثيل في الأنشطة الاقتصادية التي تعتبر عادة من أنشطة الرجل (البناء، والتعدين، والنقل، وانتاج الغاز والكهرباء وقطاع الماء)؛ ويعكس تمثيل المرأة في الصناعات التحويلية بدرجة أدق تمثيلها في قوة العمل. وداخل المهن، تمثل المرأة في معظم البلدان غالبية الكتبة والعمال الشبيهين بالكتبة، وعمال المبيعات، ومقدمي الخدمات، والقائمين بالأعمال المهنية والتقنية والمجالات المتصلة بها (الجدول ٨-٢).

٣٤ - وفي البلدان المتقدمة النمو تشهد العمالة المؤقتة ارتفاعا. ففي اسبانيا ارتفعت نسبة العمالة النسائية المؤقتة من ١٨,٤ في المائة في عام ١٩٨٣ إلى ٣٧,٩ في المائة في عام ١٩٩٤. وفي الفترة نفسها ارتفعت العمالة المؤقتة من ٣,٤ في المائة إلى ١٢,٤ في المائة في فرنسا ومن ٩,٣ في المائة إلى ١٥ في المائة في هولندا. وفي جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقريبا، تزيد نسبة العمالة المؤقتة النسائية عن مثيلتها لدى الرجال[٨].

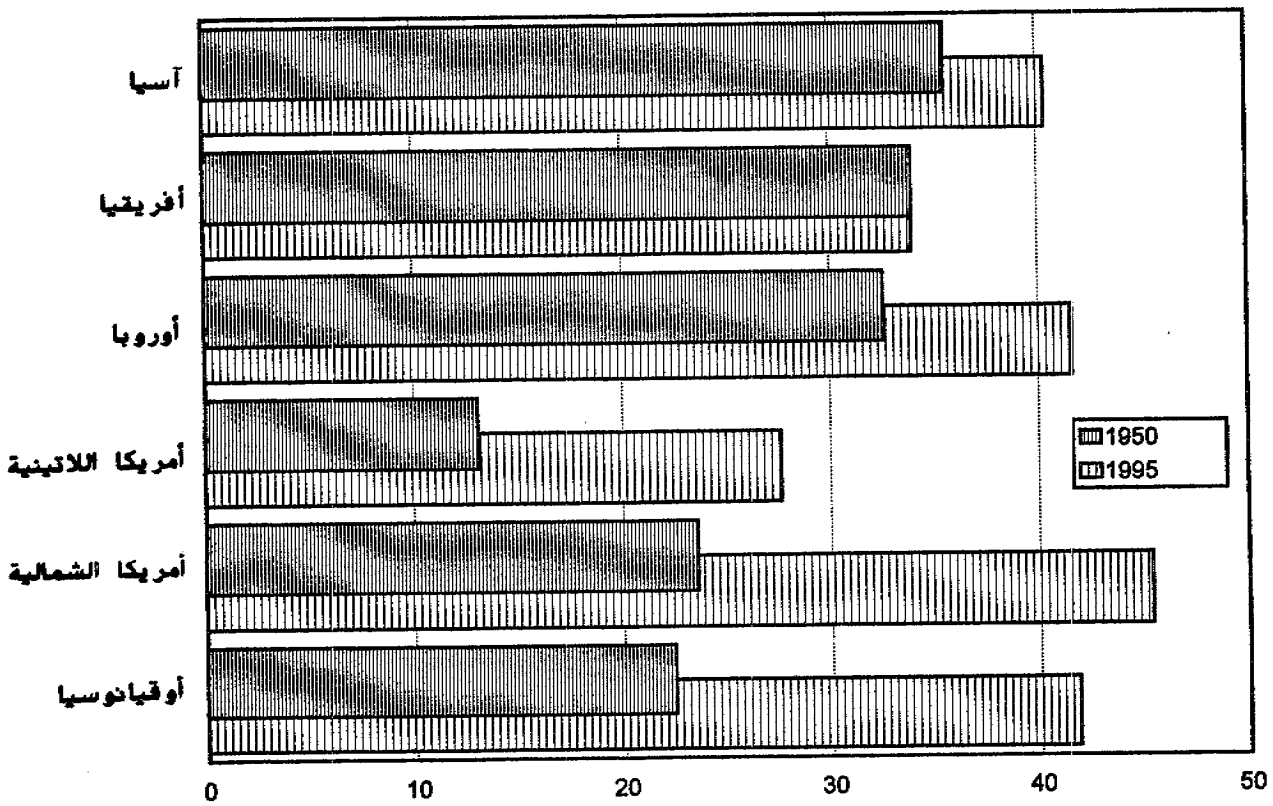
٣٥ - وأجور المرأة، عبر البلدان والقطاعات الاقتصادية والمهن والفئات التعليمية، هي عموما أدنى بكثير من أجور الرجل. ففي عام ١٩٩٠ تراوحت نسبة أجر المرأة إلى أجر الرجل عن العمل ساعة واحدة في الصناعات التحويلية من ٤١ في المائة (في اليابان) الى ٩٧ في المائة (في استراليا)، ولم يحدث أن تعادل أجرا الرجل والمرأة في أي بلد توافرت عنه بيانات[٩].

٣٦ - وتوجد داخل البلدان فروق هائلة في درجة انخفاض أجور المرأة، عبر المناطق والفئات الإثنية والأعراق. ففي الهند، مثلا، توجد أدنى نسب الأجور بين المرأة والرجل في الميدان الزراعي في ولايات البنجاب (٠,٠٦) وهاريانا (٠,١٠)؛ وأعلاها في مادهيا براديش (٠,٦٠)[١٠].

٣٧ - ولا شك في أن الفجوة الاقتصادية بين الرجل والمرأة مستمرة. ولكن هل أن هذه الظاهرة هي نتيجة التمييز الذي يدفع بالمرأة إلى القيام ببعض الأنشطة، أم هي نتيجة خيار طوعي تقوم به المرأة فيما يتعلق بالتعليم والحياة الوظيفية واستخدام وقتها؟ وإلى أي مدى تعكس الفروق بين أجري الرجل والمرأة استجابة السوق للاختلافات في الاختيارات الحرة التي تقوم بها المجموعتان، وإلى أي مدى هي نتيجة تمييز ضد المرأة؟

الشكل ٨-١ اشتراك المرأة في قوة العمل، حسب المناطق، ١٩٥٠ و ١٩٩٥

(بالنسب المئوية)

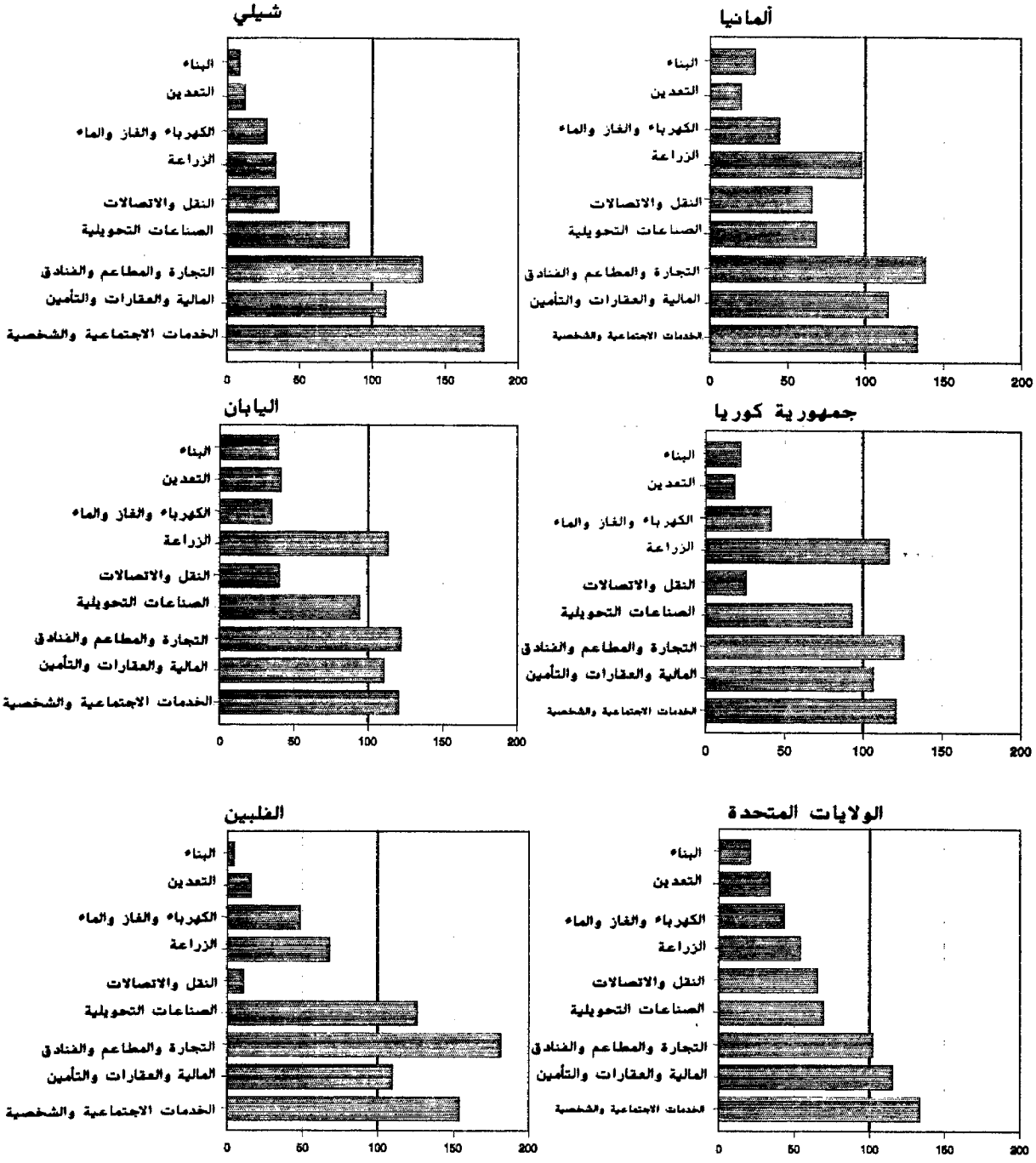


المصدر: "E. Denti and E. Ruhumuliza, "Evolution de la population active de 1950 a 1995", Bulletin of Labour Statistics, 1996-1, (Geneva ILO, 1996).

الشكل ٨-٢: سيطرة المرأة في قطاعات النشاط الاقتصادي في بلدان مختارة، في أوائل التسعينات

(نسبة نصيب المرأة في كل قطاع اقتصادي إلى نصيبها في مجموع القوة العاملة)

(مؤشرات نصيب المرأة في مجموع القوة العاملة = ١٠٠)



المصدر: حولية إحصاءات العمل، ١٩٩٥ (جنيف، مكتب العمل الدولي).

الجدول ٨-٧ السيطرة النسائية في مهن مختارة، في أواخر التسعينات (نسبة نصيب المرأة في كل مهنة بالمقارنة بنصيب المرأة في مجموع القوة العاملة x ١٠٠)

البلد	الكتبة والقائمون بالأعمال المتصلة	عمال المبيعات	عمال الخدمات	القائمون بالأعمال الفنية والتقنية والأعمال المتصلة	عمال الإدارة والتنظيم
البلدان النامية					
أوروغواي	١٢٦	١١٣	١٦٨	١٥٢	٤٦
باكستان	٢١	٢١	١٠١	١٤٤	٢٤
تايلند	١١٢	١٣١	١٢٤	١١٤	٤١
جمهورية كوريا	١٠٢	١١٧	١٥٢	١١٢	١٠
شيلي	١٤٥	١٤٦	٢١٦	١٥٩	٦٥
الفلبين	١٥١	١٨٩	١٥٧	١٧٩	٨٤
كوستاريكا	١٦٨	١٢٦	٢٠١	١٥٣	٨٢
كولومبيا	١٤٢	١٠١	١٦٦	١٠٥	٧٤
ماليزيا	١٥٦	١٠٢	١٢٠	١٣٠	٣٤
هندوراس	١٩٠	١٨٤	٢٢٦	١٦٠	٩٨
البلدان المتقدمة النمو					
إسبانيا	١٥١	١٣٣	١٧٢	١٤٢	٢٧
استراليا	١١٢	٢٥	١٨٤	٥٩	١٠١
ألمانيا	١٥٢	١٤٢	١٤٤	١٠٧	٤٨
الدانمرك	١٣٤	١١٢	١٥١	١٣٤	٣٩
فنلندا	١٥٤	١١٤	١٤٥	١٣١	٥٥
كندا	١٧٦	٩٩	١٢٥	١٢٣	٩٣
النرويج	١٧١	١١٢	١٥٧	١٢٧	٦٤
هولندا	١٤٥	١١٤	١٦٠	١١٠	٤١
الولايات المتحدة	١٢٢	١٠٧	١٣٠	١١٤	٩١
اليابان	١٥٠	٩٥	١٢٤	١٠٢	٢٠

المصدر: منظمة العمل الدولية، حولية إحصاءات العمل، ١٩٩٥.

