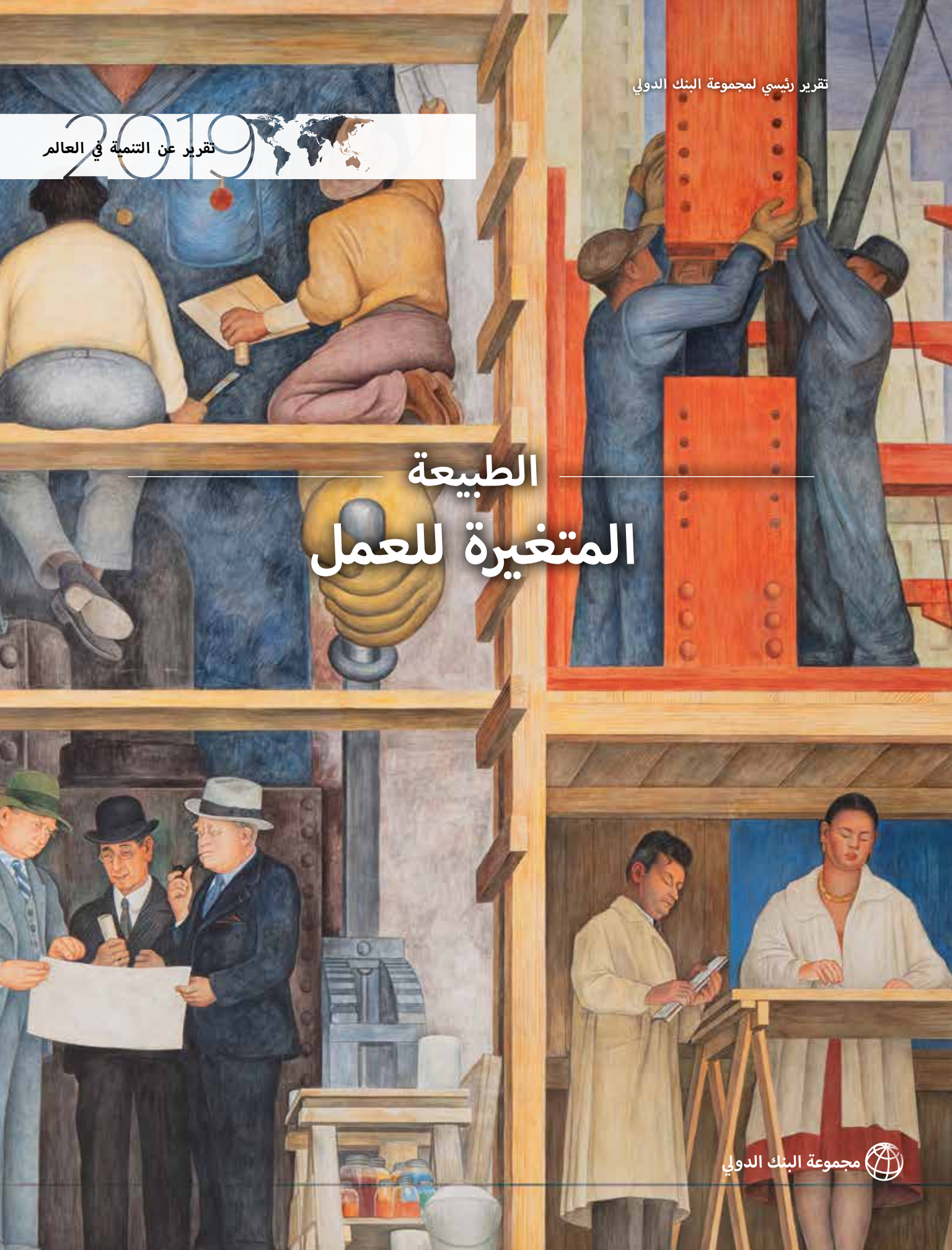
تقرير رئيسي لمجموعة البنك الدولي

2019

تقرير عن التنمية في العالم

الطبيعة المتغيرة للعمل



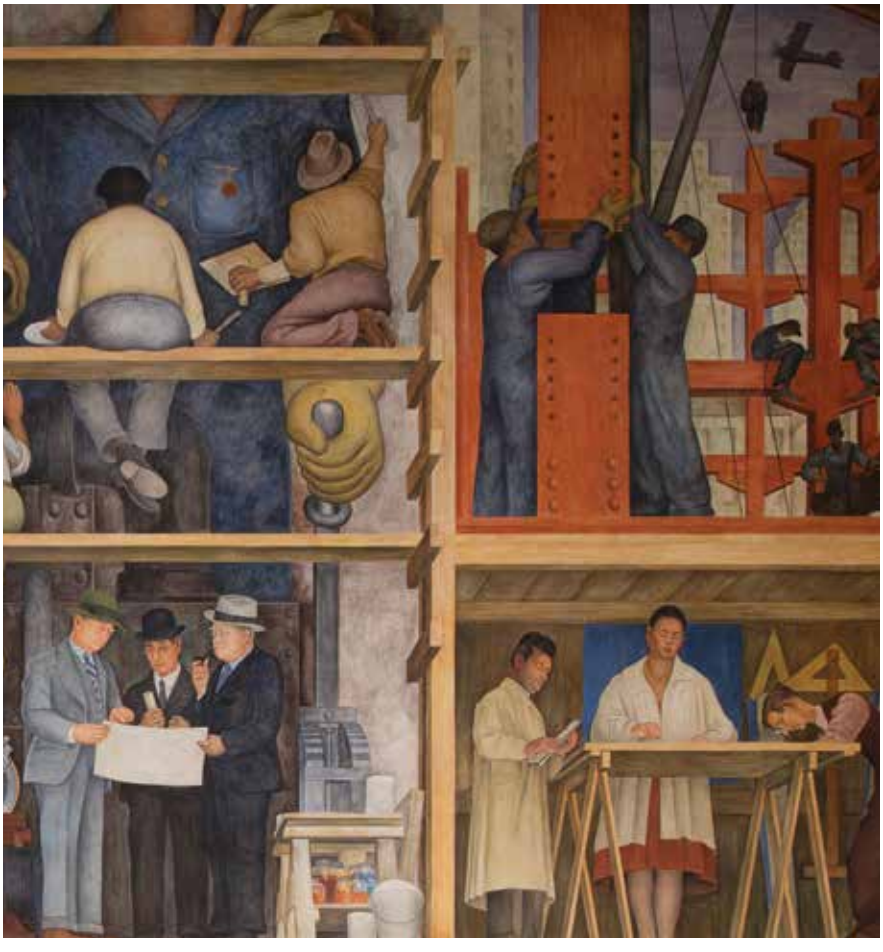
مجموعة البنك الدولي

الطبيعة

المتغيرة للعمل

تقرير عن التنمية في العالم 2019

الطبيعة المتغيرة للعمل



مجموعة البنك الدولي

2019 © حقوق الطبع محفوظة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي،
1818 H Street NW, Washington, DC 20433،
هاتف: 1000-473-202، موقع الإنترنت: www.worldbank.org

بعض الحقوق محفوظة

18 19 20 21 4 3 2 1

هذه المطبوعة هي نتاج عمل خبراء مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تشكِّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة فيه. ولا تعني الحدود والألوان والمُسمّيات والمعلومات الأخرى المُبيّنة في أي خريطة في هذا العمل أي حُكمٍ من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذه الوثيقة ما يشكل أو يعتبر قيداً على الامتيازات أو الحصانات التي يتمتع بها البنك الدولي أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظ على نحو محدد وصريح.

الحقوق والإذن بالطبع والنشر

هذه المطبوعة متاحة بموجب نسب المشاع الإبداعي IGO 3.0 ترخيص (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. وبموجب هذا الترخيص يحق لك نسخ هذا العمل أو توزيعه أو نقله أو اقتباسه، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

عزو العمل إلى المؤلف—يرجى الالتزام بالصيغة التالية عند الاستشهاد بهذا العمل: البنك الدولي. 2019. *تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. الترخيص: نسب المشاع الإبداعي CC BY 3.0 IGO

الترجمات—إذا قمت بترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع عزو العمل إلى المؤلف.

