

Distr.: General
4 August 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الحادية والستون

جنيف، ١٥-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الجزء الرفيع المستوى: معالجة التفاوت عن طريق

التجارة والتنمية: تحدٍ لما بعد عام ٢٠١٥

معالجة التفاوت عن طريق التجارة والتنمية في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز

بينما يناقش المجتمع الدولي خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، يتضح الآن أن معالجة التفاوت ستشكل جزءاً أساسياً من أهداف التنمية المستدامة. فالأدلة العملية تُظهر أن التزايد في تفاوت الدخل قد أصبح من سمات الاقتصاد العالمي منذ أوائل ثمانينيات القرن العشرين. ويتسم النمط الراهن لتوزيع الدخل على الصعيد العالمي بتفاوت بالغ بين البلدان وداخلها على السواء. وشهد التفاوت بين البلدان قدراً من الانحسار مؤخراً بسبب النمو البالغ السرعة في الصين. وإن لم تؤخذ الصين في الحسبان، سيكون التفاوت بين البلدان أكبر اليوم مما كان عليه في الثمانينيات. أما التفاوت داخل البلدان فقد شهد تدهوراً في معظمها بسبب الانحسار المستمر لنصيب الأحرار من إجمالي الناتج، والاتجاه نحو نظم ضريبية أقل تصاعدياً وتحويلات اجتماعية أقل سخاء. وهناك أشكال أخرى هامة أيضاً من التفاوت، مثل توزيع الثروة والفوارق بين الجنسين والتباينات في إمكانية الحصول على التعليم، وبإمكانها أن تقوض بشكل كبير من جودة الفرص والحراك الاجتماعي.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-09947 280814 010914



* 1 4 0 9 9 4 7 *

وبينما تعد العلاقة بين النمو والتفاوت معقدة، تُظهر البحوث التي أجريت مؤخراً أن الدرجة العالية من التفاوت قد تحرم المجتمعات من تحقيق نمو شامل ومستدام. وقد أحدثت الأزمة المالية العالمية، على وجه الخصوص، زيادة كبيرة في الوعي بالصلة بين التفاوت المتزايد، وصعود الأسواق المالية غير المنظمة، والتهديد الذي يتعرض له الأمن الاقتصادي والاجتماعي من جراء الصدمات والأزمات. وزيادة التفاوت ليست شرطاً ضرورياً للنمو الاقتصادي السليم ولا نتيجة طبيعية له، ومن ثم يمكن تغييرها بسياسات اقتصادية واجتماعية استباقية. ولا يمكن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة من دون إطار سياسي متكامل تتمثل ركائزه الرئيسية في سياسات للاقتصاد الكلي تعزز النمو وتخلق فرص العمل وسياسات إنمائية صناعية. ومن أجل زيادة فرص البلدان النامية في اللحاق بتلك المتقدمة ومن ثم الحد من التفاوت العالمي، يلزم تنفيذ سياسات على صعيد الاقتصاد الكلي وسياسات صناعية وتجارية وبيئية واجتماعية متسقة ويعزز بعضها بعضاً. وينبغي تكميل الاتساق السياسي على الصعيد الوطني بآخر على الصعيد الدولي، بما يزود البلدان بالحيز اللازم على مستوى السياسات لتنفيذ استراتيجياتها الإنمائية الوطنية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

أولاً - عودة مسألة التفاوت إلى جدول أعمال المجتمع الدولي

١ - بعد غياب شبه تام من جدول أعمال المجتمع الدولي في العقود الأخيرة، ظهرت مسألة التفاوت الاقتصادي مجدداً باعتبارها شاغلاً رئيسياً. فالاتجاهات نحو زيادة التباين بين الثروة والدخول - سواء فيما بين الدول أو داخلها - لم تجذب انتباه المتخصصين فحسب، بل أيضاً قطاعات أوسع نطاقاً من المجتمع، والأهم من ذلك صناعات السياسات. وبينما كانت الشواغل السائدة في السابق بشأن التفاوت معنوية وأخلاقية، يظهر حالياً توافق في الآراء بشأن احتمال أن تكون المستويات الراهنة للتفاوت مضرّة أيضاً على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

٢ - وكان اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠٠٠ قد حفّز الإرادة السياسية وجهود المجتمع الدولي في مجال القضاء على الفقر. واستندت تلك الجهود إلى مجموعة متنامية من البحوث في المواضيع المتعلقة بالفقر، وركزت الأهداف الناتجة اهتمام المجتمع الدولي على الأشكال الشديدة من الحرمان الاجتماعي، وذلك فيما يخص الفقر والتغذية والصحة والتعليم في المقام الأول.

٣ - ويبدو أننا نشهد تحولاً ممتاثلاً في التركيز والمواقف السياسية بشأن التفاوت. فبينما يناقش المجتمع الدولي خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، يبدو من الواضح الآن أن التفاوت سيشكل جزءاً أساسياً من أهداف التنمية المستدامة المقترحة. وبالفعل، فإن القائمة الحالية للأهداف المقرر تحقيقها بحلول عام ٢٠٣٠، وعددها ١٧ هدفاً، تشمل الحد من التفاوت بين البلدان وداخلها^(١).

٤ - ومن ثم، فإن معالجة التفاوت عن طريق التجارة والتنمية يشكل جزءاً أساسياً من السعي إلى أن تتسم خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بقدر أكبر من الاستدامة والشمول. فهذه المعالجة تنطوي على أمور منها إعادة التفكير بشكل جذري في النظرة التقليدية التي تعتبر التفاوت مفيداً للنمو. وتشمل أيضاً الابتعاد عن نهج العمل المعتاد في صنع السياسات الذي ساد خلال العقود الثلاثة الأخيرة وحفز الاتجاه نحو مستويات أعلى من التفاوت. وأخيراً، تضم هذا المعالجة رؤية للعالم تعمل فيها السياسات الوطنية والدولية معاً من أجل مواجهة القضايا الملحة التي تمّ البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

ثانياً - الاتجاهات الحديثة في التفاوت الاقتصادي بين البلدان

٥ - إن من غير السهل قياس حجم التفاوت العالمي وتطوره بسبب النقص الشديد في البيانات. ولكن كل الدراسات تشير إلى أن النمط الراهن لتوزيع الدخل على الصعيد العالمي

(١) Open Working Group on Sustainable Development Goals, 2014, outcome document, 19 July

يعد بالغ التفاوت. فعلى سبيل المثال، ووفق القياس بمؤشر التفاوت الأوسع انتشاراً (معامل جيني)، فإن توزيع الدخل في العالم، حوالي ٦٧،٠، يعد متفاوتاً بدرجة أعلى من أكثر البلدان تفاوتاً. ويمكن وضع صورة مماثلة بانخاذ مؤشر بالما كمقياس بديل لتفاوت الدخل، حيث يقيس النسبة بين مجموع دخل العشرة في المائة الأكثر ثراء من السكان والأربعين في المائة الأشد فقراً. وبالنسبة للعالم ككل، بلغ مؤشر بالما ١٣،٥ في عام ٢٠٠٥. وفي معظم البلدان، يقل المؤشر عن ٢، ولا يزيد عن الرقم العالمي إلا في جامايكا.

٦- وتشير معظم الدراسات أيضاً إلى أن التفاوت بين البلدان لا يزال يمثل الجانب الأكبر - بين ٦٠ و ٩٠ في المائة - من إجمالي التفاوت. وتقدر دراسة حديثة أن حوالي ٨٥ في المائة من التفاوت العالمي يمكن تفسيره بالتباينات في متوسط دخول البلدان، بينما يمكن إسناد ١٥ في المائة فقط إلى التباينات داخل البلدان^(٢). ومن الناحية الإحصائية، فإن تحديد مكان شخص ما في التوزيع العالمي للدخل يستند على الأرجح إلى الموقع أكثر من العوامل الأخرى. وينبع ذلك من أن التوزيع المكاني للقدرات الإنتاجية في العالم متباين للغاية ولا يزال يميل بشدة لصالح البلدان الصناعية المتقدمة.

٧- ويبرز مدى اتساع الفجوة بمقارنة نصيب الفرد من الدخل في البلدان الخمسة عشر الأكثر ثراء بنظيره في البلدان الخمسة عشر الأشد فقراً على مدى العقود القليلة الماضية. فقد كان متوسط دخل تلك البلدان الأكثر ثراء أعلى من الأشد فقراً بـ ٤٤ مرة في الثمانينيات، و ٥٢ مرة في التسعينيات، و ٦٠ مرة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وأسفر النمو الاقتصادي السريع في العديد من البلدان النامية منذ بداية هذه الألفية عن تقليص الفجوة إلى حد ما، حيث انخفضت النسبة من ٦٢،٣ في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٥،٨ في عام ٢٠٠٩.