٢ - التمييز السياسي

٣٨ - رغم أن المرأة اليوم تتمتع بحق التصويت وتحتل مناصب عامة في معظم بلدان العالم، فإن تمثيلها ناقص كثيرا في المؤسسات السياسية. ففي عام ١٩٩٤ لم يكن للمرأة سوى ١٠ في المائة من المقاعد في الهيئات البرلمانية (١٢ في المائة في البلدان الصناعية، و ١٠ في المائة في البلدان النامية، و ٨ في المائة في بلدان المرحلة الانتقالية). وفي تموز/يوليه ١٩٩٦ كانت المرأة تتولى رئاسة الدولة في ٨ بلدان فقط ورئاسة الحكومة في ٤ بلدان فقط. وعلى نطاق العالم، لم تحتل المرأة سوى ٥,٦ في المائة من المناصب الوزارية. ويعكس توزع المناصب الوزارية بين الجنسين أيضا النظرة النمطية. ففي عام ١٩٩٤ كان للمرأة ٣,١ في المائة من المناصب الوزارية في الشؤون السياسية و ١١,١ في المائة من المناصب في الشؤون الاجتماعية.

٣٩ - وفي بداية هذا العقد، انخفض بشكل ملحوظ التمثيل السياسي للمرأة داخل البلدان الشيوعية السابقة. ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة مثلا، انخفض تمثيل المرأة في الهيئات التشريعية الاتحادية مما يتراوح بين ١٣ و ٢٦ في المائة إلى ١٠,٧ في المائة بعد انتخابات حزيران/يونيه ١٩٩٠، وإلى ٨,٧ في المائة بعد انتخابات حزيران/يونيه ١٩٩٢[١١]. ولوحظ اتجاه مماثل في رومانيا حيث انخفض ذلك التمثيل من حوالي ٣٣ في المائة إلى ٥ في المائة، وفي هنغاريا حيث انخفض ذلك التمثيل من ٢١ في المائة إلى حوالي ٨ في المائة، وفي بلغاريا حيث انخفض نفس التمثيل من ٢١ في المائة إلى حوالي ٩ في المائة[١٢].

٤٠ - وفي العديد من البلدان تعطي الأحزاب السياسية الرئيسية أولوية ثانوية لقضايا المرأة. وقلة الحساسية هذه بمسائل نوع الجنس توهن اهتمام المرأة بالاشتراك في السياسة الرسمية. وفي بعض البلدان دفعت الأحوال السياسية غير المستقرة واستمرار اشتراك العسكريين في السياسة المرأة إلى الانسحاب من الحياة السياسية. وفي البلدان التي فتحت فيها الأحزاب السياسية الرئيسية بابها للمرأة، لم تصل المرأة إلى المناصب العليا في الحزب، وبقيت معظم النساء من أعضاء الحزب العاديين.

٣ - التمييز في التعليم

٤١ - رغم فرض إجبارية التعليم الابتدائي في جميع أنحاء العالم وانتشار الخدمات التعليمية بسرعة في المناطق الريفية في العالم النامي، لا تزال في العديد من البلدان فوارق هامة بين الجنسين فيما يتعلق بمستوى التحصيل التعليمي والمهارات. ففي عام ١٩٩٥ بلغ معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الإناث في العالم النامي ٦١,٧ في المائة، وهي أدنى بكثير من النسبة المقابلة لدى الذكور والبالغة ٧٨,٩ في المائة (الجدول ٨-٣). ولا تزال معدلات قيد الفتيات في المدارس في العديد من البلدان أدنى من معدلات قيد الصبيان، وتفرض مجتمعات عديدة قيودا نظامية على تعليم البنت والمرأة[١٣]. ولذلك كثيرا ما تفتقر المرأة إلى التعليم النظامي الذي هو من عوامل النجاح الهامة في سوق العمل.

٤٢ - ويمكن من حيث المبدأ الحد من الفوارق التعليمية الأولية بالتدريب أثناء العمل أو خارجه. بيد أن بعض الدراسات تبين أن المرأة كثيرا ما تحرم من فرص التدريب تلك[١٤]. فقد أظهرت دراسة عن التدريب في صفوف الشباب الأمريكي مثلا، أن من الأرجح أن يحصل الرجل أكثر من المرأة على التدريب الذي يقدمه رب العمل وعلى التدرب أثناء الخدمة[١٥].

٤٣ - ولا يزال دور الأسرة المعيشية والأسرة في تزويد الأطفال بالمعرفة والمهارات دورا هاما جدا. ولا تزال التقاليد في العديد من البلدان النامية تحكم طريقة تعلم الطفل لدوره الاجتماعي داخل الأسرة المعيشية الريفية الخاضعة للسلطة الأبوية. فالقانون العرفي، مثلا، يقصر بعض العمليات الميدانية على الرجل، ويعتبر الوصول إلى الآلات والأسمدة الزراعية من حقوق الرجل وحده. وتعتبر قبائل هندوسية عديدة حراثة الأرض وظيفة للرجل وحده، بينما تعهد بعملية البذر للمرأة. وفي العديد من البلدان العربية يعتبر استعمال الأسمدة الزراعية من وظائف الرجل وحده، ويعلم الصبيان مهارات تفيد في العمل الميداني وتشغيل الآلات؛ بينما يتواصل توجيه الفتيات إلى الأدوار التقليدية التي تقوم بها الزوجة والأم. وهذا التدريب، المنحاز حسب نوع الجنس، على أنشطة الأسرة المعيشية يؤثر في خيارات الأطفال في المستقبل فيما يتصل بالعمل وبالتالي على قدرتهم على الكسب.

الجدول ٨-٣ - معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الذكور والإناث، حسب المناطق، ١٩٨٠، و ١٩٩٠، و ١٩٩٥
(بالنسب المئوية)

المنطقة	ذكور			إناث			المجموع		
	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥
العالم	٧٧,٢	٨١,٩	٨٣,٦	٦١,٩	٦٨,٧	٧١,٢	٦٩,٥	٧٥,٣	٧٧,٤
البلدان المتقدمة النمو	٩٨,٠	٩٨,٧	٩٨,٩	٩٥,٤	٩٧,٧	٩٨,٤	٩٦,٦	٩٨,٢	٩٨,٧
البلدان النامية	٦٨,٩	٧٦,٣	٧٨,٩	٤٦,٨	٥٧,٨	٦١,٧	٥٨,٠	٦٧,٢	٧٠,٤
إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٥١,٨	٦١,٨	٦٦,٦	٢٩,٢	٤١,١	٤٧,٣	٤٠,٢	٥١,٣	٥٦,٨
الدول العربية	٥٥,٠	٦٤,٥	٦٨,٤	٢٦,٢	٣٨,١	٤٤,٢	٤٠,٨	٥١,٧	٥٦,٦
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٨٢,١	٨٦,٤	٨٧,٧	٧٧,٥	٨٣,٥	٨٥,٥	٧٩,٧	٨٤,٩	٨٦,٦
آسيا الشرقية وأوقيانوسيا	٨٠,٤	٨٨,٢	٩٠,٦	٥٨,٠	٧٢,٢	٧٦,٣	٦٩,٣	٨٠,٣	٨٣,٦
جنوبي آسيا	٥٢,٨	٥٩,٨	٦٢,٩	٢٤,٥	٣٢,٦	٣٦,٦	٣٩,١	٤٦,٦	٥٠,٢

المصدر: اليونسكو، الحولية الإحصائية لعام ١٩٩٥، الجدول ٢-٢.

٤٤ - ويعكس استمرار الفجوة بين الجنسين في القيد بالمدارس أيضا انحياز الأسر المعيشية الخاضعة للسلطة الأبوية ضد الإنفاق على تعليم الفتيات. وتعطي بعض المجتمعات الريفية قيمة سلبية لتعليم البنت فتثبط بالتالي عزيمة الأسر على إرسال فتياتها إلى المدرسة. ففي النيجر مثلا، تعطي قيم الشرف المحلية الأولوية للزواج على التعلم. وعندما تتزوج البنت تصبح سفيرة أسرتها الدائمة لدى أسرة زوجها. وأي سلوك سيء من طرف الزوجة ينعكس على أسرتها، لا سيما أمها، التي تراقب ابنتها عادة عن كثب. وينظر إلى المدرسة على أنها تمنع الأم من مراقبة ابنتها. ولذلك تضع الأسر مختلف أنواع الاستراتيجيات لتجنب القيد بالمدارس وكثيرا ما تزوج بناتها في سن مبكرة جدا، مما يعفي البنت تلقائيا من واجب الحضور في المدرسة[١٦].

٤٥ - وللأسر المعيشية في المناطق الحضرية عموما نظرة أكثر إيجابية لتعليم الأنثى. وحتى في البلدان التي توجد فيها إمكانية كبيرة لعمل المرأة، لا تزال الأسر تقيد خيار بناتها في التعلم وفي الحياة الوظيفية. وكشفت دراسة أجريت مؤخرا أن خيار التعلم لدى الفتيات الكوريات واليابانيات يتأثر بشدة بأسرهن التي لا تزال تحترم الصورة التي تعطيها الثقافة الكونفوشيوسية للمرأة وتعتبر تعلم المرأة أساسا وسيلة لتحقيق زواج أنجح أكثر منه تدربا للدخول في الحياة الوظيفية[١٧].

٤ - التمييز في الاستحقاقات داخل الأسرة المعيشية

٤٦ - ولا تزال الفوارق في استحقاقات كل من الجنسين موجودة في العديد من المجتمعات الأبوية وتمثل إلى حد بعيد سبب الفوارق في الاختلاف في الرفاه داخل الأسرة المعيشية وبالتالي الفوارق في الفرص المتاحة. وفي المجتمعات المعاصرة يحدث توزيع الموارد عن طريق نظام معقد من المطالبات التي تمثل جزءا من العلاقات والممارسات الاجتماعية التي تحكم الملكية والتوزيع والاستخدام في تلك المجتمعات. وتمثل الأسرة المعيشية نظاما يلبي طلبات الفرد من المنتجات الاجتماعية عن طريق الاستحقاقات المتعلقة بالملكية وبتبادلها[١٨].

٤٧ - وفي العديد من المجتمعات، تخضع عمليات التوزيع داخل الأسرة المعيشية إلى قواعد واتفاقيات غير رسمية تميز ضد المرأة فيما يتصل بتحويل الموارد والتحكم فيها داخل الأسرة، بما في ذلك عمل المرأة نفسها ودخلها[١٩]. ويقيد القانون العرفي الذي يحكم انتقال ملكية موارد الأسرة (بما في ذلك الأرض) في بعض البلدان الافريقية وكذلك القانون الهندوسي والإسلامي في الهند وبنغلاديش وبعض البلدان العربية والأفريقية حقوق البنت والأرملة فيما يتعلق بالميراث. ففي تنزانيا مثلا، ينص القانون العرفي المحلي على أولوية حق أكبر أولاد الرجل من زواجه الأول في ملكية أرض الأسرة[٢٠]. فإذا لم ينجب ذكور في الزواج الأول، تتحول الحقوق إلى الأبناء من الزواج التالي. وليس للأرملة أو البنت أية حقوق في الملكية[٢١]. وهذه الممارسات التمييزية تحد من قدرة المرأة على توليد الدخل وتزيد من تبعيتها الاقتصادية لأسرتها وزوجها. ويكشف افتقار المرأة إلى الأصول، ولا سيما الأرض (تملك المرأة ١ في المائة فقط من الأرض في العالم) عدم التساوي في الوصول إلى وسائل الانتاج الأساسية في العديد من البلدان[٢٢].

٤٨ - ومما يزيد من تقليل الفرص المتاحة للمرأة في بعض البلدان التمييز في تخصيص الغذاء والوصول إلى الخدمات الصحية. وهناك دلائل متفرقة على أن المجتمعات الأبوية التي تحرم الطفلة من إرث الممتلكات تميز أيضا ضدها في توزيع غير ذلك من الاستحقاقات[٢٣].

