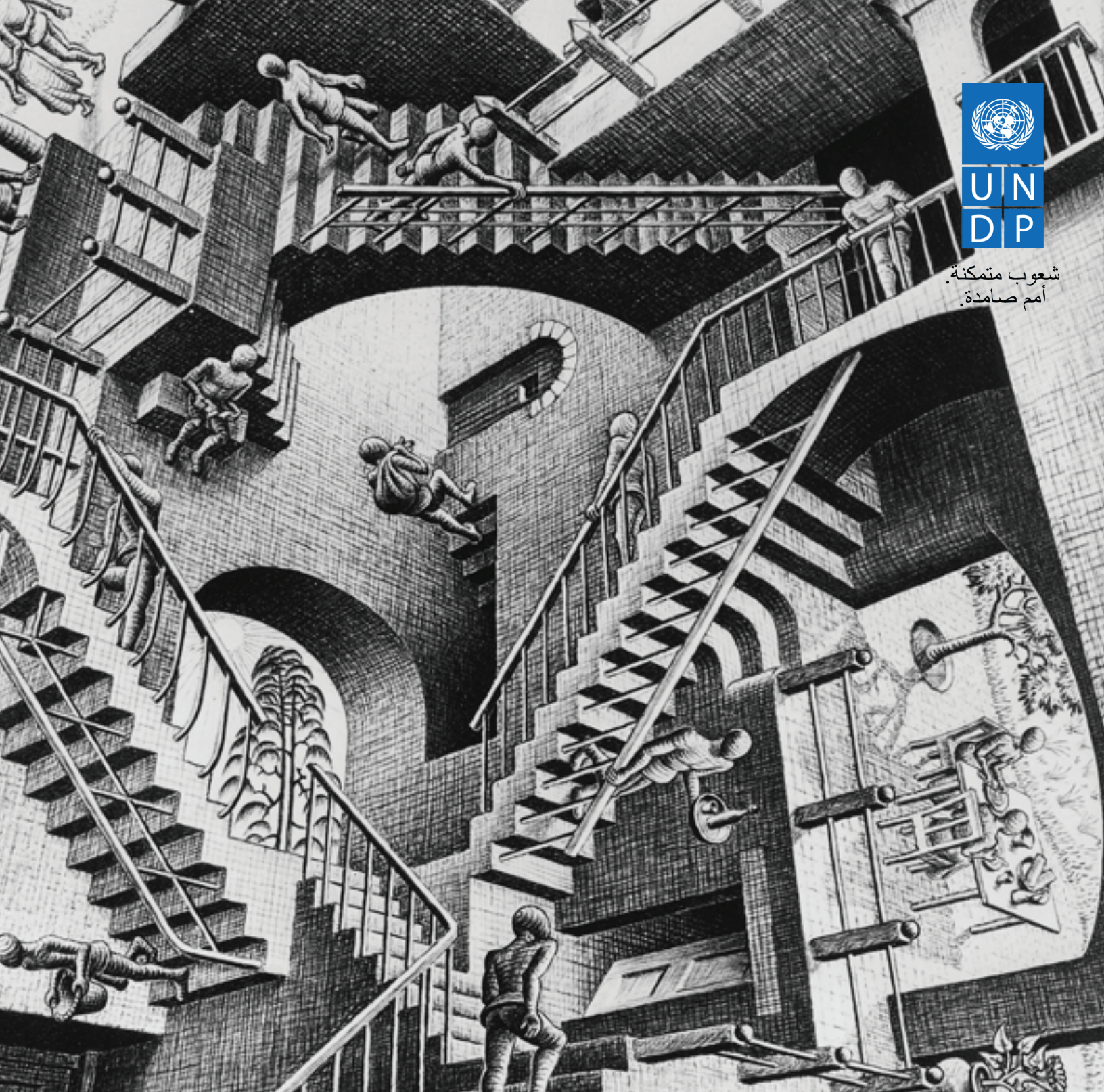




شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الحد من الفقر



إنقسام الإنسانية: مواجهة اللامساواة في الدول النامية



لمحة عامة

لا تعد اللامساواة في المجتمع ظاهرة جديدة، ومع ذلك فقد تكون ذات آثار مدمرة لاسيما إذا تركت بغير رادع، كما يبين هذا التقرير، فيمكن أن يقوّض الأسس ذاتها التي تركز عليها التنمية والسلم الاجتماعي والأهلي.

فعلى مدار العقود الأخيرة، شهد العالم معدلات مبهرة في المكاسب تظهرها مؤشرات متعددة للرفاهية المادية. فعلى سبيل المثال، زاد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل بما يربو على الضعف بالمقاييس الحقيقية منذ عام 1990. وفي نفس الوقت ارتفع متوسط العمر المتوقع في الدول النامية من 63.2 عامًا إلى 68.6 عامًا. غير أن هذا لا يمثل سوى جزء من الصورة. فعلى الرغم من أن العالم أصبح أكثر ثراءً من ذي قبل عمومًا، هناك أكثر من 1.2 مليار شخص لا يزالون يعيشون في فقر مدقع. ويمتلك الأغنياء الذين يمثلون واحدًا في المائة من سكان العالم نحو 40 في المائة من أصول العالم، في حين لا يزيد ما يمتلكه النصف الأكثر فقرًا على 1 في المائة. وعلى الرغم من الانخفاض الإجمالي في الوفيات النفاسية، فإن وفاة المرأة في المناطق الريفية أثناء الولادة لا تزال أكثر احتمالاً بواقع ثلاث مرات مقارنةً مع المرأة التي تعيش في المراكز الحضرية. ورغم توسيع الحماية الاجتماعية، يتحمل الأشخاص المعاقون مصاريف صحية ثقيلة تصل إلى خمسة أضعاف مقارنةً بالمعدل. وتشارك المرأة بنسبة أكبر في القوى العاملة، ولكنها لا تزال ممثلةً بنسبة غير متناسبة في العمالة المستضعفة. وبالتالي فالإنسانية لا تزال منقسمة بعمق.

كما أن التوجهات الأخيرة ليست مشجعة للغاية. فعلمدار العقدين الأخيرين، تزايدت اللامساواة في الدخل المتوسط داخل الدول وبين بعضها البعض. ونتيجة لذلك، تعيش الأغلبية العظمى من سكان العالم في مجتمعات أقل مساواة اليوم مما كانت عليه منذ 20 عامًا مضت. ومن الملفت للنظر، أن فجوات الدخل قد تعمّقت في أنحاء عديدة من العالم - وتعمقت معها الهوة بين نوعية حياة الأغنياء والفقراء - على الرغم من الثراء الواسع الذي نجم عن أداء النمو المبهر. وفي الحقيقة، تفاقم اللامساواة في الدخل في الدول النامية التي نجحت بالأخص في تحقيق نمو جيدٍ واستطاعت بالتالي، أن تنتقل إلى مستويات أعلى من الدخل. ولم يقضِ التقدم الاقتصادي في هذه الدول على التباينات، بل أدى إلى تفاقمها.

يشهد العالم اليوم انعدامًا في المساواة أكثر من أي وقت مضى منذ الحرب العالمية الثانية. ولكن، هناك إشارات واضحة على عدم إمكانية استدامة هذا الوضع لفترة طويلة. فانعدام المساواة يهدد النمو الاقتصادي وجهود القضاء على الفقر. وهو يعطل التقدم في التعليم والصحة والتغذية لفئات عريضة من السكان، وبهذا يقوّض القدرات البشرية ذاتها اللازمة لتحقيق الحياة الكريمة. وهو يحدّ من الفرص ومن إتاحة الموارد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللامساواة تؤدي إلى الصراعات و تهدد استقرار المجتمع. وحين تزيد المداخل والفرص بالنسبة لأقلية فقط، وحين تستمر أوجه اللامساواة لفترات طويلة وفي أماكن متعددة ومع تعاقب الأجيال، فإن المهمشين، والذين يظنون مقصيين بصورة منهجية من منافع التنمية، سوف يحتجون في وقت ما على "التقدم" الذي لم يشملهم. ومن شبه المؤكد أن أوجه الحرمان المتنامية وسط مظاهر الوفرة، والفروق الصارخة بين الأسر سوف تقوض النسيج الذي يضمن تماسك المجتمع. وهذا يطرح إشكالاتٍ حين نضع في اعتبارنا أن المهمشين أنفسهم عادة ما يتحملون العبء الأكبر لتبعات غياب الاستقرار الاجتماعي. ويتمثل الأمر الأهم في أن الإفراط في اللامساواة يتناقض مع المبادئ الأساسية للعدالة الاجتماعية المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وهي أن "جميع البشر يولدون أحرارًا متساويين في الكرامة والحقوق".

