الأمم المتحدة

A/65/483

الجمعية العامة

Distr.: General
1 October 2010
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والستون

البند ١٦ من جدول الأعمال

دور الأمم المتحدة في إقامة نظام إنساني عالمي جديد

تقرير عن إقامة النظام الإنساني العالمي الجديد

موجز

هذا التقرير المتعلق بدور الأمم المتحدة في إقامة نظام إنساني عالمي جديد مقدم عملا بقرار الجمعية العامة ٢١٣/٦٢. ويستعرض بإيجاز السمات البارزة للنظام الإنساني العالمي الجديد، ويُبرز العناصر المشتركة فيما بينه وبين إعلان كوبنهاغن وإعلان الألفية. ويقدم التقرير تقييما موجزا لما يترتب على التفاوت من آثار في التنمية، ويستعرض الاتجاهات الحديثة في التفاوت، وأسبابها، والآثار المترتبة عليها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويختتم التقرير بتقديم عدد من التوصيات لمعالجة الآثار السلبية المترتبة على التفاوت في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

211010 211010 10-56455 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولاً – مقدمة

١ – كانت حكومة غيانا أول من اقترح إقامة نظام إنساني عالمي جديد، وذلك في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عُقد في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥. وقد حظي ذلك الاقتراح، منذ ذلك الحين، تأييد عدد من المحافل الدولية، بما فيها الجماعة الكاريبية، وحركة عدم الانحياز، وقمة الجنوب، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، ومجموعة الـ ٧٧.

٢ – ويهدف النظام الإنساني العالمي الجديد، الذي نوقش، أول الأمر، في الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسين المعقودة في عام ٢٠٠٠، إلى التشجيع على اتباع نُهج متعددة الأطراف لحل المشاكل العالمية من خلال اعتماد إطار شامل للتنمية يركز على دمج الجوانب الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والثقافية والسياسية للتنمية، وإبراز طابعها المتعدد الأبعاد. ويسعى إلى مراعاة تجربة التنمية وتحديد الفجوات الأساسية التي ينبغي أن تعالج في سياق تشكيل ذلك النهج الشامل.

٣ – ويرِد الكثير من الأفكار المتبلورة في النظام الجديد في إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن الذي اعتمد في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، والذي كان له الفضل في إرساء توافق في الآراء على جعل الإنسان محور اهتمام التنمية المستدامة، وتشجيع العمالة المنتجة، وتعزيز التكامل الاجتماعي لتحقيق مجتمعات تشمل الجميع. وأدخل مؤتمر القمة العالمي أيضا مفهوم التكامل الاجتماعي إلى خطاب السياسات الدولية. ويمثل التكامل الاجتماعي الذي ينادي باحترام حقوق الإنسان، والقضاء على جميع أشكال التمييز، وتوفير تكافؤ الفرص، وتلبية احتياجات الفئات المحرومة والضعيفة، أحد عناصر النظام الإنساني العالمي الجديد.

٤ – ويعبّر مفهوم إقامة نظام إنساني عالمي جديد، كذلك، بتركيزه على تقليص أوجه التفاوت المتزايدة بين البلدان الغنية والفقيرة، وتركيزه على التنمية البشرية، أصدقَ تعبير عن الرؤية الرئيسية لإعلان الألفية. وينطوي ذلك على تحقيق النمو مع كفالة المساواة، واجتثاث شأفة الفقر، وزيادة العمالة المنتجة، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وتحقيق التكامل الاجتماعي. وينبغي أيضا اتّباع نهج طويل الأجل محوره الإنسان ويهدف إلى تعزيز الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للبشر. ويشكل التركيز على التنمية البشرية وسد الفجوة بين الأغنياء والفقراء، سواء بين البلدان أو داخل كل بلد، أحد أكثر الجوانب الواعدة لهذا المفهوم.

٥ – ويقدم هذا التقرير تقييما موجزا لما يترتب على التفاوت من آثار في التنمية. ويستعرض الاتجاهات الحديثة في هذا التفاوت، وأسبابه، والآثار المترتبة عليه، سواء بين البلدان أو داخل كل بلد، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وينبغي قراءة

التقرير مقترنا بتقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٥: مأزق عدم المساواة[١] الذي يتضمن استعراضا شاملا للمسائل الواردة في هذا التقرير. وترِد دراسة شاملة أخرى للتفاوت في تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٦: الإنصاف والتنمية[٢].

ثانيا – الاتجاهات في التفاوت

٦ – يُنظر عادة إلى التفاوت من ثلاثة منظورات. يمثل المنظور الأول ''التفاوت داخل البلد الواحد'' الذي يشير إلى الفجوة بين الأغنياء والفقراء داخل البلد الواحد، ويمكن أن يقاس على المستويين الفردي أو الأسري. وثمة بعدان آخران للتفاوت داخل البلد الواحد، وهما التفاوت المكاني والتفاوت الأفقي – أي التفاوت بين المناطق (مثال المناطق الريفية والمناطق الحضرية)، وبين الجماعات العرقية أو الثقافية أو بين الرجال والنساء. ويمثل المنظور الثاني ''التفاوت بين البلدان'' الذي يشير إلى الفجوة في متوسط الدخل بين البلدان. أما المنظور الثالث فيمثل ''التفاوت على الصعيد العالمي'' الذي يشير إلى التفاوت بين الأفراد أو الأسر المعيشية على الصعيد العالمي.