الاقتباسات—إذا قمت بالاقتباس من هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع عزو العمل لصاحبه: *هذا اقتباس من عمل أصلي للبنك الدولي. ووجهات النظر والآراء المُعبَّر عنها في التعديل تقع مسؤوليتها على عاتق كاتب التعديل وحده، وهي غير معتمدة من البنك الدولي.*

المحتوى المملوك للغير—البنك الدولي لا يمتلك بالضرورة جميع مكونات المحتوى الوارد في هذا التقرير. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام أي مُكوِّن منفرد مملوك للغير أو جزء منه وارد في هذا العمل بحقوق الغير. وتقع مخاطر أي دعاوى قد تنشأ عن مثل هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا أردت أن تعيد استخدام مُكوِّن من هذا العمل، فإنك تتحمل المسؤولية عن تحديد ما إذا كان الأمر يقتضي الحصول على ترخيص لإعادة الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق الملكية. ومن الأمثلة على المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأذون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

ISSN, ISBN, e-ISBN, و DOI:

الغلاف الورقي
ISSN: 0163-5085
ISBN: 978-1-4648-1328-3
e-ISBN: 978-1-4648-1356-6
DOI: 10.1596/978-1-4648-1328-3

الغلاف المقوى
ISSN: 0163-5085
ISBN: 978-1-4648-1342-9
DOI: 10.1596/978-1-4648-1342-9

صورة الغلاف. دييجو ريفيرا، *إنتاج لوحة فريسكو (جص) يُظهر المبنى في مدينة ما*، 1931، فريسكو، 271 بوصة في 357 بوصة، هدية من وليام جريسله. حقوق اللوحة © معهد سان فرانسيسكو للفنون. مستخدمة بإذن؛ وتتطلب إعادة استخدامها الحصول على إذن آخر.

تصميم الغلاف: ويت كريتيف، فانكوفر، كولومبيا البريطانية، كندا.

التصميم الداخلي: ديبرا نيلور، شركة نيلور للتصميم، واشنطن العاصمة.

المحتويات

مقدمة ..... vii.

عرض عام 1

تغيرات في طبيعة العمل 5

ما الذي بوسع الحكومات فعله؟ 9

تنظيم هذه الدراسة 11

1. الطبيعة المتغيرة للعمل 17

التكنولوجيا تخلق الوظائف 20

كيف يتغير العمل 23

نموذج بسيط للعمل المتغير 28

2. الطبيعة المتغيرة للشركات 35

الشركات العملاقة 37

أسواق تنافسية 41

تجنب دفع الضرائب 42

3. بناء رأس المال البشري 49

لماذا يتعين على الحكومات المشاركة 52

لماذا يساعد القياس 53

مشروع رأس المال البشري 55

4. التعلم مدى الحياة 69

التعلم في الطفولة المبكرة 73

التعليم الجامعي 77

تعلم الكبار خارج مكان العمل 81

5. العوائد من العمل 91

القطاع غير الرسمي 94

النساء العاملات 96

العمل في الزراعة 99

6. تعزيز الحماية الاجتماعية 105

المساعدات الاجتماعية 107

التأمينات الاجتماعية 113

تنظيم سوق العمل 115

7. أفكار للاحتواء الاجتماعي 123

"اتفاق جديد" عالمي 125

إنشاء عقد اجتماعي جديد 127

تمويل الاحتواء الاجتماعي 130

مقدمة

حينما يأخذ الاقتصاد العالمي في النمو ويصبح معدل الفقر في أدنى مستوياته في التاريخ المسجل، يسهل الشعور بالرضا وإغفال التحديات التي تلوح في الأفق. وأحد أكثر هذه التحديات أهمية هو مستقبل العمل، وهو موضوع *تقرير عن التنمية في العالم 2019*.

كانت عبارة "الآلات قادمة لأخذ وظائفنا" تمثل مبعث القلق لمئات السنين — على الأقل منذ تصنيع النسيج في أوائل القرن الثامن عشر، والذي رفع الإنتاجية وأيضًا المخاوف من أن يتم طرد آلاف العمال في الشوارع. لقد تسبب الابتكار والتقدم التكنولوجي في حدوث اضطراب، لكنهما حققا مستويات من الرخاء أكثر مما تسببا فيه من تدمير. لكننا اليوم نشهد موجة جديدة من عدم اليقين، حيث تستمر وتيرة الابتكارات في التسارع وتؤثر التكنولوجيا على كل جزء من حياتنا.

إننا نعلم أن الإنسان الآلي (الروبوت) يتولى آلاف المهام الروتينية وسيقضي على العديد من الوظائف ذات المهارات المتدنية في البلدان المتقدمة والنامية. لكن في الوقت نفسه، فإن التكنولوجيا تخلق فرصا، وتمهد الطريق بذلك لظهور وظائف جديدة أو معدلة، وزيادة الإنتاجية، وتحسين الخدمات العامة. وحين ندرس نطاق التحدي للتحضير لمستقبل العمل، فمن المهم أن نفهم أن العديد من الأطفال الذين يدرسون في المرحلة الابتدائية سيعملون حين يكبرون في وظائف غير موجودة حاليا.

ولهذا السبب يؤكد هذا التقرير على صدارة رأس المال البشري في مواجهة تحدٍ يقاوم، بحكم تعريفه، الحلول البسيطة الوصفية. فالعديد من وظائف اليوم، والكثير غيرها في المستقبل القريب، سيتطلب مهارات معينة — هي مزيج من المعرفة التقنية، وحل المشكلات، والتفكير النقدي، بالإضافة إلى المهارات الشخصية، مثل المثابرة والتعاون والتعاطف. إن الزمن الذي يبقى المرء فيه في وظيفة واحدة، أو مع شركة واحدة، لعشرات السنين، في سبيله للاندثار. وفي اقتصاد الوظائف غير الدائمة، من المرجح أن يشغل العاملون العديد من الوظائف المؤقتة على مدار حياتهم المهنية، مما يعني أنهم يجب أن يبقوا متعلمين مدى الحياة.

ستستمر وتيرة الابتكار في التسارع، لكن البلدان النامية ستحتاج إلى اتخاذ إجراءات سريعة لضمان قدرتها على أن تنافس في اقتصاد المستقبل. سيكون عليها أن تستثمر في شعوبها بشعور بالغ من الإلحاح والعجلة، لا سيما في مجالي الصحة والتعليم، اللذين يشكلان لبنتين أساسيتين في بناء رأس المال البشري من أجل تسخير فوائد التكنولوجيا والحد من أسوأ عيوبها. بيد أنه في الوقت الحالي لا يقوم الكثير من البلدان بضخ هذه الاستثمارات الحيوية.

ويهدف "مشروع رأس المال البشري" الخاص بنا إلى إصلاح ذلك الوضع. وتكشف هذه الدراسة النقاب عن مؤشر رأس المال البشري الجديد الذي يقيس تبعات إهمال الاستثمار في رأس المال البشري من حيث الإنتاجية المفقودة للجيل القادم من العاملين. إذ يشير تحليلنا إلى أنه في البلدان التي تضخ أقل قدر من الاستثمارات في رأس المال البشري في الوقت الراهن، لن تحقق قوة العمل في المستقبل سوى من ثُلث إلى نصف الإنتاجية التي كان يمكن تحقيقها لو كانت تتمتع بصحة كاملة وتلقت تعليمًا عالي الجودة.