ولكن هناك بعض الأخبار السارة، حيث أن قضية اللامساواة ليست بالأمر الحتمي. وفجوات الدخل، والثراء وغيرهما من أبعاد الرفاهية الآخذة في الاتساع، لا تمثل نتيجة حتمية للتنمية. وفي الواقع، استطاعت العديد من الدول في السنوات الماضية خفض عدم اللامساواة في الدخل وفي غيره إلى درجة كبيرة من خلال مزيج من السياسات الاقتصادية والاجتماعية التقدمية، والتي عادة ما يصحبها مشاركة وتمكين على نطاق أوسع لأولئك الذين لم تشملهم عملية التنمية. ويمكن تعلم الكثير من هذه التجارب وتطبيقها في السياقات الأخرى والتي لا تزال اللامساواة يمثل فيها مصدرًا للقلق.

إن الأسباب المفضية لتفاقم اللامساواة معروفة جيدًا. فهناك جوانب محددة من العولمة، من ضمنها عمليات الدمج المالي وتحرير أسواق المال و التجارة الغير المنظمة على نحوٍ كافٍ، مما أدى إلى توزيع فوائدها بصورة غير متساوية للغاية بين



الدول و بين الأفراد في داخلها، وقد لعبت دورًا هامًا في تحديد التفاوت البيّن الذي لوحظ في العقود الأخيرة. ولكن خيارات السياسات المحلية، مثل التغييرات التي أضعفت مؤسسات سوق العمل أو التي نتج عنها خفض في الاستثمارات العامة في القطاعات الحيوية مثل الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية قد لعبت أيضًا دورًا هامًا. وكثيرًا ما أدت الحواجز الاجتماعية والثقافية التي تعوق المشاركة السياسية في العديد من القطاعات إلى مضاعفة تأثير هذه التغييرات. بالإضافة إلى ذلك، فإن السلوك التمييزي والسياسات التي تهتمش الناس على أساس النوع الاجتماعي أو غيره من الأبعاد الثقافية مثل الانتماءات العرقية أو الدينية تؤدي إلى العديد من أوجه عدم اللامساواة بين الفئات.

ويستدعي التعقيد وتعدد الأبعاد اللذان يطبعان اللامساواة أن تكون الاستجابة مركبة ومتعددة الأبعاد. وفي الواقع، لا يمكن مواجهة العوامل المتعددة التي تؤدي إلى اللامساواة وخلق ظروف تؤدي إلى مجتمع شامل للجميع بحق إلا من خلال نهج جامع بكل معنى الكلمة. ولا بد أن يشكّل هذا النهج الحجم المناسب للنمو حتى لا تؤدي مخرجات السوق إلى تباعد الأسر عن بعضها البعض وتفاقم اللامساواة، بل تؤدي إلى تقاسم الرفاهية. ولكنه يجب أن يتناول أيضًا السياسة الاجتماعية والمالية بطرق تتيح للحكومات التدخل لإعادة التوازن بين مخرجات السوق من خلال إعادة التوزيع، ولضمان فرص الحصول على الخدمات الهامة إذا لزم الأمر. ولا بد أن يوفّر المؤسسات الديمقراطية حتى تتوافر آليات للمشاركة على نطاق واسع في الحياة السياسية والحياة العامة. ولا بد أن تحد من الممارسات التمييزية حتى لا يتم إقصاء أي أحد بناءً على هويته.

ويستدعي التعقيد وتعدد الأبعاد الذي تتسم به اللامساواة أن تكون الاستجابة مركبة ومتعددة الأبعاد. في الواقع، لا يمكن مواجهة العوامل المتعددة التي تؤدي إلى اللامساواة وخلق ظروف تؤدي إلى مجتمع شامل للجميع بحق إلا من خلال نهج جامع بمعنى الكلمة.

العالم اليوم يقف عند مفترق طرق حاسم. فقد دفعت الأزمات المالية والاقتصادية التي حدثت في السنوات الأخيرة بالمجتمع الدولي إلى إعادة التفكير في وجهات النظر التي اعتمدها لفترة طويلة فيما يتعلق بالأولويات الاقتصادية، وأصبح من المعروف على نطاق واسع أن التماسك الاجتماعي يعد عاملاً أساسياً يسهم في القدرة على التكيف والاستدامة. وفي نفس الوقت، ومع حلول موعد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بعد عامين فقط، فقد بدأ النقاش حول مستقبل التنمية والتعاون الدولي. وفي هذا السياق، ظهرت قضية اللامساواة كمصدر أساسي للقلق - ليس ضمن المتخصصين في مجال التنمية فحسب، وإنما امتد أيضًا إلى أبعد من ذلك بكثير. فقد عبّر المواطنون المشاركون في التشاورات حول جدول أعمال ما بعد عام 2015 عن قلقهم البالغ حيال اللامساواة. وأكد صانعو السياسات الذين أسهموا بوجهات نظرهم في هذا التقرير حول قضية اللامساواة قلقهم أيضًا. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عبّرت من مؤسسات المجتمع المدني عن هذا القلق صراحةً وبقوة.

تطالب ملايين الأصوات صناع القرار في العالم بمواجهة قضية اللامساواة المتنامية. ولذا فمن المهم الاستجابة لهذه المطالب إذا أردنا تحقيق الأهداف المنشودة بخلق مجتمع مستدام ينعم بالسلام والرفاهية.

الرسائل الرئيسية للتقرير

- إن زيادة اللامساواة تقوض التنمية من خلال إعاقة التقدم الاقتصادي، وإضعاف الحياة الديمقراطية وتهديد التماسك الاجتماعي. إن قضية اللامساواة الزائدة والمتنامية ليس ظالمة في طبيعتها فقط، ولكنها أيضًا تزيد من صعوبة تحقيق الرفاهية الإنسانية على نطاق واسع. وينطبق هذا بصفة خاصة إذا اعتمدنا تعريفًا متعدد الأبعاد للرفاه يتجاوز الجوانب المادية من الحياة ليشمل الرفاه في العلاقات والرفاه الذاتي. وتبين الأدلة أن اللامساواة، إذا تجاوزت حدًا معينًا، تضر بجهود النمو الاقتصادي مكافحة الفقر، وجودة العلاقات في المجالات العامة والسياسية من الحياة وإحساس الأفراد بالرضا وتقدير الذات.

• خلال العقدين الماضيين، زادت اللامساواة في العديد من الدول إلى حد كبير. في المتوسط - وبوضع حجم السكان في الاعتبار - زادت اللامساواة في الدخل بنسبة 11 في المائة في الدول النامية بين عامي 1990 و2010. كما تعيش أغلبية كبيرة من الأسر في الدول النامية - أكثر من 75 في المائة من السكان - اليوم في مجتمعات يتوزع الدخل فيها بصورة غير متساوية أكثر مما كان عليه الحال في التسعينيات.

• الزيادات في اللامساواة في الدخل على مدار العشرين عامًا الأخيرة كانت تحركها إلى حد كبير عمليات العولمة، ولكن خيارات السياسات المحلية لعبت دورًا كبيرًا أيضًا. تبين الأدلة أن زيادات اللامساواة على مدار العقدين الماضيين كانت نتيجة عمليات العولمة التجارية والمالية التي أضعفت القدرات التفاوضية للعمالة غير المتحركة نسبيًا في مواجهة رأس المال المتحرك. كما صاحب العولمة التجارية والمالية أيضًا تغييرًا تقنيًا مبني على المهارات زاد من اللامساواة في الأجور من خلال زيادة فروق الرواتب في مقابل المهارة. وبالإضافة إلى ذلك، فاقتتحت خيارات السياسات الوطنية من الآثار السلبية للعولمة على توزيع الدخل، علاوة على السياسات النقدية التي ركزت على استقرار الأسعار الاقتصادية على حساب النمو الاقتصادي، وسياسات سوق العمالة التي أضعفت الموقف التفاوضي للعمالة في مواجهة المستخدمين، والسياسات المالية التي أعطت أولوية تخفيض العجز على حساب الإنفاق الاجتماعي والضرائب التصاعدية، أدت جميعها إلى زيادة عدم اللامساواة في الدخل.

