الأمم المتحدة

E/2014/50

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
1 May 2014
Arabic
Original: English

دورة عام ٢٠١٤
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
الجزء الرفيع المستوى

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٤: خفض التفاوت في سياق التنمية المستدامة

لمحة عامة

موجز

تشير دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم إلى حدوث زيادة ملحوظة في التفاوت داخل البلدان في العقود الأخيرة. إذ يعيش أغلبية سكان العالم في بلدان شهد التفاوت فيها ارتفاعا خلال عام ٢٠١٠ عما كان عليه في عام ١٩٨٠. وتبين المؤشرات الموحدة والمحدَّثة المستعملة في هذه الدراسة إلى أن التفاوت في آسيا ما برح يتزايد ووصل إلى مستويات مماثلة إلى مستوياته في أمريكا اللاتينية، وهي المنطقة التي تشهد حتى الآن أعلى تفاوت في العالم. وشهدت بلدان في أوروبا (منها الاتحاد الروسي والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية زيادة جمّة في التفاوت خلال فترة التسعينات، في حين شهدت بلدان في أمريكا الشمالية وأوقيانوسيا زيادة ملحوظة في التفاوت خلال فترة الثمانينات. وعلى الجانب الإيجابي، هناك منطقتان يشهد فيهما التفاوت نقصانا داخل البلد الواحد وهما أمريكا اللاتينية وأفريقيا، رغم بقاء وجود تشكك بقدر كبير إزاء اتجاهات

* E/2014/1/Rev.1، المرفق الثاني.

210514 190514 14-02943 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

التفاوت في أفريقيا بسبب سوء البيانات. بيد أن حجم وجوه الانخفاض في التفاوت في هاتين المنطقتين لم يتجاوز عموما حجم الزيادات في المناطق الأخرى.

وبوسع الإجراءات التي تتخذها الحكومات وغيرها من الجهات المعنية على الصعيد الوطني في مجال السياسات العامة التأثير في التفاوت داخل البلد الواحد بوجه خاص، ومن ثم يشكل ذلك نقطة انطلاق مهمة في معالجة التفاوت وخفضه. وتؤكد الدراسة أنه ستظهر الحاجة إلى تصميم وتنفيذ أطر السياسات الرامية إلى خفض التفاوت وفقا لظروف كل بلد على حدة. وقد يستلزم خفض التفاوت في سياق التنمية المستدامة عدة أمور منها إطار متكامل للعمالة يدعم إيجاد الوظائف اللائقة؛ وزيادة تصاعدية في نظم فرض الضرائب؛ وفرض الضرائب على العوامل الخارجية الناشئة عن أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة؛ وزيادة وجود المرأة في هيئات المجتمع المحلي التي تتولى إدارة موارد الملكية العامة؛ وتنسيق دولي في مجال الضرائب تشارك فيه البلدان النامية.

مقدمة

ما برح التفاوت محل نقاش في سياق صياغة خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ويتفق السعي إلى إحداث مزيد من المساواة والتكافؤ على الصعيد العالمي مع واحد من المبادئ التي أقرت بها الدول الأعضاء في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية[١]. وتتوخى الدراسة الإسهام في النقاش الجاري من خلال مناقشة الاتجاهات الراهنة في تطور التفاوت، ومن خلال مناقشة وسائل خفض التفاوت البديلة. كما تتوخى تقديم المعلومات اللازمة لمناقشة الكيفية التي يتسنى بها للحكومات وغيرها من الجهات المعنية خفض التفاوت، ونوعية الأدوات التي من المستطاع وضعها، والأمثلة الناجحة تاريخيا وحديثا في خفض التفاوت التي يمكن التعلم منها بصدد نطاق خفض التفاوتات داخل مجموعة عريضة من البلدان والسياقات والتحديات الماثلة في هذا السبيل. وتؤكد الدراسة أنه ستكون هناك حاجة إلى تصميم وتنفيذ أطر السياسات الرامية إلى خفض التفاوت وفقا لظروف كل بلد على حدة.

إن استمرار ارتفاع التفاوتات لفترات طويلة الأمد يزيد صعوبة دوام النمو الاقتصادي. وتبين الدراسات التجريبية الحديثة التي أجراها صندوق النقد الدولي أن البلدان التي تشهد ارتفاعا في التفاوت هي على الأرجح التي قد تشهد دورات أقصر في النمو[٢]. وما برح ارتفاع التفاوتات، في البلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء، يرتبط أيضا بأنماط الإفراط في تمويل الاستهلاك والاستثمار عن طريق الديون التي قد تكون أسهمت من ثم في الأزمات المالية والاقتصادية. إضافة إلى ذلك، عادة ما يكون التفاوت المرتفع مصحوبا بانخفاض مستويات الاستثمار في رأس المال البشري (التعليم والرعاية الصحية بوجه خاص)، الأمر الذي يزيد من صعوبة الإبقاء على النمو. ويفضي أيضا ارتفاع التفاوت إلى خفض تأثير النمو الاقتصادي في الحد من الفقر. وعلاوة على ذلك، تبين أن تركز الأصول يفضي إلى عدم تخصيص الموارد على الوجه الأمثل، وما يصحب ذلك من عدم كفاية الاستثمار في القطاعات الإنتاجية.

وأكد آخر تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم (٢٠١٣) المعنون، مسائل التفاوت[٣]، أن التفاوت المرتفع والمستمر داخل البلدان يمثل تحديا جسيما من الوجهة

---

(١) قرار الجمعية العامة ٥٥/٢.

(٢) انظر: Jonathan David, Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, “Redistribution, inequality and growth”, IMF Staff Discussion Note 14/02 (Washington, D.C., International Monetary Fund, February 2014).

(٣) منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع 13.IV.2، الصفحات ٢١-٢٤.

الاجتماعية، حيث يؤثر في الحالة المعيشية ليس فحسب بالنسبة لأولئك القابعين في قاع مستويات الدخل، ولكن أيضا بالنسبة لمن هم في قمة تلك المستويات. إذ إن التفاوت يحد من فرص الارتقاء في الطبقات الاجتماعية، بما يشمل ارتقاء الأجيال المتعاقبة. وعلاوة على ذلك، تتراكم الأدلة الدالة على أن التفاوتات الجماعية (أو الأفقية) يترافق معها فقدان التماسك الاجتماعي، وتهيئة تربة خصبة تفضي إلى القلاقل السياسية والأهلية، وعدم الاستقرار، وارتفاع حدة عدم أمن البشر.

وقد يعوق التفاوت استدامة البيئة ، وفي ذات الوقت قد يفضي تدهور البيئة إلى زيادة التفاوت. وفيما يتعلق بتغير المناخ، على سبيل المثال، تشير الأدلة الدامغة إلى أن الأفراد والبلدان الأفقر حالا، الذين يسهمون بأقل قدر في الانبعاثات التي تسرع بوتيرة الاحترار العالمي ، لديهم قدر أقل من الموارد الكفيلة بحمايتهم من عواقبه، وهم يتضررون من تغير المناخ بصورة أسوأ من نظرائهم الأغنى حالا. وفي المقابل، من المرجح أن يؤثر تغير المناخ في التفاوت حسب ما أبرزته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ. وحسب ما ذكرته الهيئة فإن ''الآثار الناشئة عن تغير المناخ من المتوقع أن تزيد من حدة الفقر في معظم البلدان النامية وأن ينتج عنها جيوب فقر جديدة في البلدان التي تشهد تزايدا في التفاوت، في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء[٤]''.

وفي هذا السياق تركز الدراسة على أربعة مجالات رئيسية يتسنى للسياسات إحداث أثر جوهري فيها في ما يتعلق بخفض حدة التفاوت هي: البيئة والعمالة وسياسات إعادة التوزيع، والتدابير العالمية التي تؤثر في تغير المناخ، وفرض الضرائب، والهجرة. وفي حين أن التأثير الذي يحدثه التفاوت في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية التي تتسم بها التنمية المستدامة ما برح محل بحوث مكثفة، فإن الصلة بين التفاوت والبيئة قد لقيت اهتماما أقل[٥]. وتتناول الدراسة بالبحث القنوات التي يُحدث عن طريقها التفاوت في الدخل أثرا في البيئة.

وسيستلزم إقرار أي إطار للسياسات يتوخى تحسين توزيع الدخل قوة امتلاك زمام الأمور على الصعيد الوطني، وعمليات فعالة وشرعية في مجالي التمثيل والشمول، بما يشمل

(٤) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ '' Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Summary for Policy Makers ''، (جنيف، ٢٠١٤)، الصفحة ٢١. يمكن الاطلاع عليه بالموقع التالي: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf.

(٥) على سبيل المثال، لم يتناول هذه المسألة التقرير عن التنمية في العالم لعام ٢٠٠٦ المعنون: التكافؤ والتنمية (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٥). كذلك لم تدخل المسألة ضمن نطاق اهتمام التقرير عن التجارة والتنمية لعام ٢٠١٢ المعنون: سياسات النمو الشامل والمتوازن الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.12.II.D.6).

الجهات المعنية غير الحكومية وقوى المجتمع المدني. وسوف يستلزم أيضا بيئة عالمية تمكن كل بلد من امتلاك حيز السياسات اللازم للبت في الإيقاع والطريق المفضيين إلى تحقيق التنمية المستدامة.

وقد استُعمل في هذه الدراسة التفاوت في الدخل بوصفه عاملا يعبر بشكل واسع عن كثير من أنواع التفاوت الأخرى، حتى وإن كان الدخل هو دون شك مؤشر غير كامل على الكثير من أبعاد التفاوت التي تحدد التنمية المستدامة. وقد تولى معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية إجراء بحوث عميقة عن شتى أبعاد التفاوت في تقاريره الأخيرة عام ٢٠١٠، وقام بذلك أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ٢٠١٣[٦]. وبوجه خاص، يناقش التقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٣ التباينات في عدة أبعاد معيشية، منها العمر المتوقع عند الميلاد، ومدى بقاء الطفل على قيد الحياة، والتغذية، وفرص الالتحاق بالتعليم. ويقدم أيضا نظرات متعمقة في الانقسامات بين الريف والحضر، والتحديات التي تواجه الفئات الاجتماعية المحرومة والمهمشة. بيد أن تحليل نطاق أبعاد التفاوت تحليلا تاما يخرج عن نطاق اهتمام الدراسة الحالية.

وتركز الدراسة على التفاوت داخل الدول، وتوفر لمحات عن السياق العالمي الأوسع مدى. ويتصل كثير من العوامل التي تحرك التفاوت على الصعيد الوطني بالعمليات العالمية، ومنها التطورات التكنولوجية وتدفقات البشر والسلع والخدمات ومصادر التمويل على الصعيد الدولي، والتهديدات الماثلة أمام استدامة البيئة، وتغير المناخ، إلى جانب عمليات أخرى. وسيحتاج أي إطار للسياسات اللازمة للإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني إلى الارتكاز على نطاق عالمي داعم له، مع اتخاذ إجراءات جماعية على الصعيد الدولي في الميادين الأساسية من قبيل التجارة والمالية والبيئة وارتقاء الأفراد.

التفاوت في الدخل بشتى أرجاء العالم

من المستطاع قياس التفاوت في الدخل على ثلاثة مستويات هي التفاوت في البلد الواحد الذي يقيس التباينات في الدخل على نطاق الأسر المعيشية في البلد الواحد؛ والتفاوت بين البلدان الذي يقيس التفاوتات في نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بين البلدان دون النظر في توزيع الدخل داخلها؛ والتفاوت على الصعيد العالمي الذي يشمل سكان العالم

(٦) معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، مكافحة الفقر والتفاوت: التغير الهيكلي، والسياسة الاجتماعية، والعوامل السياسية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.III.Y.1)؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، انقسام الإنسانية: مكافحة التفاوت في البلدان النامية (نيويورك، ٢٠١٣).