يتطلب التكيف مع الطبيعة المتغيرة للعمل إعادة التفكير في العقد الاجتماعي. فنحن بحاجة إلى طرق جديدة للاستثمار في البشر وحمايتهم، بغض النظر عن وضعهم الوظيفي. ومع ذلك، فإن أربعة أشخاص من كل خمسة في البلدان النامية لم يعرفوا قط ما يعنيه العيش في ظل حماية اجتماعية. ومع وجود ملياري شخص يعملون بالفعل في القطاع غير الرسمي — بدون حماية توفرها وظيفة مستقرة ذات أجر أو شبكات أمان اجتماعي أو فوائد التعليم - فإن أنماط العمل الجديدة تضيف إلى المعضلة التي سبقت أحدث الابتكارات.

ويستحث هذا التقرير الحكومات كي تولي مواطنيها اهتماما أفضل ويدعو إلى توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الشاملة المضمونة. ويمكن لذلك أن يتحقق بتطبيق الإصلاحات الصحيحة، كإنهاء إعانات الدعم غير المفيدة، وتحسين اللوائح المنظمة لسوق العمل، وعلى الصعيد العالمي، إصلاح السياسات الضريبية. إن الاستثمار في رأس المال البشري ليس من شواغل وزراء الصحة والتعليم فحسب، بل يجب أن يمثل أيضا أولوية قصوى لزعماء البلدان ووزراء المالية. وسيضع مشروع رأس المال البشري الأدلة بشكل واضح مباشر أمام صانعي القرار، وسيتعذر تجاهلها مع وجود المؤشر.

ويعد *تقرير عن التنمية في العالم 2019* تقريرا فريدا من نوعه في شفافيته. فللمرة الأولى منذ أن بدأ البنك الدولي في إصدار هذا التقرير عام 1978، قمنا بإتاحة مسودة مُحدثة للجمهور عبر الإنترنت كل أسبوع طوال عملية إعداده. ولأكثر من سبعة أشهر، استفاد التقرير من آلاف الملاحظات والأفكار التي قدمها عدد كبير من ممارسي التنمية والمسؤولين الحكوميين والعلماء والقراء من جميع أنحاء العالم. آمل أن يكون العديد منكم قد قرأ التقرير بالفعل. فقد تم تنزيله أكثر من 400 ألف مرة (والعدّ مستمر)، ويسرني أن أقدمه لكم في شكله النهائي.



جيم يونغ كيم
رئيس
مجموعة البنك الدولي

عرض عام



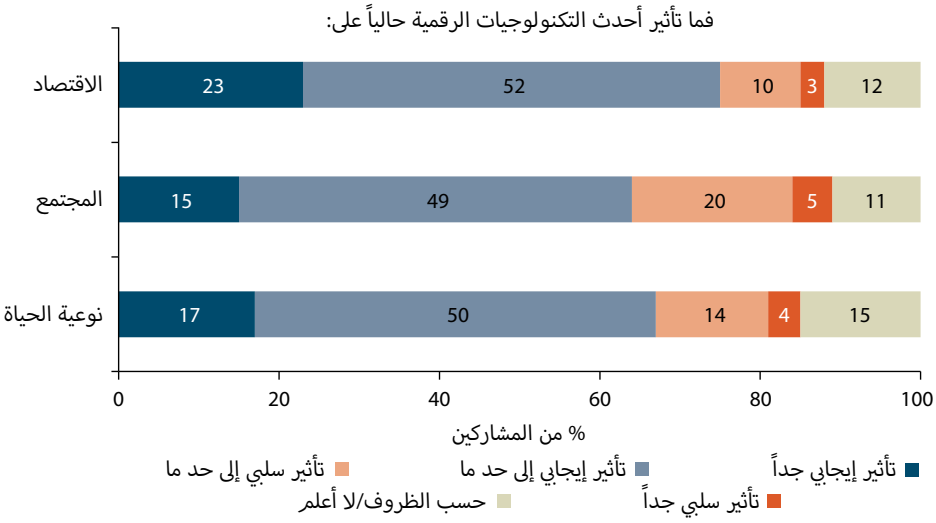
لم يمر زمن قط دون أن تشعر فيه البشرية بالخوف من الوجهة التي ستقودها إليها موهبة الابتكار. ففي القرن التاسع عشر، كان كارل ماركس يشعر بالقلق من أن "الآلات لا تعمل فقط كمنافس متفوق على العامل، بل توشك دائماً على جعله غير ضروري. إنها أقوى سلاح لقمع الإضرابات".[1] وحذر جون مينارد كينز في عام 1930 من انتشار البطالة على نطاق واسع بسبب التكنولوجيا.[2] رغم ذلك، فإن الابتكار قد أدى إلى تغيير مستويات المعيشة، إذ ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الميلاد وانتشرت الرعاية الصحية الأساسية والتعليم على نطاق واسع وزاد دخل معظم الناس.

ويعتقد ثلاثة أرباع مواطني الاتحاد الأوروبي، القوة العظمى من حيث نمط الحياة في العالم، أن العمل يستفيد من التكنولوجيا، وذلك وفقًا لمسح أجرته مؤخراً مؤسسة يوروباروميتر Eurobarometer. وقال الثلثان إن التكنولوجيا ستفيد المجتمع وتحسّن نوعية حياتهم أكثر من ذلك (الشكل ع-1).

على الرغم من هذا التفاؤل، لا تزال المخاوف بشأن المستقبل قائمة. فالناس الذين يعيشون في البلدان المتقدمة يشعرون بالقلق من التأثير الكاسح للتكنولوجيا على التوظيف، ويرون أن تنامي التفاوتات، بالإضافة إلى ظهور اقتصاد الوظائف المؤقتة (حيث تتعاقد المؤسسات مع أفراد مستقلين للقيام بأعمال قصيرة الأجل)، يشجع على التسابق نحو تدني أوضاع العمل.

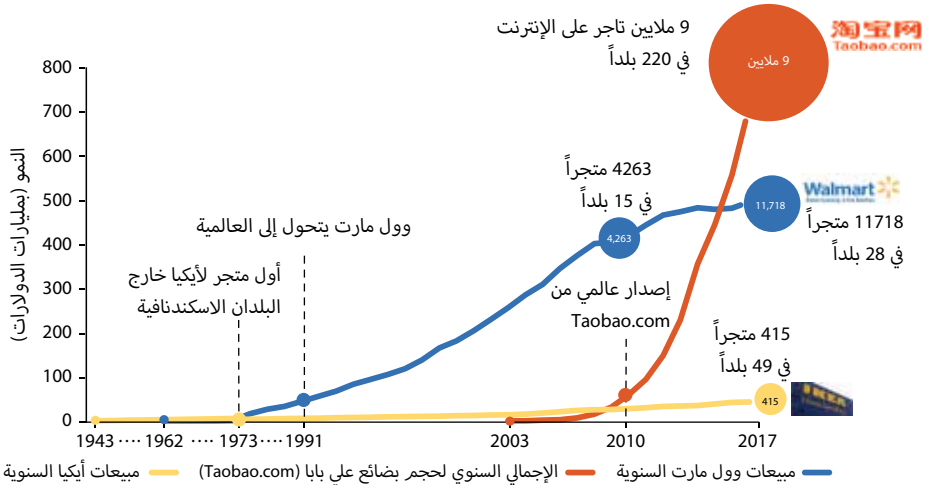
هذا السيناريو المثير للقلق، رغم ذلك، لا يقوم على أساس بشكل عام. صحيح أنه في بعض البلدان المتقدمة والبلدان المتوسطة الدخل تختفي وظائف في قطاع التصنيع بسبب الأتمتة. والعمال الذين يقومون بمهام "التدوين" الروتينية هم الأكثر عُرضة للاستبدال. لكن التكنولوجيا تتيح فرصاً لخلق وظائف جديدة وزيادة الإنتاجية وتقديم خدمات عامة تتسم بالفاعلية. فمن خلال الابتكار، تولّد التكنولوجيا قطاعات جديدة ومهام جديدة.