٧ – ولم ينشأ أي توافق واضح في الآراء على حجم التفاوت أو اتجاهه على الصعيد العالمي علما بأن هناك اتفاقا واسع النطاق على أن حجمه كبير جدا. وتشير التقديرات إلى أن أغنى خمسة في المائة من السكان يحصلون على قرابة ثلث الناتج العالمي، في حين لا يحصل أفقر خمسة في المائة سوى على ما نسبته ٠,٢ في المائة[٣]. وهناك خلاف كبير بشأن اتجاه التفاوت في العالم، إذ يزعم بعض الدراسات أنه قد ارتفع على مدى العقود القليلة الماضية، وتزعم دراسات أخرى أنه انخفض. ويعود السبب في اختلاف النتائج التي توصلت إليها الدراسات إلى اختلاف الخيارات المنهجية في صياغة توزيع الدخل العالمي السنوي[٤]. فعلى الرغم من أن الفجوة، بالقيمة النسبية، بين أفقر خُمس السكان وأغنى خُمس ضاقت بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٧، فقد اتسعت تلك الفجوة بالأرقام المطلقة.

---

(١) مأزق عدم المساواة: تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٥، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.05.IV.5.

(٢) World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development* (New York, the World Bank and Oxford University Press, 2006).

(٣) Branko Milanovic, "Global Income Inequality: What it is and why it matters", Department of Economic and Social Affairs, Working Paper No. 26 (August. 2006).

(٤) Sudhir Anand and Paul Segal, "What do we know about global income inequality?", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, No. 1 (2008).

٨ - وقد أدت نتائج المقارنات المباشرة الحديثة لمستوى الأسعار في ١٤٨ بلدا في عام ٢٠٠٥ إلى إدخال تعديلات رئيسية على أسعار صرف القائمة على تعادُل القوة الشرائية، وخاصة بالنسبة للصين والهند. وتظهر إعادة احتساب أوجه التفاوت بين البلدان وأوجه التفاوت على الصعيد العالمي، باستخدام تعادلات القوة الشرائية الجديدة، أن أوجه التفاوت أعلى كثيرا مما كان يعتقد سابقا. وقد أسفر ذلك التنقيح لمقارنات الأسعار إلى تنقيح نزولي لتقديرات الناتج المحلي الإجمالي للصين والهند وعدة بلدان أخرى. وبناء على تلك الأرقام الجديدة، يُقدَّر التفاوت على الصعيد العالمي الآن بنحو ٧٠ نقطة بمُعامل جيني بدلا من ٦٥ نقطة. ويحصل أغنى عَشير من السكان على ٥٧ في المائة من الدخل العالمي، في حين لا يحصل أدنى خُمس من السكان إلا على أقل من ١ في المائة[٥].

٩ - وقد خلص العديد من الدراسات إلى أن التفاوت، في معظم البلدان، ازداد داخل البلد الواحد في العقدين الماضيين[٦]. وقد بلغ التفاوت الحالي في الدخل مستويات مرتفعة بشكل غير مقبول، وتزداد هذه المستويات ارتفاعا الآن في العديد من البلدان. وتؤثر الأزمة الاقتصادية الراهنة على الفئات المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل بصورة مفرطة، مؤدية بذلك إلى اتساع الفجوات بين الأغنياء والفقراء. وكذلك الأمر، يتزايد التفاوت بين الأقاليم، وخاصة في البلدان الكبيرة مثل الصين والهند[٧]. وفي بعض البلدان، يوجد تفاوت بين مختلف الفئات العرقية والدينية والثقافية. ويسود التفاوت بين الجنسين، أيضا، بأشكال مختلفة في جميع أنحاء العالم، حيث النتائج أسوأ بالنسبة للمرأة مقارنة بالرجل، حسب معظم مؤشرات التنمية الاجتماعية.

١٠ - وبالإضافة إلى منظورات التفاوت الثلاثة الآنفة الذكر، يثير التفاوت المكاني والأفقي قلقا شديدا في العديد من البلدان. ففي حين يركز العديد من الدراسات على التفاوت

---

(٥) Branko Milanovic, “Global inequality recalculated: The effect of the new 2005 PPP estimates on global inequality”, Policy Research Working Paper No. 5061 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

(٦) International Institute for Labour Studies, *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial liberalization* (Geneva, International Labour Organization, 2008); Udaya R. Wagle, “Does Low Inequality Cause Low Poverty? Evidence from High-Income and Developing Countries”, *Poverty and Public Policy*, vol. 2, No. 3 (2010).

(٧) Branko Milanovic, “Half a World: Regional inequality in five great federations”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 10, No. 4 (2005); Parthapratim Pal and Jayati Ghosh, “Inequality in India: A survey of recent trends”, Department of Economic and Social Affairs, Working Paper No. 45 (2007); Shenggen Fan, Ravi Kanbur and Xiaobo Zhang, eds., *Regional Inequality in China: Trends, Explanations and Policy Responses* (Routledge, 2008).

الفـردي أو الرأسـي في الـدخل، يمكـن أن يكـون التفـاوت بـين الفئـات والمنـاطق سياسـيا واجتماعيا واقتصاديا. ويتميّز معظم البلدان بتنوع ثقافي ضمن حدودها، ونادرا ما يكون جميع الفئات الثقافية متساوية من حيث الرفاه. وتمثل الفوارق بين الريف والحضر شكلا مهما من أشكال الفوارق المكانية يرتبط باختلاف في الفرص والموارد، فيؤدي ذلك إلى نتائج غير منصفة. وأدت الهجرة العالمية إلى زيادة بروز التفاوت الأفقي؛ فقد صار أفراد ذوو خلفيات ثقافية مختلفة يعيشون ويعملون جنبا إلى جنب، مما يذكي الوعي بالتفاوت بين الفئات[٨].