• إن اللامساواة المتزايدة في الدخل ليس بالأمر الحتمي، فقد تمكنت العديد من الدول من احتواء اللامساواة في الدخل أو خفضه مع تحقيق أداء نمو قوي. يركز أساس فكرة أن اللامساواة لا تهم في الدول النامية على فرضية كورزنس التي تقضي بأن اللامساواة المرتفعة والمتزايدة أمرًا حتميًا في المراحل المبكرة من التنمية الاقتصادية. غير أن الأدلة لا تدعم هذه النظرية. فرغم أن العديد من الدول واجهت زيادات كبيرة في اللامساواة في الدخل على مدار العقدين الأخيرين، إلا أن دولاً أخرى شهدت انخفاضًا في اللامساواة. ولم يكن أداء هذه الدول من ناحية النمو أسوأ في المتوسط، وكان من بينها دولاً منخفضة الدخل. وبالإضافة إلى ذلك، تشير تجربة عدة دول بأن - العديد منها في أمريكا اللاتينية - إلى إمكانية خفض مستويات اللامساواة في الدخل من خلال التدخلات السياسية مع الحفاظ على مستوى عالٍ من التكامل مع الاقتصاد العالمي.

• رغم بعض علامات التقارب، إلا أن التفاوتات في التعليم والصحة والتغذية داخل الدولة الواحدة لا تزال مرتفعة للغاية. في معظم الدول، لا يزال مستوى اللامساواة مرتفعًا للغاية في جميع الأبعاد غير المتعلقة بالدخل من الرفاه المادي الشرائح الاجتماعية المختلفة. في حين أن التقدم المحرز مقياسًا بالمؤشرات للرفاه المادية مثل نسبة وفيات الأطفال ونسبة تسجيل الأطفال في التعليم الإلزامي كان يتم عادة بمعدل أسرع لمعظم القطاعات المهمشة في السكان، إلا أن الفجوات لا تزال كبيرة إلى درجة غير مقبولة. في عدد قليل من الحالات، كانت هناك تراجعات، كما حدث في سوء تغذية المرأة، والذي انخفض في المراكز الحضرية والمدن في حين أنه زاد في المناطق الريفية في أفريقيا وجنوب الصحراء الكبرى.

• لا تزال مسألة اللامساواة في الدخل عاملًا محركًا للامساواة في أبعاد أخرى من الرفاه المادية، ولكن هناك عوامل هامة أخرى، مثل جودة الحكم والإنفاق الاجتماعي والمعايير الاجتماعية. لا تُترجم مستويات الدخل العالية في البلاد والنمو الاقتصادي الأسرع في حد ذاتها إلى لامساواة أقل في مخرجات التعليم والصحة والتغذية، ولكن توزيع الدخل بين الأسريين إلى درجة كبيرة للعديد من أبعاد الرفاهية المادية. في الواقع، تشير الأدلة إلى أن زيادة اللامساواة بين الأسر ترتبط بصورة منهجية مع زيادة اللامساواة في المخرجات غير المتعلقة بالدخل. وتشمل العوامل الأخرى الهامة الكامنة وراء اللامساواة غير المتعلقة بالدخل الحكم والإنفاق الاجتماعي والمعايير الاجتماعية. ويبدو أن الأخيرة تلعب دورًا هامًا بصفة خاصة فيما يتعلق باللامساواة بين الجنسين واللامساواة بين الوسطين الريفي والحضري.

• لا يمكن التعامل مع اللامساواة في المخرجات واللامساواة في الفرص كقضيتين منفصلتين، وهما في الواقع وجهان لعملة واحدة. لا يمكن أن تتواجد المساواة في الفرص مع اللامساواة الصارخة في المخرجات - أو بعبارة أخرى، كلما زاد مستوى اللامساواة في المخرجات، فإن فرص عيش حياة مرضية ومقبولة تتضاءل لمن ولدوا في أسر ضعيفة ماديا نسبيًا. فضلًا عن ذلك، فإن استمرار اللامساواة في المخرجات بالنسبة لمجموعات محددة يمكن أن يعمق من أنماط التمييز



الكامنة والتحييزات الثقافية. وبعبارة أخرى، لا يمكن مواجهة اللامساواة بفعالية ما لم تؤخذ في الاعتبار الروابط المعقدة بين اللامساواة في المخرجات وعدم تكافؤ الفرص.

• وكما سبق الإيضاح في حالة اللامساواة بين الجنسين (المرأة و الرجل)، فإن الفجوات التي تضع في القدرات الأساسية قد لا تكفي لخفض التفاوتات في مجالات أخرى من الرفاه الإنساني، مثل إتاحة سبل العيش والحرية السياسية. يمكن أن يساعد تحليل مسألة اللامساواة بين الجنسين، بوصفه حالة بارزة على نحو خاص من اللامساواة بين المجاميع السكانية، على إلقاء الضوء على مدى تعقيد ديناميكيات التمييز. وتبين الأدلة أنه، على الرغم من التقدم الكبير في مخرجات التعليم وبعض التقدم المحرز في مخرجات الصحة، إلا أن المرأة لا تزال متأخرة على صعيد الفرص المعيشية المتاحة لها: فهي لا تزال، في جميع المجالات، ممثلة بنسبة غير عادلة ولا تزال تتقاضى أجرًا أقل من الرجل. وبالإضافة إلى ذلك، فهي لا تزال غير ممثلة بدرجة كافية بين صانعي القرار السياسي. وهناك عدد من العوامل، تشمل المعايير الاجتماعية، التي تحول بين ترجمة التطورات المحرزة في الإمكانات العلمية و المهنية إلى تطورات مماثلة في السبل المعيشية والتمثيل.

• هناك تصور شائع أن المجال السياسي لخفض مسألة اللامساواة محدودًا للغاية، ولكن التجربة تشير إلى إمكانية خلق هذا المجال السياسي المطلوب. طبقًا لما هو موثق في المسح العالمي الذي أجري استعدادًا لهذا التقرير، أقر صُناع السياسات من شتى أنحاء العالم بأن اللامساواة في دولهم مرتفع بوجه عام وأنه يمكن أن يهدد التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المدى الطويل. كما حدّدوا نطاقًا واسعًا من تدابير السياسات ذات الصلة إلى حد بعيد، ولكنهم حكموا على معظم هذه التدابير بأنها غير ممكنة إلى حد بعيد من الناحية السياسية. رغم أهمية اللامساواة كأولوية سياسية، إلا أن المجال السياسي لخفض اللامساواة ينظر إليه باعتباره محدودًا للغاية. ولكن خبرة الدول التي استطاعت أن تخفض عدم اللامساواة بدرجة كبيرة تظهر إمكانية خلق هذا المجال السياسي المطلوب لخفض اللامساواة. ويشير تحليل إجابات واضعي السياسات إلى العديد من المجالات الممكنة للمشاركة في إعادة تشكيل السياقات التي تبرز اللامساواة، والمشاركة البناءة في مجتمع الأعمال ولعل الأهم هو تدعيم سبل المشاركة المدنية.

• تظل إعادة التوزيع هامة للغاية لخفض اللامساواة، ولكن، هناك حاجة إلى التحول إلى أنماط نمو أكثر شمولاً لخفض اللامساواة على نحو مستدام. يمكن أن تلعب إعادة التوزيع الفعالة والعادلة دورًا هامًا في تحقيق المساواة في المخرجات والفرص. ولكن لا يمكن أن تعتمد الدول فقط على رافعة إعادة التوزيع لتحقيق المساواة في الخفض - على الأقل ليس في سياق التوزيعات شديدة التباين أو الأخذ في السوء. حين تؤدي أنماط النمو إلى اللامساواة إلى حد كبير، فإن كمية إعادة التوزيع المطلوبة لتعويض المخرجات السوقية غير المتساوية يمكن أن تكون غير ممكنة اقتصاديًا وسياسيًا. يتطلب تحقيق الاعتدال في اللامساواة تحولاً إلى نمط نمو أكثر شمولاً، أي نمط نمو يرفع دخول الفقراء والأسر منخفضة الدخل بأسرع من المتوسط.

• يتطلب خفض اللامساواة مواجهة المعايير الثقافية المؤدية إلى اللامساواة وتدعيم الحرية السياسية للجماعات المهمشة والمستضعفة. لمواجهة اللامساواة، من الضروري مواجهة التعصب والقوالب النمطية والمعايير الثقافية الأخرى التي توجب التمييز. ويعد هذا عنصراً حاسماً بصفة خاصة في سياق اللامساواة الأفقي. كما سوف يتطلب التعامل مع الإقصاء الاجتماعي وضمان المساواة في إتاحة الفرص تدعيم الحرية، والصوت والمشاركة السياسية للفئات التي تتعرض للتمييز بسبب دخلها أو هويتها. وسوف يمكنهم هذا من تحديد بينتهم وعمليات صنع القرار المهمة لرفاههم.