٨- وبوجه أعم، فإن التفاوت بين البلدان قد اتبع نفس المسار على مدى العقود الثلاثة الماضية. وقياساً بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد حسب تعادل القوة الشرائية لدولار الولايات المتحدة، زاد باطراد معامل جيني لتفاوت الدخل بين الدول من أواخر السبعينيات إلى بداية العقد الأول من القرن الحالي، حيث بلغ ٥٨،٠. وكان السبب الرئيسي هو الركود في النمو في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الأفريقية نتيجة لأزمة الديون في الثمانينيات وانهيار النمو في معظم الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في التسعينيات. وبينما شهدت معدلات النمو في العديد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية زيادة قوية في الألفية الجديدة، تقلصت فجوة الدخل بين البلدان نوعاً ما، حيث انخفض معامل جيني إلى ٥٦،٠.

(٢) B Milanovic, 2012, Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants, *Global Policy*, 3(2):125-134

٩- ومن أوجه القصور التي كثيراً ما تحدث في قياس التفاوت العالمي عدم مراعاة عدد الأشخاص الذين يعيشون في مختلف البلدان. فإذا كانت بيانات التفاوت بين البلدان مرصحة سكانياً لتغيرت الصورة كثيراً. أولاً، إنما تظهر أن تفاوت الدخل المرجح سكانياً بين البلدان أكبر بكثير من التفاوت المحسوب بالتعريف الأول حتى السنوات الأخيرة من العقد السابق. ويعبر ذلك عن كون البلدين الأكثر سكاناً (الصين والهند) من البلدان المنخفضة الدخل منذ وقت طويل. وثانياً، فإن تطور تفاوت الدخل المرجح سكانياً يعبر بدقة أكبر عن أداء النمو في تلك البلدان الكبيرة. فعندما بدأ هذان البلدان في تحقيق معدلات نمو للناتج المحلي الإجمالي أعلى من بقية العالم، بدأ التفاوت الاقتصادي بين الدول في التقلص.

١٠- وتُظهر البيانات أن معامل جيني المرجح انخفض بأكثر من ١٠ نقاط بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٠. ويرجع معظم هذا الانخفاض - إحصائياً - إلى النمو البالغ السرعة في الصين. فإن لم تُحسب الصين، تكون معاملات جيني للتفاوت بين البلدان - بالقياس المرجح وغير المرجح على السواء - أعلى في عام ٢٠١٠ عنها في عام ١٩٨٠. ومن ثم، فرغم بعض التحسن الذي حدث مؤخراً، لا يزال التفاوت الدولي مرتفعاً للغاية. حتى مع انخفاض التفاوت بين البلدان إلى حد ما بالقيم النسبية، فقد استمر في الزيادة بالقيم المطلقة، حيث زاد الفرق في متوسط الدخل بين البلدان الغنية والفقيرة من ١٨ ٥٢٥ دولاراً في عام ١٩٨٠ إلى ٣٢ ٠٠٠ دولار في عام ٢٠١٠.

ثالثاً - الاتجاهات الحديثة في التفاوت الاقتصادي داخل البلدان

١١- إن الصورة الكاملة للتفاوت العالمي يجب أن تراعي التفاوت في الدخل بين البلدان وداخل البلدان على حد سواء. وينشأ التفاوت الاقتصادي داخل البلدان بسبب تفاعل القوى المحددة لتوزيع أولي وثانوي للدخل. فالتوزيع الأولي، ويطلق عليه أيضاً التوزيع الوظيفي، يشير إلى تشكيل الدخل لدى عوامل الإنتاج (العمل والأرض ورأس المال). أما التوزيع الثانوي، وغالباً ما يطلق عليه التوزيع الشخصي للدخل، فينتج عن تعديل نتائج التوزيع الأولي من خلال السياسات الحكومية (الضرائب والإعانات والتحويلات الاجتماعية وما شابه ذلك).

١٢- وقد هزت الاتجاهات الأخيرة اعتقاد عموم الاقتصاديين بأن التوزيع الوظيفي للدخل يتسم بالاستقرار وطول الأمد. فمنذ عام ١٩٨٠، حدث انخفاض كبير ومستمر لنصيب الأجر في العديد من البلدان، المتقدمة والنامية على السواء. فقد انخفض نصيب دخل العمل من إجمالي الناتج العالمي من ٦٢,٥ في المائة عام ١٩٨٠ إلى ٥٤ في المائة في عام ٢٠١٠. ويشير ذلك إلى نمو أبطأ في دخول العمل مقارنة بنمو الناتج العالمي، ويقابل زيادة في نصيب من الأرباح.

١٣- ويتسم الاتجاه بوضوح كبير في البلدان المتقدمة. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على سبيل المثال، شهدت الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٩ انخفاضاً في نصيب أجور العمال من الدخل القومي في ٢٦ بلداً من ٣٠ بلداً ذات اقتصادات متقدمة أُتيحت بيانات عنها، وانخفض متوسط نصيب العمل من الدخل القومي في تلك البلدان بشكل كبير من ٦٦,١ إلى ٦١,٧ في المائة. ومنذ عام ١٩٨٠، تجاوز الانخفاض ١٠ نقاط مئوية في ألمانيا وأيرلندا والبرتغال والنمسا ونيوزيلندا. وأصبح انهيار توافق الآراء الاجتماعي لما بعد الحرب، عندما كانت زيادات الأجور تتبع زيادات الإنتاجية عن كثب، إلى جانب السيادة المتنامية للقطاع المالي على القطاع الحقيقي في الاقتصاد، من بين الأسباب الرئيسية للتغيرات التي شهدتها التوزيع الوظيفي للدخل في البلدان المتقدمة^(٣).

١٤- كما شهد التوزيع الوظيفي للدخل بعض التغيرات العميقة في الاقتصادات النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية. وعلى وجه الخصوص، شهدت الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية انخفاضات هائلة في نصيب الأجور عقب انهيار نظام التخطيط المركزي الاشتراكي في مطلع التسعينيات. وكان نصيب الأجور قد انخفض ليتراوح بين ١٥ و ٢٣ نقطة مئوية في الاتحاد الروسي وأذربيجان وأرمينيا وأوكرانيا وجمهورية مولدوفا وقرغيزستان خلال تلك الفترة. ورغم حدوث قدر من التعافي في بعض الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في السنوات الأخيرة، فإن نصيبها في المتوسط لا يزال أقل بكثير عما كان عليه في الثمانينيات.

١٥- ويشهد التوزيع الوظيفي للدخل تقلباً في العديد من البلدان النامية. فهو يشهد بوجه عام اتجاهات متناقضة لنصيب الأجور، مع وجود تباينات كبيرة بين البلدان. وأثرت الحالات المتكررة من الركود وفترات ارتفاع التضخم والصدمات الخارجية والتغيرات السياسية بقوة على العمالة والأجور، مما أسفر أحياناً عن تقلبات كبيرة في تلك المتغيرات. وعلى وجه الخصوص، أسفرت أزمة الديون في الثمانينيات عن انخفاضات في نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي في معظم بلدان أمريكا اللاتينية. ورغم حدوث قدر من التحسن في العقد الأول من القرن الحالي، لم يعد نصيب الأجور إلى حالات الذروة التي شهدتها في السابق.

١٦- وفي آسيا وأفريقيا، لا يزال العاملون لحسابهم الخاص يشكلون نسبة كبيرة من القوى العاملة؛ ومن ثم، فإن التغيرات في التوزيع الوظيفي للدخل تنتج عن التفاعل بين عناصر متعارضة أحياناً. على سبيل المثال، فإن الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية يمكن أن تؤدي إلى زيادة نصيب العاملين بأجر من إجمالي العمالة، بينما يميل فائض عرض العمل إلى الإبقاء على الأجور الحقيقية منخفضة. وبالتالي، فبينما يتجه نصيب الأجور إلى الزيادة مع النمو الإجمالي في الدخل، فإن هذه الصلة بدأت تضعف مؤخراً. ويزيد نصيب الأجر من الدخل بقدر أبطأ من نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الحالات بل وانخفض في حالات أخرى.