٥ - التمييز ضد المرأة في الوصول إلى الائتمان

٤٩ - في العديد من البلدان تزداد تبعية المرأة الاقتصادية لأسرتها وللرجل بسبب القيود غير الرسمية والرسمية على وصولها إلى مصادر التمويل الخارجية، وخاصة في المناطق الريفية من البلدان النامية. وتفيد دراسات أجريت مؤخرا أن المرأة تواجه عددا من العراقيل في الحصول على الائتمان الرسمي، منها (أ) القيود الثقافية (قد تكون المرأة بحاجة إلى موافقة زوجها وتوقيعه للحصول على قرض رسمي)، (ب) عدم وجود ضمان (المصارف في معظم البلدان النامية لا تقبل سوى ملكية الماشية أو الأرض كضمان، وهي شروط تستبعد معظم النساء)، (ج) قلة المعلومات (كثيرا ما لا تكون المرأة على اطلاع بخيارات الائتمان الرسمي وبالشروط الإجرائية للحصول عليه)، (د) تكاليف المعاملات (من الأصعب جدا على المرأة الريفية أن توفر المال والوقت للسفر إلى المصارف)، (هـ) مواعيد التسديد (كشفت عدة دراسات أنه من الأسهل على المرأة أن تسدد قروضها بأقساط أصغر وأكثر تواترا منها بالأقساط الأكبر والأقل تواترا التي تطلبها المصارف عادة)[٢٤]. ونتيجة لهذه القيود، تضطر المرأة التي تقوم بالمشاريع الحرة وبالزراعة إلى الاعتماد على شبكة الائتمان غير الرسمي التي يمثلها الأقارب والأصدقاء أو إلى الاقتراض من المقرضين أو المسترهنين المحليين بأسعار باهظة.

٥٠ - ومن اللازم استحداث برامج ابتكارية لتحسين وصول المرأة إلى التمويل. وقد تمكنت برامج وسيطة تديرها مؤسسات غير مالية ووكالات حكومية ومخططات ائتمان مواز من الوصول حتى إلى أفقر النساء. والمؤسسات غير المالية تحيل إلى مصادر التمويل وتساعد المقترضين وتضمن القروض، وتحد بالتالي من تكلفة الإقراض الرسمي ومن مخاطرة إقراض المرأة الفقيرة. وتسمح خطة الإقراض الموازي للمنظمات بإقراض الفقراء مباشرة. ومن الأمثلة على ذلك صناديق القروض الدائرة التي أنشئت في إطار مشاريع تجريبية أو محلية تولد الدخل أو تنشئ مشاريع أعمال حرة صغيرة، وبرامج واسعة النطاق مثل الائتمان الانتاجي للمرأة الريفية في نيبال، ومحفل المرأة العاملة في الهند، وخطة الأعمال التجارية الصغيرة التابعة للمجلس المسيحي الوطني لكينيا في كينيا. وتقوم مؤسسات مصرفية بديلة مثل مصرف غرامين في بنغلاديش، ومصرف سيوا في الهند ونوادي الادخار في زمبابوي أيضا بتقديم القروض إلى المرأة.

٦ - التمييز في سوق العمل

٥١ - يعتبر العديد من علماء الاقتصاد الفوارق بين دخل كل من الجنسين استجابة من السوق للفوارق في القدرات البشرية، والخيارات الطوعية، والمهارات التي تراكمت عن طريق الخبرة المهنية، ويعتبرون

السوق محايدة فيما يتصل بنوع الجنس. بيد أن استعراض ديناميات وهيكل دخل كل من الجنسين في البلدان الصناعية لا يدعم هذه الفرضية سوى جزئيا.

٥٢ - وقد تقلصت الفوارق بين دخل كل من الجنسين خلال العقود الأربعة الماضية، رغم بقاء الفجوة بين أجور كل منهما. وكان التقلص إلى حد ما نتيجة محاولات تكافؤ الفرص عن طريق التعليم العام والتدابير السياسية والتشريعية، ولكنه يعكس أيضا التغيرات التي حصلت في التكوين الصناعي والمهني وتقلص شمول النقابات العمالية. بيد أنه لا تزال هناك فوارق بين الجنسين فيما يتعلق في الأجر الذي يحصل عليه العمال الذين لهم نفس الخلفية ونفس التجربة، مما يعني وجود آليات تميز ضد المرأة في سوق العمل.

٥٣ - ولم تحقق المحاولات لتحليل أثر التمييز الاقتصادي على كسب المرأة سوى نجاحا جزئيا لعدم وجود طريقة لقياس التمييز قياسا فعالا. فالمنهجية والتقنيات المستعملة لهذا الغرض (مثل تحليل المرتبات والأجر إلى عناصر) تترك مجالا كبيرا للتخمين فيما يتصل بالقيم (غير المعروفة أو غير القابلة للقياس) التي يمكن أن تؤثر سلبيا على الأجور النسائية. ومع ذلك، أسفر تطبيق منهجية التحليل على الفوارق في الأجور في مختلف البلدان عن بعض الاستنتاجات الهامة. أولا، في جميع المناطق والبلدان التي شملتها الدراسات، تعود نسبة ٢٠ إلى ٦٠ في المائة من الفوارق في الأجور بين الجنسين إلى الاختلافات بين الرجل والمرأة فيما يمثله كل منهما من رأس مال بشري. ثانيا، كان الجزء غير المفسر في الفرق بين أجور الجنسين كبيرا نسبيا، ويتراوح من ٤٠ في المائة في بعض البلدان المتقدمة النمو إلى ٨٠ في المائة في بعض البلدان النامية، حتى عندما تؤخذ في الاعتبار ما تفضله المرأة فيما يتعلق بعملها. ثالثا، يتضح من عنصر الفرق في الأجور الذي يعزى إلى الاختلافات بين الرجل والمرأة في ما يمثله كل منهما من رأس مال بشري وجود نزعة إلى الانخفاض مع ارتفاع مستوى تعليم المرأة. رابعا، عادة ما تكون الفوارق بين أجر كل من الرجل والمرأة أصغر في القطاع العام منها في القطاع الخاص. خامسا، في المجتمعات المتعددة الأعراق أو المتعددة الإثنيات، قد تختلف الفوارق في أجور كل من الجنسين باختلاف الفئات الإثنية أو الأعراق. سادسا، تكون سنوات الدراسة وساعات العمل عموما أقل بالنسبة للمرأة منها للرجل، رغم أن هذا يختلف من بلد إلى آخر[٢٥].

٥٤ - وتكشف الدراسات القائمة على التجربة علاقة عكسية بين "تأنيث" العمالة ودخل المرأة، مما يوحي بأن دخل المرأة ينزع إلى التقلص مع زيادة أعداد العاملات في مجموعة ضيقة من الأعمال[٢٦]. ففي ماليزيا مثلا كانت لمتوسط أجر العاملة العادية في عام ١٩٨٨ صلة عكسية بنصيبها من مجموع اليد العاملة. وفي الصناعات التي يصل فيها نصيب المرأة من اليد العاملة إلى ٧٥ في المائة أو أكثر كان متوسط الأجر ٣٥ في المائة أقل منه في الصناعات التي يبلغ فيها نصيبها ما بين ٠,١ و ٥ في المائة[٢٧]. وفي الفلبين في عام ١٩٩٠، كان متوسط أجر المرأة الشهري في الأعمال المهنية/التقنية التي يبلغ فيها نصيب المرأة من القوى العاملة ٥٠ في المائة أو أكثر يقل بحوالي ١٠ في المائة عن متوسط المرتبات في المهن التي يتراوح فيها نصيب المرأة من اليد العاملة بين ٠,٠١ و ١٠ في المائة[٢٨]. وهذه العلاقة العكسية القوية بين تأنيث

العمالة ومتوسط دخل المرأة تصح بالنسبة لماليزيا والفلبين حتى بعد استبعاد متغيرات أخرى مثل عناصر المهارة، والصناعة، وحجم الشركة، والملكية، ونسبة العمل العرضي، ونمو العمالة السابق، والانتماء إلى النقابات العمالية[٢٩].

٥٥ - ويتأثر دخل المرأة أيضا بممارسات دفع المستحقات والترقية التي لا تتوقف على إنتاجية العمل فقط وإنما أيضا على مدة العمل ومدة تولي المنصب. وقد تطورت هذه المعايير في وقت كان فيه عمل المرأة أمرا نادرا في العديد من المهن، وكان انقطاع المرأة عن العمل بسبب الحمل والولادة ورعاية المرضى في الأسرة أمرا غير مقبول. ولم يغير دخول النساء سوق العمل هذه المعايير سوى قليلا. وأصبحت قوانين العمل تمنح المرأة الحق في الانقطاع المؤقت عن العمل لأسباب أسرية، ولكن بما أن المرأة متأخرة عن الرجل فيما يتعلق بطول مدة العمل وطول تولي مختلف المناصب، فإنها تفقد جزءا من مرتبها ومكسبها. وفي دراسة عن عمل المرأة وأجورها في أمريكا اللاتينية، قُدرت نسبة الأجر الزائد الذي يحصل عليه الرجل بسبب الفوارق في الخبرة بينه وبين المرأة بـ ٧٦ في المائة في المتوسط، وتراوحت تلك النسبة من أكثر من ٤٠٠ في المائة في المكسيك إلى ١٩ في المائة في كوستاريكا[٣٠]. وتبين من نموذج لعملية ترقية الرجال والنساء في شركة مالية بريطانية كبيرة أن طول مدة تولي المرأة للمناصب إلى مستوى الرجل سوف يزيد من نصيب المرأة في الرتب الإدارية بـ ١٧ في المائة ويخفض من نصيبها في رتب الكتبة بـ ٣٢ في المائة. بيد أن الدراسة أشارت إلى وجود تمييز ضد المرأة في جميع عمليات الترقية باستثناء رتب العمل الدنيا[٣١].

٥٦ - وتجعل الممارسات التمييزية في العمل تمثيل المرأة في صنع القرار ناقصا. ورغم أن النساء يمثلن حوالي ٤٠ في المائة من القوة العاملة في العالم، فهن يشغلن أقل من ٢٠ في المائة من المناصب الإدارية و ٦ في المائة فقط من المناصب الإدارية العليا[٣٢]. ومركز المرأة أضعف بكثير في القطاع الخاص منه في منظمات القطاع العام. ففي أوائل التسعينات مثلا، لم تكن المرأة تمثل سوى ١ في المائة من جميع الرؤساء المديرين التنفيذيين في الشركات في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية[٣٣].

٥٧ - والمرأة مضطرة إلى الخيار داخل بيئة يسودها عدم المساواة ولّدها التمييز المنهجي الشامل بين الجنسين. فالمرأة والرجل يدخلان سوق العمل ويشتركان فيه على أساس غير متساو بسبب الاختلاف الموجود فيما يمثله كل منهما من رأس مال بشري. والتقسيم الموجود بين الجنسين في سوق العمل يشير إلى أن التحسينات التي حصلت للمرأة في مكان العمل كان لها، رغم أهميتها، أثر محدود على القضاء على التمييز على أساس نوع الجنس.

جيم - التمييز ضد الأقليات والفئات الأخرى

٥٨ - ازداد في التسعينات الوعي بالمشاكل التي تواجهها الأقليات، وانخفض التمييز ضد فئات الأقلية. وفي الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال، أدت عملية إضفاء الطابع الديمقراطي إلى تعزيز الحقوق السياسية

والثقافية للأقليات. وفي أمريكا اللاتينية وآسيا وجنوب أفريقيا استفادت فئات الأقلية من الفرص السياسية التي أتاحها ظهور أنظمة ديمقراطية جديدة، وقد استغلت تلك الفئات تلك الفرص. وتراجع التمييز أيضا في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا.

٥٩ - بيد أن الصورة الإجمالية لا تزال معقدة ومتنوعة ولا تزال هناك مشاكل كبيرة رغم الاتجاهات الإيجابية. والحركات الوطنية المتطرفة في أوروبا تدعو إلى التمييز السياسي والاقتصادي والاستبعاد الاجتماعي وتعمل على تعزيزه. وكانت المنازعات الداخلية الحادة الناتجة عن التنافس الإثني والقبلي في أفريقيا مدمرة جدا للأقليات. والإعراب عن الشعور ضد الأقليات في الساحة العامة يجعل العلاقات الداخلية متوترة في الدول القومية ويهدد السلم والأمن العالميين.

٦٠ - ويتطلب اندماج الأقليات اندماجا اجتماعيا ناجحا تحليلا لمختلف أنواع وأشكال التمييز ونتائجها وكذلك وضع استراتيجيات مختلفة للاندماج السياسي والقانوني والاجتماعي - الاقتصادي والثقافي. وسيقلل نجاح الأقليات في الاندماج في المجتمعات التي تعيش فيها من أسباب شعورها بالاغتراب وبالضيم الذي يعزز النزعة إلى زعزعة الاستقرار ويؤدي بالتالي إلى منازعات واسعة النطاق.