بأسره كما لو كانت الحدود قد تلاشت وأصبح العالم بلدا واحدا. ويمكن حساب كل مقياس من هذه المقاييس باستعمال مؤشر إحصائي من قبيل معامل جيني، الذي يحدد توزيع الدخل في رقم واحد يتراوح بين صفر (التكافؤ المطلق) وواحد (التفاوت التام، الذي يعني أن جميع الدخل بحوزة فرد واحد أو أسرة معيشية واحدة)[٧].

وتُظهر الدراسة حدوث زيادة التفاوت العام في البلد الواحد بدءا من منتصف الثمانينات، ثم ثباته في العقد الأخير (انظر الشكل س-١)[٨]. وما برح هناك هبوط في التفاوت بين البلدان منذ عام ٢٠٠٠، استنادا إلى متوسط دخل الفرد. وظل التفاوت على الصعيد العالمي مستقرا ولكن عند مسطح عال جدا.

مزيد من الأفراد يتعرضون للتفاوت في بلدانهم

تُظهر الدراسة أن مستوى التفاوت داخل البلدان قد زاد زيادة ملحوظة خلال العقود الماضية، إذ يعيش ٧٣ في المائة من سكان العالم في بلدان زاد فيها التفاوت عام ٢٠١٠ عما كان عليه عام ١٩٨٠.

وتقدم الدراسة الدليل على حدوث زيادة حادة في التفاوت داخل البلدان خلال التسعينات مع المزيد من ''السياقات'' الحديثة التي شهدت انخفاضا في التفاوت في بعض البلدان، خاصة في أمريكا اللاتينية. وإذا ما أُخذ في الاعتبار المتوسط الإقليمي[٩]، يتسنى

(٧) رغبة في التبسيط، سيُعرض معامل جيني في شتى أقسام الدراسة في شكل نقاط مئوية، على مدرج يتراوح ما بين صفر (التكافؤ المطلق) ومائة (التفاوت المطلق).

(٨) أُعدت قاعدة بيانات التفاوت في الدخل على الصعيد العالمي ويتولى تشغيلها المعهد العالمي لبحوث التنمية الاقتصادية التابع لجامعة الأمم المتحدة. وتتجمع في قاعدة البيانات المذكورة تقديرات معامل جيني التي حُسبت باستعمال ما يزيد على ٢٠ تعريفا مختلفا، يقيس بعضها الدخل بينما يستند البعض الآخر إلى الإنفاق. وعليه، تشكل مقارنة معاملات جيني في شتى البلدان وعلى مدار الزمن عقبة صعبة أمام البحوث والتحليلات بصدد التفاوت. وتتوخى قاعدة البيانات الموحدة للتفاوت في الدخل على الصعيد العالمي معالجة مسائل إمكانية المقارنة بين البيانات في شتى البلدان وعلى مدار الزمن بتوحيد معاملات جيني الموفرة من شتى المصادر، ومن بينها قاعدة بيانات التفاوت في الدخل على الصعيد العالمي. وتوفر قاعدة البيانات الموحدة مجموعة من التقديرات الموحدة عن السوق وتوزيع الدخل الصافي المتاح التي يمكن مقارنتها وتم تجميعها من خلال إجراء تقليدى موحد يجري عن طريقه اتخاذ أساس مرجعي هو التقديرات الموفرة من الدراسة التي تعرف باسم دراسة لكسمبرغ للدخل ، ويلي ذلك إيلاء أولوية إلى مصادر البيانات الأكثر موثوقية على تلك الأقل موثوقية. وتوفر قاعد البيانات الموحدة للتفاوت في الدخل على الصعيد العالمي أيضا الأخطاء المعتادة في تقديرات معامل جيني، التي تنشأ عن عمليات التوحيد. وقد تكون تلك الأخطاء المعتادة كبيرة بالنسبة للبلدان المتاح عنها أقل البيانات موثوقية، ويتعين أخذها في الاعتبار (انظر أيضا المرفق التقني الملحق بالدراسة).

(٩) يتوافق التصنيف الإقليمي مع الاستعمال الموحد في الأمم المتحدة.

ملاحظة حدوث هبوط كبير في التفاوت بأمريكا اللاتينية منذ عام ٢٠٠٢، تؤكده مجموعة متزايدة من البحوث التي وثقت نجاح السياسات المطبقة بهدف خفض التفاوت في بلدان المنطقة[١٠].

ولقد شهدت بلدان في آسيا زيادة كبيرة في التفاوت خلال التسعينات وظل مستوى التفاوت عاليا خلال العقد الأخير. وتُعرِض هذه الدراسة الدليل على أنه منذ عام ٢٠٠٧ ما برح هناك ارتفاع في التفاوت في البلد الواحد بآسيا، مقاس حسب مستوى الدخل المتاح، ومماثل للتفاوت المرتفع في أمريكا اللاتينية. وشهدت بلدان في أوروبا (منها الاتحاد الروسي والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية) زيادة حادة في التفاوت خلال التسعينات، في حين تشهد بلدان في أمريكا الشمالية وأوقيانوسيا زيادة ملحوظة في التفاوت منذ الثمانينات.

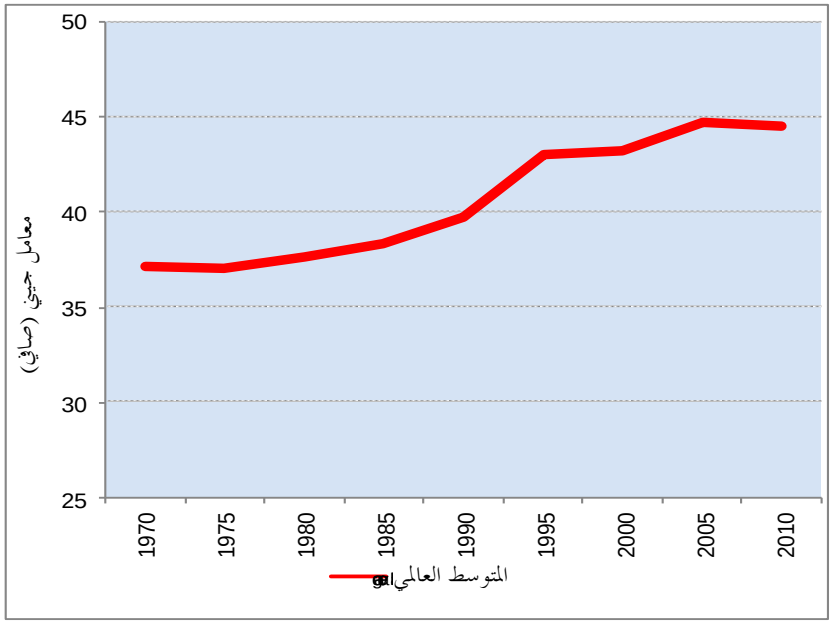
وهناك تشكك كبير إزاء هبوط التفاوت المبلغ عنه كمتوسط إجمالي لبلدان أفريقيا بسبب سوء البيانات. و لم تتناول الدراسات التي أُجريت على مدار فترة الخمس عشرة عاما الماضية في أفريقيا عن الأسرة المعيشية سوى نسبة ٧٥ في المائة من سكان المنطقة، وهي نسبة تقل كثيرا عن النسبة في مناطق أخرى التي بلغت ٩٣ في المائة.

(١٠) انظر: Giovianni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, *UNU-WIDER Studies in Development Economics* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

الشكل س – ١

التفاوت في البلد الواحد، الفترة ١٩٧٠–٢٠١٠

(معامل جيني عن المتوسط العالمي للدخل الصافي المتاح المرجح بعدد السكان)



المصدر: الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، استنادا إلى قاعدة بيانات التفاوت في الدخل على الصعيد العالمي، النسخة ٤–١ المتاحة على الموقع: http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.edu.

ملاحظة: تعرض الأرقام معامل جيني فيما يتعلق بتوزيع صافي الدخل المتاح، أي بعد مراعاة سداد الضرائب المباشرة والتحويلات. واختير عام ١٩٧٠ كتاريخ البداية بهدف كفالة وجود عدد كبير من البلدان المتاح لديها بيانات عن التفاوت تستند إلى الاستقصاءات، وضمان ألا يؤدي استقراء البيانات إلى تغيير الصورة العامة. والبيانات مقدمة عن ١٦٦ بلدا ، وهو ما يمثل نسبة ٩٧ في المائة من سكان العالم.

بدء هبوط التفاوت بين البلدان

بدأت زيادة التفاوت بين البلدان، من مستوى عال بالفعل، في الفترة بين عامي ١٩٥٠ و ٢٠٠٠، خاصة منذ الثمانينات. وبعبارة أخرى، فإن الإسراع بوتيرة النمو في دخل الفرد بكثير من البلدان النامية بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠ تحقق بتكلفة أفضت إلى تباعد مستويات متوسط الدخل بين البلدان. بيد أنه بعد عام ٢٠٠٠ لوحظ حدوث نقطة تحوُّل تمثلت في توقف التباعد بين متوسط الدخل على الصعيد الوطني ، بل حتى انعكاس اتجاه ذلك التباعد. وقد تأثرت تلك الظاهرة بما حدث في الآونة الأخيرة من تباطؤ متوسط

نمو دخل الفرد بالبلدان المتقدمة النمو، واستمرار النمو السريع خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٢ في عدة بلدان نامية واقتصادات تمر بمرحلة انتقالية. وتشير أيضا آفاق النمو على الأجل القصير للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ إلى استمرار التقارب في متوسط الدخول، حيث يتراوح النمو المتوقع في الناتج المحلي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي، واليابان، والولايات المتحدة الأمريكية ما بين ١,٢ و ٣,٢ في المائة سنويا، ويتراوح النمو المتوقع في مجموعة بلدان البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا ما بين ٢,٩ و ٧,٣ في المائة سنويا[١١]. وفي حين أن بعض البلدان قد التحق بأعلى مستويات الدخل المحققة في البلدان المتقدمة النمو، فإن البعض الآخر ما زال بعيدا عنها، بيد أنه ما برح هناك اتجاه عام صوب حدوث هبوط في التفاوت بين البلدان.

استمرار الارتفاع الكبير في مستوى التفاوت على الصعيد العالمي

ما زال هناك ارتفاع كبير في مستوى التفاوت على الصعيد العالمي، الذي يشمل التفاوت بين البلدان وداخل البلد الواحد. وما زالت المنهجية التي وضعها ميلانوفيتش (٢٠٠٥) المتمثلة في تجميع شتى الدراسات الاستقصائية هي أكثر المنهجيات دقة في تقييم التفاوت على الصعيد العالمي استناداً إلى الدراسات الاستقصائية لدخل الأسر المعيشية[١٢]. ولدى مقارنة التقديرات الأولى (عام ١٩٨٨) بأحدث التقديرات (عام ٢٠٠٨)، يتضح وجود اتجاه تصاعدي طفيف في مستوى التفاوت على الصعيد العالمي[١٣]. غير أن مستويات التفاوت خلال هذه الفترة لم تتبع نمطاً منتظماً: فقد شُوهِد انخفاض طفيف في الفترة بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٨، وبعد الذروة التي بلغها عام ٢٠٠٢. وقد سُجِل مستوى قياسي في التفاوت على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٢، حيث تجاوز معامل جيني ٧٠ نقطة مئوية. ومنذ ذلك العام، ظل التفاوت على الصعيد العالمي عند مستوى ثابت مرتفع للغاية، و لم تطرأ عليه إلا تغييرات طفيفة جداً، إن وجدت.

وفي واقع الأمر يتسنى تفسير غالبية التفاوت في الدخل على الصعيد العالمي بواسطة عنصر التفاوت بين البلدان: فهذا العنصر شكل ثلثي التفاوت على الصعيد العالمي

(١١) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٤، الجدول ١-١ المعنون ''نمو الناتج العالمي، ٢٠٠٧-٢٠١٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.14.II.C.2).

(١٢) Branko Milanovic, Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005).

(١٣) زاد معامل جيني للتفاوت في الدخل على الصعيد العالمي من ٦٨,٢ في عام ١٩٨٨ إلى ٦٩,٦ في المائة في عام ٢٠٠٨.