(٣) OECD, 2012, *OECD Employment Outlook 2012*, OECD Publishing

١٧- وفي الهند، تشير حركة دخول عوامل الإنتاج إلى الاتجاه نحو المزيد من التفاوت، حيث انخفض نصيب الأجور من مجموع الدخل القومي من ٤٠ في المائة في بداية التسعينيات إلى ٣٤ في المائة فقط بحلول عام ٢٠١٠. وفي الصين، لم يقترن النمو السريع في الناتج المحلي الإجمالي بنمو مماثل في الأجور. ونتيجة لذلك، تقلص نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي من ٦٢ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٤٧ في المائة في عام ٢٠٠٨.

١٨- والكيفية التي تؤثر بها الاتجاهات المذكورة للتوزيع الوظيفي للدخل على الدخل المتاح للإنفاق للأسر تعتمد إلى حد كبير على تدابير إعادة التوزيع التي تتخذها الحكومات. ومن ثم، فإن التوزيع الأولي للدخل يعدل بقدر ما بواسطة السياسات الحكومية، وهو ما ينتج عنه التوزيع الشخصي للدخل. ويتفاوت مدى تعديله من بلد لآخر، ولكنه أكثر انتشاراً بوجه عام في البلدان المتقدمة. ويعد التفاوت أقل عموماً في البلدان التي توجد فيها برامج أكبر للرعاية الاجتماعية وقدر أكبر من إعادة التوزيع المالي.

١٩- وثمة سمة مميزة للبلدان المتقدمة تتمثل في الفرق الكبير بين تدابير مواجهة التفاوت النابعة من التوزيع الوظيفي للدخل والتوزيع الشخصي للدخل. وبلغ متوسط هذا الفرق ١٣ نقطة مئوية في البلدان المتقدمة خلال العقد الأول من القرن الحالي. أما في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن الإجراءات الحكومية تعدل التوزيع الأولي للدخل بدرجة أقل بكثير؛ ومن ثم بلغ الفرق نقطتين وأربع نقاط مئوية فقط، على التوالي. ولذلك فإن وجود قطاع عام كبير هو السبب الأساسي لانخفاض تفاوتات الدخل في العديد من البلدان المتقدمة عنها في بقية العالم.

٢٠- وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، زاد تفاوت الدخل بقوة في العديد من البلدان المتقدمة والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وكذلك في البلدان النامية الآسيوية. وزاد أيضاً في أمريكا اللاتينية وفي أفريقيا في الثمانينيات والتسعينيات، ولكنه انخفض بشدة في العقد الأول من القرن الحالي. وحيث يمكن لهذه الاتجاهات الإقليمية أن تتأثر بالتغيرات في البلدان كثيفة السكان، فمن الضروري دراسة الاتجاهات في تجاربفرادى البلدان للحصول على صورة كاملة.

٢١- وقد زاد التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل في معظم البلدان المتقدمة في الفترة ما بين عامي ١٩٨٠ و٢٠١٠. وزاد نصيب دخل رأس المال من مجموع الدخل على حساب دخل العمل، مما يفيد عدداً قليلاً من أصحاب رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة تفاوت متزايد في توزيع الأجور والمرتبات، حيث زادت دخول العمال أصحاب الأجور الأعلى أكثر من أصحاب الدخل الأقل. وأخيراً، أصبحت تدابير إعادة التوزيع أقل فعالية في تعديل التوزيع الأولي للدخل، بما يعبر عن التحرك نحو نظم ضريبية أقل تصاعدياً في العديد من البلدان المتقدمة، بالاقتران مع تحويلات اجتماعية أقل سخاء.

٢٢- وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، أثر الانهيار الاقتصادي في أوائل التسعينيات على العاملين بأجر بشكل غير متناسب، وتسببت الأزمة في التمويل الحكومي في انخفاض التحويلات الاجتماعية. وأدت عمليات خصخصة أصول الدولة التي اتسمت بالتعجل وعدم الشفافية إلى تركيز الثروة في العديد من البلدان. بما فاقم من مستوى التفاوت. ونتيجة لذلك، أصبح كثير من البلدان التي شهدت أدنى مستويات التفاوت في السبعينيات والثمانينيات من بين الأعلى تفاوتاً في بدايات العقد الأول من القرن الحالي.

٢٣- وفي أمريكا اللاتينية، تصادفت زيادة التفاوت في الثمانينيات والتسعينيات مع انخفاض في الوظائف الرسمية في الصناعة والقطاع العام، وغالباً ما كان ذلك على خلفية معدلات نمو بطيئة ومعدلات استثمار متراجعة. وفي المقابل، تقلصت فجوة الأجور في بدايات العقد الأول من القرن الحالي، ويرجع ذلك جزئياً إلى تعاف اقتصادي مطرد ولكن أيضاً إلى استحداث سلسلة من التدابير السياساتية التقدمية. فما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٠، انخفض متوسط معامل جيني إقليمياً بأربع نقاط مئوية بل وبأكثر من ذلك في عدة بلدان في أمريكا الجنوبية. وشمل التوجه السياسي الجديد اتباع سياسات مالية معاكسة للدورات الاقتصادية، وزيادة تصاعدية النظم الضريبية، وسن تشريعات بشأن الحد الأدنى للأجور، وزيادة الإنفاق الحكومي على برامج مختلفة للدعم الاجتماعي.

٢٤- وتعد أفريقيا، إلى جانب أمريكا اللاتينية، أكثر مناطق العالم تفاوتاً. ففي عام ٢٠١٠، كانت ستة بلدان من بين العشرة الأكثر تفاوتاً في توزيع الدخل في العالم موجودة في أفريقيا جنوب الصحراء. ولكن تشتت الدخل يتفاوت جذرياً عبر البلدان. فعلى سبيل المثال، تتراوح نسبة دخل العشير الأعلى إلى دخل العشير الأدنى بين ١٠,٥ مرات في جمهورية تنزانيا المتحدة إلى ٤٤,٢ مرة في جنوب أفريقيا. وتُظهر الاتجاهات زيادات في التفاوت في جميع المناطق دون الإقليمية باستثناء شمال أفريقيا في الثمانينيات والتسعينيات. وفي العقد الأول من القرن العشرين، انخفض التفاوت في الجنوب الأفريقي وإلى درجة أقل في غرب أفريقيا، ولكنه أظهر تغيراً طفيفاً أو حتى زيادة في المناطق دون الإقليمية الأخرى. ومن بين أسباب تلك الاتجاهات السلبية أنه في العديد من البلدان الغنية بالثروة الطبيعية، تتمكن النخبة المحلية ورأس المال الأجنبي من الاستئثار بمعظم الربح المتزايد من الموارد الطبيعية.

٢٥- وفي آسيا، تبدو اتجاهات التفاوت أقل وضوحاً، حيث يزداد التفاوت في بعض البلدان وينخفض في بلدان أخرى. ولكن نظراً لأن البلدان التي تشهد اتساعاً في فجوة الدخل هي الأكثر سكاناً، فقد زاد التفاوت الإقليمي عموماً بشكل كبير منذ الثمانينيات. وفي جنوب آسيا، ارتبطت عملية العولمة بقدر أكبر من التفاوت في جميع البلدان، باستثناء باكستان حيث ظل الأمر مستقراً إجمالاً. وفي شرق وجنوب شرق آسيا، شهدت عدة بلدان تحولات هيكلية تسببت في زيادة التفاوت، إذ أدى تسارع التغير التكنولوجي إلى خلق فرص عمل جديدة للعمال المهرة في الفئات الأعلى دخلاً. وبالإضافة إلى ذلك، تسبب التحرير

الاقتصادي والمالي في تقليص المجال أمام سياسات إعادة التوزيع وفي زيادة الدخل من الأنشطة المالية. ولكن في أعقاب الأزمة الآسيوية، انخفض معامل جيني في تايلند وجمهورية كوريا والفلبين وماليزيا بسبب الاستثمارات الضخمة في التعليم العام وتعزيز سياسات إعادة التوزيع.

٢٦- وفي الصين، زاد معامل جيني من رقم منخفض هو ٠,٢٧ في عام ١٩٨٤ إلى ٠,٤٧ في عام ٢٠٠٩. وأسفرت الإصلاحات السياسية، ولا سيما منذ عام ١٩٨٥، عن تسارع اتساع فجوة الدخل بين الحضر والريف. وساهمت أيضاً في موجة ارتفاع علاوة المهارات وفي زيادة أرباح الشركات، مما زاد من التفاوتات داخل الريف وداخل الحضر. وفضلت السياسات التجارية والصناعية إنشاء مناطق اقتصادية خاصة في المناطق الساحلية وشركات تنجح نحو التصدير، كما فضلت القطاع الكثيف رأس المال على القطاعات الأصغر حجماً. ولم يتسن تعويض الاتجاه السيئ للتوزيع الوظيفي للدخل عن طريق السياسات العامة حيث انخفضت نسبة الضريبة الوطنية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ١٠,٢ في المائة فقط في منتصف التسعينيات بسبب سياسة اللامركزية المالية. ومن المرجح أن يتسبب ما أُعلن عنه مؤخراً من إعادة التوجه نحو نموذج نمو يقوده الاستهلاك المحلي في قلب بعض هذه الاتجاهات في توزيع الدخل في الصين.