١ - تعريف وتحديد معايير تصنيف الأقليات

٦١ - إن تعريف فئات الأقلية أمر صعب ومثير للجدل. ولم تتمكن الهيئات الحكومية الدولية ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة من تعريف مجموعة السكان التي تمثل "أقلية". ولم يتمكن الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز وحماية الأقليات، الذي أنشأته لجنة حقوق الإنسان من التوصل إلى تعريف عملي مقبول عموما لفئة الأقلية، يمكن استخدامه استخداما شاملا في دراسة مسألة حماية الفئات القليلة المناعة في مجتمعات معينة. واستنتج الفريق العامل أنه، نظرا لعدم التمكن من تعريف مصطلح الأقليات، فإن أي محاولة للوصول إلى تعريف لها لن تكون عملية تستغرق وقتا طويلا للغاية فحسب، وإنما ستكون أيضا غير منتجة فيما يتصل بتقدم أعماله (انظر E/CN.4/Sub.2/1996/2).

٦٢ - وهناك مشكلة أخرى لها صلة بالموضوع تتمثل في تحديد المعايير المقبولة لتصنيف فئات الأقلية. وأوضح طريقة لتحديد أقلية هي من حيث عدد أفرادها[٣٤].

٦٣ - ويمكن تعريف الأقلية بأنها مجموعة أقل عددا تعيش داخل مجموعة أكبر عددا (في دولة إقليمية) وتسعى إلى المحافظة على سماتها الإثنية، واللغوية، والثقافية (بما في ذلك الديانة) وربما أيضا على سماتها السياسية التي تميزها عن المجموعة الأكبر. ويحدث طبعا أن تجمع فئات الأقلية بين معايير مختلفة جذريا. ويمكن أن تتعرض إحدى فئات الأقلية إلى التمييز على أساس إحدى تلك السمات، كالديانة، أو اللغة، أو عدة سمات (مثلما هو حال السكان الأصليين). وإضافة إلى معضلة التعريف، يوجد المفهوم الذي يعتبر أن الأقليات تتضمن مجموعات مثل الرحّل والعمال المهاجرين. وبعض الأقليات تسعى إلى تحقيق

تقرير المصير السياسي، كطريقة للتحرر من التمييز والقهر؛ في حين تقبل أقليات أخرى طواعية أو على مضض وضعا تستوعب فيه الأقليات سياسيا داخل الإقليم أو الدولة التي تسيطر عليها أغلبية مختلفة إثنيا.

٦٤ - ويحدث أن يخلق غياب الحقوق الأساسية للأقليات توترات اجتماعية ويؤدي إلى منازعات سياسية. وقد شهد النصف الأول من التسعينات اندلاع حروب داخلية بسبب مسائل تتعلق بالأقليات في يوغوسلافيا السابقة وفي العديد من البلدان الأفريقية؛ وسيشهد النصف الثاني من هذا العقد دون شك نزاعا حول مركز الأقليات وتطورها ومشاكلها.

٢ - الممارسات التمييزية ضد الأقليات وغيرها من الفئات الاجتماعية

٦٥ - رغم التسليم بالصعوبة المتأصلة في الوصول إلى تعريف لمركز الأقلية يقبله الجميع، من الواضح أن العديد من الأقليات تعاني من عدة أنماط من التمييز. ويمكن أن يأخذ التمييز الجماعي شكل قيود سياسية، أو اجتماعية - اقتصادية، أو ثقافية تُفرض بشكل يثير البغضاء على أفراد الأقليات العرقية، أو الدينية، أو اللغوية، في إطار السياسة العامة أو الممارسة الاجتماعية. ويحدث أيضا أن يستهدف التمييز فئات أخرى داخل المجتمع، منها النساء، وكبار السن، والمعوقين، وبعض فئات الشباب والمهاجرين. ويحدث أن تتعرض هذه الفئات إلى التمييز فيما يتصل بالوصول إلى التعليم، والعمالة، والخدمات الاجتماعية. ويحدث أن تظهر المواقف المؤذية ضد بعض الفئات في شكل سلوك تمييزي مستتر أو علني. وكل حالة من الممارسة التمييزية الفعلية أو المعتزمة تتطلب تحليلا لسياقها، ودرجة حدتها، وآثارها، وكذلك اقتراح تدابير مضادة وعلاج.

٦٦ - وللتمييز ضد الأقليات عدة أبعاد وقد يكون سياسيا، أو اجتماعيا - اقتصاديا، أو ثقافيا. والحقوق التالية أساسية في حماية بقاء الأشخاص الذين تحدد أنهم ينتمون إلى أقليات (انظر A/49/415 و Add.1):

(أ) الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة؛

(ب) الحق في اعتناق ديانتهم وممارستها؛

(ج) الحق في استعمال لغتهم الخاصة؛

(د) الحق في الاشتراك الفعلي في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة؛

(هـ) الحق في الاشتراك الفعلي في اتخاذ القرارات على الصعيد الوطني؛

(و) الحق في إنشاء الجمعيات الخاصة بهم والحفاظ عليها؛

(ز) الحق في إقامة صلات حرة وسليمة وإدامتها مع أعضاء آخرين في فئتهم، وكذلك إقامة صلات عبر الحدود؛

(ح) الحق في المساواة أمام القانون.

٦٧ - ثم اعتُبر الحق في تكافؤ فرص الوصول إلى الأرض من بين الحقوق الأساسية للأقليات. وأصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة) (رقم ١١١) في عام ١٩٥٨، صدق عليها ١٢٧ بلدا. وتسعى الاتفاقية إلى القضاء على التمييز في العمالة والمهن على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الديانة، أو الرأي السياسي، أو الأصل الاجتماعي، أو الانتماء الوطني. ومن بين أسس التمييز المحظورة التي ذكرتها منظمة العمل الدولية المركز المدني أو الزواجي، والإعاقة، والحالة الصحية، والسن، والانتماء إلى النقابات العمالية[٣٥].

٦٨ - ويحدث أن يكون التمييز ضد الأقليات وغيرها من الفئات الاجتماعية قائما على أنماط تاريخية، (منها تركة الإهمال في الماضي)، أو بسبب ممارسات اقتصادية واجتماعية محددة و/أو سياسات عامة صريحة تعزز استبعاد بعض مجموعات الأغلبية أو تحد من حقوقها. وقد تعتبر بعض الممارسات التمييزية جهودا منظمة تقوم بها الأغلبية المسيطرة للمحافظة على مركز الأقلية أو الأقليات الأدنى. وقد تكون لهذا النمط جذور تاريخية وسوابق، وقد يظهر تدريجيا أو فجأة أثناء عملية بناء الدولة. والأحداث التي جدت مؤخرا في افريقيا وأوروبا والاتحاد السوفياتي السابق هي نتيجة الصعوبات المتأصلة في اندماج مختلف الأقليات الإثنية والعرقية والدينية في الدول القومية. وبقاء الدولة القومية المعاصرة يتطلب موازنة بين المصالح والحقوق، ووضع عقود اجتماعية جديدة بين الأغلبيات والأقليات، وإنشاء آليات دولية مرنة يمكن عن طريقها القيام بالمساومة السياسية وبحل المنازعات. ويمثل انتهاك حقوق الأقليات والتمييز ضدها، إلى جانب كونه إهانة لحقوق الإنسان، مصدر توتر وتهديد لاستقرار الدول.

٦٩ - وكثيرا ما يعكس التمييز منازعات تاريخية الجذور وتفاوتات نتجت عنها. والتمييز يؤثر على كل من تحقيق الأقلية لأهدافها الجماعية ورفاه مختلف أفرادها. ويؤدي التمييز المنتظم ضد الأقليات إلى التفاوتات السياسية والاجتماعية - الاقتصادية والثقافية ويعوق الاندماج الاجتماعي. والتمييز ضد الأقليات الإثنية والدينية واللغوية متنوع جدا في أصنافه ودرجات حدته وعواقبه. وقد بذلت جهود لتصنيف الأقليات ووضع رموز لمستوى الممارسة التمييزية ضدها ونوعها ومداها[٣٦].

٣ - الصكوك الدولية التي تعالج التمييز ضد الأقليات

٧٠ - تمثل الصكوك الدولية القانونية الرئيسية التي تعرّف حقوق الإنسان، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أساسا متينا لمقاومة التمييز ضد الأقليات السياسية والإثنية والدينية واللغوية. وإضافة إلى هذه الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان اعتمد المجتمع الدولي صكوكا قانونية محددة - مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن التمييز في مجال الاستخدام والمهنة[٢٧] واتفاقية اليونسكو الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم[٢٨] والإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين والمعتقد (قرار الجمعية العامة ٥٥/٣٦، المرفق) الذي يؤكد الحقوق السياسية، والاجتماعية - الاقتصادية، والقانونية، والثقافية، والدينية، والتعليمية، للأقليات.

٧١ - ويشدد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧، المرفق) حق الأقليات في الاشتراك في الحياة السياسية - والاجتماعية - الاقتصادية، والثقافية في مجتمعاتها. وتنص الفقرة ١ من المادة ٤ على أنه ينبغي للدول أن تتخذ، حيثما دعت الحال، تدابير تضمن أن يتسنى للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفعالة، دون أي تمييز وفي مساواة تامة أمام القانون. وتشجع الفقرة ٢ من المادة نفسها أيضا الدول على اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأقليات من التعبير عن خصائصها ومن تطوير ثقافتها ولغتها وديانتها وتقاليدها وعاداتها، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية. وتنص المادة في الفقرة ٥ على أنه ينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يشاركوا مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم.

٧٢ - وشدد إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية[٢٩]، الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، على مفهوم التكامل الاجتماعي بوصفه أحد أعمدة التقدم الاجتماعي. ويتطلب التكامل الاجتماعي وضع وتنفيذ سياسات ترمي إلى القضاء على التمييز الاستبعادي في جميع مظاهره. ويعني ذلك الاعتراف بالتنوع الإثني والديني والثقافي، وكذلك حماية وتعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقلية. وهو يدعو إلى اعتماد تدابير مصممة للعمل على إقامة "مجتمع متكامل" لتيسير اشتراك الأقليات اشتراكا كاملا في جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية والثقافية في مجتمعاتها. وشجع مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية تنفيذ الصكوك القانونية الدولية ووافق على معايير تتعلق بمنع التمييز ضد الأقليات، لا سيما العنصرية، والتمييز العنصري، والتعصب الديني بجميع أشكاله، وكره الأجانب، وجميع أشكال التمييز في جميع مجالات حياة المجتمعات. وهناك مفهومان آخران وثيقا الصلة بالموضوع برزا في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية هما مفهوم المشاركة الشعبية ومفهوم البيئة التمكينية. ومشاركة الفئات الاجتماعية في عملية صنع القرار تعني التمكين وتؤدي اليه، أي تحقق المزيد

من التحكم بالقضايا الاجتماعية - الاقتصادية، والسياسية والثقافية التي تؤثر في مصير الفرد. والبيئة المواتية اجتماعيا، أو الممكنة، هي شرط مسبق لحماية حقوق الإنسان الأساسية وتعزيزها. وهي تعني قبول الأغلبية للحقوق الأساسية للأقليات في تنمية وصون ثقافاتها وتقاليدها ودياناتها ولغتها.

٧٣ - وتتضمن ولاية الفريق العامل المعني بالأقليات، التابع للجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز وحماية الأقليات، النظر في المقترحات الرامية إلى حل المشاكل المتصلة بالأقليات والتوصية باتخاذ تدابير لتعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية. وقد أعطى الفريق العامل في دورته الأولى المعقودة في أواخر آب/أغسطس ١٩٩٥، الأولوية للأحكام الدستورية والقانونية الرئيسية التي تتم بموجبها حماية وجود الأقليات وهويتها، وحقوقها في استخدام لغتها وممارسة واتباع شعائرها الدينية والتمتع بثقافتها الخاصة، والإسهام الفعال للأقليات، والمسائل التعليمية وأجهزة ووسائل التوفيق الوطنية، والآليات الإقليمية لحماية الأقليات، وكذلك اسهام الخدمات الاستشارية المساعدة التقنية والتعاون والتنسيق مع المجتمع الدولي (انظر E/CN.4/Sub.2/1996/2).

٧٤ - وتعمل الأمم المتحدة، عن طريق اللجنة الفرعية، على وضع نظام رصد لتوفير البيانات عن مركز مختلف فئات الأقلية وذلك لتقييم مختلف أشكال ومستويات التمييز. وسيتضمن هذا التقييم تحليلا لحالات محددة، ووضع آليات لتبادل للمعلومات ذي معنى، ووضع برامج لمنع أو معالجة حالات التمييز ضد الأقليات، والتحقيق في سبل حل المنازعات التي تكون الأقليات طرفا فيها. وسيدعم هذا النشاط على المستوى الدولي الجهود المضطلع بها على الصعيد الوطني ويكملها. وسيعمق الوعي بقضايا الأقليات على الصعيد الدولي وسيكون له أثر إيجابي على القوانين والأنظمة الوطنية المتعلقة بتعزيز وحماية الأقليات وادماجهم في المجتمع.