في عام ٢٠٠٠. غير أن التفاوت داخل البلد الواحد، كما هو مذكور أعلاه، ظل في ارتفاع متزايد على مدى العقدين الماضيين في كثرة من البلدان المتقدمة النمو والنامية. وهذا هو العنصر الذي يتأثر بما تتخذه الحكومات الوطنية والجهات المعنية الأخرى من إجراءات متعلقة بالسياسات العامة، وبالتالي فهو نقطة بداية هامة نحو التصدي للتفاوت والحد منه.

ويلزم أن يراعي أي تحليل لمستوى التفاوت السياق المؤسسي والحيز التاريخي والاقتصادي والاجتماعي والإيكولوجي المعيَّن الذي تبلور فيه هذا التفاوت. فإن ما قد يؤثر في التفاوت ويحد منه في سياق بلد معين قد لا يكون له نفس الأثر في بلد آخر، مما يبين تأثره بسياق بعينه. وقد تبين من واقع استقصاء للتصورات لدى ٣٦٣ من كبار واضعي السياسات من ١٥ بلداً في خمس مناطق، أن غالبيتهم يدركون الآن أن التفاوت ''لن يتوافق على الأرجح مع الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل''[١٤]. وتستند الدراسة إلى تجارب قطرية تبين مدى تنوع سياسات العمالة والحماية الاجتماعية والسياسات المالية التي طبقتها الحكومات للحد من التفاوت. وتقدم الدراسة، كمساهمة في النقاش، استعراضاً شاملاً للأدبيات وإطاراً تحليلياً لبحث العلاقة بين التفاوت والبيئة.

التفاوت والاستدامة البيئية

ركزت الأدبيات حتى الآن بأكبر قدر على أثر التفاوت في البعدين الاقتصادي والاجتماعي من أبعاد التنمية المستدامة. وفي المقابل، لم يُدرَس الأثر الذي يحدثه التفاوت في البيئة بما فيه الكفاية. وتكرس هذه الدراسة اهتماماً خاصاً للصلات القائمة بين التفاوت والاستدامة البيئية.

الأدلة على العلاقة بين التفاوت والبيئة

توجد أدلة في الأدبيات المتخصصة على وجود علاقة عكسية بين التفاوت والبيئة. وأضفى بعض الباحثين طابعاً رسمياً على هذه الصلة باستخدام بيانات من عدة بلدان لإظهار وجود علاقة طردية بين التفاوت وفقدان التنوع البيولوجي. وقد بينت دراسات أخرى أنه حتى فيما بين البلدان التي تتماثل فيها مستويات نصيب الفرد من الدخل، تُظهِر البلدان التي ترتفع فيها مستويات التفاوت معدلات أعلى في نصيب الفرد من استهلاك الموارد وحجماً أكبر للنفايات المتولدة[١٥]. فعلى سبيل المثال، يزداد نصيب الفرد من استهلاك المياه

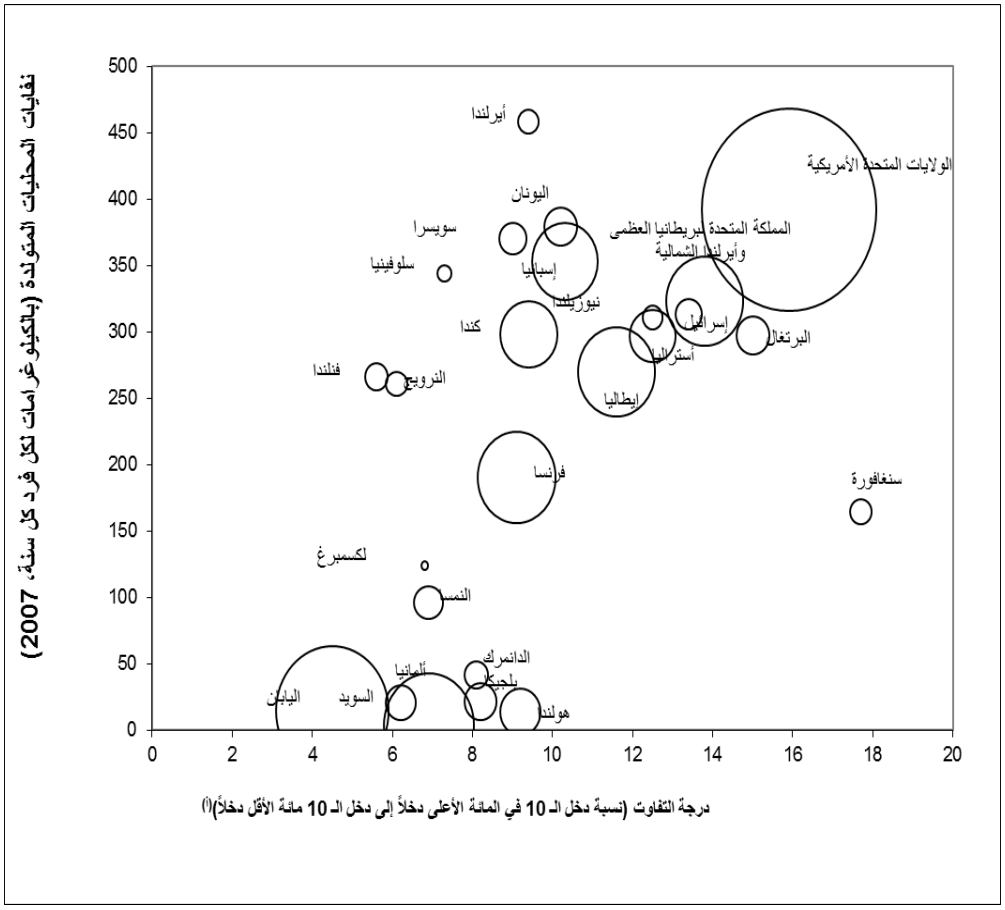
(١٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، انقسام الإنسانية.

(١٥) انظر Danny Dorling, "Is more equal more green? Exploring inequality and sustainability at GCSE and A level" (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association, 2010); Danny Dorling, "Opinion social

من ٣,٢ أمتار مكعبة في اليابان التي يرتفع فيها دخل نسبة فئة العشرة في المائة الأعلى دخلاً من السكان بمقدار ٤,٥ مرات عن دخل نسبة فئة العشرة في المائة الأقل دخلاً، إلى ٦,٨ أمتار مكعبة في الولايات المتحدة الأمريكية التي تبلغ فيها نسبة التفاوت ١٦ مرة. وبالمثل، في السويد، حيث تبلغ نسبة التفاوت ٦ مرات، يبلغ حجم النفايات المتولدة سنوياً عن الفرد الواحد ٢٠,٥ كيلوغراماً، في حين أن هذه النسبة ترتفع إلى ٣٧٠,٦ كيلوغراماً في سويسرا حيث تبلغ نسبة التفاوت ٩ مرات (الشكل س-٢).

الشكل س - ٢:

العلاقة بين التفاوت وحجم النفايات المحليات المتولدة عبر البلدان، ٢٠٠٧



inequality and environmental justice – an unequal society is a more unjust society", *Environmental Scientist*, vol. 19, No. 3 (December 20101), pp. 9-13; and Danny Dorling, Anna Barford and Ben Wheeler, "Health impacts of an environmental disaster: a polemic", *Environmental Research* Letters, (vol. 2, No. 4 (October-December 2007.

المصدر: Danny Dorling, “Is more equal more green? Exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association 2010). متاح على الموقع التالي: http://www.geography.org.uk/resources/ismoreequalmoregreen.

ملاحظة: يتناسب حجم الدوائر مع عدد السكان في كل بلد.

(أ) حسبما ورد في منشور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Human Development Report 2009 Overcoming barriers: Human mobility and development (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave, Macmillan, 2009), statistical annex, table M.

ويبين هذا المثال وغيره من الأدلة بجلاء أن التفاوت يحدث أثرا إضافيا في البيئة وفي استهلاك الموارد وحجم النفايات المتولدة، وهو أثر يتجاوز الاختلاف في نصيب الفرد من الدخل.

القنوات الأربع التي يؤثر التفاوت من خلالها في البيئة

تبين التحليلات النوعية أن تأثير التفاوت في البيئة يصب في أربع قنوات هي: صعيد الفرد، صعيد المجتمع، والصعيد الوطني، والصعيد الدولي. وهذه القنوات ليست مستقلة عن بعضها بعضا؛ فكثيراً ما تتداخل فيما بينها، كما يتوقف تأثيرها الكلي على مجموع – إجمالي التفاعلات الجارية بينها. وتُحدث البيئة بدورها أيضاً تأثيرا في التفاوت. فعلى سبيل المثال، قد يتسبب استنفاد الغابات والصيد المفتوح للأرصدة السمكية في تقليص قاعدة الموارد المتاحة للفقراء، بما يقلل من دخلهم الحقيقي ويؤدي بالتالي إلى تفاقم حالة التفاوت. ولذلك، قد تنشأ حلقة مفرغة، يتسبب فيها التفاوت في الإضرار بالبيئة، ثم يؤدي هذا الضرر إلى تفاقم التفاوت.

صعيد الفرد

يعمل تأثير التفاوت على صعيد الفرد عن طريق سلوكيات الاستهلاك والإنتاج (الاستثمار). وتشير الدلائل إلى أن الأشخاص المنتمين إلى فئات الدخل الأعلى، داخل البلد الواحد، يستهلكون موارد أكثر ويولدون نفايات أكثر من الأشخاص المنتمين إلى فئات الدخل الأقل. وتتضح أيضاً الاختلافات في البصمة الإيكولوجية على نطاق فئات الدخل في البلدان النامية، حيث ينحو استهلاك الفئات الأعلى دخلاً إلى اتباع أنماط استهلاك تحتوي على نسب مرتفعة من المواد غير القابلة للتحلل الحيوي الضارة للبيئة.

وبما أن الأشخاص الذين يعيشون في فقر يضطرون في كثير من الأحيان إلى استخدام الموارد الطبيعية بشكل غير مستدام من أجل تلبية احتياجاتهم الأساسية (من قبيل قطع

الأشجار لأغراض الوقود، وما إلى ذلك)، فإن هذا يبين أن إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء قد يكون له أثر نافع إضافي لصالح البيئة. وسيتوقف الأثر الفعلي الذي تحدثه سياسات إعادة التوزيع في البيئة على طبيعة العلاقة المحددة بين الأثر الإيكولوجي ومستوى الدخل وحجم التدبير المقترح لإعادة التوزيع وخصائصه المحددة. وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر إلى هذه المسألة في سياق دينامي، وفي الإطار الشامل للآثار الناجمة من خلال الصعد الأخرى.

صعيد المجتمع

يتمثل الدور الذي يؤديه التفاوت على صعيد المجتمع في تيسير حشد الجهود الجماعية اللازمة لحماية الموارد البيئية التي يمتلكها أو يتحكم فيها المجتمع المحلي، التي يشار إليها في كثير من الأحيان باسم موارد الملكية المشاعة. وقد نحت هاردين (١٩٦٨) تعبير ”مأساة المشاعات“، للإشارة إلى أن أي مورد من موارد الملكية المشاعة يُستَنفَد بسرعة، إذ إن كل فرد يستخلص أكبر قدر ممكن من هذا المورد، ويتجاهل حقيقة أن محاكاة الآخرين لسلوكه سيؤدي إلى استنفاد المورد[١٦]. ورأى بعض الباحثين في بادئ الأمر أن حل هذه المشكلة يكمن في خصخصة موارد الملكية المشاعة. غير أن الخبير الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل إلينور أوستروم وخبراء اقتصاديين آخرين بينوا أن المجتمعات المحلية تستطيع أن تحمي الموارد البيئية التي تخضع لسيطرتها بشرط أن تحشد الجهود الجماعية اللازمة[١٧]. وأحد العوامل التي تيسر هذه الجهود هو التكافؤ بين أفراد المجتمع المحلي. فقد وجدوا أن المجتمعات المحلية المتمتعة بقدر أكبر من التكافؤ أكثر قدرة على حماية الموارد البيئية الخاضعة لسيطرتها. وبالتالي، فإن التكافؤ من شأنه تيسير حماية الموارد البيئية.