يستعرض هذا التقرير النهج المفاهيمية التي اعتمدت في تحليل اللامساواة ويشرح سبب أهمية اللامساواة. كما يفحص أنماط اللامساواة والعوامل المحركة لها في أبعاد الدخل والأبعاد غير المتعلقة بالدخل بالإضافة إلى الأنماط والعوامل المحركة للامساواة بين الجنسين كمثال لعدم اللامساواة بين الفئات. بعد توضيح نتائج بحث يتعلق بوجهات نظر صانعي السياسات بشأن اللامساواة، يختتم هذا التقرير باقتراح إطار شامل للسياسات لمواجهة اللامساواة في الدول النامية. و يحتوي التقرير على سبع فصول، ملخصة أدناه.



الفصل 1: اللامساواة في ماذا؟ و اللامساواة بين من؟

هناك قضيتان رئيسيتان ظلنا لفترة طويلة محوريتين في نقاشات التنمية حول اللامساواة. الأولى هي قضية تحديد أبعاد اللامساواة التي تهتم رفاهية الإنسان. والثانية هي قضية كيفية توزيع عدم اللامساواة في هذه الأبعاد بين الأفراد، والأسر والفئات المحددة داخل السكان.

تعتبر الرفاهية الإنسانية متعددة الأبعاد بطبيعتها - حيث تشمل الأبعاد المادية والذاتية والمرتبطة بالعلاقات - إلا أن نظريات التنمية قد اهتمت حتى الآن بأوجه اللامساواة في الجوانب المادية من الرفاه. هناك وجهتان للنظر برزتتا على نحو خاص في دوائر التنمية: تلك التي تهتم بصفة أساسية باللامساواة في المخرجات التي تؤثر في الرفاهية الإنسانية، مثل مستوى الدخل أو مستوى الحصول على التعليم، والأخرى التي تهتم بصفة خاصة باللامساواة في الفرص وهي تؤثر في تساوي المخرجات، مثل عدم تساوي إتاحة فرص التوظيف أو التعليم.

ويمكن القول بأن الفرق الرئيسي بين وجهتي النظر يركز على اتجاه السببية بين المخرجات والفرص. هل ستؤدي زيادة الدخل، على سبيل المثال، إلى تحسين الفرص أم هل ستؤدي زيادة الفرص إلى تحسين مخرجات الرفاهية الإنسانية؟ يوضح هذا الفصل أن هذا تقسيم زائف، نظرًا لأن المخرجات والفرص، في الواقع، تعتمد إلى حد بعيد على بعضها البعض. لا يمكن تحقيق المخرجات المتساوية دون فرص متساوية، ولكن الفرص المتساوية لا يمكن أن تتحقق حين تبدأ الأسر من نقاط ابتداء غير متساوية.

تلعب المخرجات غير المتساوية، وبالأخص اللامساواة في الدخل، دورًا أساسيًا في تحديد التفاوت في الرفاهية الإنسانية. ويبرز هذا الترابط القوي بين اللامساواة في الدخل وبين اللامساواة في الصحة والتعليم والتغذية. وعلاوة على ذلك، حين يتمتع المميزون بقدر كافٍ من التحكم والنفوذ السياسي، وحين يؤثر هذا النوع من النفوذ على توفر أو إتاحة الوارد، فإن اللامساواة في الدخل يعرض الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لمن أهم أقل تميزًا ويحد من الفرص المتاحة لهم لتأمين رفاهيتهم.

إذا كان ارتفاع الدخل يتيح الفرص للناس لتأمين رفاهيتهم والتقدم في حياتهم، فإن الدخل المبدئي للشخص يصبح هامًا. يمكن أن يؤثر اللامساواة في الدخل المبدئي إيجابًا أو سلبيًا على احتمال وسرعة تقدم الشخص في الحياة. وبتعبير آخر: لكي تكون هناك مساواة في الفرص ذات معنى، يجب أن تحجيم اللامساواة في الدخل إلى الحد الذي يسمح للناس ببدء حياتهم من نقاط ابتداء متساوية تقريبًا.

ولكن المخرجات غير المتساوية، تبدو أنها ملحة إلى حد مدهل بالنسبة لأفراد محددين وفئات مهمشة يعينها من بين السكان (مثل النساء والأقليات العرقية والإثنية). ويشير هذا إلى أن العوامل المتعلقة بالتعصب والتمييز لاتزال تقوي أوجه اللامساواة بشدة وتنتجها. وبالفعل، هناك بعض الأفراد والفئات التي تتاح لها فرص أدنى باستمرار من أقرانهم من المواطنين لا لسبب إلا لظروف ولادتهم. وهذه المتغيرات المتعلقة بالخلفية والمحددة سلفًا تجعل الفرق كبيرًا بين أنماط الحياة التي يحيونها. وليس من المستغرب أن تؤدي الفرص غير المتساوية إلى مخرجات غير متساوية.

ولذلك، فإن أطر سياسات التنمية التي تركز على اللامساواة إما في المخرجات أو في الفرص لا تكفي بذاتها لمواجهة اللامساواة في الرفاهية الإنسانية، نظرًا لترابط الفرص والمخرجات ببعضها البعض. لا بد لسياسة التنمية أن تتناولهما معًا.

الفصل 2: لماذا تعتبر قضية اللامساواة على الصعيد الوطني من القضايا؟

لفترات طويلة في أعقاب الحرب العالمية الثانية، كان ينظر إلى المستويات المرتفعة والمتصاعدة اللامساواة في إطار اقتصاديات التنمية بوصفها أمرًا حتميًا في المراحل المبكرة من التنمية الاقتصادية. ولكن الأبحاث التجريبية اللاحقة نقصت فكرة مفادها أن زيادة اللامساواة هي الثمن الذي يجب أن تدفعه الدول النامية لتحقيق النمو المستدام. وقد تبين أن اللامساواة بين الدول النامية التي تحقق نموًا لا ينخفض في بعضها بقدر ما يرتفع في البعض الآخر فحسب، بل ويمكن للدول الأكثر



فقرًا أن نتطلع إلى تحقيق نموٍ واسع النطاق دون أن نخشى، لهذا السبب، من العواقب السلبية لسرعة وشدة عمليات التنمية الاقتصادية فيها.

وبالتالي، إذا كان تفاقم اللامساواة ليس بالضرورة نتيجة للنمو الاقتصادي، يصبح إذا من المهم أن عن سبب الاهتمام بقضية اللامساواة؟ ولم يجب الفلق منها؟ تجيب على هذه الأسئلة حجج قائمة على أسباب جوهرية وأخرى قائمة على الذرائع.

تستند الحجج القائمة على أسباب جوهرية إلى متطلبات العدل بالإضافة المتطلبات الأخلاقية وترتكز إلى حد كبير على مبادئ الكرامة والاحترام وعدم التمييز التي ينص عليها النهج القائم على حقوق الإنسان. وطبقًا لوجهة النظر هذه، فإن المساواة تعدّ من المثل العليا ذات الأهمية الأخلاقية المستقلة، في حين تعدّ قضية اللامساواة أمرًا سلبيًا بطبيعته، نظرًا لأنها تنطوي على الاستعلاء وفرض المعاناة على الآخرين. وبالإضافة إلى ذلك، تتمسك وجهة النظر هذه بأن الإنسان يتحمل مسؤولية لانتهائه عن "الأخر" نظرًا لأن هويته الشخصية الذاتية لا يمكن أن تنشأ إلا من خلال علاقاته الاجتماعية مع غيره من بني البشر.

يمكن أن يرسخ استمرار اللامساواة بين مختلف قطاعات السكان من الممارسات التمييزية والتحيزات الثقافية التي توجب الإقصاء الاجتماعي.

وفي مقابل الحجج القائمة على الأسباب الجوهرية، تهتم الحجج القائمة على الذرائع بالعواقب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للامساواة المرتفعة أو المتزايدة. ورغم حداثة هذه الحجج النسبية، إلا أنها مدعومة بقاعدة تجريبية قوية للغاية. اليوم، نعرف أن وجود مستويات مرتفعة أو متزايدة من اللامساواة في الدخل يمكن أن يضر بمعدل النمو وفترة النمو من خلال تقليل ميل قطاعات كبيرة من السكان للاستثمار، مما يحد من قدرة الطبقة المتوسطة على تحريك التقدم الاقتصادي وتشجيع السلوك الريعي، من بين أشياء أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، فقد ثبت الآن أن مدى الحد من الفقر المتعلق بمستوى معين من النمو يعتمد إلى درجة كبيرة على مستويات وأنماط اللامساواة في الدخل. وفي الواقع، يتأثر التنبؤ بمستقبل الفقر العالمي بحساسية شديدة بالافتراضات المتعلقة باللامساواة. في أحد السيناريوهات، يمكن أن يصل الفرق بين تقديرات الفقر طبقًا لأنماط اللامساواة الحالية، في مقابلة افتراض العودة إلى مقدار اللامساواة "الأفضل على الإطلاق" لكل دولة، إلى مليار شخص إضافي يعيشون تحت خط الفقر المتمثل في 2 دولار أمريكي في اليوم عام 2030.