١١ - ولا يـزال عـدم المساواة بـين الجنـسين يمثـل مـشكلة مـستمرة في الحيـاة الاجتماعيـة والاقتصادية والسياسية. ففي حين تقترب معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية من تحقيق التكافؤ بين الجنسين، تمثل معدلات التعليم الثانوي تحديا مستمرا يواجهه العديد من المناطق النامية. ويفوق عددُ الرجال عددَ النساء في مجال العمل المأجور، وتضطر المرأة، على نحو مفرط، إلى العمل في أشكال عمل تعرّضها للخطر في معظم المناطق النامية. إلا أن تمثيل المرأة في البرلمانات الوطنية آخذ في الازدياد، وخاصة في البلدان التي وضع فيها نظام للحصص الانتخابية يستند إلى نوع الجنس، أو سياسات مماثلة. وارتفعت حصة المرأة في البرلمانات على الصعيد العالمي من ١١ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ١٩ في المائة في عام ٢٠١٠، أي بزيادة قدرها ٦٧ في المائة[٩].

١٢ - وتعاني البنات على نحو جائر من مستويات التفاوت العالية. فرغم تدني معدلات الالتحاق بالمدارس بين البنات والبنين الذين يعيشون في فقر، مقارنة بمعدلات التحاق نظرائهم الأكثر ثراء، تظل الفجوة الفاصلة في التعليم بين البنين والبنات في أوساط الذين يعيشون في فقر أكبر كثيرا مما هي عليه في أوساط الذين هم أفضل حالا[٩].

١٣ - وخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٠[١٠]، سجل أكثر من ثلثي البلدان التي تتوافر بيانات بشأنها اتساعا في فجوة التفاوت في الإيرادات. فرغم أن مستويات التفاوت في البلدان المتقدمة النمو كانت في المتوسط أقل مما هي عليه في البلدان النامية، فقد ارتفعت في جمهورية كوريا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية بما يكاد يعادل مستوى التفاوت في المناطق الأخرى. وفي آسيا ومنطقة

(٨) Frances Stewart, “Horizontal Inequalities: A neglected dimension of development”, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Working Paper No. 1 (2006). ويمكن الاطلاع عليه على الرابط التالي: http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper1.pdf.

(٩) تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.I.7).

(١٠) اختيرت هذه الفترة استنادا إلى اعتبارات تتعلق بتوافر البيانات على نحو يقدم أشمل صورة ممكنة عن التباين بين المناطق.

المحيط الهادئ، شهدت مستويات التفاوت في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين على حد سواء ارتفاعا كبيرا خلال فترة السنوات العشر. وشهد معظم بلدان أوروبا الوسطى والشرقية زيادة اتساع فجوات التفاوت[١١]. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، سجلت دولة بوليفيا المتعددة الجنسيات وكولومبيا الزيادة الأكبر في هذا الصدد، وكانت بنما هي البلد الذي سجل أعلى مستوى عام في هذا التفاوت.

١٤ - ورغم فجوة التفاوت في الإيرادات الآخذة في الاتساع في معظم البلدان، هناك بعض بلدان نجحت في تضييقها. ولا تشمل البيانات المتاحة في هذا الصدد سوى عدد قليل من البلدان في الشرق الأوسط، غير أنه من بين هذه البلدان المتاحة إحصاءات بشأنها، سجلت الأردن واليمن تراجعا في هذا التفاوت. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تراجع التفاوت في قرابة ثلثي البلدان المتاحة بيانات بشأنها، وإن ظلت فيها مستويات التفاوت عموما من بين أعلى المستويات في العالم[١٢]. وفي أوروبا، شهدت ألمانيا وسويسرا والدانمرك وفرنسا تراجعا في هذا التفاوت، بينما، شهد في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، كل من الفلبين وكمبوديا تراجعا طفيفا فيه. وكانت غيانا البلد الذي سجل أدنى مستوى للتفاوت في الإيرادات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

١٥ - وقد زادت الفجوة في الأجور بين العاملين المندرجين ضمن الشريحتين العشريتين لذوي الأجور الأعلى والأدنى في ١٨ بلدا من أصل ٢٧ بلدا. وشهدت البرازيل والصين والولايات المتحدة والهند، أعلى الفوارق في الأجور، في حين شهدت بلدان الشمال الأوروبي وبلجيكا أدنى حد في تلك الفوارق.

١٦ - وما زال البعد الكامل للآثار المترتبة في مستويات التفاوت على كل من الأزمات المالية والأزمات الاقتصادية لم يتبين بعد، وإن كان يتوقع أن تتسع فجوة التفاوت داخل البلدان، وأن يستمر تأثر فئتي الإيرادات المتوسطة والإيرادات المنخفضة تأثرا غير متناسب جراء تلك الأزمات. ويمس ارتفاع أسعار السلع الأساسية كالأغذية أشد ما يمس أشد الناس فقرا، حيث إنهم ينفقون الجزء الأكبر من إيراداتهم على الغذاء.

١٧ - أما ''التفاوت الدولي''، فيقصد به عدم التساوي بين البلدان. فالفوارق الاقتصادية بين البلدان الغنية والفقيرة كبيرة. ووفقا لتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤ لبرنامج الأمم

(١١) الاتحاد الروسي وسلوفينيا وكازاخستان هي البلدان الوحيدة التي لم تشهد زيادات في مستوى التفاوت خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠.

(١٢) المعهد الدولي لدراسات العمل، تقرير عام ٢٠٠٨ بشأن حالة العمل في العالم: التفاوت في الإيرادات في عصر العولمة المالية (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٨).