٤ - الاتجاهات الإيجابية في الحد من التمييز ضد الأقليات

٧٥ - أدت مناقشة وتحليل مشاكل معينة تتصل بالتمييز ضد الأقليات إلى تعزيز حقوق عدد من الأقليات خلال التسعينات. ولاحظ مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية حدوث تقدم في عدة مجالات عامة: "استمرار عملية إنهاء الاستعمار؛ والقضاء على الفصل العنصري؛ وانتشار الديمقراطية؛ واتساع نطاق الاعتراف بضرورة احترام كرامة الإنسان، وجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتنوع الثقافي؛ وعدم القبول بالتمييز؛ وتزايد الاعتراف بالشواغل الفريدة للسكان الأصليين في العالم؛ واتساع نطاق مفهوم المسؤولية الجماعية لجميع أعضاء المجتمع؛ وتوسيع الفرص الاقتصادية التعليمية وعولمة الاتصالات؛ وتزايد امكانيات الحراك الاجتماعي، والاختيار والفعل المستقل"[٤٠].

٧٦ - وهناك دلائل على حدوث تقدم في معالجة مشاكل التمييز ضد الأقليات. فقد نما الوعي العام بهذه المسائل وتزايد الضغط على الدول وفئات الأغلبية التي تتردد في اتخاذ تدابير للتخفيف من التمييز وحماية فئات الأقلية. ومن الأمثلة المحددة على التقدم المحرز ما يلي[٤١]:

(أ) أدخلت تغييرات على الأحكام الدستورية والأحكام القانونية الرئيسية التي تحمي هوية الأقليات في أوكرانيا وبولندا، وبيلاروس، وكولومبيا، والنرويج، والهند، ووضعت مشاريع قوانين جديدة تتعلق بالأقليات الإثنية والوطنية على أساس الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧، المرفق). واعتمدت أوكرانيا عدة قوانين تشريعية تحمي حقوق الأقليات. وسنّت النرويج قوانين تحمي وجود وهوية الأقلية الصامية. ويعترف دستور سري لانكا بحق المواطنين في اعتناق وممارسة ديانات أخرى غير البوذية ويعترف بكل من اللغتين التاميلية والسنهالية كلغتين رسميتين. وتسهم هذه المعايير القانونية في الحد من التمييز ضد الأقليات، وتتوقف النتائج على التنفيذ الصارم لهذه الأحكام؛

(ب) اتخذت خطوات لحماية حقوق الأقليات في التعليم المعزز، بما في ذلك الحق في تلقي التعليم بلغة الأقلية الخاصة. واعتمدت بولندا تدابير تكفل القبول في مدارس الأقليات مجانا، ووجود التعليم بلغات الأقليات. وتكفل فنلندا والنرويج حق الأقلية الصامية في الحصول على التعليم بلغتها الخاصة؛

(ج) تطبق استراليا، والبرتغال، والدانمرك، والمكسيك، والنمسا، سياسات تعليمية ترمي إلى التكامل الثقافي بدلا من الاستيعاب الثقافي، وتحترم الهوية المستقلة للأقليات؛

(د) بدأ في عدد من البلدان العمل بآليات توفيق محددة لمعالجة مشاكل الأقليات. وخُفف من حدة المنازعات المدنية التي طالت في أنغولا، والبوسنة والهرسك، وليبريا، نتيجة استعمال آليات توفيق عملية وضعت لتطبيق تدابير بناء الدولة وكفالة حماية حقوق الأقليات؛

(هـ) وقع الاتحاد الروسي معاهدات ثنائية داخل رابطة الدول المستقلة ودول البلطيق بهدف حماية حقوق الأقليات الروسية. ووقعت هنغاريا وسلوفاكيا معاهدة ثنائية تنظم معاملة الأقليات؛

(و) وضعت في أوروبا آليات إقليمية لمعالجة مسائل الأقليات. ومن الأمثلة على ذلك، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا بشأن الأقليات الوطنية التي بدأ نفاذها في أواخر عام ١٩٩٦. وتشدد هذه الأطر على الحقوق المشروعة للأقليات (حماية الهوية، والحماية من الاستيعاب القصري، إلى غير ذلك، ولكنها تأخذ أيضا في الاعتبار المصالح المشروعة للدول فيما يتصل بسلامتها الإقليمية.

٥ - استمرار الأنماط التمييزية

٧٧ - رغم إحراز بعض التقدم لا يزال هناك تمييز ضد الأقليات وغيرها من الفئات الاجتماعية. وخلال السنوات العديدة الأخيرة حدث عدد من التطورات السلبية منها التقطيب والتجزئة الاجتماعيان؛ وتزايد الفوارق وأشكال التفاوت في الدخل والصحة داخل الدول وفيما بينها؛ والمشاكل الناشئة عن التنمية

العمرانية الجامحة وتدهور البيئة؛ وتهميش السكان والأسر والفئات الاجتماعية والمجتمعات المحلية وأحيانا بلدان بأكملها؛ والضغوط التي يتعرض لها الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية والمؤسسات نتيجة تزايد نسق التغير الاجتماعي، والتحول الاقتصادي، والهجرة، وغير ذلك من أشكال تفكك السكان، لا سيما في مناطق المنازعات المسلحة.

٧٨ - وتؤدي السياسات العامة التقييدية في جميع الحالات إلى الحد من حقوق فئات الأقلية وهي بمثابة تمييز. ويأخذ التمييز السياسي شكل فرض قيود على التنظيم السياسي، وحرية الحركة، وحرية التعبير؛ والحرمان من الحق في التصويت؛ والإجراءات القضائية، وكذلك التمييز في القبول في جميع قطاعات النشاط العام، والجيش أو الشرطة، والخدمة العامة، والمناصب السياسية. وكثيرا ما يصحب التمييز السياسي تمييز اجتماعي - اقتصادي وثقافي. وفي البلدان النامية، يمثل القطاع العام، وهو كبير نسبيا عادة، المصدر الرئيسي للعمل المهني. ولذلك، فإن الحواجز التمييزية أمام قبول الأقليات تحد من الفرص الاقتصادية المتاحة لأفراد فئات الأقلية وتساعد على استمرار أوجه التفاوت المادي[٤٢]. وتعاني الأقليات التي تعترضها قيود سياسية من عوائق تحد من الإعراب عن هويتها الثقافية و/أو اللغوية. وكثيرا ما تسفر القيود التي تفرض على استخدام لغة الأقليات عن منازعات إثنية - وطنية مطولة ومطالبات بالحكم الذاتي داخل الدولة أو بالاستقلال التام. وللسياسة اللغوية أيضا صلة من عدة وجوه باستمرار أوجه الحرمان الاقتصادي والسياسي؛ إذ قد تشكل حاجزا هائلا أمام وصول الأقليات إلى التعليم.

٧٩ - ويعتبر التمييز عادة ذا صلة وثيقة بالصعوبات الاجتماعية والصحية الشديدة التي تواجه أكثر فئات الأقليات حرمانا. ولأفراد هذه الفئات عادة أعلى معدلات وفيات الرضع، وهم أكثر عرضة للأمراض، وهم يسيئون استعمال المخدرات ويقترفون الجرائم، ومعدلات اعتقالهم واحتجازهم عالية مما يزيد من التمييز السياسي والاجتماعي - الاقتصادي ضدهم. وهذه المؤشرات تعكس النتائج التراكمية للفقر، والضعف، وتآكل ثقافة المجموعة.

٨٠ - والأقليات التي تتعرض للتمييز يكون ردها عادة استحداث استراتيجيات مقاومة. وتحاول الأقليات التي تسعى إلى الاستقلال أو إلى الحكم الذاتي داخل الدولة، في البداية، السياسة التقليدية المتمثلة في توفير الحماية وطلب الدعم. فإذا فشلت هذه الاستراتيجيات في تحقيق مكاسب ملموسة، تغير فئات الأقلية أحيانا تكتيكها إلى تمرد محلي، أو حرب عصابات، أو إرهاب، يهدد تماسك سيادة الدولة - القومية ويقوض استقرارها السياسي.

دال - السياسات والتدابير الرامية إلى مقاومة التمييز

٨١ - تقاوم الحكومات التمييز على أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني، بما يلي: (أ) تعزيز تكافؤ الفرص وذلك عن طريق حظر التمييز وإتاحة الرعاية الصحية والتعليم إلى الجميع؛ (ب) السعي إلى تحقيق المساواة بين النتائج عن طريق منح تفضيلات إلى أفراد الفئات المحرومة. ووصف النهج الثاني بعدة

أوصاف، منها الحصص الرؤوفة، والتمييز العكسي، وسياسة المحافظة، والمساواة في العمل، والتمييز الإيجابي، والعمل الإيجابي، والعمل التوكيدي. وخلافا لنهج تكافؤ الفرص، الذي يشدد على الإجراءات والأفراد، فإن هذا النهج يرمي إلى تحقيق النتائج ومساعدة الفئات. والنهجان لا يستبعد الواحد منهما الآخر. ففي الولايات المتحدة مثلا، كثيرا ما تفرض المحاكم حصص توظيف على المؤسسات المدانة بالتمييز ضد النساء أو الأقليات المحرومة.

٨٢ - ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (قرار الجمعية العامة ٢١٧ (د - ٣) ما يلي: "يولد جميع الناس أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق" (المادة ١). ويؤكد أن "الناس جميعا سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بحماية القانون" (المادة ٧) وأن "يكون التعليم العالي متاحا للجميع تبعا لكفاءتهم" (المادة ٢٦). ويعترف الموقعون على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د - ٢١)، المرفق) أيضا بـ "تساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملاءمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة" (المادة ٧ (ج))[٤٣]. والرسالة واضحة: لا يحكم على الأشخاص إلا على أساس الكفاءة والخبرة، دون أي تفضيل على أساس العرق أو الجنس أو الأصل الإثني.

٨٣ - وتسمح اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قرار الجمعية العامة ٢١٠٦ (د - ٢٠)، المرفق) بالتمييز المؤقت لفائدة الفئات المحرومة: "تقوم الدول الأطراف، عند اقتضاء الظروف ذلك، باتخاذ التدابير الخاصة والملموسة اللازمة، في الميدان الاجتماعي والميدان الاقتصادي والميدان الثقافي والميادين الأخرى لتأمين النماء الكافي والحماية الكافية لبعض الجماعات العرقية أو للأفراد المنتمين إليها .... ولا يجوز في أية حال أن يترتب على هذه التدابير، كنتيجة لذلك، إدامة أية حقوق متفاوتة أو مستقلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها" (المادة ٢، الفقرة ٢). واستخدمت لغة مماثلة في الفقرة ١ من المادة ٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠، المرفق): "لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزا بالمعنى الذي تأخذ به هذه الاتفاقية، ولكنه يجب ألا يستتبع، على أي نحو، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة، كما يجب وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة". وتسمح هاتان الاتفاقيتان للحكومات بالتخلي عن مبدأ المساواة القانونية لرفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأفراد الفئات المحرومة، بيد أن الهدف النهائي يظل تكافؤ الفرص، وليس المساواة الفعلية. وبحلول ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٦، صدق ١٤٦ بلدا على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري و ١٥٣ بلدا على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

١ - السياسات الرامية إلى تعزيز تكافؤ الفرص

٨٤ - أنشأت عدة حكومات هيئات متخصصة لتعزيز تكافؤ الفرص بين الأعراق وبين الرجل والمرأة. وهذه المنظمات مسؤولة عادة أمام إدارة حكومية أو وزارة وتقتصر سلطتها على الأنشطة الترويجية أو الاستشارية، وإن كان لبعضها أحيانا استقلالية وسلطة التحقيق أو البت في الشكاوى. ومن الأمثلة على هذه المنظمات لجنة تكافؤ الفرص ولجنة المساواة بين الأعراق في المملكة المتحدة، ولجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص في استراليا، ولجنة حقوق الإنسان في كندا، ولجنة حقوق الإنسان وهيئة التوفيق في العلاقات بين الأعراق في نيوزيلندا، ولجنة تكافؤ الفرص في الولايات المتحدة.