في السنوات الأخيرة، تزايد الإجماع القوي على أن مبدأ الرفاهية الإنسانية الكافية والحقيقية يجب أن يتخطى الجوانب المادية من الحياة ليشمل أبعادًا مثل الرفاهية الإنسانية المرتبطة بالعلاقات (القدرة على التصرف بشكلٍ مُجدٍ والمشاركة في علاقات اجتماعية مُرضية) بالإضافة إلى الرفاهية الذاتية (إحساس الفرد بتقدير الذات ومستوى الرضا عن ظروف حياته). وقد أصبحت قضية اللامساواة بالغة الأهمية في هذا الإطار، حيث يمكن أن يرسخ استمرار اللامساواة بين مختلف قطاعات السكان من الممارسات التمييزية والتحيزات الثقافية التي توجب الإقصاء الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، فإن المستويات المرتفعة من اللامساواة يمكن أن تؤثر سلبًا على عملية اتخاذ القرار السياسي من خلال تفويض المشاركة الديمقراطية واسعة النطاق. وبالإضافة إلى ذلك، تظهر الأدلة أن التفاوتات الحادة في إتاحة الموارد والفرص يمكن أن تضر بالرفاهية الذاتية.

الفصل 3: اللامساواة في الدخل

في العديد من الدول المتقدمة والنامية، تزيد اللامساواة في توزيع الدخل بين الأسر اليوم عما كانت عليه منذ عقدين من الزمان. في الدول النامية، تعيش ثلاث من كل أربع أسر في مجتمعات تسود فيها اللامساواة في الدخل الآن أكثر مما كانت عليه في أوائل التسعينيات. وتبين المتوسطات المعدلة طبقًا للسكان بأن اللامساواة في الدخل داخل كل دولة ارتفاع مستوى اللامساواة في الدخل بمقدار 9 في المائة في الدول المتقدمة وبمقدار 11 في المائة في الدول النامية.

ولكن ليست كل الأخبار سيئة. فالتحليل المفصّل لأنماط اللامساواة في الدخل يتيح استنتاج ديناميكيات اللامساواة المتزايدة في الدخل والعوامل المحركة لها. وهذا الاستنتاج ذو أهمية أساسية نظرًا لأنه يقدّم بعض الإشارات إلى كيفية تصميم وتنفيذ السياسة الرامية للحد من أوجه اللامساواة.

أول استنتاج هو أن الاتجاه المتنامي إلى اللامساواة في الدخل ليس متساويًا عبر جميع المناطق أو حتى على مدار الزمن. وفي الواقع، عدد الدول التي شهدت زيادة في اللامساواة في الدخل في الفترة التي خضعت للملاحظة يساوي تقريبًا عدد الدول التي شهدت تراجعًا على المستوى الإقليمي، رغم تزايد عدم اللامساواة في الدخل عمومًا في بعض مناطق العالم النامي (أي في آسيا والمحيط والأطلسي بالإضافة إلى أوروبا ورابطة الدول المستقلة، وقد انخفضت في دول أخرى (أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية والكاريبية).

الاستنتاج الثاني هو أن اتجاهات اللامساواة في الدخل يمكن أن تنعكس. فقد شهدت العديد من الدول تحولات من زيادة اللامساواة في الدخل إلى انخفاضه. وتمكن بعض الدول، من خلال الإصلاحات السياسية، من تحجيم اللامساواة في الدخل بعد عقود من الزيادة.

ورغم ذلك، يكشف تحليل الأنماط أيضًا عن بعض النتائج المقلقة بشأن أنماط النمو في العديد من الدول النامية على مدار العشرين عامًا الماضية. الدول التي شهدت أداءً أسرع من المتوسط في النمو - وهي بصفة أساسية الدول التي خرجت إلى نطاقات أعلى من الدخل - شهدت زيادات حادة في أوجه اللامساواة من الدول الأخرى. فعلى سبيل المثال، بلغ متوسط الزيادة في اللامساواة في الدخل في الدول التي انتقلت من شريحة الدخل دون المتوسط إلى شريحة الدخل فوق المتوسط 25 في المائة. وفي المقابل، الدول التي بقيت في شريحة الدخل دون المتوسط شهدت تراجعًا مقداره 3 في المائة في المتوسط في اللامساواة في الدخل. وكان هناك جانب يتعلّق بنمط النمو السائد أثناء فترة التسعينيات والعشرية الأولى من الألفية الثالثة أضرب بصفة خاصة بتوزيع الدخل بين الأسر في الاقتصاديات النامية.

ما الذي يحرك هذه الأنماط إنداً؟

وكان هناك جانب يتعلّق بنمط النمو السائد أثناء فترة التسعينيات والعشرية الأولى من الألفية الثالثة أضرب بصفة خاصة بتوزيع الدخل بين الأسر في الاقتصاديات النامية.

أول فئة من العوامل المحركة - والتي يمكن وصفها بأنها "خارجية" - تميل إلى أن تكون خارج نطاق سيطرة حكومات الدول المنفردة وتتعلّق في الغالب بديناميكيات العولمة الأشمل. كان إدماج الدول النامية داخل أسواق التجارة والمال العالمية مفيدًا بلا شك للنمو الاقتصادي، ولكنه في حالات عديدة، شجّع أنماط من النمو لعبت دورًا هامًا في سوء توزيع الدخل. فقد استمر أحد المحددات الرئيسية لتوزيع الدخل و هو - حصة الأجور واستحقاقات الموظفين من الناتج المحلي الإجمالي (أي حصة العمالة من الدخل) - في الانخفاض على مدار العشرين عامًا الماضية بسبب العولمة التجارية والمالية.

كما أضعف التكامل المالي العالمي الموقف التفاوضي للعمالة غير المتحركة نسبيًا في مواجهة رأس المال المتحرك. وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة الاعتماد على تدفقات رأس المال غير المستقرة جعلت الدول أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية والمالية وما يصاحب ذلك من أضرار بالنمو والتوظيف، والذي يؤثر بصورة أكبر نسبيًا على الأشخاص في الفئة الأقل دخلًا. كما صاحب العولمة التجارية والمالية تغييرًا تقني مبني على المهارات زاد من اللامساواة في الأجور من خلال زيادة فروق الرواتب في مقابل المهارة.

الفئة الثانية من العوامل المحركة - والتي يمكن وصفها بأنها "داخلية" - هي تلك التي تتعلّق بالسياسات الوطنية. فشلت الإصلاحات السياسية التي اعتمدت لتعزيز التكامل الاقتصادي العالمي ودعمه في الوقاية من الآثار الضارة المحتملة على توزيع الدخل، والتي أصبحت الآن أمرًا واقعيًا، وكثيرًا ما كانت السياسات الاقتصادية الكلية، بالفعل، تركز على استقرار السعر على حساب النمو وخلق الوظائف. كما أضعفت إصلاحات سوق العمالة الموقف التفاوضي للعمالة في مواجهة



أصحاب العمل. وأعطت السياسات المالية أولوية لضبط الأوضاع المالية على حساب الضرائب التصاعدية والاستثمارات العامة (وبخاصة في القطاعات الحرجة مثل التعليم والصحة).

في الكثير من الحالات، أدت هذه العوامل المحركة للامساواة في الدخل إلى تقوية الأنماط الموجودة من قبل اللامساواة في الثراء، وبذلك أسهمت أكثر ليس في انتقال توزيع الدخل غير المتساوي من جيل إلى جيل فحسب، وإنما في اللامساواة في إتاحة الفرص لتحسين الرفاه في المستقبل أيضًا.