الشكل ع-1 يعتقد المشاركون في الاستقصاء أن التكنولوجيا تعمل على تحسين الاقتصاد والمجتمع ونوعية الحياة في أوروبا



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى البارومتر الأوروبي الخاص 460، "مواقف تجاه أثر الرقمنة والأتمتة على الحياة اليومية"، السؤال 1، المفوضية الأوروبية، 2017.

الشكل ع-2 التطورات التكنولوجية الحديثة تسرّع نمو الشركات



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى تقارير وول مارت السنوية؛ Statista.com; IKEA.com; NetEase.com.

إن بعض ملامح الموجة الحالية للتقدم التكنولوجي جديرة بالملاحظة. فالتقنيات الرقمية للشركات تسمح بالتوسع أو الانكماش سريعًا، مما يؤدي إلى طمس حدود الشركات وتحفيز أنماط الإنتاج التقليدية. وتتطور نماذج أعمال جديدة - كشركات المنصات الرقمية - من شركات ناشئة محلية إلى شركات عملاقة عالمية، وفي كثير من الأحيان بعدد قليل من الموظفين أو الأصول المادية (الشكل ع-2). ويطرح هذا التنظيم الصناعي الجديد تساؤلات حول السياسات في مجالات الخصوصية والمنافسة والضرائب. فقدرة الحكومات على زيادة الإيرادات تتقلص بالطبيعة الافتراضية للأصول الإنتاجية.

ويتيح صعود أسواق المنصات وصول تأثيرات التكنولوجيا إلى عدد أكبر من الناس بسرعة أكبر من أي وقت مضى. فلم يعد الأفراد والشركات بحاجة إلا إلى الاتصال بالمنصات الإلكترونية عبر الإنترنت عريض النطاق للاتجار في السلع والخدمات. هذا "الحجم بدون كتلة" يخلق فرصا اقتصادية لملايين الناس الذين لا يعيشون في البلدان الصناعية أو حتى المناطق الصناعية.[3] ويصل الطلب المتغير على المهارات إلى هؤلاء الأشخاص أنفسهم. فالأتمتة ترفع الإثابة على المهارات المعرفية العالية الترتيب في البلدان المتقدمة والأسواق الناشئة.

إن الاستثمار في رأس المال البشري هو الأولوية لتحقيق الاستفادة القصوى من هذه الفرصة الاقتصادية المتطورة. وتتزايد أهمية ثلاثة أنواع من المهارات في أسواق العمل، وهي: المهارات المعرفية المتقدمة، مثل حل المشكلات المعقدة، والمهارات الاجتماعية السلوكية، مثل العمل الجماعي، ومجموعات المهارات التي تنبئ بالقدرة على التكيف، مثل الاستدلال والكفاءة الذاتية. ويتطلب بناء هذه المهارات أسساً قوية لرأس المال البشري والتعلم مدى الحياة.

وهكذا أصبحت أسس رأس المال البشري، التي نشأت في مرحلة الطفولة المبكرة، أكثر أهمية. ومع ذلك، فإن الحكومات في البلدان النامية لا تعطي الأولوية لتنمية الطفولة المبكرة، كما أن نتائج رأس المال البشري للتعليم الأساسي هي دون المستوى الأمثل. ويُبرز مؤشر رأس المال البشري الجديد

الصادر عن البنك الدولي، والذي تم عرضه في هذه الدراسة لأول مرة، الصلة بين الاستثمار في الصحة والتعليم وبين إنتاجية العاملين في المستقبل. على سبيل المثال، فإن الارتفاع من المئين 25 إلى المئين 75 على المؤشر يحقق نمواً سنوياً إضافيًا بنسبة 1.4% على مدار 50 عامًا.

إن إيجاد فرص عمل رسمية هو السياسة الأفضل وتتماشى مع أجندة العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية، وذلك للاستفادة من فوائد التغير التكنولوجي. وفي العديد من البلدان النامية، يبقى معظم العمال في وظائف منخفضة الإنتاجية، وغالباً ما يكون ذلك في القطاع غير الرسمي الذي لا يُتاح له سوى القليل من التكنولوجيا. إن الافتقار إلى الوظائف الجيدة في القطاع الخاص يترك الشباب الموهوبين وهم لا يملكون سوى القليل من المسارات نحو العمل بأجر. ويشكل خريجو الجامعات ذوو المهارات العالية حالياً نحو 30% من مجموع العاطلين عن العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويتيح توفير فرص تعلم أفضل للبالغين الذين تركوا الدراسة أن يعيدوا تشكيل مهاراتهم وفقاً لمتطلبات سوق العمل المتغيرة.

وهناك حاجة أيضا للاستثمار في البنية التحتية. والأكثر وضوحا في ذلك الاستثمارات في الوصول الميسّر التكلفة إلى الإنترنت لمواطني البلدان النامية الذين لا يزالون غير متصلين بالإنترنت. وعلى القدر نفسه من الأهمية، زيادة الاستثمارات في الطرق والموانئ والبنية التحتية البلدية التي يعتمد عليها كل من الشركات والحكومات والأفراد لاستغلال التقنيات في تحقيق أقصى إمكاناتهم.

ويتطلب التكيف مع الموجة التالية من الوظائف حماية اجتماعية. فثمانية من كل 10 أشخاص في البلدان النامية لا يتلقون أي مساعدة اجتماعية، و6 أشخاص من كل 10 أشخاص يعملون في القطاع غير الرسمي بدون تأمين.

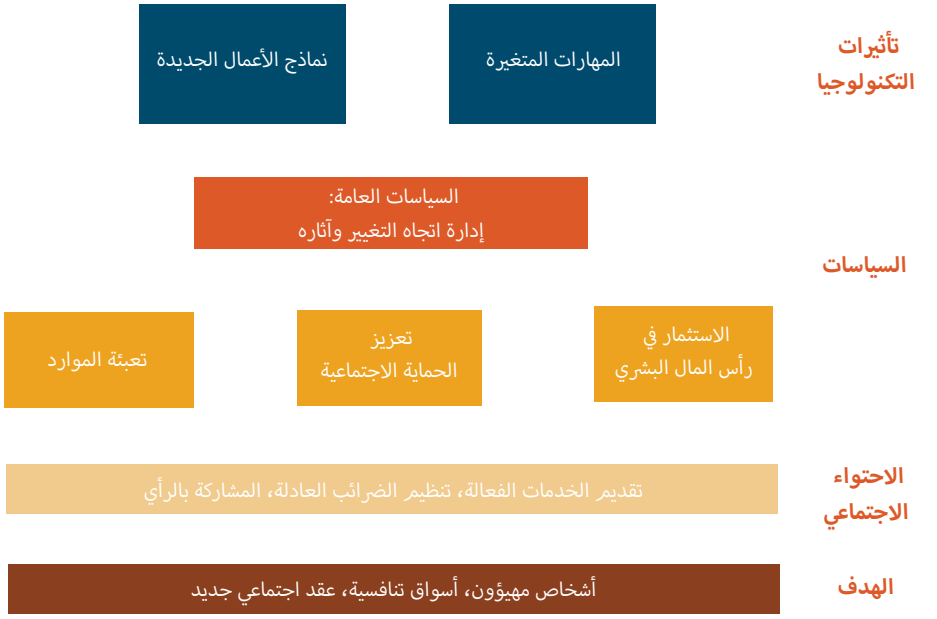
وحتى في البلدان المتقدمة، فإن نموذج التأمين المرتكز على الاشتراك من المرتبات يواجه تحديات متنامية بسبب ترتيبات العمل خارج عقود العمل العادية. فما هي الطرق الجديدة لحماية الناس؟ يعد الحد الأدنى المجتمعي الذي يوفر المساندة المستقلة عن الوظيفة هو أحد الخيارات. ويمكن لهذا النموذج، الذي يشمل التأمين الاجتماعي الإلزامي والطوعي، أن يصل إلى عدد أكبر من الناس.