رابعاً- أشكال أخرى من التفاوت الاقتصادي ذات الأهمية المماثلة

٢٧- يتسم التفاوت الاقتصادي بعدة أبعاد متداخلة، أبرزها تفاوت الدخل. ولكن التفاوت الاقتصادي يعد أيضاً من نتائج التوزيع غير العادل للثروة وتباين إمكانية الحصول على التعليم والخدمات الأساسية، وهو ما يتحدد بدوره وفق عوامل اجتماعية وعنصرية وجنسانية في الغالب. وربما تقوض هذه العوامل تكافؤ الفرص والحراك الاجتماعي، مما تترتب عليه تبعات اقتصادية واجتماعية بل وسياسية قاسية. وفضلاً عن ذلك، فإن التفاوت الاقتصادي الشديد يميل إلى الدوام عندما يتزايد تركيز الثروة الذي يُنشئ مجتمعاً مزدوجاً تتمكن فيه طبقة من السكان من تحمل تكلفة الحصول على نوعية جيدة من التعليم الخاص والخدمة الصحية والخدمات الأساسية، بينما يضطر الباقون إلى القبول بخدمات منخفضة الجودة بسبب عدم توفيرها الكافي كمنافع عامة.

٢٨- وثمة ارتباط وثيق بين توزيع الدخل وتوزيع الثروة. فبوجه عام، يميل تركيز الثروة إلى الارتفاع عن تركيز الدخل لأن الثروة تمثل مخزوناً من الأصول المالية والحقيقية المتراكمة عبر السنوات والمنقولة من جيل لآخر. وتتركز عموماً نسبة كبيرة من إجمالي الثروة في النسبة المئوية الأكثر ثراء. فنسبة الواحد في المائة الأعلى تمتلك نصيباً من مجموع الثروة أكبر بكثير من الخمسين في المائة الأدنى في البلدان التي توفرت فيها البيانات. وفي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، تمتلك نسبة الواحد في المائة الأعلى ٣٣,٨ في المائة من الثروة،

بينما تمتلك نسبة الخمسين في المائة الأدنى ٢,٥ في المائة فقط. وفي فرنسا ٢٤ و ٤ في المائة، وفي إندونيسيا ٢٨,٧ و ٥,١ في المائة، على التوالي.

٢٩- وكانت نسبة الثروة إلى الدخل مستقرة إلى حد ما عند حوالي ٤ في المائة خلال فترة ما بعد الحرب في عدة بلدان متقدمة أتاحت البيانات عنها. وبدأت النسبة في الزيادة في الثمانينيات لتبلغ ٧ في المائة بنهاية العقد الماضي. وتعتبر هذه الزيادة عن ارتفاع قوي في أسعار الأصول وهي تخلق في الأساس ثروة مالية. وفي واقع الأمر، فإن نصيب الثروة المالية في عدة بلدان متقدمة يتجاوز نصيب الأصول الحقيقية (وهي سويسرا وكندا وهولندا والولايات المتحدة).

٣٠- وتميل نسبة الثروة إلى الدخل في البلدان النامية إلى الانخفاض عن مثيلتها في البلدان المتقدمة، وهي عموماً نصف نسبة البلدان المتقدمة فقط. ولكن نصيب الثروة غير المالية من إجمالي الثروة يعد أكبر بكثير منه في البلدان المتقدمة، حيث تعد الأراضي والمساكن أكثر أهمية والأسواق المالية أقل تطوراً. وذلك يجعل من التوزيع غير المتكافئ للملكية الأراضي عنصراً بالغ الأهمية في المشهد العام للتفاوت في العديد من البلدان النامية. ويعد تركيز الأراضي في أمريكا اللاتينية هو الأعلى. معامل جيني يبلغ ٠,٨١، يليه غرب آسيا وشمال أفريقيا (٠,٦٦) وشرق أوروبا (٠,٦٢) وجنوب آسيا (٠,٥٩) وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٠,٥٦) وشرق آسيا (٠,٥١) وأفريقيا جنوب الصحراء (٠,٤٩). ونتيجة لذلك، يعد التفاوت في ملكية الأراضي أكبر بكثير من تفاوت الدخل على مستوى العالم^(٤).

٣١- ويأخذ التفاوت الجنساني أشكالاً وصوراً متعددة، وهو جزء هام لا يتجزأ من التفاوت الاقتصادي. وفيما يتعلق بأسواق العمل، تحصل المرأة عموماً على أجر أقل من الرجل عن وظائف مماثلة بمؤهلات مماثلة. كما تشير النسبة المنخفضة إلى حد ما للنساء اللاتي يملكن شركات أو يشغلن مناصب الإدارة العليا أو يعملن في وظائف على أساس التفرغ إلى المركز المتدني لمعظم النساء في أسواق العمل. فالمرأة تعمل على الأرجح في وظائف غير ثابتة أو منخفضة الأجر أو غير مدفوعة الأجر، وتحصل غالباً على عدد أقل من الوظائف جيدة الأجر، حتى بمؤهلات مماثلة. وأخيراً، فإن المرأة تقوم بمعظم الأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. ورغم أن التفاوت الجنساني في الدخل يعد أكثر أشكال التفاوت الاقتصادي انتشاراً، فإنه الأقل ظهوراً في الإحصاءات الإجمالية.

٣٢- وتعد إمكانية الحصول على التعليم عاملاً رئيسياً في تحقيق تكافؤ الفرص. فاقترار تلك الإمكانيات على الفئات الأعلى دخلاً يديم ما هو قائم من تقسيم طبقي اجتماعي وتفاوتات في الدخل، ويشبط الحراك الاجتماعي. وقد شهدت إمكانية الحصول على التعليم تحسناً كبيراً، يرجع أساساً إلى الجهود المتضافرة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ونتيجة

(٤) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٢، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢: سياسات النمو الشامل والمتوازن (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

لذلك، زاد اليوم عدد من يمكنهم الحصول على التعليم أكثر من أي وقت مضى. ولكن انخفاض الدخل لا يزال يشكل عقبة رئيسية في جميع مراحل التعليم. وفي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، فإن واحداً فقط من كل خمسة أطفال من الخمس الأدنى يكمل التعليم الثانوي. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، فإن ١٧,٥ في المائة فقط من الأطفال مقيدون في التعليم قبل المدرسي، مقارنة بنسبة ٨٥ في المائة في البلدان مرتفعة الدخل. وعموماً، كلما زادت التكاليف المباشرة للحصول على التعليم، يكون من الأرجح أن يشكل ذلك مانعاً أو عبئاً ثقيلاً على الأسر الأشد فقراً.

خامساً- التفاوت والعملة

٣٣- وفقاً للبيانات المتاحة، زاد التفاوت بقوة خلال المرحلة الأولى من العملة في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. وانخفض لاحقاً في جميع البلدان المتقدمة، أولاً عقب الصدمات الاقتصادية والسياسية الهائلة بين عامي ١٩١٤ و ١٩٤٥، ثم مع صعود دولة الرفاه. واستناداً إلى هذه الاتجاهات، استنتج سايمون كوزنتس أن التفاوت يزداد في المراحل المبكرة من التنمية الرأسمالية ويميل إلى الانخفاض لاحقاً. وقد حظي هذا المنحنى على شكل الحرف U المقلوب بالقبول لاحقاً في الأوساط الاقتصادية باعتباره النمط العالمي الذي ستتبعه كل البلدان. وبالنسبة للبلدان النامية، بدأ وأن ذلك يشير إلى أن ارتفاع التفاوت يعد ثمناً يتعين دفعه من أجل تحقيق دفعة أولية للتنمية، قبل العودة إلى مستويات أكثر قبولاً مع ارتفاع الدخل.

٣٤- وصيغت تلك الأفكار خلال العصر الذهبي للرأسمالية عندما شهد الناتج أسرع وأطول مراحل توسعه. وشهدت البلدان المتقدمة والنامية معدلات نمو بلغ متوسطها حوالي ٥ في المائة سنوياً، من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى صدمة النفط الأولى في بدايات السبعينيات. ولكن عوضاً عن حدوث نتائج تتمثل في ضغوط هيكلية وقوى سوقية تصعب إدارتها، فقد تلا ذلك رفاه واسع النطاق بفضل جهود الإعمار لإعادة بناء الاقتصادات الأوروبية بعد الحرب، واتباع سياسات مدروسة لتحقيق نمو كامل في العمالة، والتنظيم القوي للأسواق المالية على الصعيدين المحلي والوطني.