وهذا الاستنتاج له قيمة إضافية في ضوء تغير المناخ. فكثيراً ما تستلزم أنشطة التخفيف من الآثار الناجمة عن تغير المناخ والتكيف معها بذل جهود جماعية من جانب المجتمعات المحلية. وحتى الهجرة المنظمة تستلزم جهوداً جماعية منسقة ومخططة. وبالتالي، فإن الحد من التفاوت داخل المجتمعات المحلية يمكن أن يساعد على البقاء في مواجهة تغير المناخ.

(١٦) انظر Garrett Hardin, “The tragedy of the commons”, Science, vol. 162, No. 3859 (13 December), pp. 1243-1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243.

(١٧) Elinor Ostrom and others, “Revisiting the commons: local lessons, global challenges, Science, vol. 284, No. 5412 (9 April, 1999), pp. 278–282.

الصعيد الوطني

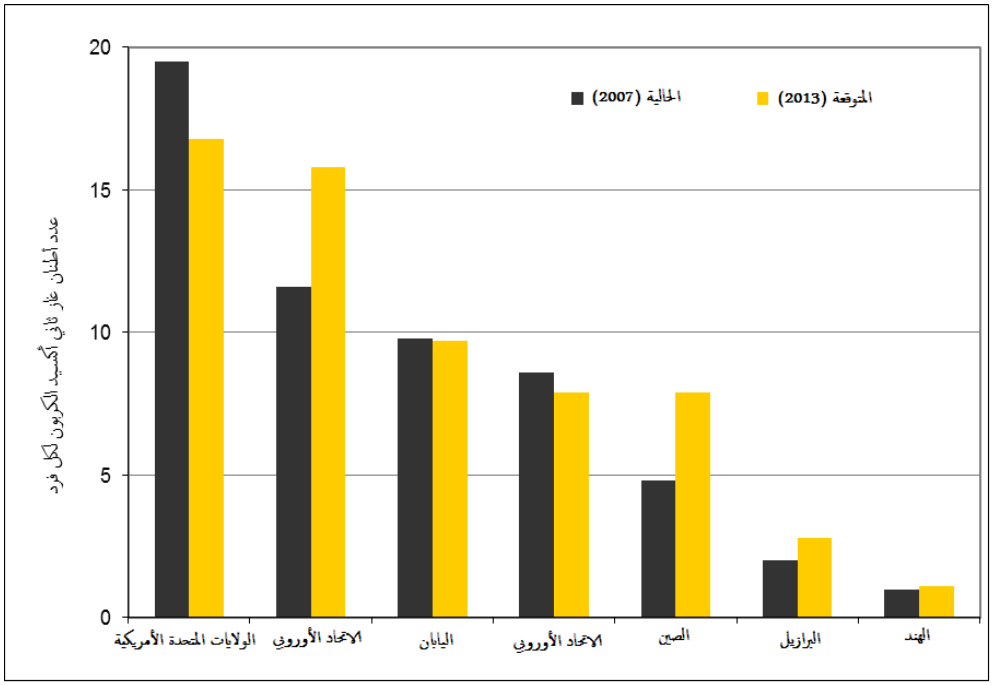
بالرغم من أن الجهود المبذولة على مستوى الفرد والمجتمع لها أهمية بالنسبة للاستدامة البيئية، فإن الجهود المبذولة على الصعيد الوطني هي الأكثر أهمية. فمن جهة، تستطيع السياسات المقررة على الصعيد الوطني أن تؤثر في ما يحدث على مستوى الفرد والمجتمع. ومن ناحية أخرى، تحدد السياسات الوطنية أيضاً ما يحدث على الصعيد العالمي، إذ إن الحكومات الوطنية هي التي تجتمع من أجل تحديد السياسات الدولية وهي التي تتحمل المسؤولية عن تنفيذها في بلد كل منها.

ويتطلب تحقيق التنمية المستدامة اتباع أنماط مستدامة للاستهلاك. وأحد السبل الهامة الكفيلة بأن تؤتي جهود الحد من التفاوت ثمارها هو وضع سياسات وطنية تشجع على الاستهلاك المستدام على جميع مستويات المجتمع. فإن أي مجتمع به قدر أكبر من التكافؤ في توزيع الدخل والأصول قد يسهل عليه بقدر أكبر أن يعتمد سياسات أكثر مراعاة للبيئة. ومن شأن الحد من التفاوت التأثير في السلوك الاستهلاكي والإنتاجي لدى الأفراد من مختلف مستويات الدخل في سبيل تحقيق الاستدامة.

الصعيد الدولي

وعلى الصعيد الدولي، يطرح تباين مصالح البلدان الاقتصادية والسياسية صعوبات أمام المجتمع الدولي تحول دون اتخاذه التدابير اللازمة لحماية المشاعات العالمية، بما في ذلك الغلاف الجوي والمحيطات. وتشير الدراسة إلى أحد أوجه التغير التي يشهدها العالم، وهو أن المنافع العامة في سبيلها لأن تصبح موارد ملكية مشاعة. وبعبارة أخرى، فإن الموارد المشتركة على الصعيد العالمي مثل الغلاف الجوي والمحيطات، التي اعتُقِد في وقت ما أنها غير محدودة، أصبحت أكثر تلوثاً واختناقاً، وأصابها التدهور في سياق يحد فيه استخدامها من قِبَل طرف ما إمكانات استخدام الآخرين لها. وكان الغلاف الجو يشكل مثالاً تقليدياً على أن استعمال المنافع العامة من قِبَل شخص أو بلد ما لا يحد من قدرة الآخرين على استعماله، إلا أنه أصبح شهادة بارزة على هذا التغير. غير أنه من المحتمل أن تكون الحدود الآمنة للمحتوى الكربوني قد بُلِغَت، إن لم يكن قد جرى تجاوزها بالفعل، وأصبحت الانبعاثات الكربون المتولدة من بلد ما تترك حيزًا أقل أمام انبعاثات الكربون المسموح بإطلاقها للآخرين الذين لم يتجاوزوا الحدود الآمنة (انظر الشكل س-٣).

الشكل س-٣:
انبعاثات غازات الدفيئة في مختلف البلدان وفي الاتحاد الأوروبي، الحالية (٢٠٠٧) والمتوقعة (٢٠٣٠)



وتنشأ حالات مماثلة فيما يتصل بالمحيطات، وهي مثال تقليدي آخر على المنافع العامة العالمية. فقد أدى الصيد بكميات ضخمة إلى نضوب الأرصدة السمكية في كثير من أنحاء المحيطات، بحيث تترك أنشطة الصيد التي يقوم بها بلد ما في الوقت الحالي رصيدا أقل أمام البلدان الأخرى. وتشكل تركيزات الكربون في الغلاف الجوي الآخذة في الارتفاع سبباً هاماً من أسباب تزايد درجة حرارة المحيطات، وتآكل الكتل الجليدية، مما يؤدي إلى تمدد حجم المياه وارتفاع مستوى سطح البحر وغمر الجزر والبلدان الواقعة عند مناسيب منخفضة.

التفاوت على الصعيد العالمي وتغير المناخ

يبرز الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (٢٠١٤) المخاطر الجسيمة الناجمة عن تغير المناخ، بما في ذلك الفيضانات الساحلية والداخلية؛ وانهيار شبكات الهياكل الأساسية؛ والأخطار التي تهدد النظم الغذائية والأمن الغذائي؛ وفقدان سبل المعيشة والدخل أمام سكان

المناطق الريفية؛ وفقدان النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي[١٨]. وستزداد هذه المخاطر وفقاً لدرجة الاحترار العالمي التي يجري مواجهتها؛ كما أنها تؤثر بشكل غير متناسب في أقل البلدان نمواً والمجتمعات المحلية عديمة المناعة التي لا يتوافر لديها سوى أقل القدرات اللازمة للتعامل مع عواقب هذه المخاطر، مما يعني حدوث زيادة في مستوى التفاوت.

وتتسبب العلاقة ذات الاتجاهين بين التفاوت وتغير المناخ إلى تفاقم كليهما: فالتفاوت يسهم في تغير المناخ، الذي تتسبب الآثار الناجمة عنه بدورها في زيادة التفاوت، ويتحمل الناس والبلدان الأشد فقراً القسط الأكبر من التبعات. ومن ثم، لا بد – من منظور التنمية والتفاوت، وكذلك الاستدامة البيئية – من إبرام اتفاق عالمي ملزم للحد من انبعاثات الكربون في العالم إلى مستوى يمكن تحمله، وكفالة عدم إعاقة التنمية في الوقت نفسه.

عدم المساواة بين الجنسين يؤدي إلى تفاقم التدهور البيئي

لا يمثل التفاوت في الدخل والتفاوت في الثروة البعدين الوحيدين اللذين يؤثران في النتائج البيئية. وعلى وجه الخصوص، تؤدي المساواة بين الجنسين دوراً هاماً في حماية البيئة. واستناداً إلى الأدبيات بشأن موارد الملكية المشاعة، تشير الدراسة إلى أن وجود المرأة بقدر أكبر في الهيئات الأهلية المعنية باتخاذ القرارات يؤدي إلى تحسين حماية موارد الملكية المشاعة. وتطرح الدراسات التي أجريت على الغابات التي تديرها المجتمعات المحلية أدلة قوية في هذا الصدد[١٩].

وبوجه أعم، كثيراً ما يكون عدم المساواة بين الجنسين أحد مظاهر عدم التكافؤ في حيازة السلطة المتجذر في حالات عدم التكافؤ في توزيع الدخل والثروة، بالإضافة إلى التقاليد والقواعد. وبالتالي، قد توجد أوجه للتآزر في الجهود المبذولة من أجل الحد من التفاوت في الدخل وعدم المساواة بين الجنسين. ويمكن الاستفادة من هذا التآزر في تعزيز هدف الاستدامة البيئية من خلال قنوات مختلفة. ولذلك تقدم الدراسة الحجج الدالة على أن الحد من عدم المساواة بين الجنسين خطوة هامة نحو تحقيق الاستدامة البيئية.

(١٨) "Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability".

(١٩) انظر على سبيل المثال، Bina Agarwal, "Gender inequality, cooperation, and environmental sustainability", Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan and Samuel Bowles, eds. *Inequality*, Cooperation, and *Environmental Sustainability*, (Oxford, Oxford University Press, 2007), pp. 274-313; and Bina Agarwal, *Gender and Green Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2010).

سبل المضي قدما

توجد مجموعة متزايدة من الأدلة العملية والحجج النظرية السليمة التي تفيد بأن الحد من التفاوت يساعد على تعزيز الاستدامة البيئية. والسؤال المطروح هو ما إذا كان تحقيق الحد من التفاوت ممكناً وما هو السبيل إلى تحقيقه. والمكان الرئيسي لاتخاذ الإجراءات في هذا الصدد هو المستوى الوطني لكل بلد على حدة. غير أن مهمة الحد من التفاوت على نطاق البلدان مهمة أصعب. فالمجتمع الدولي يواجَه بمهمة تصميم المؤسسات التي يمكنها التعامل مع الاستدامة البيئية العالمية. ومن شأن تضييق درجة التفاوت بين البلدان أن يساعد على تحقيق تكافؤ أكبر في توزيع القوة الاقتصادية بين بلدان العالم، مما سيتيح الفرصة لاستخدام المشاعات العالمية على نحو مستدام. ويتعين أن تُبذَل الجهود الجماعية على الصعيد الدولي الكفيلة بمواجهة التحديات البيئية العالمية في سياق تحقيق المصلحة الذاتية المستنيرة لجميع البلدان.

ويناقش الفرع التالي مشكلة السياسة الوطنية المتمثلة في تحسين ظروف العمالة والتجارب القطرية الأخيرة التي أثبتت فعاليتها في الحد من التفاوت.