ويمكن تعزيز الحماية الاجتماعية من خلال توسيع التغطية الشاملة التي تعطي الأولوية للأفراد الأكثر احتياجًا في المجتمع. ويعتبر وضع العاملين الصحيين المجتمعيين على كشوف مرتبات الحكومة خطوة في الاتجاه الصحيح. ومن الاحتمالات الأخرى تعميم الدخل الأساسي، لكنه غير مختبَر ومُقيَّد في الموازنة بالبلدان النامية. ومن شأن تعزيز برامج المساعدة الاجتماعية وأنظمة التأمين أن يحدّ من عبء إدارة المخاطر المُلقى على كاهل تنظيم العمل. فحين يتلقى الناس حمايةً أفضل من خلال هذه البرامج، يمكن جعل تنظيم العمل، عند الضرورة، أكثر توازنا لتسهيل التنقل بين الوظائف.

وكي تستفيد المجتمعات من الإمكانات التي توفرها التكنولوجيا، فإنها بحاجة إلى عقد اجتماعي جديد يركز على ضخ مزيد من الاستثمارات في رأس المال البشري ويعمّم الحماية الاجتماعية تدريجيا (الشكل ع-3). رغم ذلك، يتطلب الاحتواء الاجتماعي مساحة في الموازنة، ويفتقر العديد من البلدان النامية إلى التمويل بسبب عدم كفاية القاعدة الضريبية، والقطاع غير الرسمي الضخم، والإدارة غير الفعالة.

ومع ذلك، هناك مجال واسع للتحسين، من خلال، على سبيل المثال، تحسين تحصيل الضرائب العقارية في بلديات المدن أو فرض ضرائب على السكر أو التبغ. والأخيرة سيكون لها فوائد صحية مباشرة

الشكل ع-3 الاستجابة لطبيعة العمل المتغيرة



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

كذلك. إن فرض الضرائب غير المباشرة، وإصلاح إعانات الدعم، والحد من تجنب دفع الضرائب من جانب الشركات العالمية، وخاصة شركات المنصات الجديدة، هي مصادر أخرى ممكنة للتمويل. في الواقع، يوفر الهيكل التقليدي للنظام الضريبي العالمي فرصًا للشركات متعددة الجنسيات للانخراط في تآكل القاعدة وتحويل الأرباح - أي أن بعض الشركات تخصص أرباحًا أكبر للشركات التابعة لها القائمة في البلدان منخفضة الضرائب أو التي لا تفرض أي ضرائب وذلك بغض النظر عن ضعف النشاط التجاري الذي قامت به الأخيرة. وتشير بعض التقديرات إلى أن 50% من إجمالي الدخل الأجنبي للشركات متعددة الجنسيات يُسجل في الولايات القضائية التي يقل معدل الضرائب فعليا فيها عن 5%.[4]

البلدان النامية تمضي وسط تحول تكنولوجي يغيّر من طبيعة العمل. ومهما كان ما يحمله المستقبل، فإن الاستثمار في رأس المال البشري هو سياسة لا ندم فيها من شأنها إعداد الناس لمواجهة التحديات المقبلة.

تغيرات في طبيعة العمل

سيطر العديد من الحقائق النمطية على النقاش الدائر حول الطبيعة المتغيرة للعمل. ومع ذلك، فإن البعض منها فقط يتسم بالدقة في سياق البلدان النامية.

أولاً، تعمل التكنولوجيا على طمس حدود الشركة، كما هو واضح في صعود أسواق المنصات. وباستخدام التقنيات الرقمية، يقوم رواد الأعمال بإنشاء شركات عالمية قائمة على أساس المنصات تختلف عن عملية الإنتاج التقليدية التي يجري فيها تقديم المدخلات في طرف وتسليم المخرجات

على الطرف الآخر. وغالبًا ما تولِّد شركات المنصات قيمة من خلال خلق أثر ما للشبكة يربط بين العملاء والمنتجين ومقدمي الخدمات، مع تسهيل التفاعلات في نموذج متعدد الجوانب.

ومقارنةً بالشركات التقليدية، فإن المنصات الرقمية تتوسع سريعا وبتكلفة أقل. فقد انتظرت أيكيا، الشركة السويدية التي تأسست عام 1943، ما يقرب من 30 عامًا قبل أن تبدأ في التوسع داخل أوروبا. وبعد أكثر من سبعة عقود، بلغت إيرادات المبيعات السنوية العالمية 42 مليار دولار. لكن باستخدام التكنولوجيا الرقمية، تمكنت شركة علي بابا الصينية من الوصول إلى مليون مستخدم خلال عامين وتراكم أكثر من 9 ملايين تاجر عبر الإنترنت وتحقيق مبيعات سنوية تبلغ 700 مليار دولار خلال 15 عامًا. وفي الوقت نفسه، تشهد الشركات القائمة على المنصات زيادةً في كل بلد، مثل فليبكارت في الهند وجوميا في نيجيريا. لكن على الصعيد العالمي، تثير الأسواق الافتراضية المتكاملة تحديات جديدة للسياسات في مجالات الخصوصية والمنافسة والضرائب.

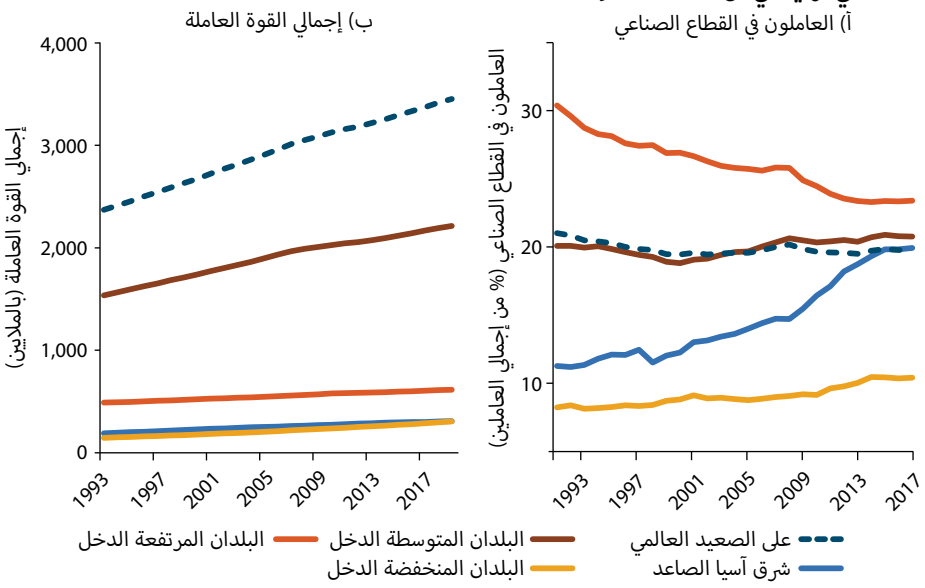
ثانياً، تعيد التكنولوجيا تشكيل المهارات اللازمة للعمل. فالطلب على المهارات الأقل تقدمًا التي يمكن استبدالها بالتكنولوجيا آخذ في الانخفاض. وفي الوقت نفسه، يرتفع الطلب على المهارات المعرفية المتقدمة والمهارات الاجتماعية السلوكية ومجموعات المهارات المرتبطة بزيادة القدرة على التكيف. وهذا واضح بالفعل في البلدان المتقدمة، وبدأ هذا النمط يظهر في بعض البلدان النامية كذلك. ففي بوليفيا، ازدادت نسبة التوظيف في المهن ذات المهارات العالية بنسبة 8 نقاط مئوية بين عامي 2000 و2014. وفي إثيوبيا، كانت هذه الزيادة 13 نقطة مئوية. وتظهر هذه التغييرات ليس فقط من خلال الوظائف الجديدة التي تحل محل الوظائف القديمة، ولكن أيضًا من خلال الملامح المتغيرة لمهارات الوظائف القائمة.