المتحدة الإنمائي: الحرية الثقافية في عالم اليوم المتنوع، كان نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي للبلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة ٢٤,٨٠٦ دولار و ٤,٢٦٩ دولار و ١,١٨٤ دولار تباعا. وورد في دراسة المعهد العالمي لبحوث اقتصاديات التنمية التابع لجامعة الأمم المتحدة، أن أغنى ١ في المائة من البالغين كانوا في عام ٢٠٠٠ يملكون ٤٠ في المائة من إجمالي الأصول وأن أغنى ١٠ في المائة من البالغين كانوا يملكون ٨٥ في المائة من إجمالي الأصول في العالم. وكان سكان العالم الكبار في النصف السفلى من السلم يملكون بالكاد ١ في المائة من الثروة العالمية[١٣].

١٨ - وإذا قدّرت أهمية البلدان وفقا لعدد سكانها، فسيتضح عندئذ أن التفاوت قد أخذ في الانخفاض فيما بينها منذ عام ٢٠٠١، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى تزايد نصيب الفرد من الدخل في الصين والهند، وكذلك إلى النمو السريع في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية. غير أنه إذا عوملت البلدان على قدم المساواة، فسيتضح أن التفاوت يتعاظم[١٤].

١٩ - وقد تسببت الأزمة الاقتصادية في الدول الغنية في إبطاء النمو في أغنى البلدان بنسب تزيد في المتوسط عما هي عليه الحال في البلدان الفقيرة. وهكذا، فإن الأزمة قد تساهم في تقليص التفاوت الدولي، على الرغم من أن الفوارق داخل البلد الواحد تظل تتسع. وما زال الأثر النهائي للأزمة الاقتصادية والمالية الدولية في التفاوت الدولي لم يتبين بعد.

ثالثا - أسباب التفاوت

٢٠ - اتجهت الأصابع بالإشارة إلى العولمة وإلغاء القيود وتحرير التجارة على أنها من العوامل الرئيسية لزيادة مستويات التفاوت في الإيرادات[١٥]. فانعدام الترتيبات التجارية المنصفة للبلدان النامية، يجعل من الصعب على القطاعات الزراعية أن تنافس نظيراتها المدعومة في البلدان المتقدمة النمو، ويبقي التفاوت العالمي عاليا بمستويات غير مقبولة.

---

(١٣) James B. Davies, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks and Edward N. Wolff, "The World Distribution of Household Wealth", United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2008/03 (2008).

(١٤) François Bourguignon, Victoria Levin and David Rosenblatt, "Declining International Inequality and Economic Divergence: Reviewing the evidence through different lenses", *Économie Internationale*, vol. 100, No. 4 (2004).

(١٥) انظر أزمة عدم المساواة: تقرير الحالة الاقتصادية في العالم: منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.o5.IV.5؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥، التعاون الدولي على مفترق الطرق: المعونة والتجارة والأمن في عالم غير متساو، (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٥).

٢١ - وهناك أدلة على أن العولمة المالية ساهمت إلى حد ما في اتساع فجوة التفاوت في الإيرادات نظرا لتزايد أثر الأزمات الناتج عن تزايد المخاطر[١٦]. وتفيد أبحاث أجريت مؤخرا عن أثر الأزمات المؤسسة في التفاوت أن هذه الأزمات يكون لها أثر سلبي على حصة الـ ٤٠ في المائة من السكان الذين هم في أسفل السلم في الإيرادات وأثر إيجابي على الـ ٢٠ في المائة من السكان الذين هم في أعلى السلم[١٦]. ومن الأسباب الهامة الكامنة وراء ذلك، هو أنه خلال فترة التعافي التي تعقب الأزمة[١٦]، يرجح أن يعيد أرباب العمل والعمال التفاوض على شروط العمل. وبما أن الأزمة عادة ما تضع أرباب العمل في موقف أقوى، فإن هذا يساعدهم على المحافظة على تدني الأجور. وقد تفاقمت الآثار السلبية الناشئة عن أزمات في العمالة والإيرادات من خلال سياسات الاقتصاد الكلي التقييدية أو المسايرة للدورات الاقتصادية، التي انتهجت في العقود الثلاثة الأخيرة والتي كانت ترمي إلى إبقاء معدلات التضخم في مستوى منخفض جدا في جميع الظروف. ثم إن انعدام الحماية الاجتماعية الكافية، ساهم هو أيضا في انعدام الأمن الاقتصادي ووجود التفاوت.

٢٢ - والمتعارف عليه أن ازدياد الاحتياجات إلى المهارات في وظائف كثيرة ساهم في ازدياد مستويات التفاوت لأن الوظائف التي لا تتطلب مهارات تختفي أو تنتقل إلى الخارج. وقد كشفت دراسة أجراها المعهد الدولي لدراسات العمل التابع لمنظمة العمل الدولية أن التفاوت الذي يزداد ارتفاعا هو ذلك التفاوت المرتبط بعوامل اقتصادية كالتحولات في الطلب على العمالة الماهرة التي يقود إليها تطبيق التكنولوجيا، والتحولات التي يقود إليها الاستثمار الأجنبي المباشر، وتحرير التعريفات الجمركية. ومما لا يخلو من مغزى أن تخلص الدراسة ذاتها إلى أن رأس المال البشري، الذي يقاس بعدد سنوات التعليم، قد قلص فجوة التفاوت.