العمالة والحد من التفاوتات

الاتجاهات الرئيسية في العمالة في العالم

تعثر إيجاد فرص العمل خلال العقدين الماضيين. وخلال العقود الأخيرة كانت هناك حالة من الركود في إيجاد فرص العمل المنتجة ذات النوعية الجيدة، وذلك حتى مع حدوث نمو في الاقتصاد العالمي بمعدل ٢-٣ في المائة في السنة. وقد وثقت نتائج منظمة العمل الدولية وعدد من الدراسات الأخرى عدم استجابة العمالة إلى النمو الاقتصادي[٢٠].

وفي الوقت نفسه، تدهورت نوعية العمالة. ففي كثير من البلدان النامية، ومؤخرا في البلدان المتقدمة النمو، كان النمو في العمالة متركزا بشكل متزايد في الوظائف التي هي بدون عقود رسمية، والمنخفضة الدخل، والتي تكون ظروف العمل فيها في كثير من الأحيان غير مأمونة. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية أنه بلغ في عام ٢٠١٢، على الصعيد العالمي، عدد الأشخاص الذين يعملون في العمالة الهشة حوالي ١,٥٥ بليون شخص، بالمقارنة مع عدد الأشخاص الذين يعملون في العمالة الرسمية (١,٣٨ بليون شخص)[٢١]. وهناك حوالي

(٢٠) انظر أيضا: World Bank, *World Development Report 2013: Jobs*. (Washington DC 2012).

(٢١) تقاس العمالة الهشة بأنها مجموع العاملين لحسابهم الخاص والعاملين المساهمين من أفراد الأسرة (انظر منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمالة، الطبعة السابعة (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١)).

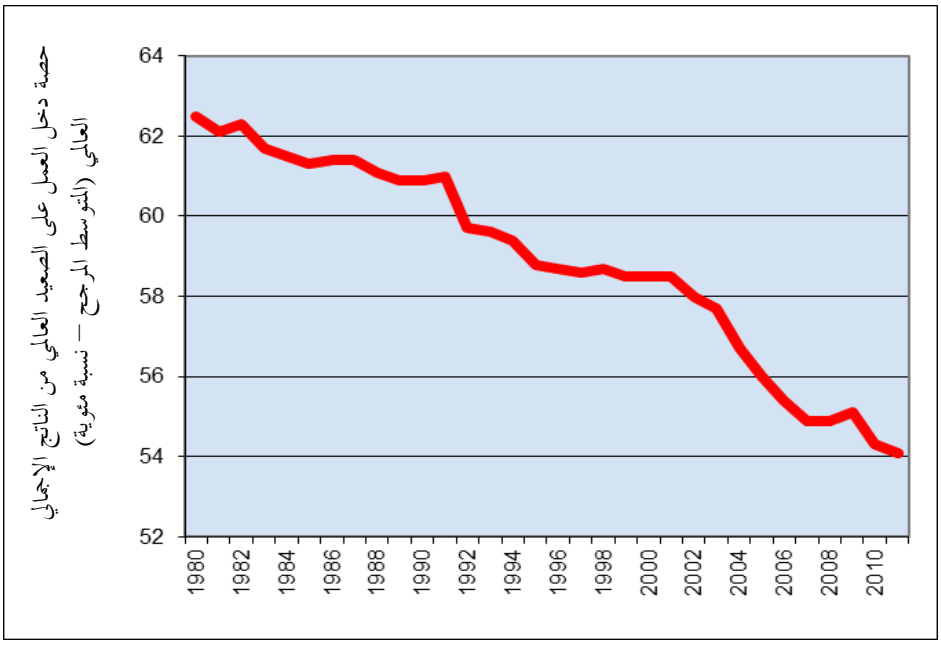
١,٥ بليون شخص، أي نصف إجمالي العمالة العالمية، من المقيمين بصفة أساسية في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا، يكسبون أقل من أربعة دولارات في اليوم.

انخفاض حصص الأجور، وارتفاع التفاوتات

حدث في العديد من البلدان النامية والمتقدمة النمو، انخفاض حاد في حصص الأجور من إجمالي الدخل خلال العقود الثلاثة الماضية (الشكل ٠-٤).

الشكل ٠-٤

حصة دخل العمل على الصعيد العالمي من الناتج الإجمالي العالمي، ١٩٨٠-٢٠١١



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٣: التكيف مع التغيرات الديناميةفي الاقتصاد العالمي (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.13.II.D.3)، الرسم البياني ١-٤.

وفي عام ١٩٨٠ بلغ مجموع دخل العمل، بما في ذلك ما يسمى ”الدخل المتنوع“ الذي يشمل الإيرادات الآتية من العمل الحر أو العمل لحساب الذات، نحو ٦٢ في المائة من الناتج الإجمالي العالمي، ولكن انخفض هذا الرقم بحلول عام ٢٠١١ إلى ٥٤ في المائة. ويتجلى

وهذه العمالة كثيرا ما تتسم بعدم كفاية الدخل والإنتاجية المنخفضة، وعدم وجود استحقاقات اجتماعية من قبيل المعاشات التقاعدية، والتأمين ضد البطالة، والإجازات المرضية المدفوعة الأجر، والإجازات السنوية المدفوعة الأجر، وإجازة الوالدية، وبدلات الأطفال، والتأمين الصحي.

هذا التراجع الحاد في دخل العمل على الصعيد العالمي حسب التعريف في الزيادة المصاحبة لذلك في الإيرادات من رؤوس الأموال، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. ونظرا إلى أن الجزء الأكبر من دخل رأس المال يعود على أعلى نسبة عشرة في المائة من أصحاب الدخل، فإن هذا التحول الرئيسي في الدخل من العمالة إلى رأس المال ما برح يفضي إلى زيادة التفاوت في الدخل فيما بين الأسر المعيشية وفيما بين الأفراد.

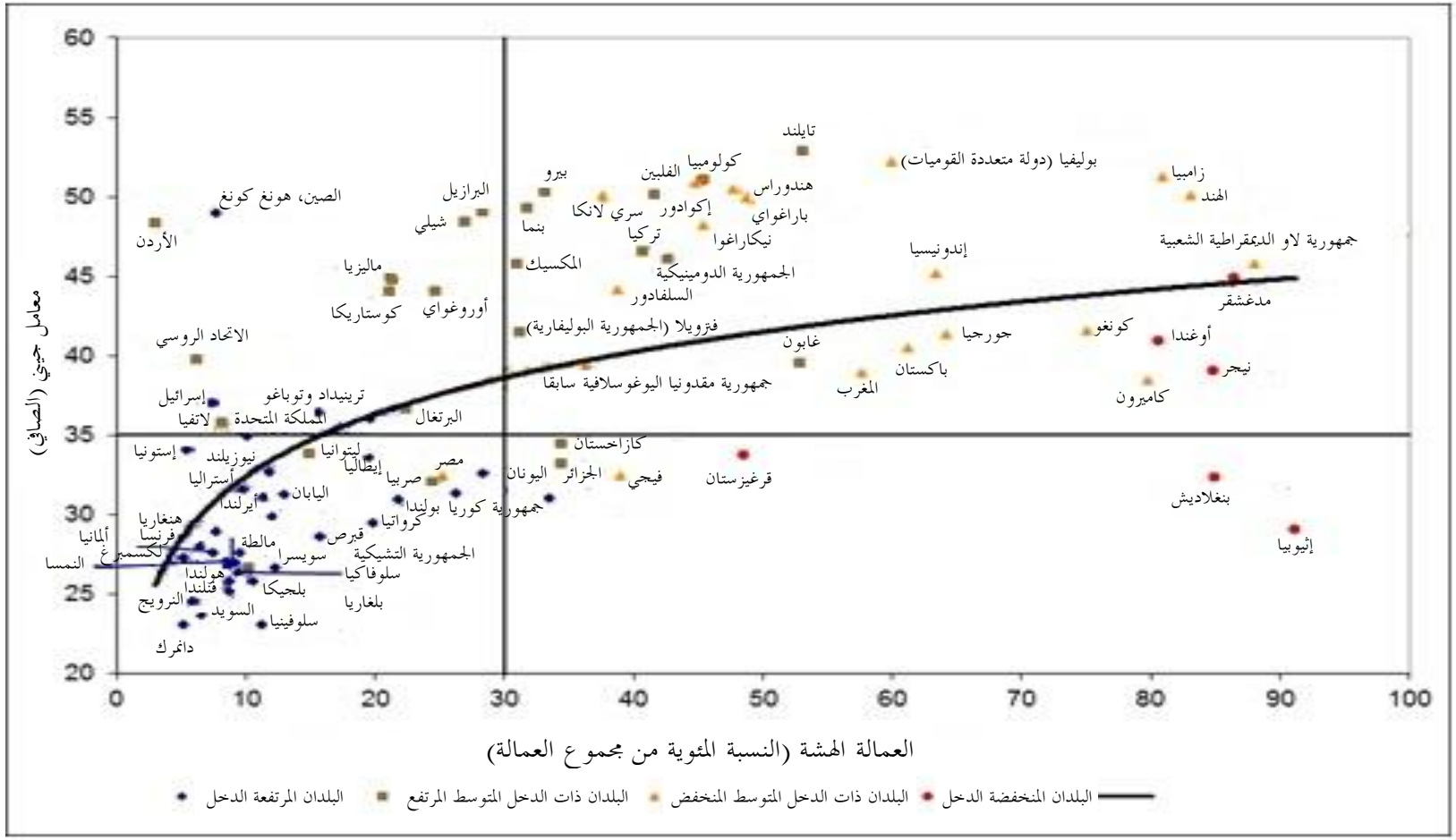
العمالة الهشة والتفاوت

تبين من الدراسة أن العمالة الهشة هي عامل رئيسي في تفسير الفوارق الكبيرة في توزيع دخل العمالة، وهي أحد العوامل المساهمة في التفاوت في الدخل بوجه عام. ففي عام ٢٠١٢ كانت حصة العمالة الهشة ٥٦ في المائة من مجموع العمالة. ومع ذلك، فرغم أن العمالة الرسمية قد ازدادت أيضا منذ أواخر التسعينات من القرن الماضي، لا تزال العمالة الهشة عنصرا رئيسيا من عناصر العمالة في البلدان النامية[٢٢] ويبين الشكل ٠-٥ الصلة بين العمالة الهشة وتفاوت الدخل.

(٢٢) منظمة العمل الدولية ٢٠١٣. اتجاهات العمالة العالمية ٢٠١٣: التعافي من هبوط ثان في مجال العمالة. (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٣).

الشكل ٠-٥

التفاوت في الدخل والعمالة الهشة، ٨٧ من البلدان والمناطق، عام ٢٠٠٥



المصدر: الأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استنادا إلى البيانات المقدمة من قاعدة البيانات العالمية الموحدة للتفاوت في الدخل (الإصدار ٤-١ (٢٠١٣) ومؤشرات منظمة العمل الدولية الرئيسية لسوق العمل، الطبعة السابعة. (مكتب العمل الدولي، ٢٠١١).

ملاحظة: يعكس الخط الأفقي لمعامل جيني (الصافي) عند ٣٥ نقطة مئوية القيمة الوسيطة للتفاوت في الدخل بالنسبة للعينة.

واستنادا إلى الشكل ٠-٥، يتضح أن أغلبية البلدان المرتفعة الدخل تجمع بين انخفاض معدلات العمالة الهشة وانخفاض مستويات التفاوت (المربع الجنوبي الغربي). ومن الواضح أيضا أن وجود حصة عالية من العمالة الهشة يكون في كثير من الأحيان مقترنا بارتفاع التفاوت. ومن المثير للاهتمام كثيرا في هذا الشكل ارتفاع التشتت فيما بين البلدان؛ حيث ترتبط مستويات العمالة الهشة المتماثلة بمستويات متباينة من التفاوت الدخل. وتفسر الخصائص الديمغرافية وحجم الأسرة جزءا من هذه التباينات. وتتحدد العمالة الهشة على صعيد الفرد، أما معامل جيني فيعكس التباينات في دخل الأسر المعيشية؛ وبالتالي، فإن البلدان التي يكون فيها حجم الأسرة صغيرا و/أو يكون بها أكثر من واحد من أصحاب الدخول سيتضح فيها المزيد من المساواة (بصرف النظر عن المخاطر المتعلقة بالعمالة). ومن ناحية أخرى فإن التشتت الكبير في الحالات القطرية، حسب المبين في الشكل، يظهر أيضا أهمية السياسات الوطنية الرامية إلى الحد من التفاوت في الدخل. وخلصت الدراسة إلى أن السياسات المصممة جيدا التي تضع حدا أدنى للأجور؛ ونظم ضمان فرص العمل الرامية إلى توسيع نطاق فرص العمل أمام الفئات الضعيفة؛ والأخذ بسياسات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك برامج من قبيل المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات، ونظم الرعاية الصحية الشاملة، والتحويلات النقدية المشروطة، والدعم الغذائي، والإسكان المنخفض التكلفة، هي أمور هامة بشكل كبير في مجال تحسين دخل الأسر المعيشية والحد من التفاوت.