٣٥- وتصادف تحول المدد الأيديولوجي ضد تلك السياسات واللوائح التنظيمية - الذي بدأ في منتصف السبعينيات واستمر حتى الأزمة المالية الأخيرة - مع فترة من تزايد التفاوت في الدخل. وللمفارقة، فإن البحوث المتعلقة بقضايا التفاوت الاقتصادي لم تعد موضع اهتمام في نفس الوقت الذي بدأ فيه توزيع الدخل يشهد تغيرات ملحوظة. ولكن الاتجاهات المبينة آنفاً قد أسفرت مؤخراً عن إعداد بحوث جديدة عن الموضوع في البلدان المتقدمة والنامية على السواء.

٣٦- وبينما لا تعد نظرية كوزنتس ملائمة لتوضيح التطورات الأخيرة، هناك عدة أسئلة هامة مطروحة. هل كان الانخفاض في التفاوت بين المرحلتين الأولى والثانية من العولمة مجرد تحول بسيط عن اتجاه عام؟ وإذا كان هذا الاتجاه العام موجوداً بالفعل، فهل تميل الاقتصادات الرأسمالية بطبيعتها إلى إحداث نتائج تتسم بالمزيد من التفاوت في التوزيع^(٥)؟ وما هو سبب هذه الزيادة في التفاوت؟ وما هو أثر ارتفاع التفاوت على المتغيرات الاقتصادية مثل النمو والعمالة، والمتغيرات الاجتماعية مثل الحراك والاستقرار الاجتماعيين، والنتائج السياسية من ناحية تركيز السلطة والديمقراطية؟ وأخيراً، إذا كان أثر التفاوت الاقتصادي يتمثل في إحداث نتائج سيئة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فما هي الإمكانيات المتاحة أمام السياسات العامة للتخفيف من تلك النتائج؟ وبينما لا توجد إجابات واضحة في الوقت الحاضر على العديد من هذه الأسئلة، فإن البحوث التي أجريت مؤخراً تلقي بعض الضوء على أثر التفاوت على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

٣٧- وأولت المفاضلة الواردة في المراجع بين النمو والمساواة اهتماماً كبيراً لتحديد ما إذا كانت التجارة أم التكنولوجيا هي الرابط الرئيسي بين العولمة وارتفاع تفاوت الدخل، وما إذا كانت المكاسب العامة (في الكفاءة) تفوق التكاليف المحلية (من ناحية خسائر الدخل أو العمالة)، وإذا كان الأمر كذلك فما هي الكيفية المثلى لتعويض "الخاسرين". ولكن هذا الجدل لم يُحسم، ويرجع ذلك جزئياً إلى صعوبة التوفيق بين هذه المفاضلة والتجربة الكبيرة للبلدان من ناحية توقيت وحجم هذه الجوانب المختلفة من العولمة^(٦).

٣٨- وهناك نظرة تقليدية تتمثل في أن تحرير التجارة سيعزز من زيادة المساواة في الدخل في البلدان النامية، وهذه النظرة تستند إلى فرضية أن الأسواق المفتوحة ستمكن أي بلد من إنتاج السلع الكثيفة الاستخدام أكثر من غيرها لعامل الإنتاج المتوفر لديه، والاتجار فيها. وبما أن العامل الأكثر توفراً في البلدان النامية هو العمالة غير الماهرة، فإن إنتاج تلك البلدان في سياق التجارة الحرة يتعين أن يركز على الزراعة والسلع المصنعة التي تتطلب عمالة غير ماهرة. وسيزيد ذلك بالتالي من الطلب النسبي على العمالة غير الماهرة، مما يسفر عن تحسن في نصيب الأجور من الدخل المحلي وانخفاض التفاوت في الأجور على مستوى العالم.

٣٩- ولكن تجربة العديد من البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، مع تحرير التجارة واتجاهات التفاوت، تعد تجربة مختلفة. فعوضاً عن التخصص في إنتاج سلع تحتاج إلى عمالة غير ماهرة، تخصص العديد من تلك البلدان في إنتاج السلع الأساسية التي تعد بوجه عام كثيفة الاستخدام لرأس المال بقدر أكبر. وأسفر ذلك عن تراجع الصناعة في

(٥) انظر على سبيل المثال: T Piketty, 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, United States.

(٦) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ١٩٩٥، *تقرير التجارة والتنمية*، ١٩٩٥ (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

اقتصادات القارتين. ففي أفريقيا، على سبيل المثال، كان نصيب التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي متقلباً في حدود ١٤ في المائة من السبعينيات إلى أواخر التسعينيات، عندما بدأ في الانخفاض. وفي عام ٢٠١٢، شكل التصنيع ٩,١ في المائة فقط من مجموع القيمة المضافة في أفريقيا. وحيث تقلص عدد الوظائف في القطاع الرسمي مع حالة تراجع الصناعة، ولم يخلق التخصص في إنتاج وتصدير السلع الأساسية وظائف جديدة، زاد التفاوت الاقتصادي. وهذا يتناقض مع تجربة الاقتصادات حديثة العهد بالتصنيع في شرق آسيا، حيث جاء تحرير التجارة بعد تنفيذ نجاح للسياسات الصناعية، ورُفعت الحماية والدعم لعدم استمرار الحاجة إليهما في الغالب.

٤٠- ولكن التجارة لم تكن القوة الاقتصادية السائدة التي تشكل عملية العولمة المعاصرة، مثلما نوقش في عدة دراسات للأونكتاد. والدليل على أن ذلك شكل مصدراً للتفاوت المتزايد يبدو أكثر حسماً. فعبر معظم البلدان، حققت الطبقات ذات الدخل الأعلى (وهي تقتصر في بعض الحالات على الواحد في المائة الأعلى من السكان) أكبر المكاسب - وفي بعض الأحيان المكاسب الوحيدة - من ظروف الانتعاش، حيث حصدت من خلال المكاسب الرأسمالية ومدفوعات الفائدة دخولاً ريعية أعلى مما كان ممكناً في إطار هيكل مالية أكثر تنظيماً بل وأكثر مما كان متصوراً قبل جيل مضى. فقد زادت حركة رأس المال من صعوبة فرض الضرائب، مما قلل من القوة التفاوضية للعمال وزاد من اعتماد الدول على الضرائب التنزلية وأسواق السندات، وهو ما زاد أكثر من الأثر السلبي على التوزيع والناتج عن العولمة التي يقودها التمويل^(٧). وبدأت مجموعة متنامية من البحوث في ربط حجم الأزمة الراهنة بأوجه التفاوت المذكورة، مشيرة إلى أثرها المشوه على تكوين الطلب، والحوافز التي تعزز الاستثمارات المالية على حساب الاستثمارات الحقيقية، وصلاتها بنمو القوائم على الديون والمتزايد المشاشة.

٤١- وتحدد أربع قنوات يمكن من خلالها أن تحدث التفاوتات في الدخل آثاراً سلبية على النمو والاستقرار الاقتصادي. القناة الأولى هي الأثر على مستوى الطلب الكلي وتكوينه، والثانية هي العلاقة بين التفاوت وعدم الاستقرار الاجتماعي - السياسي، والثالثة تتعلق بآثار ارتفاع التفاوت على الاقتصاد السياسي، أما الرابعة فترتبط بعدم كمال أسواق رأس المال والاستثمار في التعليم.

٤٢- ويعد مستوى الطلب وتكوينه من المحددات الهامة للنمو. فعادة ما يستند أصحاب المشاريع في قراراتهم المتعلقة بالاستثمار والتشغيل إلى توقعاتهم للطلب على منتجاتهم في المستقبل. وإذا كانت الأجور أعلى في بلد ما (أي أن التفاوت منخفض)، فإن الطلب في المستقبل سيكون مرتفعاً. ومن ثم فإن انخفاض مستويات التفاوت سيؤثر إيجابياً على مستوى

(٧) A Jayadev, 2007, Capital account openness and the labour share of income, *Cambridge Journal of Economics*, 31 (3): 423-443

الطلب وتكوينه، وبالتالي سيحفز الاستثمار والعمالة والنمو. وفي المقابل، سيؤثر ضغط الأجور سلباً على هذه المتغيرات.