٨٥ - وهناك ميل متزايد في التشريعات إلى فرض عقوبات شديدة، منها السجن، على التمييز على أساس العرق أو نوع الجنس في التوظيف، أو التدريب أو ظروف العمل. ووضعت بعض البلدان مثل فرنسا وبولندا والسويد هذه الأحكام في قانونها الجزائي أو الجنائي، بيد أن معظم البلدان توردها في نصوص مستقلة في تشريعاتها[٤٤].

٨٦ - وبصرف النظر عن قساوة الجزاءات الجنائية، فإن التشريعات لن تردع التمييز ما لم تعرض الحالات على القضاء، وهو شيء نادر في العديد من البلدان. وقد يتردد ضحايا التمييز في رفع شكاوى رسمية لثلاثة أسباب. أولا، من الصعب إثبات حدوث التمييز، والبيّنة على من ادعى؛ وكثيرا ما تكون جميع السجلات التي يمكن استعمالها كأدوات إثبات بحوزة الشخص المتهم بالتمييز، الذي يكسب القضية عادة بمجرد ملازمة الصمت. وقد استجابت بعض البلدان، لا سيما ألمانيا، وإيطاليا، وسويسرا، وفرنسا، إلى هذه المشكلة بتحويل عبء الإثبات على المدعى عليه عندما يقدم المشتكي شكوى مقنعة من وجود ممارسة تمييزية غير مشروعة. ثانيا، يردع احتمال تكبد تكاليف مالية كبيرة العديد من المشتكين المحتملين، الذين قد لا يكون بإمكانهم الحصول على معونة قانونية أو دعم من نقابة عمالية. وتعالج بعض البلدان هذه المشكلة بتقديم مساعدة قانونية مجانية. وفي إسبانيا، يكفل الدستور للجميع حق الحصول على المساعدة القانونية. وفي استراليا تقدم مساعدة مالية لقضايا التمييز على أساس نوع الجنس إلى الطرف الذي يرجح أنه مظلوم. ثالثا، قد يخاف المشتكون المحتملون من الانتقام. وفي التمييز في مجال العمل يأخذ هذا الانتقام عادة شكل فصل العامل/العاملة ومن ساعده/ساعدها عن العمل. وتحقيق تكافؤ الفرص الفعلي في مجال العمل، يتطلب الحماية من الفصل عن العمل بهذا الشكل.

٨٧ - وأصعب حالات مقاومة التمييز عندما يكون غير مباشر، ونتيجة قواعد محايدة ظاهريا لها أثر سيء على عرق معين أو على أحد الجنسين أو على فئة إثنية. فالقواعد المتعلقة بالحمل، مثلا، لا تؤثر إلا على النساء؛ والقواعد المتعلقة برعاية الأطفال تؤثر على النساء بشكل غير متناسب. والشروط المتماثلة المتعلقة بالطول والوزن تميز ضد المرأة وبعض الفئات الإثنية. وشرط أن يعمل الموظفون في يوم معين من الأسبوع يميز ضد الفئات التي يمنعها دينها من القيام بذلك. وفي كل حالة، تبت محكمة أو لجنة أو التشريع في الحالات القصوى - إن كان أحد الشروط ضروريا أم هو قناع للتمييز[٤٥].

٨٨ - والشروط اللغوية التي يفرضها أرباب العمل في القطاع الخاص والحكومات ربما تكون أوسع أشكال التمييز غير المباشر ضد الفئات العرقية انتشارا. وكثيرا ما يكون هناك سبب وجيه لطلب اتقان لغة معينة. فسائق السيارات التاكسي، مثلا، يقدمون خدمات أحسن عندما يتكلمون لغة البلد الذين يعملون فيه، حتى وإن كان ذلك يشكل تمييزا ضد المهاجرين الوافدين حديثا. ولكن الشروط اللغوية تستعمل أيضا لمجرد التمييز ضد فئات إثنية. فمن المعروف أن أرباب العمل في جنوب أفريقيا يشترطون اتقان الانكليزية والأفريكانية حتى عندما لا يكون العمل يتطلب اتقان اللغتين[٤٦]. وكانت الانكليزية لسنوات طويلة لغة الحكومة والقضاء في سري لانكا، بالرغم من أن ١٠ في المائة فقط من السكان يفهمونها ويتكلمونها. وشرط معرفة الموظفين المدنيين للإنكليزية كان نتيجة نزعة نخبوية ولكن ليست تمييزية، لأن الانكليزية كانت اللغة الثانية لكل من السنهال والتاميل، الفئتان الإثنيتان الرئيسيتان في سري لانكا. وفي عام ١٩٥٦، أعلنت الحكومة اللغة السنهالية لغة البلد الرسمية، مما جعل من المستحيل على الأقلية التاميلية الحصول على مناصب حكومية[٤٧]. وقد عجل ذلك باندلاع النزاع بين التاميل والسنهال الذي يتواصل إلى حد اليوم. وفي عام ١٩٨٨، وفي محاولة لحل الخلاف، جعلت حكومة سري لانكا اللغة التاميلية اللغة الوطنية الرسمية الثانية.

٨٩ - وبإمكان القوانين المناهضة للتمييز الذي لا مبرر له من طرف المدارس وأرباب العمل، أن تولّد، عند تنفيذها تنفيذا فعالا، تكافؤ الفرص لأفراد جميع الأعراق وجميع الفئات الإثنية. بيد أنه عندما يكون بعض أفراد المجتمع محرومين جدا، لا تكون القوانين ضد التمييز كافية، ويتطلب تكافؤ الفرص اتخاذ تدابير تكفل أن يتلقى كل طفل، بقطع النظر عن جنسه أو أصله الإثني، التغذية والرعاية الصحية الكافيتين، بما في ذلك الرعاية قبل الولادة، وقدرا أدنى ونوعية دنيا من التعليم الأساسي، بما في ذلك التعليم قبل المدرسي. وإضافة إلى ذلك قد يحتاج ذوو الدخل المنخفض إلى مساعدة مالية لمواصلة تعليمهم العالي، أو شراء منازل، أو القيام بأعمال حرة. والهدف من هذه البرامج، هو مكافحة الفقر وليس وضع حد للتمييز، ولكن الفئات المحرومة تستفيد بشكل غير متناسب لأن لديها عددا غير متناسب من الأسر الفقيرة.

٩٠ - وباستثناءات نادرة، لا تُمنع الأقليات الإثنية من الالتحاق بالمدارس العامة، ولكن أداءها يتضرر عندما يقدم التعليم بلغة غير لغتها هي. ورغم أنه يؤذن عادة للأقليات بإنشاء مدارسها الخاصة بها، فإنه يندر أن تحصل على الضرائب أو الأموال العامة. وتحاول بعض البلدان، لا سيما الاتحاد الروسي، وإيطاليا، وبلدان الشمال الأوروبي، وكندا، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة أن تتغلب على حواجز اللغة بتقديم برامج تعليمية بلغتين إلى الأقليات اللغوية. وفي بيرو، تقوم الحكومة بتدريب ٦٠ مدرسا ثنائي اللغة سيقومون بتدريب ٤٠٠ ٢ مدرسا إضافيا لتعليم مجتمعات السكان الأصليين. وبدأت نيكاراغوا أيضا برنامجا ثنائي اللغة للمجتمعات المحلية من السكان الأصليين يقدم خدماته إلى ما يزيد على ٠٠٠ ١٣ طفل في منطقة الساحل الأطلسي الشمالية.

٩١ - وقد يلزم سن قوانين تتعلق بتكافؤ الفرص لتحقيق المساواة بين الجنسين في مكان العمل، ولكن هذه القوانين لا تكفي أبدا لتحقيق ذلك. فالمرأة تدخل الجامعة وسوق العمل وهي تواجه عادة عوائق صعبة

بالمقارنة بالرجل لسببين، أولا، التمييز موجود داخل الأسرة. فأبواها يتوقعان منها عادة أقل - أو على الأقل أشيـاء مختلفـة - مما يتوقعانه من الصبي، وكثيرا ما يقطعان دراستها في سن أبكر من سن إخوتها. ولا يُرجَّح أن تتغير أهداف الأبوين بالنسبة لأطفالهما سوى تغيرا بطيئا، هذا إن تغيرت. وربثما يحدث ذلك التغير، بإمكان الحكومات أن تساعد على تغير السلوك بإنفاذ قوانين الالتحاق بالمدارس، وجعل التعليم الثانوي إجباريا لكل من الصبيان والفتيات، والترفيع من السن الدنيا للزواج كي تبقى الفتيات في المدرسة مدة أطول. ثانيا، توجد العديد من التشريعات التي تميز ضد المرأة وتجعل من المستحيل اشتراكها في سوق العمل على قدم المساواة مع الرجل. فللعديد من البلدان، مثلا، قوانين تحد من نوع العمل الذي يجوز للحامل أن تقوم به؛ وتحظر قوانين أخرى العمل الليلي، أو تحد من العمل الإضافي أو تمنع استعمال المرأة للآلات الثقيلة. ومهما كان حسن النية الذي تنطوي عليه هذه القوانين الحمائية، فإنه ينبغي النظر في إلغائها ليتسنى تحقيق هدف تكافؤ الفرص الكامل. وبالمثل، يمكن أن تسفر إجازة الأمومة الاجبارية واستحقاقات رعاية الأطفال عن ترفيع التكلفة التي يتكبدها رب العمل بسبب تشغيل المرأة. وبإمكان الحكومات أن تحل هذه المشكلة بتمويل الاستحقاقات من الإيرادات العامة أو بالسماح لأحد الأبوين بالتمتع باستحقاقات الإجازة ورعاية الطفل. والقوانين التي تمنع المرأة من حيازة ملكية الأرض أو تحد من حقوقها في الإرث تمثل حاجزا آخر أمام المساواة بين الجنسين[٤٨].

٢ - السياسات التفضيلية

٩٢ - إن كثيرا من الحكومات والنظم القانونية، إذ تلتزم بتفسير دقيق للمساواة أمام القانون، ترفض أي تمييز، حتى وإن كان طفيفا، على أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني. ويضحي آخرون بمبدأ عدم التمييز (المساواة قانونا) بدرجات متفاوتة لتعزيز المساواة فعلا. والخلاف بين هذين النهجين خلاف حقيقي. وللسياسات التفضيلية أنصار ومعارضون، وقد احتد النقاش بين الطرفين أحيانا، مثلما يتضح من موجة انتحار شباب البراهمانيين في الهند احتجاجا على إيثار الطبقات الدنيا بالأماكن الجامعية وبوظائف الخدمة العامة المطلوبة بكثرة[٤٩]، أو انتشار المعارضة العامة للعمل الإيجابي في الولايات المتحدة[٥٠].

٩٣ - ويمكن تبرير السياسات التفضيلية بأنها وسيلة لتعزيز تكافؤ الفرص. وقد ينظر إلى أفراد الفئات المحرومة، خطأ على أنهم عاجزون عن العمل في حرفة أو مهنة معينة؛ والسياسات التفضيلية قادرة، بإلغائها حواجز الحكم المسبق، على إثبات أن عاملة الكهرباء، مثلا، لها ما للرجل من قدرة، أو أنه بمقدور الطالب المنتمي إلى أقلية أن ينجح في كلية الطب. وهذه هي الفلسفة التي تقوم عليها اتفاقيتا القضاء على التمييز العنصري والقضاء على التمييز ضد المرأة، وهي توفر أساسا لوضع حصص تفضيلية طالما أن جميع أفراد الفئات المحرومة (تقريبا) محرومون من الالتحاق بالحرف أو المهن المطلوبة. وعندما يكون الهدف هو تحقيق تكافؤ الفرص، يجب أن تكون التفضيلات مؤقتة؛ ولا يوجد ما يبرر الإبقاء على التفضيلات إلى أن تتحقق المساواة الفعلية. بيد أن الحكومات تجد من الصعب، عند الممارسة، إلغاء التفضيلات بعد وضعها. ففي أوائل هذا القرن مثلا، أدخل الحكام البريطانيون الاستعماريون، حصصا تفضيليـة عرفت باسم

"المخصصات" لفائدة الفئات المحرومة في شبه القارة الهندية، وفيجي، وماليزيا؛ ولا تزال هذه البلدان تطبق هذه الحصص حتى يومنا هذا.

٩٤ - والسياسات التفضيلية تعالج مظاهر التمييز ولكن لا تعالج التمييز نفسه. وبما أنه يُحتفظ بمبدأ الأهلية بالنسبة لأصحاب الطلبات في كل فئة، فإن المستفيدين من التفضيل يكونون عادة أكثر أفراد الفئة ثراء وأقلهم حرمانا. (ويشير الهنود إلى الظاهرة بأنها "الظاهرة النخبوية"). ولذلك فإن هذه البرامج لا تغني عن برامج مقاومة الفقر. كما أنها لا تمثل بديلا عن القوانين التي تقاوم التمييز، لأنها لا تفيد مجموعات مثل الأقليات الصينية أو اليهودية، التي تعاني من التمييز في كثير من البلدان، ولكنها عموما ليست من الفئات المحرومة.