سياسات الأجور والعمالة الرامية إلى الحد من التفاوتات

إن وضع إطار للعمل المتكامل المفضي إلى الحد من التفاوتات يرتكز على سياسات الاقتصاد الكلي التي تدعم إيجاد فرص العمل المنتج من خلال تقديم الحوافز التي تستهدف زيادة الاستثمار الإنتاجي والاستثمار الطويل الأجل في الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية من أجل زيادة الإنتاجية الكلية في الاقتصاد؛ وينبغي التشديد بوجه خاص على رفع إنتاجية العمال في العمالة الهشة. ومن الضروري أيضا تقديم الدعم من أجل استحداث الأجور التي تفي باحتياجات المعيشة واتساع إمكانية الحصول على سبل الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية العالية الجودة.

وخلصت الدراسة إلى أن عمالة المرأة والتدابير الرامية إلى زيادة دخلها ينبغي أن تكون مقترنة بتدابير كفيلة بزيادة إمكانية حصول المرأة على التعليم العالي، إلى جانب الاستثمار في الخدمات الاجتماعية التي تقلل من عبء العمل بالنسبة للمرأة (من قبيل مراكز الرعاية النهارية وخطط تشارك الوالدين في الحصول على إجازات رعاية الأطفال).

وتميل البلدان التي توجد بها مؤسسات سوق العمل الشاملة للجميع والسياسات الفعالة المتعلقة بالعمالة، بما في ذلك تطبيق الحد الأدنى للأجور، والاستحقاقات غير المتعلقة بالأجور، والمفاوضة الجماعية، إلى أن تكون حصتها أقل في العمالة المتدنية الأجور، وفقا للدراسات التي تشمل البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٢٣]. وتؤيد الأدلة الحديثة الرأي القائل بأن مثل هذه الفرص قد تتحقق أيضا في الاقتصادات النامية والناشئة[٢٤].

وقد تؤدي سياسات سوق العمل النشطة إلى الحد من البطالة بين الشباب، وتعزيز الروابط بين التعليم والتدريب والعمل. فقد استحدثت تركيا، استجابة للأزمة الاقتصادية العالمية، إعانات للعمالة من خلال التمويل العام لاشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها صاحب العمل لمدة تصل إلى ٥٤ شهرا بالنسبة للعمال المعينين حديثا. وجرى توظيف أكثر من ٠٠٠ ١٢٥ من العمال الشباب الجدد (تتراوح أعمارهم بين ١٨-٢٩ عاما) في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠. وعثر على عمل خلال هذين العامين ٠٠٠ ١٤٠ موظف إضافي ممن كانوا في السابق عاطلين عن العمل لمدة أطول من ثلاثة أشهر.

ومنذ عام ٢٠٠٧، ما برحت إكوادور عمل على الحد من التفاوت والفقر. ووضع إطار متكامل للسياسات يهدف إلى دعم الطلب الداخلي من خلال رفع الحد الأدنى للأجور وزيادة الاستثمارات العامة في البنية الأساسية، وقد ساعد هذا الإطار في دعم النمو الاقتصادي، والحد من التفاوت والفقر في غضون فترة زمنية قصيرة نسبيا. وتشمل التدابير التكميلية لذلك ما يلي: زيادة التدرج في النظام الضريبي؛ وزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة؛ وتحسين تحصيل الضرائب؛ وإلغاء الضرائب على الصادرات الزراعية؛ وتخفيض أسعار الفائدة؛ وفرض حد أدنى للأجور التي تفي بحاجات المعيشة (el salario digno) – يبلغ ٣٤٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في الشهر، ويعكس تكلفة السلة الأساسية من السلع الاستهلاكية. وقد انخفض معامل جيني من ٥٣,٩ في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٨,٩ في عام ٢٠١٠، وذلك في سياق من النمو الاقتصادي المرتفع[٢٥].

---

(٢٣) انظر: Jérôme Gautie and John Schmitt, eds. *Low-Wage Work in the Wealthy World*. (New York, Russell Sage Foundation, 2010).

(٢٤) قدرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ المبلغ المطلوب للاستثمار العام في وضع مجموعة إرشادية من السياسات الرامية إلى تعزيز التنمية الشاملة المستدامة. انظر: *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013: Forward- Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development* (UN puplication, Sales No. E.13. II. F. 2).

(٢٥) Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*, p. 26.

وقد خلصت دراسة أجريت على ١٨ بلدا في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أن الحد الأدنى للأجور قد أحدث أثرا متواضعا وإن كان ذا مغزى إحصائي كبير في تحقيق المساواة في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩[٢٦]. وعلاوة على ذلك، ذكرت منظمة العمل الدولية أنه في حين أن الأثر الذي يحدثه الحد الأدنى للأجور في العمالة بشكل مباشر هو أثر طفيف، فإن أثره الصافي يكون أكبر إذا عزز من فعالية الطلب[٢٧].

ويعرض الفرع التالي تحليلا لأثر سياسات إعادة التوزيع على الحد من التفاوتات والسعي لتحقيق المزيد من الإنصاف في سياق يتسم بزيادة التفاوت.

سياسات إعادة التوزيع

تمثل سياسات إعادة التوزيع أداة قوية من أدوات السياسات التي تشكل توزيع الدخل والأصول المدرة للدخل، من قبيل رأس المال البشري والأصول المادية (بما في ذلك الأرض ورأس المال الصناعي والمالي). وبالإضافة إلى أن بوسع سياسات إعادة التوزيع الحد من التفاوت بقدر كبير، فإنها قد تشكل أيضا عاملا أساسيا في تعزيز التنمية المستدامة، على سبيل المثال، عن طريق فرض ضرائب على العوامل الخارجية السلبية الناشئة عن أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة، أو تقديم الحوافز للاستثمار الإنتاجي، أو تحقيق الاستقرار المالي، أو الاستدامة البيئية.

أثر سياسات إعادة التوزيع

ثمة نهج شائع في تقييم أثر سياسات إعادة التوزيع، يتمثل في مقارنة توزيع الدخل قبل وبعد الضرائب والتحويلات المباشرة (أي التفاوت في الدخل في السوق والمستويات الصافية للدخل المتاح). ويعكس الشكل ٠-٦ تطور المتوسطات العالمية لمعامل جيني المرجح بعدد السكان بالنسبة للسوق المحلي، والدخل المتاح الصافي خلال الفترة من عام ١٩٧٠ إلى عام ٢٠١٠. وقد ارتفع المؤشران معا خلال تلك الفترة. كما ازداد التفاوت في الدخل بسرعة اعتبارا من منتصف ثمانينات القرن الماضي، سواء بقياسه من حيث التفاوت في مستوى السوق، أو من حيث صافي الدخل المتاح. وفي الفترة منذ أوائل الثمانينات حتى عام ٢٠١٠، ارتفع متوسط معامل جيني المرجح بعدد السكان في السوق بسبع نقاط مئوية

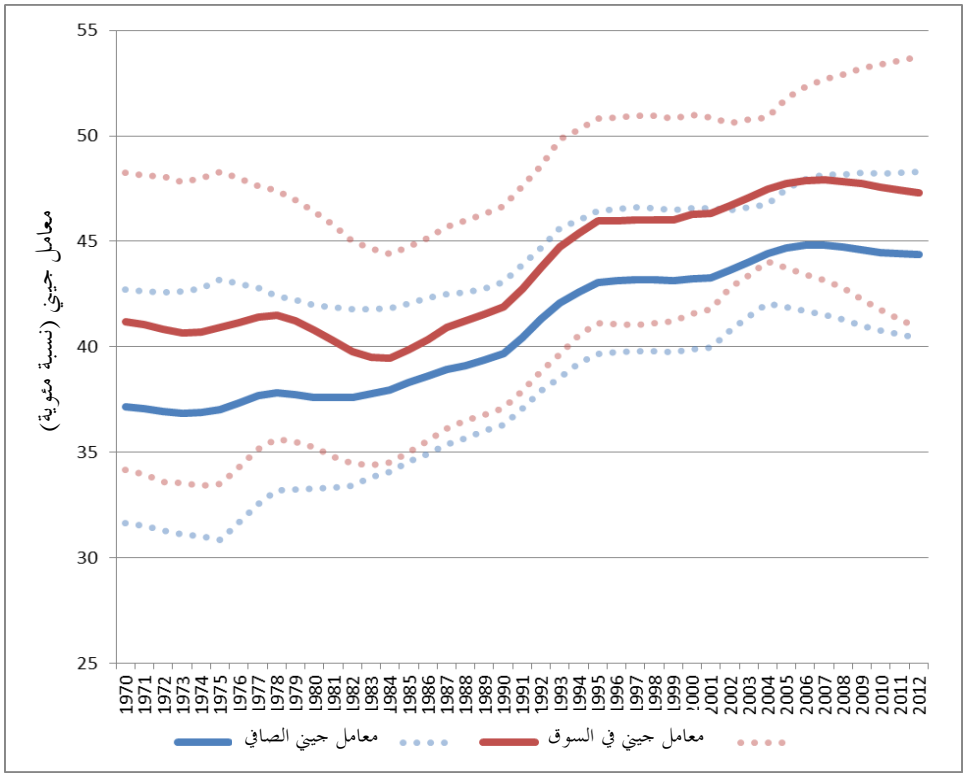
(٢٦) المرجع نفسه، الصفحة ٣٨.

(٢٧) منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي عن الأجور ٢٠١٢/٢٠١٣: الأجور والتكافؤ في النمو (جنيف)، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٣).

ليصل إلى ٤٧,٧ في المائة، بينما ازداد معامل جيني المتعلق بصافي الدخل المتاح بنحو سبع نقاط مئوية حيث تجاوز نسبة ٤٤ في المائة في عام ٢٠١٠. وتمثل الخطوط المتقطعة حدود الثقة بنسبة ٩٥ في المائة؛ وهي تشير إلى أن المستويات المقدرة في تفاوت الدخل لا تزال محفوفة بقدر كبير من التشكك.

الشكل ٠-٦

ارتفاع التفاوت في الدخل في البلد الواحد على الصعيد العالمي، الفترة ١٩٧٠-٢٠١٠



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استنادا إلى قاعدة البيانات العالمية الموحدة للتفاوت في الدخل (الإصدارة ٤-١ والبيانات المقدمة من شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة/إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

ملاحظة: جميع المتغيرات مرجحة بعدد السكان. وبيانات عام ٢٠١٠ مستقاة من ١٦٦ بلدا تغطي ٩٧ في المائة من سكان العالم.

ويبدو أن التفاوت قد استقر بعد عام ٢٠٠٠ في أعقاب اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، الذي أدى إلى إعادة توجيه الإنفاق الاجتماعي العام نحو الحد من الفقر المدقع،

من خلال سبل منها زيادة الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، لم تطرأ زيادة على الأثر الذي تحدثه سياسات إعادة التوزيع في تفاوت الدخول على الصعيد العالمي.