٤٣- ويمكن للتفاوت في الدخل أيضاً أن يؤثر على الاستقرار الاجتماعي والسياسي لبلد ما. فالتفاوت الاقتصادي يمكن أن يسفر عن ارتفاع معدلات الجريمة، وتعزيز الجريمة المنظمة، وزيادة الفساد، وتآكل حقوق الملكية، وارتفاع تكاليف المعاملات والأمن، وكل ذلك يخلق حالة من عدم اليقين لدى المستثمرين ويقلل النمو الاقتصادي. وفي الحالات الشديدة، يمكن للتفاوت المتزايد أن يبلغ درجة يؤدي معها إلى اضطرابات اجتماعية وسياسية.

٤٤- وتؤكد نماذج الاقتصاد السياسي الصلة بين التفاوت والنمو في المجال السياسي. فاستناداً إلى كيفية تحديد النماذج، سيرغب الناحب الوسيط في درجة أكبر أو أقل من إعادة التوزيع من أجل تغيير نتائج التوزيع الوظيفي التي تحدثها السوق. ولكن مع زيادة تركيز الدخل والثروة، يمكن للأفراد الأكثر ثراء امتلاك المزيد من الإمكانيات للتأثير على النتائج السياسية، وبذلك يوجهون السياسات لصالحهم. وإذا أمكن للأفراد الأكثر ثراء في المجتمع التأثير بقدر أكبر على السياسات الاقتصادية، فقد تكون النتائج سلبية بالنسبة للنمو، مثلاً من خلال سياسات تفضل الاستثمار في القطاع المالي عوضاً عن القطاع الحقيقي. ومن ثم فإن التفاوت المتزايد، إن لم يُضبط، يمكن أن يقوض الديمقراطية في نهاية المطاف^(٨).

٤٥- وتشدد القناة الرابعة على التفاعلات بين تفاوت الدخل وعدم كمال أسواق رأس المال والاستثمار في التعليم. وحيث يعد التعليم مكلفاً، يُحرم الأفراد الأكثر فقراً في المجتمع من الحصول على مستوى التعليم المثالي من وجهة نظر المجتمع. ومن ثم، يمكن للتفاوت أن يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي عندما يكون رأس المال البشري هو المحرك الرئيسي لهذا النمو لأن قيود الائتمان يمكن أن تحد من تراكم رأس المال البشري الكلي. وبالإضافة إلى ذلك، يسفر عدم كمال أسواق رأس المال عن عجز الفقراء عن الاستثمار، حتى وإن كانت مشاريعهم تحقق معدلات عائد مرتفعة. وحيث تحرم زيادة التفاوت العديد من الناس من إمكانية الحصول على التعليم والائتمان، فإنها تمنع التوسع في الأسواق المحلية. وبعبارة أخرى، فإن عدم إمكانية الحصول على الائتمان نتيجة عدم كمال أسواق رأس المال يقلل من معدل نمو الاقتصاد.

٤٦- ولربما ساهمت القناتان الأخيرتان أيضاً في الأزمة المالية العالمية التي اندلعت في عام ٢٠٠٨. فقد أدت المكافآت البالغة الارتفاع التي كان يحصل عليها مديرو الشركات والوكلاء الماليون في بعض البلدان المتقدمة إلى الإفراط في المخاطرة سعياً للحصول على أرباح قصيرة الأجل وحصص الأرباح لحملة الأسهم. وأدى ذلك إلى طفرة في المعاملات المالية الغامضة التي كانت من صميم الأزمة. وفي المقابل، فإن ركود الأجور يعني أن العاملين بأجر

(٨) J. Stiglitz, 2012, *The Price of Inequality*, W.W. Norton and Company, New York and London

مضطرون إلى الاستدانة من أجل الحفاظ على مستوى معيشتهم. ومن ثم، فإن التركيز المفرط للدخل يعد أحد العوامل المؤدية إلى الأزمة العالمية، حيث كان مرتبطاً بالحوافز الفاسدة لذوي الدخل الأعلى وبارتفاع المديونية لدى فئات الدخل الأخرى.

٤٧- وتسببت استجابة الحكومات للأزمة المالية العالمية في زيادة التفاوتات الاقتصادية بقدر أكبر. فالعمليات المصرفية التي استُخدم فيها المال العام لإنقاذ المؤسسات المالية الخاصة بلغت حد تحويل الدخل من قطاعات المجتمع الأكثر فقراً إلى تلك الأكثر ثراءً، حيث تحمل المجتمع ككل التكلفة المالية لحل الأزمة من خلال عملية تحميل الخسائر الخاصة على المجتمع. وتم تمويل هذه التحويلات التراجعية بمزيج من زيادة الضرائب وخفض الإنفاق العام. بما أثار بشكل مباشر على الأقل ثراء. ومما زاد التفاوت بقدر أكبر ما فرض بعد ذلك من برامج تقليدية لتحقيق الاستقرار من خلال التقشف المالي وتحرير سوق العمل والخصخصة. وشكل المستوى الكبير من عدم الاستفادة الكاملة من الموارد المتاحة والذي تمثل في ارتفاع البطالة أحد أكبر الخصائص المزممة للفترة التي بدأت باندلاع الأزمة في عام ٢٠٠٨.

٤٨- وأسفرت الأزمة المالية العالمية عن زيادة كبيرة للوعي بالصلة الوثيقة بين التفاوت المتنامي وصعود الأسواق المالية غير المنظمة والتهديد الذي يتعرض له الأمن الاقتصادي والاجتماعي بسبب الصدمات والأزمات. وذلك يعني أن زيادة التفاوت لا تحول دون تحقيق المجتمعات للنمو الشامل فحسب، بل للنمو الاقتصادي المستدام كذلك.

٤٩- وبالإضافة إلى ذلك، فقد توجد قنوات أخرى يؤثر من خلالها التفاوت الاقتصادي سلباً على النمو الاقتصادي. فحتى يعمل الاقتصاد الرأسمالي بكفاءة، يلزم توفير المنافع العامة بكمية وجودة كافيتين. ونظراً لانسامها بوجود عوامل خارجية، فإن العرض المثالي اجتماعياً من تلك المنافع يعد ممكناً فقط من خلال التدخل الحكومي. ولكن كلما زاد انقسام المجتمع من ناحية الدخل والثروة، زاد عزوف الأثرياء عن إنفاق المال على الاحتياجات المشتركة. وينتج عن ذلك عدم الاستثمار بالقدر الكافي في الهياكل الأساسية والبحوث الأساسية والتعليم وغير ذلك من المنافع العامة مما يجعل الاقتصاد أقل كفاءة.

٥٠- ويعد السعي لتحقيق الربح قناة أخرى يؤثر من خلالها التفاوت الاقتصادي سلباً على عمل الاقتصاد بكفاءة. وفي أبسط الصور، تعد الربوع إعادة توزيع للدخل من باقي المجتمع إلى الساعين لتحقيق الربح. وهي تنطوي على إهدار حقيقي للموارد يقلل من إنتاجية البلد ويحدث خللاً في تخصيص الموارد ويضعف الاقتصاد. وتعد قوة الاحتكار والمعاملة الضريبية التفضيلية لأغراض المصالح الخاصة من أشكال السعي لتحقيق الربح التي تؤثر سلباً على الاقتصاد. وعندما تحقق قوة الاحتكار الربوع، ترتفع الأسعار بشدة، مما يسفر عن تحول في الدخل إلى المحتكر من الباقين. وكلما زاد تركيز الدخل والثروة، يكون من الأرجح أن تنشأ قوى الاحتكار وغيرها من أشكال السعي لتحقيق الربح.

سادساً - السياسات الرامية إلى معالجة التفاوتات

٥١ - لقد أصبح تزايد التفاوتات، والتنمية غير المتوازنة، والنمو غير المنتظم من السمات الدائمة للاقتصاد العالمي على مدى الثلاثين عاماً الماضية. ويتزايد الاعتراف بهذا الأمر الذي لا يثير شواغل ذات طابع اقتصادي فحسب، بل أيضاً ذات طابع اجتماعي وسياسي. ويمكن لهذه التوجهات أن تصبح تهديدات لا للعقد الاجتماعي الذي تستند إليه الرأسمالية فحسب، بل أيضاً للديمقراطية ذاتها. وبذلك، فإن التفاوت الاقتصادي ومعالجته يصبح من أهم تحديات هذا العصر.