٩٥ - وتوجد اليوم في مختلف بلدان العالم مجموعة كبيرة من السياسات التفضيلية على أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني. وفي بعض البلدان يكون التفضيل طوعيا؛ وفي بلدان أخرى إجباريا. ويقتصر التفضيل في بعض البلدان على القطاع العام؛ وينطبق في بلدان أخرى على منظمات القطاعين الخاص والعام. ويأخذ التفضيل عدة أشكال، منها الأهداف والحصص، والعلاوات على الامتحانات التنافسية، ودعم العطاءات التنافسية.

٩٦ - ويستحيل، مبدئيا، التنبؤ بفعالية الحصص بالمقارنة بأشكال التفضيل الأخرى. ففي امتحان دخول الجامعات، مثلا، توجد نقطة تفضيل مئوية، لكل حصة من أفراد مجموعة معينة، تؤدي إلى نفس النتائج. ودون الحصول على معلومات إضافية، يستحيل تحديد أي الحصص أو أي درجات التفضيل أكثر فائدة للأقلية، لأن علاوة عشر نقاط مئوية، مثلا، قد لا تكون كافية لرفع فرد وحيد من الفئة المحرومة إلى مستوى القبول، أو قد ترفع علامات العديد من أفراد الفئة إلى مستوى أعلى بكثير من مستوى غيرهم من المترشحين.

٩٧ - وتضع معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حدا للبرامج التفضيلية في التدريب المهني الموجه للمرأة وللأقليات؛ وهي لا تسمح عموما، شأنها في ذلك شأن العديد من حكومات العالم اليوم، باستخدام العرق أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني كمعيار لقبول الطلاب في الجامعة أو توظيف الموظفين وترقيتهم. وفي شمال ألمانيا فضلت الحكومات المحلية في السنوات الأخيرة، في بعض الحالات، المترشحات على المترشحين ذوي الكفاءة المماثلة للوظائف الحكومية، ولكن هذه الممارسة عارضتها محكمة العدل الأوروبية ومن المرجح أن تتوقف[٥١].

٩٨ - وتشجع بعض الحكومات، مثل حكومات استراليا، وجنوب افريقيا، وكندا، وناميبيا، استعمال التفضيل لفائدة الفئات المحرومة، ولكنها لا تفرضه على الجامعات أو أرباب العمل. ويطلب في بعض الحالات من أرباب العمل تحديد أهداف وتقديم تقارير عن التقدم المحرز في توظيف وترقية أفراد فئات معينة. ويتعرض أرباب العمل لعقوبات عندما لا يقدمون تلك التقارير، وإن كانت لا تسلط عقوبات للفشل في

بلوغ هدف معين. ولهذه البرامج وظيفة تعليمية. فهي تجعل أرباب العمل والجامعات على وعي بدعم الحكومات للتنوع الإثني والمساواة بين الجنسين في مكان العمل وفي قاعة الدراسة. وهي تسمح أيضا لأرباب العمل والمؤسسات التعليمية بالقيام بتمييز "رؤوف" دون خوف من احتجاج المترشحين الذين وقع تجاوزهم لفائدة مترشحين أقل كفاءة استفادوا من التفضيلات.

٩٩ - وفي معظم البلدان التي تسلك سياسات لفائدة الفئات المحرومة، يكون الاشتراك في ذلك البرنامج إلزاميا وليس طوعيا. وكثيرا ما تقتصر التفضيلات، مثلما هو الحال في إسرائيل، وباكستان، وسويسرا، والهند، على العمل في الخدمة المدنية والمؤسسات العامة. وأحيانا، مثلما يحدث في باكستان والهند، يخضع القبول في الجامعات العامة إلى التفضيلات. ويُتوقع من أرباب العمل في القطاع الخاص في تلك البلدان أن يوظفوا ويرقوا الموظفين على أساس الكفاءة فقط؛ ولا يسمح لهم القانون بالتمييز على أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني. وبإمكان تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، في هذه الحالات، أن يخلق مشاكل لمن يستفيدون من التفضيلات، لأن المؤسسة التي تحولت ملكيتها إلى القطاع الخاص لم تعد مطالبة بتوظيف أفراد فئات معينة وترقيتهم حسب نظام للحصص. وفي بلدان مثل فيجي، وماليزيا، والولايات المتحدة التي توجد فيها برامج قوية من هذا النوع، تفرض السياسات التفضيلية على منظمات القطاعين الخاص والعام على السواء، ويؤخذ الانتماء الإثني لصاحب الشركة ونوع جنسه في الاعتبار للحصول على تفضيلات عند منح العقود الحكومية.

١٠٠ - والسياسات التفضيلية لا تتجاوز مجال العمل والتعليم والمشتريات الحكومية؛ ومن الغريب، أنه لم يحدث أن فرض أي بلد حصصا أو تفضيلات في مجال الإسكان. فالمساواة بحكم القانون في الحصول على سكن مطبقة بصرامة في معظم البلدان؛ وعموما، يعتبر من غير المشروع رفض إيجار أو بيع مسكن على أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني. وعلى خلاف ذلك، يسمح القانون برفض الإيجار أو البيع لشخص ليس له دخل كاف، ولذلك فإن المساواة، بحكم الواقع، ليس لها وجود. وبإمكان الحكومات أن تجبر البنّائين على توفير نسبة دنيا من الوحدات السكنية الجديدة لأفراد فئة محرومة. ولتحقيق الهدف المحدد، ينبغي لبنّائي المنازل الفخمة أن ينشروا إعلانات على نطاق واسع وقد يضطرون إلى تخفيض سعر البيع أو الإيجار لأعضاء الفئة المعينة.

٣ - تكافؤ الفرص مقابل تكافؤ النتائج

١٠١ - تكفل الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تتألف من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التحرر من التمييز لجميع أفراد الأسرة البشرية. وتنص المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١)، المرفق) على أن:

الناس جميعا سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

١٠٢ - ويتمتع الأشخاص بمقادير غير متساوية من الثروة، والمواهب، والذكاء، والقوة البدنية، والجمال. والشرعة الدولية لحقوق الإنسان لا تعالج أوجه عدم المساواة هذه أو عدم تساوي الدخل الناتج عنها؛ وهي لا تعد إلا بالمساواة القانونية، وليس بالمساواة الفعلية. وليس لأحد الحق في عمل أعلى مرتبا، أو في مكان في الجامعة؛ ولكن لكل شخص الحق في التنافس، على أساس الكفاءة، على المناصب والقبول في الجامعة. وتكافؤ الفرص حق من حقوق الإنسان؛ أما تكافؤ النتائج فليس كذلك.

١٠٣ - وتسمح اتفاقيتا القضاء على التمييز العنصري والقضاء على التمييز ضد المرأة للحكومات بتنفيذ برامج مؤقتة تحرم أفراد الفئات الحظية من حقها في تكافؤ الفرص وذلك لإعطاء أفضليات لأفراد الفئات المحرومة. وهذه السياسات تمييزية وتنتهك الشرعة الدولية لحقوق الإنسان. وانتقاص حقوق الإنسان، ولو مؤقتا أمر لا يجب إتيانه جزافا. فالفقرة ١ من المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تسمح بالقيام باستثناء مماثل لحقوق الإنسان "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة"، ولكن فقط "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع". أما اللغة التي تسمح بسلك سياسات تفضيلية فهي أقل تقييدا، ولكنها توحي بأن التفضيل مقبول فقط كوسيلة لتحقيق تكافؤ الفرص ولا ينبغي أبدا تبريره كسياسة دائمة.

١٠٤ - ويمكن لإنفاذ القوانين المناهضة للتمييز على أساس العرق، أو الأصل الإثني، أو نوع الجنس، إنفاذا فعالا أن يولّد تكافؤ الفرص لجميع أفراد المجتمع. ولكن إنفاذ القوانين المناهضة للتمييز لن يؤدي إلى تكافؤ النتائج. وللاقتراب من هذا النوع من المساواة تلجأ الحكومات عادة إلى الضرائب، إلى جانب الإنفاق على الصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي، لإعادة توزيع الدخل من الأفراد الموسرين في المجتمع إلى فقراء. وإعادة التوزيع هذه لا تمثل سياسة تفضيلية، وليست انتهاكا لحقوق الإنسان، طالما أن الضرائب التي يدفعها الشخص ووصوله إلى الصحة العامة والتعليم والرفاه الاجتماعي لا يتوقفان على العرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني.

١٠٥ - وعندما يؤدي تكافؤ الفرص إلى حدوث تفاوتات كبيرة في متوسط النتائج بين الفئات، لا تحاول الحكومات التدخل عن طريق سياسة الضرائب أو الإنفاق؛ ونادرا ما تعدل الحكومات معدلات ضرائبها أو مدفوعات الرعاية الاجتماعية وفقا للعرق، أو نوع الجنس، أو الأصل الإثني. بل أن بعض الحكومات تطلب من المواطنين أن يتخلوا عن حقهم في تكافؤ الفرص ليُكفل لجميع الفئات اقتراب مركز أفرادهم الاقتصادي والاجتماعي، في المتوسط، من بقية البلد. وقد يحدث توافق للآراء على أن مصلحة الجميع تتطلب هذه التضحية بحقوق الفرد. ويكون الهدف عندئذ هو التوزيع العادل للوظائف على الفئات، وليس

تكافؤ الفرص، فتصبح التفضيلات بذلك دائمة وليست مؤقتة. ومن الأمثلة على هذه "الحصص التوافقية" في الاتحاد السويسري الذي يخصص نسبة محددة من الوظائف في القطاع العام إلى كل من الفئات اللغوية الرئيسية في البلد(٥٢). والمنظمات الدولية التي تنتدب موظفيها من بين رعايا جميع الدول الأعضاء، حسب نسب متفق عليها. ومع توافق الآراء، يمكن أن يؤدي نظام الحصص إلى بناء تأييد لبيروقراطية اتحادية أو دولية. ودون توافق الآراء، يمكن أن تكون الحصص الإثنية، أو القائمة على نوع الجنس أو على العرق مصدر شقاق.

١٠٦ - وغالبا ما تفرض الحكومات حصصا أو غير ذلك من أشكال التفضيل دون بناء توافق للآراء أولا، فتثير بذلك المواطنين الذين يفقدون حق التنافس على الوظائف على قدم المساواة مع الأفراد المنتمين إلى الفئات المحرومة. ومع ذلك، تقع الحكومات تحت إغراء التفضيلات لأنها لا تتطلب زيادة ضرائب أو إنفاق. إذ من الأسهل بكثير فرض حصص بدلا من معالجة الأسباب الكامنة وراء التفاوتات الفعلية بين الفئات، ومن تلك الأسباب التمييز، والفقر، ورداءة التعليم، وسوء التغذية، والعزلة الجغرافية.

الحواشي

(١) يستند هذا الجزء إلى Gerry Rodgers, Charles Gore, and José B. Figuéiredo, eds., Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses (Geneva, International Labour Organization, 1995).

(٢) انظر E. Bonacich, "A theory of ethnic antagonism: the split labour market", American Sociological Review, vol. 37 (October 1972), pp. 547-559.

(٣) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٦ (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع 96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٢.

(٤) انظر المنشور "الأمم المتحدة وحقوق الإنسان، ١٩٤٥ - ١٩٩٥" (إدارة الأمم المتحدة لشؤون الإعلام، رقم المبيع E.95.1.21) الذي يتضمن مجموعة من وثائق الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية داخل المنظمة. انظر أيضا Abdulrahim P. Vijapur, "The principle of non-discrimination in international human rights law: the meaning and scope of the concept", India Quarterly, A Journal of International Affairs, vol. XLIX, No. 3 (1993), pp. 9-83.

(٥) Catherine Brolman, Peoples and Minorities in International Law (Dordrecht, the Netherlands, Martin Nijthof Publisher, 1993).

(٦) المرأة في العالم ١٩٩٥، اتجاهات وإحصاءات (منشور الأمم المتحدة، رقم E.95.XVII.2)، الصفحة ١٣٢، الجدول ٨.

(٧) انظر Irene Tinker, Persistent Inequalities. Women and World Development (New York, 1990) Oxford University Press; Mehra, Rekha, David Bruns, Paul Carlson, Geeta Rao Gupta and Margaret Lycette, Engendering Development in Asia and the Near East: A Sourcebook (Washington, D.C., International Center for Research on Women, 1992); Women in Latin America and the Caribbean in the 1990s. Comision Economica para America Latina y el Caribe. Notas Sobre la Economia y el Desarrolo, No. 562/563 (Santiago, Chile, September 1994).