وأخيرًا، يمكن أن تتوجه سياسة الحكومة نحو خفض اللامساواة. يمكن للحكومات أن تلعب دورًا - وقد لعبت الحكومات دورًا بالفعل في بعض الحالات - في تجنب التفاوتات في الدخل من خلال فرض الضرائب والإنفاق العام. وبالفعل، إذا كانت الدول ذات الدخل المرتفع (المتقدمة) قد استطاعت تحقيق انخفاضات كبيرة في اللامساواة في الدخل من خلال السياسات المالية، فلا بد من وجود مجال للحكومات في الدول النامية، وبخاصة في الدول متوسطة الدخل، لزيادة الدور الذي تلعبه السياسات المالية في الحد من اللامساواة. ولذا فيمكن للمؤسسات الوطنية والسياسات الوطنية أن تلعب دورًا هامًا في الحد من اللامساواة في الدخل، بغض النظر عن مستويات الدخل الإجمالية في الدولة.

الفصل 4: التفاوتات في التعليم والصحة والتغذية

من غير المفاجئ، على مدار العقد الماضي أن يكون أداء الدول ذات المستويات الأعلى من الدخل أفضل في مؤشرات متوسط الأداء في مجالات الصحة والتعليم والتغذية بالمقارنة بالدول ذات مستويات الدخل الأقل. ولكن سرعة التقدم للدول الأعلى دخلًا كان بطيئًا بالنسبة لفئات الدخل الأخرى. وحققت الدول ذات أداء النمو المرتفع تحسينات في بعض المجالات، مثل إكمال التعليم الإلزامي ومعدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية ومعدلات وفيات الأطفال والوفيات النفاسية، ولكن ليس في جميع المجالات. ومن الواضح، أنه بالرغم من أن النمو قد يكون هامًا لتحسين متوسط الإنجازات في الرفاه، إلا أن النمو الأسرع لا يضمن تحنا أسرع في مخرجات الصحة والتعليم والتغذية ولا يترجم إليها مباشرة.

وبالإضافة إلى ذلك، يوضح تحليل الفروق في مخرجات التعليم والصحة والتغذية عبر الدول بأن مستويات الدخل ذاتها ليس لها تأثير كبير مباشر على مخرجات التعليم والصحة والتغذية. ولكنها قد تُحدث فرقًا غير مباشر من خلال قنوات أخرى مثل الحد من الفقر، وقدرات الحكم والإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية. وفي المقابل، هناك دليل على أن الدول التي حققت معدلات نمو أعلى بدأت أيضًا بمستويات أولية أعلى من مخرجات التعليم والصحة والتغذية. ويشير هذا إلى أن التطورات الإيجابية في التعليم والصحة والتغذية قد تفيد النمو مستقبلاً.

يمكن أن يُعزى 87 في المائة من التغيير في معدل وفيات الأطفال بين الخمس الأغنى والخمس الأفقر من سكان العالم إلى تغييرات في اللامساواة في الثراء.

توجد تباينات كبيرة في التعليم والصحة والتغذية بين الأسر ذات مستويات الثراء المختلفة داخل الدول. وعلى سبيل المثال، رغم انخفاض معدلات وفيات الأطفال في خمس السكان الأكثر فقرًا من ناحية الدخل بمعدل أسرع من السكان في الأقسام الأعلى في معظم المناطق، إلا أن احتمال وفاة الأطفال قبل سن الخامسة في الخمس الأدنى في شرق أفريقيا وأمريكا اللاتينية ظل أعلى بحوالي ثلاث مرات في نهاية العشرية الأولى من الألفية الثالثة مقارنة بالأطفال المولودين في الأقسام التي تمتلك أصولاً أكثر.

كما أن هناك تفاوتات مماثلة واضحة بين الأسر الريفية والحضرية. وعلى سبيل المثال، الأطفال الذين يعيشون في المناطق الحضرية أكثر احتمالاً بنسبة 30 في المائة أن ينهوا دراستهم الإلزامية من الأطفال في المناطق الريفية. وفي واقع الأمر، هناك دولا مُعينة شهدت بعض التراجع. على سبيل المثال، بين عامي 2000 و2010، زادت معدلات الخصوبة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مع انخفاضها في المناطق الحضرية. لا تزال الفجوات بين الجنسين في التعليم والصحة والتغذية



كبيرة. على سبيل المثال، عبر جميع المناطق، لا يزيد احتمال وفاة الفتيات عن الفتيات قبل سن الخامسة فحسب، ولكن التطورات الإيجابية في معدلات وفيات الأطفال من الذكور كانت أعلى من نظيرتها بالنسبة للإناث.

ويظهر تحليل العوامل التي تشرح عدم اللامساواة داخل الدول بأن اللامساواة في الدخل يعد بوضوح محدداً هاماً للامساواة في التعليم والصحة والتغذية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يُعزى 87 في المائة من التغيير في معدل وفيات الأطفال بين الخمس الأغنى والخمس الأفقر من سكان العالم إلى تغيرات في اللامساواة في الثراء. ولكن اللامساواة في الدخل لا تقسر بالكامل استمرار الفجوات في أبعاد الرفاه غير المتعلقة بالدخل. وبالإضافة إلى ذلك، لا يعد النمو الاقتصادي في حد ذاته ضماناً لإحراز تطورا إيجابيا في مخرجات التعليم والصحة والتغذية لجميع الأسر، وبخاصة الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة والمستضعفة. فالمعايير الاجتماعية والحكم والإنفاق العام تعتبر هامة هي الأخرى.

الفصل 5: اللامساواة بين الجنسين

النوع الاجتماعي أحد مسببات الطبقة الاجتماعية والاقتصادية، ونتيجة لذلك، فهو أحد مسببات الإقصاء. لذا يمكن أن يعطي تحليل التفاوتات بين الجنسين رؤية لديناميكيات الأوسع للامساواة بين الفئات. ولكن لكي نفهم بالكامل نشوء التفاوتات القائمة على النوع الاجتماعي، فمن الضروري أن نعتمد رؤية متعددة الأبعاد للرفاه والتي تشمل مجالات متعددة مثل الإمكانيات والقدرة على الوصول إلى السبل المعيشية والحرية السياسية.

وفي داخل مجال الإمكانيات، يظهر التحليل تضيق الفجوة في التعليم بين الجنسين إلى حد كبير. على سبيل المثال، فإن اللامساواة بين الجنسين في إنجازات التعليم بوجه عام أخذ في الانخفاض عالمياً على مدار العقدين الماضيين، كما يشير إلى ذلك متوسط نسبة الإناث إلى الذكور في إجمالي سنوات التعليم والذي زاد من 82 في المائة عام 1990 إلى 91 في المائة عام 2010. وأيضاً، هناك قدر أكبر من المساواة اليوم في الالتحاق بالتعليم الثانوي مقارنة بما كان عليه الحال قبل 20 عاماً مضت. وفي المقابل، نجد أن النتائج أكثر تفاوتاً في مجال الصحة، كما يظهر من الفوارق المستمرة في نسب العمر المتوقع بين الدول والمناطق. فرغم أن المتوسط العالمي لنسبة العمر المتوقع للإناث إلى الذكور (المعدل ليعكس الفروق البيولوجية) كان 1.002 في عام 2010، إلا أن 33 دولة كانت نسبة العمر المتوقع فيها بين الإناث إلى الذكور أقل من 95 في المائة عام 1990 كانت لا تزال أقل من هذا الحد في عام 2010.

يتمثل أحد أبعاد اللامساواة بين الجنسين في عدم تساوي القدرة التفاوضية بين النساء والرجال في الأسرة الواحدة. ويعتمد هذا، بدوره، على اللامساواة بين الجنسين في السبل المعيشية والكسب، والذي يحدد المواقع المتأخرة وبالتالي قدرة المرأة على التفاوض بشأن الموارد المعيشية داخل الأسرة. لذا فإن المساواة بين الجنسين في الدخل تعد من الأمور الأساسية للاستفادة من التغيرات في المجالات الأخرى. ولكن، الصورة الإجمالية بالنسبة للامساواة بين الجنسين في إتاحة السبل المعيشية متفاوتة بالقطع.