٥٢ - وعلى وجه الخصوص، فإن الفكرة المتمثلة في احتمال وجود مفاضلة لا مفر منها بين الكفاءة والنمو قد اهتزت بقوة. كما أن امتدادها غير المكتمل، وهو نظرية الأثر الانتشاري، قد ثبت أنه غير سليم. بل إن البحوث الحديثة، وكذلك تجارب النمو الاقتصادي واتجاهات التفاوت في البلدان النامية والمتقدمة على السواء، تشير إلى الاستنتاج العكسي المتمثل في أن ارتفاع التفاوت يضر بالنمو ويمكن أيضاً أن يؤثر سلباً على الاستقرار الاجتماعي والسياسي. ويتزايد قبول فكرة أن المجتمعات التي تنسم بقدر أكبر من المساواة تتمتع أيضاً بقدر أكبر من الاستقرار الاقتصادي والشمول والاستدامة والديمقراطية. ويظهر التوزيع العادل نسبياً للدخل والثروة في عدد من اقتصادات "النمور" الآسيوية، وقبلها في البلدان الإسكندنافية، أن المساواة تتوافق مع الأداء الاقتصادي القوي^(٩).

٥٣ - وتعتبر القنوات التي تربط التفاوت والنمو عديدة ومعقدة. ولكن بما أن التغيرات السياسية التي استحدثت في الثمانينيات قد ساعدت على زيادة التفاوت، فلا يوجد ما يمنع من أن تتمكن مجموعة مختلفة من السياسات من تخفيف هذه الآثار السلبية أو حتى إبطال مفعولها. وإن كانت تكاليف التفاوت تفوق مزاياه للمجتمع ككل، يتعين أن يصبح الحد من التفاوتات هدفاً مشروعاً للسياسات العامة.

٥٤ - وتشير تجربة الأعوام الخمسة عشر الماضية إلى وجود نهج للاقتصاد الكلي يتوافق مع الحد من التفاوت. ففي إطار سياساتي يهدف إلى ربط تنمية القدرات الإنتاجية بخلق الوظائف من أجل الحد من التفاوت، تكتسب السياسات المالية موقعاً محورياً. فالإنفاق العام وفرض الضرائب يعيدان من الأدوات الرئيسية لصياغة توزيع القوة الشرائية في الاقتصاد، وكذلك تعزيز عملية تراكم رأس المال، بما يضع الاقتصاد على مسار نمو حافل بفرص العمل. وهما أيضاً من الأدوات الفعالة التي يمكن أن تساعد على إنشاء روابط بين الشركات في القطاعات الحديثة وباقي الاقتصاد، ومن ثم جعل عملية التغير الهيكلي أكثر دينامية وموجهة إلى المسار

(٩) الأونكتاد، ٢٠١١، تقرير الأمين العام للأونكتاد المقدم إلى الأونكتاد الثالث عشر، العولمة التي تقودها التنمية: نحو مسارات إنمائية مستدامة وشاملة (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة، UNCTAD (XIII)/1).

الصحيح. ويمكنهما المساعدة في التعجيل بتنويع الأنشطة الاقتصادية وتطوير القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية للتنمية الوطنية.

٥٥ - ويتطلب توسيع نطاق الحيز المالي المتاح تنويع مصادر تمويل القطاع العام وتعزيز تعبئة الموارد على الصعيد المحلي من خلال توسيع الوعاء الضريبي، وتحسين نظام التحصيل، وجعل النظام الضريبي تصاعدياً بقدر أكبر. فالعمل على الحد من الاستثناءات أو الثغرات والقضاء عليها، وكذلك حفز المزيد من الأعمال التجارية على الانضمام إلى القطاع الرسمي، سيسهم بقدر كبير في توسيع الوعاء الضريبي.

٥٦ - وفي حالة البلدان النامية ذات الوفرة في مصادر الطاقة والموارد المعدنية، يمكن لتعبئة الموارد المحلية أن تتحقق بصفة خاصة عن طريق إدخال تحسينات على تحصيل الربح من الموارد وإعادة توزيعه. ويمكن للبلدان الغنية بالموارد زيادة إيرادات الميزانية عن طريق عكس ممارستها الحالية المتمثلة في توفير شروط بالغة اليسر للمستثمرين الأجانب في مجالي الزراعة والتعدين. وفيما يتعلق بالزراعة، سيعني ذلك فرض ضريبة على الأراضي المؤجرة للمشاريع الاستثمارية كبيرة الحجم أو زيادة الضريبة الحالية على الأراضي، مع مراجعة الضرائب المفروضة على الأنشطة التي تجريها هذه المشاريع. وفي حالة التعدين، يمكن للحكومات زيادة إيراداتها من خلال اعتماد المزيد من الرسوم والإتاوات وضرائب الدخل، أو الضرائب على الصادرات في حالات معينة. ويمكن توجيه ذلك بشكل مفيد نحو تعزيز تشكيل رأس المال البشري والتوسع في الهياكل الأساسية، مما يوفر أساساً طويلاً للأجل للتنوع الاقتصادي، وهو الأمر الذي يشكل أهمية بالغة لأن الموارد المدرة لهذا الربح هي موارد غير متجددة.

٥٧ - ومن بين الدروس الحديثة للبلدان النامية ضرورة تجنب أموكة اقتصاداتها. وبالإضافة إلى ذلك، فمن الضروري الحد من المديونيات الخارجية وتعبئة الموارد المحلية. ويتعين أن يكون اللجوء إلى المصادر الأجنبية انتقائياً ومستداماً من أجل تجنب ارتفاع المديونية الخارجية التي تحد بقوة من حيز السياسة العامة. وينبغي أن يمول تراكم رأس المال من تعبئة الموارد المحلية عن طريق تطوير الشبكات المصرفية جيدة التنظيم. كما يعني ذلك تخصيص دور أكبر للمصارف الإنمائية التي يمكن أن تتصرف بطريقة معاكسة للدورات الاقتصادية وتمنح الائتمان لقطاعات ذات أهمية استراتيجية للاقتصاد الوطني.

٥٨ - ويمكن للتدفقات الكبيرة من رأس المال الأجنبي المستخدم لأغراض المضاربة أن تحدث آثاراً ضارة بالاقتصاد الوطني. ويتسبب ذلك في أن تصبح العملة الوطنية مقومة بأعلى من قيمتها الحقيقية، مما يعرقل التصدير ويحفز الاستيراد. كما يسفر أيضاً عن ارتفاع أسعار الأصول المحلية مما يخلق فقاعات تنفجر آجلاً أم عاجلاً. وهذا النمط من الانتعاش والانكماش، الذي تحركه تدفقات رأس المال الأجنبي الداخلة والخارجة، يضر بالاقتصاد الوطني ويتعين تجنبه بأي ثمن. فهو يزيد بشكل مباشر من التفاوت عن طريق ترك الاقتصادات في فترات كساد مطولة ذات آثار طويلة الأمد على الفقراء. ويتعين استخدام أنواع مختلفة من

ضوابط رأس المال للحد من الآثار الضارة للتدفقات الكبيرة الداخلة والخارجة من رأس المال المستخدم لأغراض المضاربة.

٥٩- وبموازاة ضوابط رأس المال، يتعين على البلدان النامية اختيار نظم سعر الصرف الوسيط من أجل التقليل إلى الحد الأدنى من مخاطر أزمات العملة. ويمكن لتلك النظم أيضاً أن تستهدف سعر صرف مستقر وتنافسي، وهو عامل رئيسي في انطلاق النمو، وتنويع الاقتصاد، وإبقاء التفاوت في حدود معقولة.

٦٠- ويتعين إدارة عملية تحرير التجارة من أجل تجنب انهيار القطاعات المنافسة للواردات. فقد أسفر تحرير التجارة العشوائي والواسع النطاق عن تراجع الصناعة السابق لأوانه في العديد من البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وتسبب ذلك في إهدار آلاف من فرص العمل الكريم في القطاع الرسمي وساهم في تزايد التفاوت الاقتصادي. وعندما يعزز تحرير التجارة النمو من خلال التحديث التكنولوجي، يجب أن يقترن ذلك قدر الإمكان ببرامج تعويضية وسياسات نشطة لسوق العمل من أجل الحد من الأثر على تفاوت الأجر.