(٨) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. آفاق العمالة، تموز/يوليه ١٩٩٦ (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٦)، صفحة ٨، الجدول ١-٦.

(٩) المرأة في العالم ١٩٩٥، اتجاهات وإحصاءات، الشكل ٥-٢٠.

(١٠) يرى بعض الباحثين أن الفرق بين معدلات أجور كل من الجنسين يعكس البعد الثقافي لحرمان المرأة في الهند. وتوجد أدنى المعدلات في الولايات ذات التقاليد الهندوسية القوية. انظر Partha Dasgupta, An Enquiry into Well-Being and Destitution (Oxford, Clarendon Press, 1993), p. 314, table 11.2 and p. 317.

(١١) Marilyn Rueschemeyer, ed., Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe (Armonk, N.Y., 1994), M. E. Sharpe, Inc., pp. 7-8.

(١٢) V. Spike Peterson and Anne Sisson Runyan, Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, 1993, Westview Press), p. 54, figure 3.2.

(١٣) في المملكة العربية السعودية والكويت، مثلا، تمنع المرأة من الالتحاق بكليات الأعمال التجارية والحقوق.

(١٤) انظر Manneke Redclift and M. Thea Sinclair, eds., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (London, Routledge, 1991); World Bank, Indigenous people and poverty in Latin America. Technical Department. Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C., 1993; Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind, and for how long?" Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (August 1993), pp. 27-32; Jonathan R. Veum and Andrea B. Weiss,

"Education and the work histories of young adults", Monthly Labour Review, vol. 116, No. 4 (April 1993), pp. 11-20; Cynthia B. Lloyd and Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York, Columbia University Press, 1979).

(١٥) Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind, and for how long?" Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (August 1993), pp. 27-32.

(١٦) جمهورية النيجر، وزارة التنمية الاجتماعية والسكان والنهوض بالمرأة، مديرية النهوض بالمرأة، "المرأة النيجرية، الحقيقية والخيال (نيامي، أيلول/سبتمبر ١٩٩٥)، الصفحات ٢٩-٣٣.

(١٧) انظر Joyce Gelb and Marian Lief Palley, eds., Women of Japan and Korea. Continuity and Change (Philadelphia, Temple University Press, 1994), p. 215.

(١٨) لا يوجد اتفاق بين الباحثين على العناصر التي تمثل مجموعة استحقاقات. بيد أن صن يرى أن الاستحقاقات تقتصر على "مجموعات من السلع الأساسية التي يمكن لأي شخص أن يسيطر عليها، باستعمال قواعد الاقتناء التي تحكم ظروفه". انظر Amarthya Sen, Resources, Values and Development, (Oxford, Basil Blackwell, 1984), p. 30.

(١٩) يرى صن أن لهذه القواعد، أو "المبادئ الأخلاقية" طابعا استبعاديا وهي تؤثر على قدرات الأطفال على التعلم. وهذه القواعد مسؤولة إلى حد بعيد عن التفاوتات الأولية في القدرات بين الجنسين. انظر Resources, Values and Development, p. 26.

(٢٠) الأرض من ملكية الرجل في العديد من البلدان النامية في افريقيا، وامريكا اللاتينية، وآسيا، وفي بيرو وبوليفيا، لا يجوز للمرأة المتزوجة أن تمتلك أملاكا باسمها. وقد تجاهل اصلاح الأراضي المرأة في معظم البلدان النامية (بما فيها مصر، والجمهورية الدومينيكية، وكولومبيا، وتنزانيا). وفي العديد من المجتمعات الأبوية في افريقيا وآسيا، لا يجوز للمرأة أن تمتلك الماشية. انظر Helen Kreider Henderson (ed.), Gender and Agricultural Development. Surveying the Field (Tucson, University of Arizona Press, 1995).

(٢١) Rebecca G. Cook, ed., Human Rights of Women. National and International Perspectives (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994), p. 498.

(٢٢) V. Spike Peterson and Anne Sisson Ruyan, Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, Westview Press, 1993), p. 108.

(٢٣) خلصت بعض الدراسات إلى أن الصبيان يؤخذون أكثر من البنات إلى المستوصفات أو المستشفيات رغم تساوي معدل الاصابات ورغم توافر الرعاية الاستشفائية المجانية في المنطقة موضع الدراسة. وأفادت إحدى الدراسات أن نسبة الصبيان الذين أخذوا إلى مرافق صحية لمعالجة الاسهال كانت تزيد بـ ٦٦ في المائة عن نفس النسبة لدى الفتيات. انظر L. C. Chen, E. Huq and S. D'Souza, "Sex bias in the family allocation of food and health care in rural Bangladesh", Population and Development, vol. 7, No. 3 (1981), pp. 435-474; N. I. Sabir and G. J. Ebrahim, "Are daughters more at risk than sons in some societies?" Journal of Tropical Paediatrics, No. 30 (1984).

(٢٤) انظر Margaret Lycette, "Improving women's access to credit in the third world: policy and project recommendations", Occasional Paper No. 1 (Washington, D.C.: International Center for Research on Women, 1984); Marilyn Carr, Women and Food Security: The Experience of the SADCC Countries (London, Intermediate Technology Publications, 1991); Kathleen Staudt, Agricultural Policy Implementation: A Case Study from Western Kenya (West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1985); and Luz Maria Abreu, "The experience of MUDE Dominicana in operating a women-specific credit programme", in Women's Ventures: Assistance to the Informal Sector in Latin America, Marguerite Berger and Myra Buvinic, eds. (West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1989).

(٢٥) انظر George Psacharopoulos and Zafiris Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology (Washington, D.C., World Bank, 1992); George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis (Washington, D.C., World Bank, 1994); R. E. Wright and J. F. Ermisch, "Gender discrimination in the British labour market: A reassessment", Economic Journal, vol. 101, No. 406 (1991), pp. 508-522; N. Birdsall and R. Sabot, eds., Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries (Washington, D.C., World Bank, 1991); Cynthia B. Lloyd and Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (New York, Columbia University Press, 1979); Manneke Redclift and M. Thea Sinclair, eds., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (London, Routledge, 1991); and Robert Masao Jiobu, Ethnicity and Inequality (New York, State University of New York Press, 1990).

(٢٦) انظر Guy Standing, "Cumulative disadvantage? Women Industrial Workers in Malaysia and the Philippines", World Employment Programme, Working Paper (Geneva, International Labour Office, July 1992); G. Johnson and G. Solon, "Estimates of the Direct Effects of Comparable Worth Policy", American Economic Review, vol. 76, No. 5 (1986), pp. 1117-1125; and F. D. Blau and A. H. Beller, "Trends in earnings differentials by gender, 1971-81", Industrial and Labour Relations Review, vol. 41, No. 4 (1988).

(٢٧) Standing, "Cumulative disadvantage? Women industrial workers in Malaysia and the Philippines", table 43.

(٢٨) المرجع نفسه، الجدول ٤٧.

(٢٩) المرجع نفسه، الصفحتان ٥٨ و ٦٢.

(٣٠) Psacharopoulos and Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology, table A6.4b

(٣١) David R. Jones and Gerald H. Makepeace, "Equal worth, equal opportunities: Pay and promotion in a internal labour market", Economic Journal, No. 106 (March 1996), pp. 406-407.

(٣٢) Lin Lean Lim, More and Better Jobs for Women. An Action Guide (Geneva, International Labour Office, 1996), p. 61.

(٣٣) National Now Times, April 1992, p. 12؛ و "المرأة في العالم، ١٩٩٥، اتجاهات وإحصاءات، منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.XVII.2)، الصفحة ١٥٣.

(٣٤) حدث أيضا في بعض البلدان، مثل بوروندي، وجنوب افريقيا، ورواندا، أن مارست الأقلية المسيطرة التمييز ضد الأغلبية.

(٣٥) انظر "المساواة في الاستخدام والمهنة"، جنيف، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٣، ١٩٩٦) الصفحات ١٣-٧٣.

(٣٦) عرف غور، مثلا، ٢٦٨ من فئات الأقلية لغرض رصدها وتقييم درجة أنواع التمييز المختلفة تقييما كميا بمر الزمن. انظر Gurr, "Minority rights at risk: A global survey" (College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management of the University of Maryland, 1996).

(٣٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٣٦٢، رقم ٥١٨١.

(٣٨) المرجع نفسه، المجلد ٤٢٩، رقم ٦١٩٣.

(٣٩) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، المرفق الثاني، الفصل الرابع.

(٤٠) المرجع نفسه.

(٤١) قدمت هذه الأمثلة البلدان أنفسها في اجتماعات وتقارير. انظر تقارير الأمين العام عن (أ) "التعزيز الفعال للإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (A/49/415 و Add.1)، (ب) "السبل والوسائل الممكنة لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلا سلميا وبناء "(A/CN.4/Sub.2/1995/33)" (ج) القضاء على العنصرية والتمييز العنصري (A/50/476).

(٤٢) انظر البنك الدولي، "السكان الأصليون والفقر في امريكا اللاتينية "واشنطن العاصمة، ١٩٩٤) للاطلاع على تحليل للآثار الشاملة والحادة التي يحدثها الفقر في أوساط السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية. وتبين هذه الدراسة الصلة الوثيقة بين ضعف مستوى التعليم ومستويات الفقر في الفئات الإثنية الأصلية المهمَّشة في المنطقة.

(٤٣) ترد بيانات مماثلة تدعم مبدأ تكافؤ الفرص في اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة) التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في عام ١٩٥٨، وفي اتفاقية مناهضة التمييز في التعليم، التي اعتمدها المؤتمر العام لليونسكو في عام ١٩٦٠.

(٤٤) انظر "المساواة في الاستخدام والمهنة"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٣، ١٩٩٦، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٦) الصفحات ٨٠ - ٨٣، والمساواة في الاستخدام والمهنة (مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٧٥، ١٩٨٨، جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٨٨ (الصفحات ٢٣٢ - ٢٣٥)).

(٤٥) ليس من الواضح دائما إن كان الشرط معقولا أم لا. فالسيخ الذين يغطون شعرهم بعمامة، مثلا، غير قادرين على وضع خوذات السلامة، مما قد يبدو سببا وجيها لاستبعادهم من أعمال البناء. ولكن قانون العمالة في المملكة المتحدة (١٩٨٩) يعفي السيخ من لباس خوذة السلامة.

(٤٦) انظر South Africa's Green Paper "Employment and Occupational Equity" (Department of Labour Directorate: Equal Opportunities, 1 July 1996).

(٤٧) واجه التاميل أيضا قيودا إدارية فرضت تعليم أطفالهم بلغة أبويهم، مما منع التاميل فعليا من الدخول إلى المدارس السينهالية. انظر S. J. Tambiah, Sri Lanka: Ethnic Fratricide and the Dismantling of Democracy (Chicago, University of Chicago Press, 1986), pp. 73-76; Chelvadurai Manogaran, Ethnic Conflict and Reconciliation in Sri Lanka (Honolulu, University of Hawaii Press, 1987) pp. 115-130; and Thomas Sowell, Preferential Policies: An International Perspective (New York, W. Morrow, 1990), pp. 76-87.

(٤٨) للاطلاع على دراسة لهذه المسائل، انظر البنك الدولي، "نحو المساواة بين الجنسين: دور السياسة العامة" (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٥).

(٤٩) Dharma Kumar, "The affirmative action debate in India", Asian Survey, vol. 33, No. 3 (March 1992), pp. 290-302. See also Marc Galanter, Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India (Berkeley, University of California Press, 1984), which is summarized in J. Faundez, Affirmative Action: International Perspectives (Geneva, International Labour Office, 1994), pp. 22-25.

(٥٠) انظر Seymour Martin Lipset, "Affirmative action and the American creed", Wilson Quarterly, vol. 16 (Winter 1992), pp. 52-62 and Jack Citrin, "Affirmative action in the people's court", The Public Interest, No. 122 (Winter 1996), pp. 39-48.

(٥١) محكمة العدل الأوروبية، القضية C-450/93، "تفسير أمر المجلس ٢٠٧/٧٦ بشأن تنفيذ مبدأ معاملة الرجل والمرأة على قدم المساواة"، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.

(٥٢) في المستويات العليا من الخدمة المدنية في سويسرا، التوظيف متناسب مع الفئات اللغوية الثلاثة الرئيسية، والأقلية التي تتكلم الإيطالية ممثلة تمثيلا زائد عن قصد في بقية الخدمة المدنية الاتحادية وفي المؤسسات العامة. انظر Carol L. Schmid, Conflict and Consensus in Switzerland (Berkeley, University of California Press, 1981), especially pp. 39-40 and pp. 150-157.

- - - - -