٢٣ - وهناك أدلة على أن الخصخصة يمكن أيضا أن تزيد في اتساع فجوة التفاوت، وذلك عن طريق انتقال الأصول العامة إلى أيدي القطاع الخاص. فالأثر الفوري لمعظم إجراءات الخصخصة كثيرا ما يتمثل في فقدان فرص العمل. وهذا لا يعزى فحسب، إلى وجود عدد كبير من العاملين الزائدين عن الحاجة في المؤسسات العامة، بل يعزى أيضا إلى أن المالكين الجدد عادة ما يفضلون الشروع بعدد من الموظفين أقلّ من العدد الذي يحتاجون إليه، لإفساح المجال إلى إعمال المزيد من المرونة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك الأثر المضاعف للتغيرات المتصلة بالخصخصة. ذلك أن شروط التوظيف قد تؤثر سلبا على أنشطة المرحلتين

(١٦) Nathan Fiala, “Unequal Growth: How systematic economic crises increase inequality” (2009). يمكن الاطلاع عليه في الموقع: http://www.nathanfiala.com/Unequal%20Growth%20How%20Systemic%20Economic%20Crisis%20Increases%20Inequality.pdf.

التمهيدية والنهائية، وكذلك على مستوى المجتمع المحلي، وذلك من خلال الآثار غير المباشرة التي تترتب في إيرادات العمال، وبخاصة في غياب الحماية الاجتماعية الكافية، والتخفيضات في الإنفاق الاجتماعي العام.

٢٤ - ففي التسعينات، كان ينظر على نطاق واسع إلى خصخصة الهياكل الأساسية على أنها بديل صالح للمرافق التي تديرها الدولة، ولتوسع الاستثمار الخاص في الهياكل الأساسية في البلدان النامية. وكان الهدف من الخصخصة زيادة الكفاءة وسبل الوصول إلى الفرص. وقد تحقق هذا الهدف في حالات كثيرة ولكن في الحالات التي لم تتوافر فيها أنظمة ملائمة، كان للخصخصة أثر عكسي في فرص وصول الفقراء إلى المرافق وفي معدلات التفاوت عموما[١٢]. وقد خلصت دراسة لمنظمة العمل الدولية إلى أن الخصخصة في البلدان النامية حدّت كثيرا من فرص العمل، وهو ما شمل في بعض الحالات ٥٠ في المائة من القوى العاملة[١٧].

٢٥ - وساهمت قلة فرص العمل اللائق وانخفاض إنتاجية الهيكل الاقتصادي في استمرار التفاوت. فقد أبقى عظم البلدان النامية على انخفاض الأجور وخففت تدريجيا معايير العمل بغية جذب الاستثمار الأجنبي والمحافظة على القدرة على المنافسة في الأسواق الدولية. وقد نشأ عن تراجع قوة النقابات، وتخفيف معايير العمل، وإهمال التنمية الزراعية في العقود الأخيرة بيئة تزايدت فيها الصعوبات التي تحول دون تمكن الناس الذين هم في أسفل سلم الإيرادات من تحسين أوضاعهم.

٢٦ - وحتى خلال الازدهار الاقتصادي في فترة ما قبل الأزمة العالمية المالية والاقتصادية الحالية، كانت وتيرة خلق فرص العمل بطيئة - وهي حالة كثيرا ما توصف بأنها ''نمو غير منشئ للعمالة''. وفي الوقت نفسه، راوحت الأجور الحقيقية مكانها في معظم البلدان، بينما نمت بسرعة أرباح المديرين التنفيذيين، ولا سيما في القطاع المالي.

٢٧ - وفي بلدان كثيرة، ازداد الأثرياء جدا ثراء وبدأت الفجوة بين أجور المديرين التنفيذيين والموظفين العاديين تأخذ في الاتساع. وفي عام ٢٠٠٣، كانت أرباح الرئيس التنفيذي لدى أكبر ١٥ شركة تفوق ٣٦٠ مرة أرباح الموظف العادي. وفي عام ٢٠٠٧، كانت أرباحه تفوق أرباح العامل العادي ٥٠٠ مرة[١٢].

---

(١٧) منظمة العمل الدولية، *Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities (water, gas and electricity)* (Geneva, 1999). يمكن الاطلاع عليه في الموقع: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure2.htm.

٢٨ - وينتقل التفاوت عبر الأجيال بسبب انعدام التكافؤ في الوصول إلى الفرص. فالأطفال الذين يولدون لأسر معيشية تعيش في فقر مدقع تقل في حالتهم الفرص الجيدة للالتحاق بالتعليم وتكون حالتهم الصحية رديئة بسبب نقص فرص الوصول إلى الرعاية الصحية. وهذا النقص في الفرص المتكافئة هو الذي يكفل استمرار التفاوت وانتقاله عبر الأجيال إذا لم تكن هناك تدخلات لمنعه[٢].

٢٩ - ويساهم الفساد في التفاوت حيث إنه يقود إلى توزيع الموارد بطريقة غير متناسبة على أغنى أفراد المجتمع على حساب أفقر أفراده. وهو يزيد أيضا من عدم كفاية الخدمات الاجتماعية الأساسية التي تقدم إلى السكان، وعدم استهداف أشدهم فاقة[١٨].

رابعا - الآثار المترتبة على عدم المساواة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

٣٠ - يعتقد عموما أن وجود مستويات معتدلة من التفاوت يمكن أن يحفز النمو الاقتصادي وتكوين الثروة لأن التفاوت يكافئ الجهد في العمل والابتكار والإنجاز، ويشجع على الإنتاجية. ومع ذلك فإن التفاوت المفرط له آثار سلبية كثيرة، ويقترن بارتفاع معدلات البطالة، وبتقلص إسهام النمو في الحد من الفقر، وارتفاع متوسط معدلات الجريمة، وانخفاض متوسط الحالة الصحية، وزيادة هشاشة الديمقراطية[١٩]. ويمكن أن يسهم التفاوت في التوتر الاجتماعي عندما تشعر أفقر شرائح المجتمع بنوع من الحرمان النسبي بالمقارنة بمن هم أفضل حالا، خصوصا عندما يعتقد بأن هذا أمر غير عادل.