٦١- ويمكن للسياسة النقدية أن تساهم أيضاً في تقليل التفاوتات الاقتصادية بآلا تستهدف خفض التضخم فحسب، بل التشغيل الكامل للموارد أيضاً. وكبديل للسياسة النقدية التي تركز على بلوغ معدل تضخم منخفض من رقم واحد، يمكن اتباع استراتيجية للاقتصاد الكلي تستهدف المتغيرات الحقيقية المهمة لبلد بعينه. ويمكن أن يشمل ذلك إجمالي النمو أو الاستثمار المنتج أو خلق فرص العمل أو الحد من الفقر. ويجب على السياسة النقدية أن تشكل جزءاً من السياسة الشاملة للاقتصاد الكلي الموجهة نحو تحقيق تلك الأهداف، لا أن تعمل على مسار مستقل يتناول المتغيرات النقدية فحسب. ويجب تنسيقها وتوفيرها مع السياسات المالية وسياسات سعر الصرف. وحيث يجب تحقيق الهدف المختار في إطار قيود أخرى، فإن إدارة سعر الفائدة لن تكفي، وسيتعين استخدام أدوات أخرى من البنوك المركزية. بما يشمل الائتمان الموجه. وينبغي على صناعات السياسات تجنب الجمود المفرط بشأن أي من الأهداف، والاستعداد للمرونة في تعديل الأهداف والأدوات بناء على مقتضيات تغير الأحوال.

٦٢- وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للائتمان أن يشكل متغيراً أكثر أهمية من العرض النقدي. ومن هذا المنطلق، يعد حجم الائتمان أداة أكثر فعالية من غيرها من أدوات السياسة النقدية. ويمكن أن يشكل ذلك أهمية خاصة في البلدان النامية حيث تتسم أسواق النقد وأسواق رأس المال بالتخلف. ويتسبب ذلك التخلف في تمكن عدد قليل فقط من الأسر والشركات من الاقتراض لأغراض الاستهلاك والاستثمار. ويشكل ذلك أهمية خاصة للمؤسسات بالغة الصغر والصغيرة والمزارع التي لا يمكنها تقديم ضمان للائتمان ومن ثم يعتبرها القطاع المصرفي دون الجدارة الائتمانية. ولعلاج هذا الوضع، يمكن للبنوك المركزية أن تيسر إمكانية الحصول

على الائتمان للقطاعات والأنشطة البالغة الأهمية للاقتصاد. وتشمل الأدوات السياسية التي يمكن استخدامها إعانات تسديد الفوائد، أو ضمانات لأنواع معينة من الائتمان، أو منح الائتمان بشكل مباشر من المؤسسات المالية العامة (المصارف الإنمائية مثلاً)، أو إعادة تمويل القروض التجارية.

٦٣- ويتسم تنظيم القطاع المصرفي والمالي بأهمية خاصة من أجل تجنب تكرار الضرر الذي ألحقته الأزمة المالية العالمية بالنمو والعمالة والمالية العامة مما تسبب في تفاقم التفاوت. ومن بين التدابير الممكن اتخاذها زيادة رسملة المصارف وتعزيز الإشراف عليها، واستحداث أنظمة رقابية أكثر صرامة، وتحسين آليات تقييم المخاطر في المصارف الكبرى وتخصيص دور أكبر للمصارف الإنمائية الوطنية في تعبئة الموارد المحلية وتمويل النشاط الاقتصادي.

٦٤- وتميل الجهود الرامية إلى تعزيز مؤسسات العمل عموماً إلى الحد من تفاوت الدخل. فيمكن تعزيز النمو الشامل من خلال رفع الحد الأدنى للأجور باطراد في اتساق مع نمو الإنتاجية وبالاتزان مع تدابير للحد من تشتت الأجور. ويمكن لتدابير مثل تأمينات البطالة، وبرامج إعادة التدريب، وبرامج الأشغال العامة ذاتية الاستهداف أن تكون فعالة كذلك في الحد من التفاوت. ويتعين تعزيز المؤسسات المعنية بالتفاوض على الأجور والتي أضعفت كثيراً في معظم البلدان على مدى العقود الثلاثة الأخيرة. ويعد إضفاء الطابع الرسمي على العمالة عن طريق مساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على النمو والتطور - ولا سيما في أقل البلدان نمواً حيث يوفر القطاع غير الرسمي ما يصل إلى ٨٠ في المائة من إجمالي العمالة - من التدابير التي قد تزيد بقدر كبير من توفر الوظائف اللائقة ومن ثم الحد من التفاوت.

٦٥- ونظراً لأن التوزيع الوظيفي للدخل شهد تدهور مستمراً في العقود الثلاثة الأخيرة، فإن معالجة التفاوت لا يمكن أن تقتصر على التدابير الرامية إلى تحسين التوزيع الشخصي للدخل. وفي واقع الأمر، فإن إبطال الاتجاه نحو تزايد التفاوت يتطلب معالجة قضية التوزيع الوظيفي للدخل. وهناك ثلاثة عناصر لنصيب الأجر الإجمالي تعد مهمة في هذا السياق، ويتعين على ما يوضع من سياسات معالجتها كلها. وهي مستوى العمالة، والعلاقة بين الأجور ونمو الإنتاجية، وأجور العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص، وهم يشكلون نسبة متزايدة من العمال في العديد من البلدان.

٦٦- ويتمثل جانب رئيسي من المشكلة في عجز النمو الاقتصادي في العديد من البلدان النامية والمتقدمة عن خلق الوظائف بالقدر الكافي كماً وكيفاً (أي الوظائف اللائقة) للوفاء باحتياجات القوى العاملة. ويتطلب الحد من التفاوت وضع سياسات تعزز التغيير الهيكلي الدينامي، ولا سيما في أقل البلدان نمواً، حيث تتسم هذه العملية بالركود^(١٠). ويعتبر وضع

(١٠) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٣، تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٣: النمو المقترن بالعمالة من أجل التنمية الشاملة للجميع والمستدامة (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

خلق الوظائف والعمالة الكاملة في صلب السياسات الاقتصادية مجرد خطوة أولى، وإن كانت ضرورية، لحل تلك المشكلة.

٦٧- ومن بين الأسباب الهامة لانخفاض نصيب الأجر من الناتج المحلي الإجمالي أن الأجر في العديد من الاقتصادات لا تزيد بشكل متنسق مع الزيادات في إنتاجية العمل. وإلى جانب سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة للعمالة والنمو، يعد ذلك سبب إمكانية اضطلاع سياسة ملائمة للدخول بدور هام في تحقيق درجة مقبولة اجتماعياً من تفاوت الدخل، مع القيام في الوقت نفسه بتحقيق نمو في الطلب يساعد على خلق الوظائف.

٦٨- ويتعين على أي سياسة تتعلق بالدخول أن تتسم بخاصية محورية هي ضمان زيادة متوسط الأجر الحقيقية بنفس معدل متوسط الإنتاجية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يراعي تعديل الأجر الإسمية معدلاً مستهدفاً للتضخم. فإذا زادت الأجر في اقتصاد ما بشكل متنسق مع متوسط نمو الإنتاجية إلى جانب معدل مستهدف للتضخم، فإن نصيب الأجر من الناتج المحلي الإجمالي سيظل ثابتاً، وسيخلق الاقتصاد ككل قدراً من الطلب يكفي للاستفادة الكاملة من قدراته الإنتاجية. ويمكن لآليات المفاوضة الجماعية أن تسهم في وضع سياسة ناجحة للدخول.

٦٩- ومن أجل معالجة قضايا التفاوت بين البلدان، يتعين تعزيز آفاق التنمية للبلدان النامية. ويقتضي الإسراع في التقارب أن تكون قواعد اللعبة على الصعيد الدولي أكثر مراعاة للتنمية. وعلى وجه الخصوص، يلزم تناول مسألة إعادة تنظيم التدفقات المالية الدولية. وفضلاً عن ذلك، يتعين أن تتوازن حركة رأس المال بحركة العمالة من أجل تعزيز القوى التي ستسفر عن التقارب في الدخل بين البلدان. وحتى تتمكن أقل البلدان نمواً من عكس الاتجاهات القائمة نحو التهميش في الاقتصاد العالمي، يلزم وضع بنية إنمائية دولية جديدة^(١١).

٧٠- وختاماً، فإن التنمية الشاملة والمستدامة لا يمكن تحقيقها من دون إطار سياساتي متكامل تتمثل ركائزه الأساسية في وجود سياسات للاقتصاد الكلي تعزز النمو وتخلق فرص العمل، وسياسات إنمائية صناعية. وبشكل أعم، ومن أجل زيادة فرص البلدان النامية في اللحاق بتلك المتقدمة، يتعين تنفيذ سياسات على صعيد الاقتصاد الكلي وسياسات صناعية وتجارية وبيئية واجتماعية متنسقة ويعزز بعضها بعضاً. وينبغي تكميل الاتساق السياسي على الصعيد الوطني بآخر على الصعيد الدولي، بما يزود البلدان بالحيز اللازم على مستوى السياسات لتنفيذ استراتيجياتها الإنمائية الوطنية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

(١١) انظر، على وجه الخصوص: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠١٠، تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٠: نحو بنية إنمائية دولية جديدة لأقل البلدان نمواً (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).