يبين تحليل نسب الإناث مقارنة مع الذكور في التوظيف مقارنة مع السكان (والتي ارتفعت من 0.62 في عام 1990 إلى 0.70 في عام 2010) أن مشاركة المرأة في القوى العاملة زادت بصورة كبيرة على مدار العشرين عاماً الماضية - رغم أنها لا تزال أقل بكثير من الرجال في معظم الدول وأنها متأخرة بالنسبة لما تحقق من إنجازات في التعليم. في عدد كبير من الدول، تحققت الزيادات النسبية في عمالة الإناث على حساب الذكور، على سبيل المثال، في 70 في المائة من الـ 140 دولة التي ارتفعت فيها نسب توظيف الإناث إلى الذكور، انخفضت معدلات توظيف الذكور. وهذا الاتجاه مثير للقلق نظراً لما له من تضمينات تثير القلق بين الجنسين ويمكن أن تؤدي إلى آثار عكسية فيما يتعلق بالعلاقات داخل الأسر المعيشية. وتظهر الأدلة أيضاً أنه، على الرغم من انخفاض اللامساواة في التعليم، إلا أن الفجوات في الأجور بين الجنسين والانقسام الوظيفي - كما تظهرها حصة الإناث والذكور العاملين في القطاع الصناعي - تظل مستمرة بجلاء. لذا فقد يظهر أن المرأة قد أتاحت لها، إلى حد كبير، فرصاً كبيرة للتوظيف لأنها حلت محل الرجال في الوظائف المتدنية و"منخفضة الجودة".

وأخيراً، في مجال الحرية، ارتفعت حصة المرأة من المقاعد البرلمانية، ولكن بنسبة ضئيلة. فلا تزال هناك دول لا يوجد فيها من تقوم بالتمثيل السياسي على الإطلاق، ولم يحقق المساواة بين الجنسين إلا عدد قليل من بين الدول الأخرى. ارتفعت النسبة



العالمية من 12.7 في المائة عام 1997 إلى 26.2 في المائة بحلول عام 2011؛ ولكن أكبر المكاسب كانت في الدول التي كانت أقرب بالفعل إلى تحقيق المساواة في بداية الفترة التي خضعت للدراسة.

والخلاصة، أن الدلائل تشير إلى أن التقلص الكبير في الفجوات في القدرات الحاسمة مثل الصحة والتعليم لم يترجم بالنسبة للمرأة إلى انخفاضات مماثلة في اللامساواة في المجالات الأخرى، مثل إتاحة السبل المعيشية والمشاركة السياسية. ويشير ذلك، بالتالي، إلى الدور الذي تلعبه عوائق أخرى، مثل المعايير الثقافية والسلوك القائم على التمييز المتجسد في المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، والذي يؤثر بصورة مباشرة على الفرص المتاحة للمرأة.

الفصل 6: تصورات اللامساواة: منظور واضعي السياسات الوطنية

تحدد العمليات السياسية إلى حد كبير الجدوى الفعلية للخيارات السياسية. هذه العمليات تتأثر، بدورها، بصورة كبيرة في الانطباعات والمواقف. هناك قدر كبير من المعلومات حول وجهات نظر الجمهور تجاه اللامساواة يمكن الحصول عليه من خلال استطلاعات الرأي العام العالمية. ولكن ما هي وجهات النظر المحددة لأولئك الذين يتحملون المسؤولية الأساسية عن تحديد مسار السياسات؟

طبقاً لنتائج استطلاع رأي عالمي أجري لأغراض هذا التقرير، تصف الغالبية العظمى من صانعي السياسات بأن مستوى اللامساواة في الدخل والفرص في دولهم "مرتفع" (79 في المائة من العينة بالنسبة للدخل و59 في المائة من العينة بالنسبة للفرص). وبالإضافة إلى ذلك، يساور معظم المشاركين في الاستطلاع القلق بشأن مستويات اللامساواة الحالية واتجاهاتها وينظرون إليها باعتبارها تهديداً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في دولهم على المدى الطويل.

بصفة عامة، يؤمن صنّاع السياسات بضرورة اتخاذ إجراءات لخفض اللامساواة بالنسبة للدخل والفرص. ولكن، ينظر إلى اللامساواة في الفرص باعتباره أولوية هامة للسياسات. وبالإضافة إلى ذلك، يعتبر أغلب الذين أجريت معهم المقابلات (65 في المائة من العينة) أنه من الممكن التعامل مع عدم اللامساواة في الفرص بصورة معقولة في دولهم دون التعامل اللامساواة في الدخل. وهذه نقطة حاسمة للغاية، نظراً لأن الدلائل تشير بالفعل إلى أن خفض اللامساواة في الدخل يعدّ أمراً أساسياً لخفض الحرمان في المجالات غير المتعلقة بالدخل وتحسين الفرص. ويبدو أن المزيد من الحوار السياسي حول ارتباط المخرجات والفرص يعدّ أمراً حاسماً وحيوياً.

يرى صانعو السياسات أن طيفاً واسعاً من الخيارات السياسية يمكن أن تكون ذات صلة بخفض مستوى اللامساواة. إن الإجراءات التي تهدف إلى نشر منافع الاقتصاد الرأسمالي بمزيد من المساواة بصورة رئيسية من خلال دعم ريادة الأعمال الصغيرة - والتحويلات الاجتماعية "غير المشوّهة" مثل التحويلات النقدية المشروطة كانت من بين التدابير التي أوصى بها كثير ممن أجابوا عن الاستبيان. كما اعتُبر أن التدخلات التي تهدف إلى تغيير علاقات السلطة في سوق العمل وزيادة تصاعد الضرائب على الدخل يمكن أن تكون ذات صلة، ولكنها لقيت دعماً أقل إلى حد ما (رغم أن خفض التهرب الضريبي وجد أنه من التدابير وثيقة الصلة).

ومن بين السياسات الرامية إلى خفض اللامساواة في الفرص، اعتبر خفض البطالة من الأولويات، مع تنمية البنية التحتية (وبخاصة في المناطق الريفية) وزيادة المساواة في إتاحة الخدمات، وبخاصة التعليم. بينما أعطي دعماً أقل بكثير - وإن كان لا يزال مرتفعاً بالمقاييس المطلقة - للسياسات التي تدعم زيادة نسبة الأقليات في سوق العمل وتلك التي تهدف إلى تقوية التمثيل السياسي للفئات المحرومة.

رغم أن صنّاع السياسات يقرّون بالحاجة إلى تناول قضية اللامساواة ومدى صلة العديد من التدابير السياسية بها، إلا أنهم عادة لا يرون وجود مجالٍ سياسي يتسع للعمل لخفض مستوى اللامساواة. ولكن هذا لا يعني أن المجال السياسي لخفض اللامساواة لا يمكن إنشاؤه. فهناك العديد من الاستراتيجيات الممكنة والناجمة عن تحليل إجابات صانعي السياسات، وتشمل تعزيز خفض اللامساواة كأحد القضايا غير الحزبية وذات الصلة عبر الطيف السياسي بأكمله، وتعزيز دورا استباقيا أكثر للإعلام الوطني



في تصوير قضية المساواة باعتبارها من القضايا السياسية ذات الصلة، والمشاركة البناءة لمجتمع الأعمال بفرض أن خفض المساواة الزائدة يعد من المصالح المشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نتائج استطلاع الرأي تشير إلى أهمية خلق مجال قوي للمشاركة المدنية تحقيقاً للمزيد من مشاركة منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات، مع التركيز على خفض اللامساواة.

الفصل 7: إطار للسياسات لمعالجة اللامساواة في الدول النامية

يرى التحليل الذي يتضمنه هذا التقرير أن مستويات اللامساواة في المخرجات والفرص مرتبطة ببعضها البعض ولا يمكن التعامل معها كقضايا منفصلة. ويجب أن يركز إطار السياسات الذي يتناول أوجه اللامساواة بصورة شاملة ومنهجية على تخفيض اللامساواة في الدخل وعلى سدّ الفجوات في الصحة والتغذية والتعليم وعلى التعامل مع التعصب والصور النمطية وغيرها من المعايير الثقافية التي تزيد من التمييز.

التخفيف من اللامساواة في الدخل

تعتبر التباينات الشديدة في الدخل ليس فقط سلبية بالنسبة للنمو الاقتصادي والحد من الفقر، بل تحدّ أيضًا بصورة مباشرة وكبيرة من قدرة الأفراد والأسر على التقدم في الحياة. ولهذا فإن ارتفاع اللامساواة في الدخل في العديد من الدول النامية منذ عام 1995 يعد من الأمور التي تبعث على القلق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدول التي شهدت نموًا سريعًا وانتقلت إلى شرائح أعلى للدخل وجدت أن اللامساواة فيها يزيد أسرع من غيرها من الدول. ويشير هذا إلى حقيقة أن النمط الحالي من النمو يوسّع التفاوتات في الدخل ويقصي قطاعات كبيرة من السكان من فوائد هذا النمو.