وتحدث إعادة التوزيع المترتبة على الضرائب المباشرة والتحويلات أثرا كبيرا في البلدان المتقدمة النمو. وتؤدي تدابير الحماية الاجتماعية العريضة القاعدة[٢٨] إلى تحقيق استقرار دخل الأفراد والفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا، حيث تقيهم من الفقر المدقع. ففي غرب و أوروبا، على سبيل المثال، تؤدي الضرائب المباشرة والتحويلات وحدها إلى تقليل التفاوتات في الدخل بنحو خمس عشرة نقطة من نقاط معامل جيني، بما يمثل أربعة مرات المتوسط العالمي. وعلى النقيض من ذلك، ففي البلدان النامية، التي يغلب على معظمها الهياكل الاقتصادية الريفية وغير الرسمية وضعف الإدارات الضريبية، إلى جانب التحالفات السياسية الضيقة، تحول هذه العوامل في كثير من الأحيان دون وجود مؤسسات متقدمة تتولى الإدارة الضريبية[٢٩]، مما يؤدي إلى وجود المزيد من التفاوت في المجتمعات.

وعلى عكس الخدمات الصحية أو التعليم، لا يرد ذكر الحماية الاجتماعية صراحة في جدول أعمال الأهداف الإنمائية للألفية، غير أن اعتماد مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من جانب مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في عام ٢٠٠٩، أدى إلى زيادة الوعي بشأن أهمية تعزيز الحماية الاجتماعية في البلدان النامية[٣٠]. وبوجه عام يؤدي ضعف تعبئة الإيرادات العامة إلى الضغط على نطاق برامج الحماية الاجتماعية التي يمكن تمويلها، وكذلك على جودتها وتغطيتها. ومنذ عام ٢٠٠٠، شهدت أمريكا اللاتينية انتقالا تدريجيا نحو نهج للإنفاق الاجتماعي يقوم بشكل أكبر على

---

(٢٨) تشمل الحماية الاجتماعية تحويلات الدخل المباشرة الممولة من خلال البرامج القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي) أو البرامج غير القائمة على الاشتراكات (المساعدة الاجتماعية). وفي حين لا يشمل التأمين الاجتماعي عموما إلا الأفراد العاملين في قطاع العمل الرسمي، فإن المساعدة الاجتماعية يمكن أن تغطي السكان كافة، وهي أمر أساسي للحد من الفقر المدقع. ولا تقتصر الحماية الاجتماعية على التحويلات من قبيل المعاشات التقاعدية، واستحقاقات إصابات العمل، والعجز، والإجازة المرضية المدفوعة الأجر، وإجازة الأمومة، واستحقاقات البطالة، وبدلات الأسرة والأطفال والتحويلات النقدية المشروطة (وغير المشروطة) والغذاء أو النقد مقابل العمل، ولكن تشمل أيضا السلع المدعومة، من قبيل الغذاء أو السكن.

(٢٩) Mick Moore , Increasing Tax Revenues in Low Income Countries, ICTD Working Paper No. 15. (Brighton, United Kingdom, International Centre for Tax and Development, December 2013). Available from http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD WP15.pdf.

(٣٠) يمكن الاطلاع على مناقشة للمبادرة على الموقع التالي: http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/unceb2009-gfc-un.pdf.

الحقوق، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. وقد شكل هذا المبدأ عددا من المبادرات الجديدة، من قبيل بدل الأطفال الشامل في الأرجنتين، والمعاشات التقاعدية الشاملة للشيخوخة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، ومعاشات الشيخوخة، واستحقاقات العجز، والمرض، والأمومة في البرازيل. وفي موازاة ذلك، جرى استحداث صكوك رئيسية للسياسات الاجتماعية من أجل التخفيف من حدة الفقر وإعادة التوزيع، بما في ذلك التحويلات النقدية المشروطة، وذلك في عدد من البلدان. ويبدو أن النفقات غير القائمة على الاشتراكات فيما يتعلق بالمساعدة الاجتماعية عموما، وفيما يتعلق على وجه الخصوص بالتحويلات النقدية المشروطة، هي فعالة للغاية في حماية أفقر فئات المجتمع[٣١] الأمر الذي يجعل الآثار الإجمالية الناشئة عن سياسات إعادة التوزيع أكثر تدرجا.

ومع ذلك، ففي معظم البلدان النامية لا يزال الإنفاق الاجتماعي العام مقيدا بحدود الموارد. ففي وسط وشرق وغرب أفريقيا، يتم تمويل بعض برامج الحماية الاجتماعية بشكل كبير من المساعدة الإنمائية الرسمية، وهي تعكس في كثير من الأحيان تأثير المنظمات الدولية وتحول أولويات الجهات المانحة من المعونة في حالات الطوارئ والمعونة الإنسانية إلى الحماية الاجتماعية.

غير أنه بالتركيز على رفع الإنفاق الاجتماعي العام، مع إهمال جمع ما يكفي من الإيرادات بطريقة منصفة عن طريق فرض ضرائب تصاعدية على الدخل والثروة، أخفقت معظم البلدان في توفير أساس متين لسياسات إعادة التوزيع، على النحو المبين في تخفيض المساعدة الإنمائية الرسمية مؤخرا في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢. وحسب ما أقرت به مجموعة العشرين، كانت الإيرادات التي تم تعبئتها غير كافية بالفعل في العديد من البلدان النامية من أجل تمويل التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٣٢]؛ ومن المحتمل أن يتطلب الأمر بذل جهود إضافية كبيرة فيما يتعلق بخطة التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥. وبالتالي يتوقف التقدم المحرز نحو المساواة والتنمية المستدامة على بناء المؤسسات ووضع السياسات التي تمكن من زيادة إجراءات تعبئة الإيرادات إلى جانب إعادة التوزيع التصاعدي للدخل والأصول المدرة للدخل. وفي غياب مثل هذا التقدم المحرز، ستظل الجهود الإنمائية معتمدة على المعونة الإنمائية الدولية و/أو تمويل الديون التنازلي.

---

(٣١) Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

(٣٢) انظر: Group of Twenty , "Supporting the Development of More Effective Tax Systems" and report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank (2011). Available from http://www.oecd.org/g20/topics/development/48993634.pdf.

وفي أعقاب تحرير التجارة، أكد الإصلاح الضريبي في البلدان النامية في كثير من الأحيان على رجعية ضرائب الاستهلاك، التي تلقي بشكل غير متناسب العبء على الفقراء، كوسيلة للاستعاضة عن إيرادات الضرائب التجارية الآخذة في الهبوط، مع تحقيق نتائج مختلطة، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل. وكانت الحلول السريعة، من قبيل إنشاء وكالات شبه مستقلة، مع التركيز على الإيرادات المحققة من ضرائب القيمة المضافة، على سبيل المثال، قد سمحت بجمع الإيرادات بسرعة في بعض البلدان النامية، ولكنها مع ذلك فشلت في القيام بذلك بطريقة تدريجية، وكانت منغلقة ضمن هياكل إدارية لا تفضي إلى تعبئة إيرادات كافية وتدريجية، وتطوير وسائل حديثة متكاملة من وسائل الإدارة العامة، وهو ما يلزم القيام به من أجل بناء الدولة والتنمية المستدامة.

البحث عن المزيد من العدالة الضريبية

اتخذت بعض البلدان خطوات خلال العقد الماضي من أجل بلورة سياسات إعادة التوزيع دعما للحد من التفاوت وتحقيقا للتنمية المستدامة، لا سيما في أمريكا اللاتينية. ويستلهم النهج الجديد في تلك المنطقة روح البحث عن مزيد من العدالة الضريبية، ومبدأ ''التبادل الضريبي''، الذي يمكن أن تقوم الحكومات بموجبه بفرض الضرائب إذا قامت في الوقت نفسه برفع كمية ونوعية الخدمات المقدمة إلى طائفة واسعة من السكان[٣٣].

وفي أمريكا اللاتينية تُركت معدلات ضريبة القيمة المضافة دون تغيير، ولكن ازدادت في بعض البلدان الرسوم المفروضة على السلع الكمالية. وركز العديد من البلدان بدرجة أكبر على ضرائب الدخل التصاعدية. ووجه العديد من البلدان الأخرى اهتماما أكبر بحشد الإيرادات التصاعدية من خلال فرض ضرائب تصاعدية على الدخل الشخصي (كما هو الحال في أوروغواي، على سبيل المثال،) أو فرض حد أدنى من الضرائب على الشركات (كما هو الحال في المكسيك)، أو عن طريق تخفيض مستوى نصيب الفرد من الدخل الذي يطبق عنده أعلى معدل للضريبة الحدية المباشرة. وقامت معظم الحكومات بإلغاء قائمة طويلة من الاستثناءات أو التخفيضات أو الإعفاءات الضريبية التي تفيد الشركات عبر الوطنية، والتي كان قد بدأ العمل بها في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي لجذب الاستثمارات الأجنبية دون أن تحقق الأثر المنشود.

وتم أيضا تعزيز الضرائب الافتراضية استجابة لعدم تمكن إدارة الضرائب من التحقق من أصول دافعي الضرائب المحتملين ودخلهم، وكانت تتم جبايتها على أساس تقدير دخل

(٣٣) Cornia, ed. Falling Inequality in Latin America.

الشخص أو الشركة الذي تحسبه سلطات الضرائب على أساس المؤشرات الموضوعية لحجم المعاملات الإجمالي (على سبيل المثال، الأصول، وعدد الموظفين، واستهلاك الكهرباء). وتم أيضا تبسيط عملية فرض الضرائب على العاملين لحسابهم الخاص واستحدث عدد آخر من بلدان أمريكا اللاتينية ضريبة على المعاملات المالية مما أسفر عن عائد يتراوح ما بين ٠,٣ في المائة إلى ١,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وحصلت البرازيل على سبيل المثال من إيرادات الضرائب البيئية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي ما يفوق أي بلد آخر من بلدان مجموعة العشرين باستثناء تركيا في عام ٢٠١١.

ولا تزال الثروة متركزة في يد فئة قليلة على الصعيد العالمي، إذ تمتلك فئة الواحد في المائة الأعلى دخلا ٤٠ في المائة من ثروة العالم[٣٤]، ويمتلك أغنى ٨٥ شخصا قيمة صافية تعادل ما يمتلكه نصف سكان الكرة الأرضية الأشد فقرا. وعلى الصعيد المحلي، تتركز الثروة بنفس الطريقة، حيث تسيطر الفئات الأغنى على ما يتراوح بين ٧٠ و ٩٠ في المائة من مجموع الثروة الوطنية في العديد من البلدان[٣٥].

وفي معظم البلدان، لا تُفرض ضرائب الثروة في الوقت الراهن سوى على رأس المال الثابت، وذلك أساسا من خلال الضرائب على العقارات السكنية. ومع ذلك، تتراكم الثروة ذات المعدلات الصافية المرتفعة، في المقام الأول في صورة أصول مالية كثيرا ما تكون مخبأة في هياكل ملكية تفتقر إلى الشفافية ويتم الاحتفاظ بها في ملاذات ضريبية ومراكز مالية خارجية كي تكون بعيدة عن متناول الإدارات الضريبية المحلية. وبينما يتسنى للهيئات التنظيمية المحلية زيادة الضرائب على الثروة، بما في ذلك الضرائب المفروضة على رأس المال المتنقل، ثمة جزء من الوعاء الضريبي المستهدف لن تطوله سلطتها التنظيمية في غياب فرض قيود شاملة على السرية المالية بتنسيق دولي. ولذا تتسم بأهمية أساسية المبادرات الجارية من أجل التبادل التلقائي للمعلومات وإنشاء سجلات تكشف عن المنتفعين الحقيقيين من ملكية الصناديق الاستئمانية والهياكل القانونية الأخرى، حيث إنها تمكن الحكومات من الاستفادة من الإمكانات ات الهائلة المحققة من الضرائب المفروضة على الثروات في دعم التنمية المستدامة.

(٣٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، انقسام الإنسانية.