ثالثًا، فكرة أن أجهزة الإنسان الآلي (الروبوتات) تستبدل العمال تثير الاستياء والإحباط. ومع ذلك، فإن تهديد التكنولوجيا للوظائف هو أمر مبالغ فيه - وقد علمنا التاريخ هذا الدرس مرارًا وتكرارًا. والبيانات المتعلقة بالوظائف في قطاع الصناعة على الصعيد العالمي لا تدعم هذه المخاوف. لقد تخلت البلدان المتقدمة عن الوظائف الصناعية، لكن صعود القطاع الصناعي في شرق آسيا قدّم ما يفوق تعويض هذه الخسارة (الشكل ع-4).

إن الانخفاض في العمالة الصناعية في العديد من البلدان المرتفعة الدخل على مدى العقدين الماضيين هو اتجاه خضع للكثير من الدراسات. وتعد البرتغال وسنغافورة وإسبانيا من البلدان التي انخفضت فيها نسبة العمالة الصناعية بنسبة 10% أو أكثر منذ عام 1991. ويعكس هذا التغيير تحولًا في التوظيف من التصنيع إلى الخدمات. وعلى النقيض من ذلك، ظلت نسبة العمالة الصناعية، وخاصة الصناعات التحويلية، مستقرة في بقية أنحاء العالم. ففي البلدان المنخفضة الدخل، كانت نسبة القوى العاملة الإجمالية في الصناعة بين عامي 1991 و2017 ثابتة عند نحو 10%. وكان الوضع مستقرا في الشريحة العليا للبلدان المتوسطة الدخل أيضا عند حوالي 23%. وشهدت الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل زيادة في نسبة القوى العاملة في القطاع الصناعي خلال الفترة نفسها، من 16% عام 1991 إلى 19% عام 2017. وقد تنشأ هذه الزيادة عن تفاعل التجارة المفتوحة وارتفاع الدخول، مما يزيد الطلب على السلع والخدمات والتكنولوجيا.

في بعض البلدان النامية، فإن نسبة العمالة الصناعية آخذة في الارتفاع بشكل عام. فعلى سبيل المثال، ارتفعت في فييتنام من 9% عام 1991 إلى 25% عام 2017. وفي جمهورية لاو الديمقراطية

الشكل ع-4 الوظائف الصناعية آخذة في الانخفاض في الغرب والازدياد في الشرق، لكن إجمالي القوة العاملة في ازدياد في كل أنحاء العالم



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مؤشرات التنمية في العالم للبنك الدولي (قاعدة البيانات).

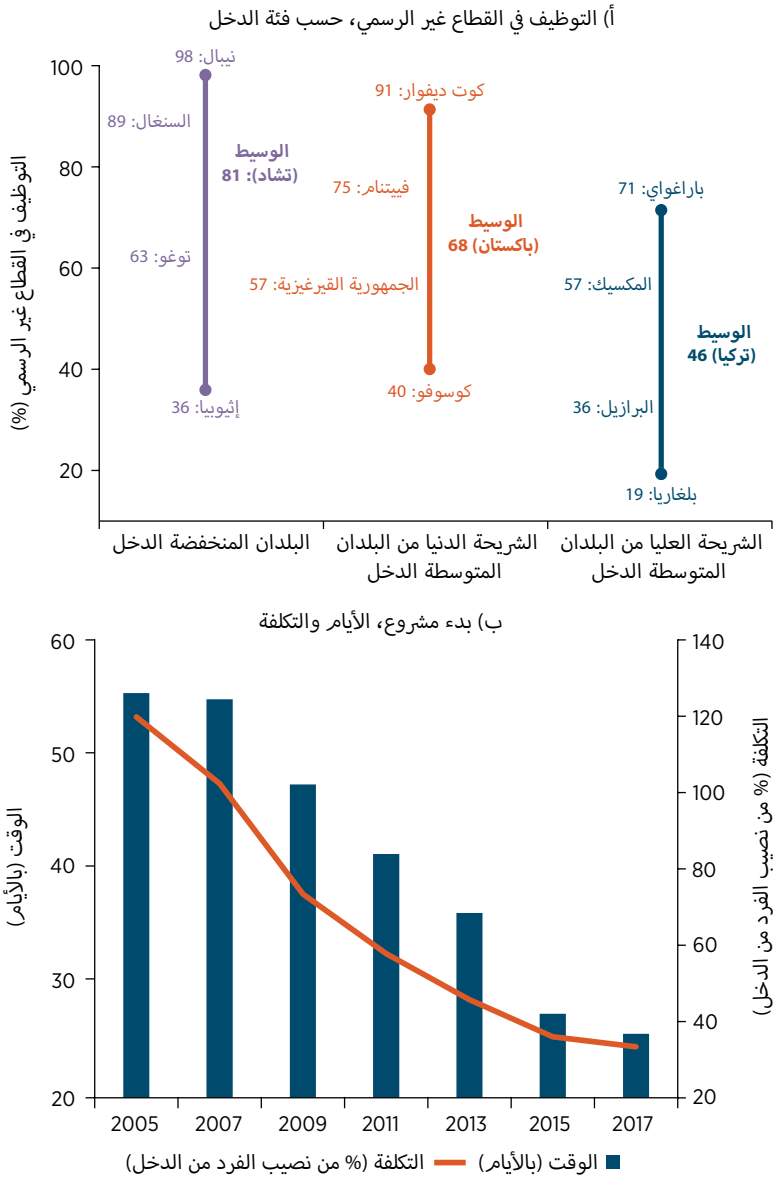
ملاحظة: "يشمل "شرق آسيا الصاعد" كمبوديا وإندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ومنغوليا وميانمار والفلبين وتايلند وفييتنام.

الشعبية، ارتفعت نسبة العمالة الصناعية من 3% إلى 10% خلال الفترة نفسها. وقامت هذه البلدان بتحديث رأس مالها البشري، حيث جلبت العمال الشباب ذوي المهارات العالية إلى سوق العمل، الذين يقومون، إلى جانب التكنولوجيا الجديدة، بتحديث إنتاج الصناعات التحويلية. ونتيجة لذلك، لا تزال العمالة الصناعية في شرق آسيا آخذة في الارتفاع، في حين أنها مستقرة في البلدان النامية الأخرى.

هناك قوتان تعملان على زيادة الطلب على المنتجات الصناعية وبالتالي الطلب على العمالة في القطاع الصناعي. فمن ناحية، يؤدي انخفاض تكاليف الاتصال بالإنترنت إلى زيادة الصادرات كثيفة رأس المال من البلدان المتقدمة وزيادة الصادرات كثيفة العمالة من بلدان الأسواق الناشئة. ومن ناحية أخرى، فإن ارتفاع الدخل يزيد من استهلاك المنتجات الحالية والطلب على المنتجات الجديدة.

رابعاً، مازال عدد كبير من العمال في العديد من البلدان النامية يشغلون وظائف منخفضة الإنتاجية، وغالباً ما يكون ذلك في شركات القطاع غير الرسمي التي يكون وصولها إلى التكنولوجيا ضعيفاً. وظل القطاع غير الرسمي ضخما خلال العقدين الماضيين على الرغم مما طرأ من تحسينات على بيئة تنظيم الأعمال (الشكل ع-5). وبالفعل، فإن نسبة العمال في القطاع غير الرسمي تصل إلى 90% في بعض بلدان الأسواق الناشئة. وعموما، فإن حوالي ثلثي القوة العاملة في هذه البلدان في القطاع غير الرسمي. وبقي القطاع غير الرسمي مستقرا بشكل ملحوظ على الرغم من النمو الاقتصادي أو الطبيعة المتغيرة للعمل. ففي بيرو، على سبيل المثال، وعلى الرغم من كل الاهتمام الذي ركز على هذه المسألة، ظل القطاع غير الرسمي ثابتًا عند حوالي 75% على مدار الثلاثين سنة الماضية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، ظلت نسبة التوظيف في النشاط الاقتصادي غير الرسمي، في المتوسط،

الشكل ع-5 يستمر الاقتصاد غير الرسمي في معظم البلدان النامية على الرغم من التحسينات في البيئة التنظيمية



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، باستخدام بيانات استقصاءات الأسر المعيشية والأيدي العاملة من مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل للبنك الدولي (الجزء أ)؛ Djankov et al. (2002)؛ مؤشرات ممارسة الأعمال التجارية للبنك الدولي (الجزء ب).