٣١ - ويمكن أن ينظر إلى التفاوت من خلال نواح تتسم بالاختلاف ولكنها ترتبط ببعضها، من قبيل الدخل، والصحة، والتعليم. وهذه النواحي من التفاوت مترابطة، وكثيرا ما يكون التفاوت في ناحية واحدة متزامنا للتفاوت في نواح أخرى ويكون ثمة علاقة سببية بينها.

٣٢ - والتفاوت في متوسط العمر المتوقع في مختلف البلدان هو مثال صارخ على الكيفية التي تتجلى بها الاختلافات في مستويات الرفاه في الاختلافات في سنوات العمر الضائعة. حيث يتجاوز متوسط العمر المتوقع ٨٠ عاما في اليابان والسويد ولكنه في كثير من البلدان الأفريقية لا يزال أقل من ٥٠ عاما. ووجدت اللجنة المعنية بالمحددات الاجتماعية للصحة،

---

(١٨) Rosa Alonso-Terme, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", International Monetary Fund, Working Paper No. 98/76 (1998).

(١٩) Robert H. Wade, "Should We Worry about Income Inequality?", *Global Inequality*, David Held and Ayse Kaya, eds., Cambridge, Polity Press, 2007.

التي دعت لعقدها منظمة الصحة العالمية في عام ٢٠٠٥، أنه في حين يشكل التوزيع غير المتكافئ للرعاية الصحية أحد المحددات الرئيسية للتفاوت في المجال الصحي، وتسهم الأحوال المعيشية غير المتكافئة بجزء كبير من ارتفاع عبء المرض، والخسائر في الأرواح التي تحدث قبل أوانها على الصعيد العالمي. وخلصت اللجنة في تقريرها النهائي في عام ٢٠٠٨ إلى أن الحد من الفوارق الصحية واجب أخلاقي[٢٠].

٣٣ - وفي حين أن التفاوت والفقر مفهومان منفصلان، فهما مترابطان أيضا. وتشير ''درجة التفاوت'' إلى عدم المساواة في توزيع الموارد داخل المجتمع والتفاوت في النتائج الذي ينتج عن ذلك. ويشير ''الفقر'' إلى نقص الموارد الأساسية اللازمة للحفاظ على الحد الأدنى من مستوى المعيشة. ولا يؤدي ارتفاع مستويات التفاوت بالضرورة إلى ارتفاع مستويات الفقر المطلق لأن مقاييس التفاوت تشير إلى توزيع الدخل لا إلى الحصة من الدخل التي تعود على الفقراء. وثمة ارتباط بين الفقر والتفاوت، لا سيما في البلدان المتقدمة النمو، حيث هناك ميل لقياس الفقر بمقاييس نسبية لا بمقاييس مطلقة، وعلى نحو أقل من ذلك في البلدان النامية حيث الأكثر شيوعا هو قياس الفقر بمقاييس مطلقة.

٣٤ - وثمة أدلة قوية على أن البلدان التي تتحقق فيها المساواة في توزيع الأصول والدخل على نحو أفضل يمكنها أن تنمو أسرع من البلدان التي لديها درجة عالية من التفاوت حيث تميل زيادة التفاوت إلى تثبيط آثار أنشطة الحد من الفقر الناشئة عن النمو الاقتصادي، بينما تستفيد التنمية الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة والمساواة بين الجنسين، من وجود قدر أكبر من المساواة. ولا يعير الكثير من مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية اهتماما لمستوى التفاوت وهي تنطوي على إمكانية طمس أثر التفاوت المتزايد على التنمية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، فإن مقاييس خط الفقر لا تتغير بالضرورة مع تزايد التفاوت. وفي الواقع، يمكن أن ينخفض الفقر المطلق حتى مع تزايد التفاوت.

٣٥ - ويمكن أن يؤدي ارتفاع مستويات التفاوت داخل البلد إلى إلحاق الضرر بالنمو الاقتصادي من خلال السعي إلى إدرار دخل دون ممارسة نشاط اقتصادي، وإلى إضعاف الطبقة الوسطى وتقليل نفوذها الاقتصادي والسياسي والفرص المتاحة لها، وإلى عدم الاستقرار السياسي. ويسهم التفاوت أيضا في إيجاد أوجه قصور وفشل في السوق. وكثيرا ما تكون فرص الاستثمار مقصورة على ذوي الثروة والنفوذ حتى وإن كانت لا تدر عائدات أعلى[٢].

(٢٠) Commission on Social Determinants of Health, *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*, Geneva, World Health Organization, 2008.

٣٦ - ويتقلص تأثير النمو الاقتصادي في الحد من الفقر لدى البلدان التي ترتفع فيها مستويات التفاوت وقد وجدت دراسة أجريت مؤخرا أن النمو الاقتصادي ليس له تأثير على الفقر في البلدان المتقدمة النمو، مما يبرز أهمية توزيع الدخل في القضاء على الفقر(٢١). ووجدت نفس الدراسة أن التفاوت يسهم كثيرا في زيادة الفقر في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية.