(٣٥) Thomas Piketty, Capital in the Twenty-First Century (Cambridge, Massachusetts, Harvard University (Press, 2014

الأبعاد الدولية للحد من التفاوت في سياق التنمية المستدامة

نظرا إلى العولمة وزيادة أهمية التحديات البيئية ذات الطابع العالمي في جوهرها – ولا سيما تغير المناخ – قد لا ينظر إلى التنمية المستدامة من الآن فصاعدا على أنها تقتصر على وضع استراتيجيات وطنية للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وفي الواقع، أصبحت التنمية المستدامة مسارا ذا طابع عالمي مطرد تشكل المسارات الإنمائية الوطنية، في جميع البلدان، إحدى مكوناته.

وفي ظل التنقل الهائل لرأس المال النقدي والمادي، والتنقل الجزئي لرأس المال البشري مقابل تنقل أكثر محدودية بكثير للعمالة غير الماهرة على الصعيد العالمي – يشكل عدم التماثل الملحوظ في درجة عولمة عوامل الإنتاج قوة دافعة هامة وراء زيادة التفاوت على الصعيد العالمي. وتفاقمت هذه المشكلة بسبب تدفقات رأس المال النقدي والبشري خارج البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا، حيث تبلغ ندرتهما أعلى معدلاتها.

الهجرة، والتفاوت والاستدامة

إن إحدى طرق التصدي للتفاوت في الانتقال من طبقة إلى أخرى تتمثل، من حيث المبدأ، في توسيع نطاق تحرك العمالة غير الماهرة بالحد من القيود المفروضة على الهجرة. إلاّ أنه في الممارسة العملية، كانت الحركة في الاتجاه المعاكس، لا سيما منذ الأزمة المالية، ولا يبدو أن هناك احتمالا لعودتها إلى مسارها الطبيعي في الأجلين القصير والمتوسط.

والبديل الناجح هو استخدام وسائل أخرى للحد من التفاوت على الصعيد العالمي، وبالتالي تخفيف الضغط الواقع على مسار هجرة العمال غير المهرة، مع الحد من هجرة العقول في الوقت نفسه عن طريق تحسين ظروف العمل في البلدان الأصلية، ووضع آليات للتعويض على نحو ملائم.

وأجريت عملية محاكاة لما يحدث في بلدان مختارة من بلدان أمريكا اللاتينية لأغراض هذه الدراسة وأوضحت أن زيادة التحويلات المالية ستؤدي إلى الحد من التفاوت في السلفادور ونيكاراغوا، ولكنها ستؤدي إلى زيادته في هندوراس، على نحو يعكس انتشار السواد الأعظم من متلقي التحويلات في المناطق الحضرية في هذا البلد الأخير.

التنسيق الدولي في المسائل الضريبية

تفرض خاصية تنقل رأس المال النقدي على الصعيد الدولي قيودا هامة على آليات إعادة التوزيع الوطنية لأنها تحول دون فرض ضرائب على الإيرادات الرأسمالية، مما يؤدي إلى تقييد منابع الموارد العامة ويحد في نفس الوقت من تطبيق مبدأ الضرائب التصاعدية.

ويشمل ما يمكن اتخاذه من تدابير للتعامل مع هذه المسألة، تخفيض الامتيازات الممنوحة للمستثمرين الأجانب؛ وزيادة الشفافية في المعاملات المالية الدولية، بما في ذلك ما يتعلق بالولايات القضائية التي تكفل السرية والتلاعب في أسعار التحويل؛ ومواءمة السياسات الضريبية على الصعيد العالمي والتنسيق بينها على الصعيد الإقليمي، والأهم من هذا وذاك هو تطبيق نظام الضريبة الموحدة عالميا على الشركات عبر الوطنية.

وتعمل النظم الضريبية الموحدة بالفعل داخل بعض الدول الاتحادية، وثمة نظام مماثل قيد النظر من قبل الاتحاد الأوروبي. وتفرض السلطات الضريبية ضرائب على حصة من الأرباح المحققة داخل حدود الولاية القضائية (الوطنية (أو الإقليمية)، وتعرَّف الحصة بأنها دالة من نسبة العوامل الإنتاجية الملحوظة لدى الشركة عبر الوطنية (من قبيل الموظفين، ورأس المال المادي والمبيعات) الموجودة في إقليم بعينه. ويمكن تنفيذ الضرائب الموحدة المستندة إلى الأرباح العالمية إما من طرف واحد، أو بتنسيق دولي باعتبارها وسيلة فعالة من وسائل تحييد أثر المنافسة الضريبية الضارة. وسيكون لها ميزة تتمثل في مواجهة تآكل الوعاء الضريبي، وتحويل الأرباح، الأمر الذي أصبح من المسائل البارزة، وتجنب الازدواج الضريبي في الوقت نفسه. ورغم إحراز قدر من التقدم نحو الحد من الامتيازات المقدمة للمستثمرين الأجانب، فقد كان هذا التقدم محدودا نسبيا، وقد تعوق أحكام التحكيم الإلزامي في العديد من اتفاقات التجارة الثنائية المبرمة في الآونة الأخيرة إحراز المزيد من التقدم. إلا أن الإجراءات المتخذة حتى الآن على الصعيد الدولي، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالشفافية، لم تركز بما فيه الكفاية على مصالح البلدان النامية.

ومن المهم بصفة خاصة، من منظور التفاوت على الصعيد العالمي، ضمان استفادة البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا استفادة كاملة من التقدم المحرز في التنسيق الدولي في المسائل الضريبية. وقد يكون من المفيد أيضا توجيه المزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية نحو تطوير القدرة الإدارية على فرض الضرائب في البلدان المستفيدة من المعونة المالية بما يكفل أن تؤدي المعونة إلى الحد من التبعية بدلا من زيادتها.

اتخاذ القرارات على الصعيد العالمي

هناك ترابط وثيق بين التفاوت الاقتصادي والتفاوت السياسي على الصعيد العالمي وكذلك على الصعيد الوطني. ويتميز نظام الإدارة الاقتصادية العالمية بعدد من السمات والهياكل التي تقوم بدرجات متفاوتة بإضفاء طابع مؤسسي على عملية صنع القرار وتيسيرها و السماح لتلك البلدان ذات الحظ الأوفر من القوة الاقتصادية بالتحكم فيها. وقد ساهمت هذه العوامل مساهمة كبيرة في استمرار الفشل في التعامل مع تغير المناخ، أو إلى ترسيخ فعالية التنسيق الضريبي على الصعيد العالمي. وحسب ما أشارت إليه لجنة السياسات الإنمائية في التقرير المقدم عن دورتها السادسة عشر[٣٦].

تترتب على حالات عدم التناظر في عملية اتخاذ القرارات وفي تغطية العمليات آثار هامة بالنسبة لتباين النتائج. وهناك بعد دولي للتفاوتات على الصعيدين الوطني أو المحلي. ففي حين أن معالجة التفاوتات داخل البلدان هي من اختصاص الحكومات الوطنية في المقام الأول، هناك العديد من الحالات التي يمكن فيها أن يؤدي وجود قواعد عالمية من عدمه إلى تعزيز تلك التفاوتات أو تقييد الإجراءات الحكومية المتخذة على الصعيد الوطني للحد منها. فعلى سبيل المثال، تتلقى المبادرات الرامية إلى تعزيز المعايير الاجتماعية الدنيا المتفق عليها دوليا في البلدان النامية الدعم من الموارد المالية والتقنية التي يوفرها التعاون الدولي. وقد وفر استحداث اللقاحات وتحسين العلاجات الطبية لأمراض المناطق المدارية، والأوبئة العالمية مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مساعدة كبيرة للبلدان على تحسين معيشة سكانها. وفي الوقت نفسه، يؤدي التشدد في حماية براءات الاختراع إلى زيادة تكلفة الأدوية الأساسية في البلدان النامية، مما يجعل من المتعذر لها تحسين النتائج الصحية لصالح سكانها، ولا سيما الشرائح المنخفضة الدخل والفقيرة. ويفضي غياب التعاون الضريبي الدولي إلى تيسير التحايل الضريبي الذي تقوم به الشركات عبر الوطنية، والأثرياء من الأفراد، ويحد من مجموعة الموارد المتاحة أمام الحكومات لتنفيذ سياسات الحد من الفقر وسياسات توزيع الدخل. وتسهم تدفقات رأس المال غير الخاضعة للنظم في زيادة التقلبات في فرص العمل والنواتج في البلدان النامية، مما يؤثر في أكثر فئات المجتمع حرمانا.

ورغم تحقق انتقال جزئي للنفوذ الاقتصادي من البلدان المتقدمة النمو إلى اقتصادات السوق الصاعدة ولا سيما منذ الأزمة المالية، فما زالت أقل البلدان نموا، والبلدان المنخفضة

(٣٦) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١٤، الملحق رقم ٣٣ (E/2014/33)، الفصل الثاني، الفقرة ٢٠.

الدخل مستبعدة إلى حد كبير في هذا الصدد. وبهدف التصدي للتحديات المترابطة التي ينطوي عليها التفاوت العالمي والتنمية العالمية المستدامة، سيكون من المهم للغاية إنشاء هياكل ديمقراطية وشاملة للجميع أو تعزيز الهياكل القائمة، بحيث تكون جميع المناطق ومجموعات البلدان ممثلة فيها، وأن تكون تلك الهياكل مسؤولة أمامها على نحو فعال وعلى قدم المساواة، جنبا إلى جنب مع زيادة الشفافية، وتعزيز تحقيق قدر أكبر من التكافؤ في المساءلة، ليس فقط أمام الحكومات بل أمام الشعوب التي تمثلها هذه الحكومات.

الاستنتاجات والتوصيات

أخذ التفاوت داخل البلد الواحد في الارتفاع خلال العقود الثلاثة الماضية. ويمكن لإجراءات السياسة العامة التي تتخذها الحكومات الوطنية والجهات المعنية الأخرى أن يكون لها تأثير، وأن تكون بذلك نقطة انطلاق هامة نحو التصدي للتفاوت والحد منه. وتشمل الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة الاستقصائية ما يلي:

- سوف تكون هناك حاجة إلى وضع وتنفيذ أطر للسياسة العامة تستهدف الحد من التفاوت بما يتفق مع الظروف الخاصة بكل بلد.
- إن وضع إطار متكامل معني بالعمالة يدعم الأجور المعيشية الدنيا ويتيح إمكانية الوصول على نطاق واسع إلى الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية العالية الجودة، قد ثبتت فعاليته في الحد من التفاوت في الدخل.
- يتعين أن يرتكز أي إطار متكامل، معني بالعمالة ويرمي إلى الحد من التفاوت، على سياسات الاقتصاد الكلي التي توفر حوافز أمام الاستثمار الإنتاجي في القطاعات التي تتطلب كثافة في العمالة، والتوسع في الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية.
- وتشمل السياسات الأخرى في هذا الصدد الاتجاه المتزايد نحو نظام الضريبة التصاعدية، وزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة، وتحسين تحصيل الضرائب، وتطبيق سياسات الحد الأدنى للأجور وتخفيض معدلات الفائدة.
- ويمكن أن تكون سياسات إعادة توزيع الدخل أيضا عاملا أساسيا من عوامل تعزيز التنمية المستدامة، على سبيل المثال، من خلال فرض الضرائب على العوامل الخارجية السلبية الناشئة عن أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة، أو تقديم الحوافز للاستثمار الإنتاجي، وتحقيق الاستقرار المالي، والاستدامة البيئية.

- وتؤدي زيادة تواجد المرأة في هيئات صنع القرار في المجتمعات المحلية إلى تحسين حماية موارد الملكية المشتركة، وبالتالي فإن زيادة المساواة بين الجنسين في إدارة موارد الملكية المشتركة تعد خطوة مهمة نحو تحقيق الاستدامة البيئية.

- ومن المهم بصفة خاصة، من منظور الحد من التفاوت على الصعيد العالمي، كفالة استفادة البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا استفادة كاملة من التقدم المحرز في التنسيق الدولي في المسائل الضريبية.

وينبغي زيادة تواتر الدراسات الاستقصائية المعنية بالأسر المعيشية وتحسين جودتها ونطاق تغطيتها في البلدان النامية من أجل توفير القدرة على تقييم التقدم المحرز على صعيد الحد من التفاوت وغير ذلك من مؤشرات الرفاه البشري.