ملاحظة: يمثل الجزء أ أحدث التقديرات المتوفرة لنسب التوظيف في القطاع غير الرسمي في البلدان النامية. في العينة، يتم تحديد الشخص باعتباره عاملاً في القطاع غير الرسمي إذا لم يكن هذا الشخص يعمل بموجب عقد عمل ويتمتع بضمان اجتماعي وتأمين صحي ولم يكن عضواً في نقابة عمالية. تتألف العينة في الجزء أ من 68 بلدا ناميا، كلها مصنفة كبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. ويبيّن الجزء ب الزمن والتكلفة التقديريين لإنشاء شركة في 103 بلدان نامية.

حوالي 75% من إجمالي العمالة بين عامي 2000 و2016. وفي جنوب آسيا، ارتفعت النسبة من 50% في المتوسط عام 2000 إلى 60% خلال الفترة 2010 - 2016. ولا يزال التصدي للنشاط الاقتصادي غير الرسمي وغياب الحماية الاجتماعية للعمال هو الشاغل الأكثر إلحاحاً للبلدان النامية.

خامساً، تؤثر التكنولوجيا، ولا سيما وسائل التواصل الاجتماعي، على مفهوم زيادة التفاوتات في العديد من البلدان. فلطالما تطلّع الناس نحو نوعية حياة أعلى ومشاركة في النمو الاقتصادي الذي يرونه حولهم. إن زيادة الاطلاع من خلال وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من الاتصالات الرقمية على أنماط حياة وفرص غالبا ما تكون متباينة لا تعمل إلا على تنامي هذا الشعور. وحيثما ترتبط التطلعات بالفرص، فإن الأوضاع تكون مواتية للنمو الاقتصادي الشامل المستدام. ولكن إذا كان هناك عدم تكافؤ في الفرص أو عدم توافق بين الوظائف والمهارات المتاحة، فقد يؤدي الإحباط إلى الهجرة أو التشرذم الاجتماعي. إن أزمات اللاجئين في أوروبا والمهاجرين الذين دفعتهم الحرب من سوريا وأحداث الربيع العربي إنما هي مظاهر ملحوظة لهذا المفهوم.

غير أن هذا المفهوم غير مدعوم بالبيانات بشأن التفاوتات في الدخل بالبلدان النامية. وتراجعت التفاوتات في معظم بلدان الأسواق الناشئة أو ظلت دون تغيير على مدار العقد الماضي. فمن عام 2007 إلى عام 2015، شهد 37 بلدا من بين 41 من هذه البلدان انخفاضا أو عدم تغيير في التفاوتات، وذلك حسب قياس معامل جيني. وبلدان الأسواق الناشئة الأربعة التي ارتفعت فيها التفاوتات هي أرمينيا وبلغاريا والكاميرون وتركيا. أما في الاتحاد الروسي، فقد انخفض معامل جيني لعدم المساواة من 42 إلى 38 بين عامي 2007 و2015. وبين عامي 2008 و2015، هبطت نسبة الدخل لأعلى 10% من السكان (على أساس الدخل قبل الضريبة) من 52% إلى 46%. وارتفعت نسبة التوظيف في الشركات الصغيرة خلال تلك الفترة، مما أدى إلى تحسين الأجور مقارنة بالأجور في الشركات الكبيرة.

ومع ذلك، لا يوجد قدر كافٍ ينبغي الاحتفال به لمجرد أن التفاوتات في الدخل لا ترتفع، على الرغم من التصورات – بل يقل هذا القدر عند النظر إلى أن ملياري شخص على مستوى العالم يعملون في الاقتصاد غير الرسمي، حيث يفتقر الكثيرون إلى أي حماية. إن التأمينات الاجتماعية غير موجودة تقريباً في البلدان المنخفضة الدخل، وحتى في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل لا تصل إلا إلى 28% من أشد الناس فقراً.

ما الذي بوسع الحكومات فعله؟

يقترح التحليل الوارد هنا المجالات التي يمكن للحكومات أن تتحرك فيها:

- الاستثمار في رأس المال البشري، لا سيما تعليم الطفولة المبكرة، لتنمية المهارات الإدراكية والاجتماعية السلوكية عالية المستوى بالإضافة إلى المهارات الأساسية.
- تعزيز الحماية الاجتماعية، من شأن تحقيق حد أدنى اجتماعي مضمون وقوي وتعزيز التأمينات الاجتماعية، واستكمال ذلك بإصلاحات في قواعد سوق العمل في بعض بلدان الأسواق الناشئة، أن يحقق هذا الهدف.
- خلق حيز بالموازنة للتمويل العام لتنمية رأس المال البشري والحماية الاجتماعية. وتعتبر الضرائب العقارية في المدن الكبرى، وضرائب الإنتاج على السكر أو التبغ، وضرائب الكربون من بين وسائل زيادة العائدات الحكومية. ومن الوسائل الأخرى القضاء على أساليب تجنب دفع الضرائب التي يستخدمها العديد من الشركات لزيادة أرباحها. ويمكن للحكومات تحسين سياستها الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية لزيادة الإيرادات دون اللجوء إلى زيادة معدل الضرائب.

إن أهم الاستثمارات التي يمكن أن يقوم بها الأفراد والشركات والحكومات في مجال تغير طبيعة العمل هي تعزيز رأس المال البشري. فهناك حاجة إلى مستوى أساسي من رأس المال البشري، مثل معرفة القراءة والكتابة والحساب، من أجل البقاء الاقتصادي. ويعني الدور المتنامي للتكنولوجيا في الحياة وأنشطة الأعمال أن جميع أنواع الوظائف (بما فيها التي تتطلب مهارات منخفضة) أصبحت تستلزم مهارات معرفية أكثر تقدمًا. ويتعزز دور رأس المال البشري أيضا بسبب تزايد الطلب على المهارات السلوكية الاجتماعية. إن الوظائف التي تعتمد على التفاعل بين الأشخاص لن يتم استبدالها بسهولة بواسطة الآلات. ومع ذلك، فإن النجاح في هذه الوظائف يتطلب أن تكون المهارات السلوكية الاجتماعية - المكتسبة في السنوات الأولى من العمر والتي تم تشكيلها خلال حياة الفرد - قوية. ويعد رأس المال البشري مهما لأنه توجد الآن علاوة أكبر على القدرة على التكيف.

إنّ الحلول متوفرة. فعلى سبيل المثال، للتحضير لطبيعة العمل المتغيرة يجب على البلدان زيادة استثماراتها في تنمية الطفولة المبكرة. هذه واحدة من أكثر الطرق فاعلية لبناء مهارات قيّمة لأسواق العمل مستقبلا. ويمكن للبلدان أيضا تعزيز رأس المال البشري من خلال ضمان أن التعليم يؤدي إلى التعلّم. ومن الممكن أيضا إجراء تعديلات هامة في المهارات لتلبية متطلبات الطبيعة المتغيرة للعمل خارج التعليم الإلزامي والوظائف الرسمية. ويمكن للبلدان، على سبيل المثال، الاستفادة من التعليم العالي وتعليم الكبار على نحو أكثر فاعلية.

وأحد أسباب عدم استثمار الحكومات في رأس المال البشري الافتقار إلى الحوافز السياسية. فالقليل فقط من البيانات مُتاح للجمهور عمّا إذا كانت أنظمة الصحة والتعليم تعمل على توليد رأس المال البشري. هذه الفجوة تعوق تصميم حلول فعالة، والسعي إلى التحسين، وقدرة المواطن على مساءلة حكومته. ويستهدف مشروع رأس المال البشري للبنك الدولي، الوارد في هذه الدراسة، معالجة أوجه القصور في الحوافز السياسية وتوفير قوة دافعة للاستثمار في رأس المال البشري.