٣٧ - وعندما توجد أوجه تفاوت اجتماعية واقتصادية وسياسية متزامنة مع اختلافات ثقافية، يمكن أن تصبح الثقافة عامل تعبئة قوي يمكن أن يؤدي إلى مجموعة من الاضطرابات السياسية، بما في ذلك النزاعات العنيفة والحروب الأهلية. ومع ذلك، فمن المهم التأكيد على أن وجود تفاوت أفقي شديد لا يؤدي في حد ذاته إلى أعمال العنف واسعة النطاق، ولكنه يجعل البلدان المتعددة الأعراق أكثر عرضة لظهور صراعات عنيفة بين الإثنيات(٢٢).

٣٨ - ويقلل عدم المساواة بين الجنسين من النمو والتنمية عن طريق تخفيض رأس المال البشري عموما. وتشير التقديرات إلى أن البلدان التي ليست على المسار الصحيح لتحقيق الهدف ٣ من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن المساواة بين الجنسين مرجحة أن تعاني من انخفاض يتراوح بين ٠,١ و ٠,٣ نقطة مئوية في نصيب الفرد في معدلات النمو نتيجة لذلك. ويعرقل عدم المساواة بين الجنسين في التعليم أيضا التقدم في التنمية الاجتماعية نحو خفض وفيات الأطفال ومعدلات الخصوبة. وتشير التقديرات إلى أن عدم المساواة بين الجنسين يؤدي بحلول عام ٢٠١٥ إلى زيادة معدل وفيات الأطفال الأقل من ٥ سنوات بنسبة ١٥ في الألف(٢٣).

٣٩ - وتشير العلاقة بين التفاوت والنمو الاقتصادي، وبينه وبين عدم الاستقرار السياسي إلى الأهمية الاستراتيجية لوجود مستويات معتدلة إلى منخفضة من التفاوت. وقد يسهم ارتفاع مستويات التفاوت وما يرتبط بها من فقر وفشل اقتصادي في فشل الدولة وما يتصل بذلك من نتائج عدة قد تكون لها تداعيات لدى البلدان المجاورة، وفي أسوأ الحالات، قد

---

(٢١) Udaya R. Wagle, “Does Low Inequality Cause Low Poverty? Evidence from High-Income and Developing Countries”, *Poverty and Public Policy*, vol. 2, No. 3 (2010).

(٢٢) Gudrun Østby, “Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict”, *Journal of Peace Research*, vol. 45, No. 2 (2008).

(٢٣) Dina Abu-Ghaida and Stephan Klasen, “The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity”, *World Development*, vol. 32, No. 7 (2004).

يؤدي إلى تدخل عسكري. ومن ضمن المشاكل المحتملة التي ينطوي عليها فشل الدول الإرهاب والجماعات الإجرامية الدولية، والهجرة الجماعية، والاتجار بالمخدرات[٢٤].

٤٠ - ومما يعيبه البعض على الأهداف الإنمائية للألفية عدم مراعاتها الوافية لآثار التفاوت في التنمية[٢٥]. فعلى سبيل المثال، بينما قد يكون المعدل الوطني للحضور في المدارس في تراجع في بلدا ما، يمكن أن يكون الحضور في المدارس متزايدا لدى أغنى خمس من المجتمع ولكن متراجعا لدى أشد السكان فقرا. ويبين تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠[٩] أنه في حين أن ٣٩ في المائة من الفتيات في خمس السكان الأكثر فقرا هن خارج المدرسة، فإن نسبة ١١ في المائة فقط هن خارج المدرسة لدى الخمس الأغنى. ويمكن للمتوسطات الوطنية أن تطمس إجمالي التفاوتات. ويصدق هذا أيضا على الفروق بين الحضر والريف. ويمكن أن يستوفي بلد ما أحد الأهداف الإنمائية للألفية على أساس ما يحرزه من تقدم في المناطق الحضرية وحدها.

٤١ - ولا تزال أوجه التفاوت تشكل عقبات رئيسية أمام توفير التعليم الابتدائي للجميع. حيث يشكل الأطفال من أفقر ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية أكثر من ٤٠ في المائة من جميع الأطفال الذين هم خارج المدارس في الكثير من البلدان النامية. وفي معظم الحالات، يتاح للأطفال من أغنى ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية الالتحاق بالفعل بالتعليم الابتدائي بينما لا يزال أمام الأطفال من الخمس الأشد فقرا طريق طويل ليقطعوه. وتتقاطع أوجه التفاوت في الدخل مع أوجه عدم المساواة الأوسع: حيث يواجه الأطفال في المناطق الريفية والأحياء الفقيرة والمناطق المتضررة أو الخارجة من النزاعات، والأطفال المعوقون وغيرهم من الأطفال المحرومين عقبات كبيرة في الحصول على تعليم ذي نوعية جيدة[٢٦].

٤٢ - هناك إجماع متزايد على تعاظم مستويات التفاوت في الولايات المتحدة على مدى السنوات الثلاثين الماضية كان أحد أهم أسباب الأزمة المالية التي أدت إلى الركود العالمي[٢٧].

---

(٢٤) Jeffrey D. Sachs, "The Strategic Significance of Global Inequality", *The Washington Quarterly*, vol. 24, No. 3 (2001).

(٢٥) Jan Vandemoortele, "The MDG conundrum: Meeting the targets without missing the point", *Development Policy Review*, vol. 27, No. 4 (2009); Sakiko Fukuda-Parr, "Reducing inequality — the missing MDG: A content review of PRSPs and bilateral donor policy statements", *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 1 (2010).

(٢٦) See *Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015: Report of the Secretary-General* (A/64/665).

(٢٧) Branko Milanovic, "Two Views on the Cause of the Global Crisis", *Yale Global* (2009); Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, 2010.