يتطلب تقليل اللامساواة في الدخل، في جوهره، انتقال الدول إلى نمو أكثر شمولاً، وهو النمو الذي يرفع دخل الأسر ذات الدخل المنخفضة بمعدل أسرع من المتوسط. يمكن تعزيز النمو الشامل من خلال ثلاثة مسارات رئيسية: (أ) من خلال تغيير أنماط النمو الاقتصادي حيث تنمو دخول الأسر ذات الدخل المنخفض بمعدل أسرع من المتوسط، (ب) من خلال تدابير إعادة التوزيع التي تسهم في النمو وتخفيض مستوى اللامساواة في ذات الوقت، (ج) من خلال توسعة الفرص للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والفئات المحرومة للوصول إلى خيارات التوظيف وتوليد الدخل.

(أ) نظرًا لأن الأجر هو المصدر الرئيسي للدخل للفقراء، فإن تغيير أنماط النمو بحيث تعود بالنفع بصورة أكبر على الأسر ذات الدخل المنخفض يتطلب، أولاً وقبل أي شيء، خلق وظائف إنتاجية. يجب أن تركز سياسات التوظيف على خلق وظائف ذات جودة عالية توفر الدخل الكافي، والأمن والاستقرار للعمّال. كما يتطلب جعل النمو أكثر شمولاً إدارة العولمة التجارية والمالية نظرًا لأن الدلائل تشير إلى أن التجارة الدولية وتدفع رأس المال الخاص يرتبطان بزيادة اللامساواة.

(ب) توفر السياسة المالية بعض الأدوات الهامة لإعادة التوزيع المتاحة للحكومات، وتشمل برامج مثل الحماية الاجتماعية ودعم المستهلكين. تحسّن الحماية الاجتماعية دخل الأسر الأكثر فقرًا من خلال توفير حد أدنى من الدخل اللازم للاستثمار في رأس المال البشري والأنشطة التي تولّد الدخل. يلعب دعم المستهلكين دورًا هامًا في تحسين دخل الأسر الأكثر فقرًا من خلال التأثير على تكلفة السلع المعيشية الأساسية للأسر مثل الطعام أو الوقود. بالإضافة إلى ذلك، فإن السياسة المالية يمكن أن تدعم جدول أعمال إعادة التوزيع من خلال تطبيق الضرائب التصاعدية والإصلاحات الضريبية التي تتيح حشد الموارد المحلية اللازمة للحكومات لتوفير الخدمات والتحويلات الأساسية للفقراء.

(ج) أخيرًا، يجب أن تصبح السياسات التي تقوّض العوائق التي تحول دون حصول بعض الفئات والسكان المحرومين على الوظائف والفرص المدرة للدخل جزءًا من استراتيجيات شاملة للنمو. عادة ما يتطلب التغلب على اللامساواة الأفقي أو المرتبط بفئات معينة إصلاحًا تشريعيًا أو إداريًا لإلغاء النصوص التمييزية أو معالجة الممارسات التمييزية. التشريعات التي تساوي في إتاحة ملكية الأرض وتقرّ بالحقوق الجماعية أو تقنّن سياسات العمل الإيجابي تعتبر من الأمثلة التي تبين كيف يمكن للإصلاحات التشريعية أن تساعد على تمهيد المجال للجميع. وبالمثل، السياسات التي



تحتاج لتناول العوائق الأخرى التي تحول دون المشاركة في الوظائف المنتجة، مثل عدم كفاية المهارات، وفجوات المعلومات أو القيود على الحركة للأفراد أو الجماعات.

ولا بد أن تكون استراتيجية النمو الشاملة مدعومة بإطار اقتصادي كلي متناسق. وفي معظم الأحيان، تهتم السياسات الاقتصادية بالهدف الضيف المتمثل في الاستقرار الاقتصادي الكلي (أي خفض التضخم والعجز). ولكن، كما توضّح الأدلة، كثيراً ما تحقق الاستقرار الاقتصادي الكلي على حساب ارتفاع اللامساواة - وأحياناً على حساب النمو ذاته.

سد الفجوات في التعليم والصحة والتغذية

تعتبر اللامساواة في الدخل محدداً هاماً للتفاوتات في الأبعاد غير المتعلقة بالدخل من الرفاه مثل التعليم والصحة والتغذية، ولكنه لا يعين على تفسير استمرار هذه التفاوتات بشكلٍ كامل. لذا فإن تقليل اللامساواة في الدخل لا يكفي لتحقيق التحسينات في الرفاه وبخاصة في الأسر الفقيرة وغيرها من الفئات المهمشة والمستضعفة.

ولكن سد الثغرات في التعليم والصحة والتغذية ممكن، وقد أحرز تقدم في العديد من المناطق على مدار العقد الماضي. وتظهر أمثلة الدول التي نجحت في الحد من اللامساواة في هذه الأبعاد من الرفاه أنه من المهم أن يركز الإنفاق العام على توفير الخدمات الاجتماعية للجميع، مع التركيز بصفة خاصة على القطاعات والفئات التي تتعرض لأكبر قدر من الأضرار. كما تتطلب التحسينات في توزيع مخرجات التعليم والصحة والتغذية برامج وأنماط محددة لتقديم الخدمات، مثل التدخلات في مرحلة الطفولة المبكرة أو الأنظمة الصحية المتكاملة التي تعمل عبر القطاعات وتقدم حزمة مترابطة من الخدمات مخصصة لاحتياجات محددة لدى تلك الفئات المهملة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التنفيذ الفعال لهذه البرامج يتطلب مؤسسات قادرة ومزودة بموارد بشرية كافية لتقديم الخدمات، وحكومات محلية قوية لضمان وصول الخدمات إلى معظم المجتمعات المحلية المهمشة والقدرة على التنسيق بين القطاعات لكي تصبح الخدمات شاملة. كما تحتاج المؤسسات إلى الاستجابة لاحتياجات وتطلعات المستضعفين.

معالجة التعصب والتمييز والإقصاء الاجتماعي

أخيراً، فإن التعصب والتمييز والإقصاء الاجتماعي لهم جذور عميقة في العمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في أي مجتمع. وهي تقوي عدم تساوي المخرجات والفرص من خلال منع الأفراد والجماعات المقصاة اجتماعياً من السعي إلى الحياة التي تختارها.

يتطلب التعامل مع التعصب والإقصاء الاجتماعي تقوية المشاركة السياسية وإسماع صوت كافة الفئات حتى يتم تمكينها لتخطط بيئتها وعمليات صنع القرار الذي يؤثر على رفاهيتهم. كما يتعين إيجاد البيئة التنظيمية والسياسية التي تؤدي إلى تشكيل منظمات المجتمع المدني وعملها بفعالية والتي ينظر فيها إلى تلك المنظمات باعتبارها مشاركة شرعية في تعزيز الحصول على هذا الصوت و هذه المشاركة.

كما أن هناك حاجة لتدخلات محددة لمواجهة المعايير التي يقوم عليها انتقال اللامساواة بين الفئات جيلاً بعد جيل. ونظراً لاستفادة الفئات المهيمنة من زيادة إتاحة الموارد، فإن هذا يمثل حافزاً بالنسبة لها لاستمرار ظروف اللامساواة التي تستفيد منها. ولتحقيق ذلك، تعتمد تلك الفئات على وضع أيديولوجيات تبرر اللامساواة. وتشمل بعض التدخلات التي تساعد على رفض هذه الأيديولوجيات وبناء الدعم لخفض اللامساواة إنفاذ التشريعات المناهضة للتمييز، وتحسين إتاحة العدالة للقراء، والمهمشين والمحرومين وإشراك الإعلام وغيرها من صنّاع الرأي العام للسماح بدخول صور متباينة من الأفكار والأصوات وأنماط الحياة إلى حيز المناقشات العامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن فتح مجال سياسي لخفض اللامساواة قد يتطلب زيادة الاهتمام والمشاركة من قبل مجتمع الأعمال والنخبة من خلال إقناعهم بأن خفض اللامساواة يفيد الجميع. وأخيراً فإن بناء الدعم والحشد لخفض اللامساواة يتطلب أن يطوّر صنّاع السياسات ويسعوا إلى خطاب سياسي متسق، ومدعم بالأدلة وتحركه القيم له أهداف واضحة ونقاط عمل تحت أصحاب المصلحة على التصرف.



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
مكتب سياسات التنمية
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
الهاتف: +1 212 906 5081

لمزيد من المعلومات: www.undp.org/poverty

حقوق الطبع © برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نوفمبر 2013
جميع الحقوق محفوظة
صنع في الولايات المتحدة الأمريكية

صورة الغلاف من تصوير:

M.C. Escher's "Relativity" © 2013 The M.C. Escher Company-
هولندا. جميع الحقوق محفوظة. www.mcescher.com