وقبل بداية الأزمة المالية في الولايات المتحدة، كان التفاوت في الدخل في ارتفاع لمدة ٣٠ عاما، ووصلت إلى مستويات لم تشهدها منذ قبل فترة الكساد الكبير. وفيما بين منتصف السبعينات وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تضاعف نصيب واحد في المائة من السكان من الدخل القومي من ٨ في المائة إلى ١٦ في المائة. وخلال هذه الفترة عانت الطبقة المتوسطة من الركود في الأجور والقدرة الشرائية عوضته عن طريق الاقتراض: زادت ديون الأسر المعيشية من ٤٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أوائل عام ١٩٨٠ إلى ١٠٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٨]. وأسهم الإفراط في تراكم رأس المال لدى الطبقة العليا جنبا إلى جنب مع الطلب على الائتمان الاستهلاكي في الطبقة الوسطى – وكلاهما من نتائج تزايد التفاوت – في استثمار محفوف بالمخاطر في الأوراق المالية المدعومة برهون عقارية والتي عجلت بحدوث الأزمة المالية.

٤٣ – يمكن أن يعوق التفاوت فعالية المؤسسات السياسية في مجال الحد من الفقر[٢٣]. ويميل الارتفاع في مستويات التفاوت إلى أن يؤدي إلى ترتيبات اجتماعية وسياسية تخدم مصالح الشرائح الأكثر ثراء من السكان. ويمكن أن يؤدي هذا إلى أن تكون مخصصات الميزانية والخدمات العامة في صالح من لديهم نفوذ يفوق نفوذ أولئك الذين يرزحون في الفقر.

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات

٤٤ – هناك أدلة قوية على أن السياسات الاقتصادية من قبيل التحرير المالي والخصخصة وبرامج التكيف الهيكلي ساهمت في زيادة التفاوت في الدخل. ولذلك، يجب مراعاة الجهود الرامية للحد من عدم المساواة عند صياغة سياسات التنمية الاقتصادية، وخاصة سياسات القضاء على الفقر.

٤٥ – وتضطلع العمالة وهياكل سوق العمل بدور هام في تحديد مستوى التفاوت داخل المجتمع. لذلك، تم تحديد مسألة تعزيز إتاحة فرص عمالة لائقة ومنتجة للجميع باعتبارها أداة رئيسية لمعالجة مشكلة التفاوت داخل البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التحول الهيكلي لأسواق العمل أمر ضروري للحد من عدم المساواة والفقر، ويتطلب الانتقال من الأعمال الأدنى إنتاجية إلى الأعلى إنتاجية استثمارات مناسبة في مجال التعليم والتدريب لتطوير القوى العاملة.

٤٦ – ويمكن أن تؤدي خطة للنمو المناصر للفقراء تركز على الإنتاجية الزراعية من خلال الاستثمار في القطاع الزراعي إلى الحد من عدم المساواة والفقر. ونظرا لأن معظم الفقراء في

(٢٨) Branko Milanovic, “Two Views on the Cause of the Global Crisis”, *Yale Global*, 2009.

العالم يعملون بالزراعة، فإن زيادة الأجور في قطاع الزراعة أمر مهم للحد من عدم المساواة والفقر. ويمكن للإصلاحات الزراعية الجذرية في مرحلة مبكرة من التنمية أن تساهم بشكل كبير في الحد من عدم المساواة وكذلك لتعزيز النمو، وبالتالي كفالة ''الاشتراك'' في النمو.

٤٧ - وتقترن التدابير القائمة على إعادة التوزيع الممولة من خلال فرض ضرائب تصاعدية مع وجود قدر أكبر من المساواة. وينبغي تنفيذ سياسات إعادة توزيع الموارد، من قبيل وضع حد أدنى للأجور وسياسات إعادة التوزيع الممولة من خلال فرض ضرائب تصاعدية لكفالة زيادة الإنتاجية تترجم إلى الحد من عدم المساواة والفقر. ويمكن للحماية الاجتماعية الشاملة، بما في ذلك الرعاية الصحية الأساسية والمعاشات التقاعدية والتأمين ضد البطالة، أن تساعد في حماية الأفراد الموجودين على الطرف الأدنى من توزيع الدخل من أسوأ آثار الفقر.

٤٨ - وتدل التجربة في السنوات الأخيرة على أن الزيادة في الإنتاجية لا تترجم دائما إلى ارتفاع في الأجور. ويمثل تخفيف معايير وأنظمة العمل أحد العوامل التي تسهم في زيادة تعاظم التفاوت في المكاسب. فيجب تعزيز معايير وأنظمة العمل إذا أريد الحد من التفاوت.

٤٩ - ولا غنى عن السياسات التي تضمن للمرأة والرجل المساواة في فرص التعليم والعمل اللائق، وسبل المشاركة السياسية والنفوذ للحد من الفقر وعدم المساواة.

٥٠ - وقد ينظر المجتمع الدولي في إنشاء آلية دولية جديدة للتنمية المنصفة يمكن أن تدعم التنسيق الدولي للسياسات لمعالجة عدم المساواة. وحاليا إذا حاول أحد البلدان تنفيذ سياسة جديدة تهدف إلى الحد من عدم المساواة، فمن المرجح أن يؤدي ذلك إلى هروب رؤوس الأموال مع النتيجة النهائية المتمثلة في إلحاق الضرر بهذا البلد. لذا فمن شأن تنسيق السياسات العالمية أن يساعد على التغلب على هذه المشكلة. وقد سبق أن حقق برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة التجارة العالمية هذا التنسيق فيما يتعلق بمسائل البيئة والتجارة.