كما ينبغي تكييف أنظمة المساعدة الاجتماعية والتأمينات مع الطبيعة المتغيرة للعمل. ويمكن أن يكون مفهوم التعميم التصاعدي مبدأ توجيهيًا في تغطية عدد أكبر من المواطنين، لا سيما في الاقتصاد غير الرسمي. وحين تترسخ الحماية الاجتماعية، يعمل التنظيم المرن للعمل على تسهيل عمليات الانتقال في العمل.

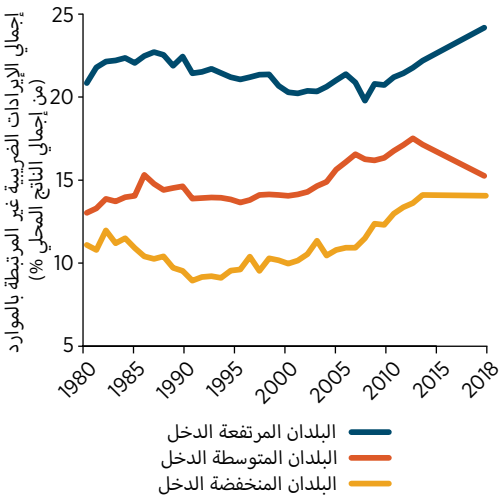
لقد تم خرق العقد الاجتماعي الحالي في معظم بلدان الأسواق الناشئة، كما أصبح متقادماً بشكل متزايد في بعض البلدان المتقدمة. ويجب أن يتضمن العقد الاجتماعي الجديد الاستثمار في رأس المال البشري لتوليد المزيد من الفرص للعاملين بغية إيجاد وظائف أفضل، وهذا من شأنه تحسين فرص العمل للمواليد الجدد أو تلاميذ المدارس.

كيف ستقوم الحكومات بجمع ما يلزم من موارد إضافية للاستثمار في رأس المال البشري وتعزيز الاحتواء الاجتماعي؟ إن نسبة الإيرادات الضريبية في البلدان المنخفضة الدخل تعادل نصفها في البلدان المرتفعة الدخل (الشكل ع-6). ومن المرجح أن تتحمّل الموازنة العامة ما بين 6% و 8% من إجمالي الناتج المحلي هي تكاليف الاستثمارات في رأس المال البشري والحماية الاجتماعية الأساسية (بما في ذلك العاملون الصحيون المجتمعيون في بعض البلدان النامية) والفرص الإنتاجية للشباب. وهذا هدف طموح. غير أن زيادة الإيرادات الضريبية ينبغي أن تسير جنباً إلى جنب مع تحسين الخدمات العامة. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإن زيادة معدلات الضرائب لن تؤدي إلا إلى مزيد من السخط العام.

ومن المحتمل أن تأتي معظم موارد المالية العامة المطلوبة من خلال تحسين قدرات الإدارة الضريبية وإجراء تغييرات في السياسات، خاصة على ضرائب القيمة المضافة وعن طريق توسيع

القاعدة الضريبية. ويمكن لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء أن تجمع إيرادات إضافية تمثل ما بين 3% و5% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط وذلك من خلال إصلاحات تحسّن كفاءة النظم الضريبية الحالية.[5] ويمكن أن يؤدي إلغاء الإعفاءات الضريبية والتقارب باتجاه معدل موحد للضريبة في ضريبة القيمة المضافة إلى زيادة الإيرادات. وفي كوستاريكا وأوروجواي، يمكن أن تتجاوز هذه الإيرادات 3% من إجمالي الناتج المحلي.

الشكل ع-6 الإيرادات الضريبية أقل في البلدان النامية



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مجموعة بيانات الإيرادات الحكومية للمعهد العالمي للبحوث الاقتصادية الإنمائية التابع لجامعة الأمم المتحدة، 2017؛ بيانات البنك الدولي.

ويمكن للضرائب والوفورات الأخرى أن تسهم أيضا في تمويل رأس المال البشري، إذ اعتمدت المملكة العربية السعودية ضرائب إنتاج عام 2017: 50% على المشروبات الغازية و100% على مشروبات الطاقة والتبغ ومنتجات التبغ. وتشير التقديرات إلى أن سياسات تسعير الكربون ذات الكفاءة الوطنية ستجمع أكثر من 6% من إجمالي الناتج المحلي في الصين وإيران وروسيا والسعودية.[6] وقد تؤدي الضرائب على الممتلكات غير المنقولة إلى زيادة بنسبة 3% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المتوسطة الدخل و1% في البلدان الفقيرة.[7]

يجب التعامل أيضا مع خطط الشركات والأفراد القديمة لتجنب دفع الضرائب والتهرب منها. وتدير أربع شركات من بين خمس شركات على قائمة فورتشن لأكبر 500 شركة Fortune 500 شركة تابعة واحدة أو أكثر في بلدان يُعدّ على نطاق واسع أنها تشغّل أنظمة ضرائب الشركات التفضيلية - التي يشار إليها غالباً باسم "الملاذات الضريبية". ونتيجة لذلك، تشير التقديرات إلى أن الحكومات في جميع أنحاء العالم ربما تفقد ما بين 100 و240 مليار دولار من الإيرادات السنوية، وهو ما يعادل 4-10% من إيرادات العالم من ضريبة الدخل على الشركات. إن الطبيعة الرقمية المتزايدة لأنشطة الأعمال تخلق المزيد من الفرص لتجنب الضرائب. كما أن توليد الإيرادات من أنواع جديدة من الأصول، مثل بيانات المستخدم، يزيد من الغموض حول كيفية أو مكان إنشاء القيمة للأغراض الضريبية.

تنظيم هذه الدراسة

يتناول الفصل 1 من هذه الدراسة تأثير التكنولوجيا على الوظائف. ففي بعض القطاعات، تحل الروبوتات محل العمال. وفي قطاعات أخرى، تعمل الروبوتات على تحسين إنتاجية العمال. وفي قطاعات ثالثة، تعمل التكنولوجيا على خلق فرص عمل حيث تشكل الطلب على السلع والخدمات الجديدة. هذه التأثيرات المتباينة للتكنولوجيا تجعل التنبؤات الاقتصادية لخسائر الوظائف نتيجة للتكنولوجيا عديمة الجدوى في الأساس. إذ تبالغ التنبؤات في تأثير التكنولوجيا وتثير المخاوف، لا سيما بين العاملين ذوي المهارات المتوسطة في الوظائف الروتينية.

غير أن التكنولوجيا تغيّر الطلب على المهارات. فمنذ عام 2001، ازدادت نسبة العمالة في الوظائف التي تحتاج إلى قدر كبير من المهارات الإدراكية والمعرفية السلوكية من 19% إلى 23% في بلدان الأسواق الناشئة ومن 33% إلى 41% في البلدان المتقدمة. كما تتزايد في هذه البلدان المكاسب التي تتحقق لهذه المهارات، بالإضافة إلى مجموعات من أنواع المهارات المختلفة. إلا أن وتيرة الابتكار ستحدد ما إذا كانت القطاعات أو المهام الجديدة ستظهر لمواجهة توازن الانخفاض في القطاعات القديمة والوظائف الروتينية مع انخفاض تكلفة التكنولوجيا. وفي الوقت نفسه، ستحدد الشركات ما إذا كانت ستختار أتمتة الإنتاج أو الانتقال إلى مجال آخر وفقا لما إذا كانت تكلفة العمالة ستبقى منخفضة بالنسبة لرأس المال في بلدان الأسواق الناشئة. ويضع الفصل الأول نموذجًا لطبيعة العمل المتغيرة.

إحدى سمات الموجة الحالية للتقدم التكنولوجي هي أنها جعلت حدود الشركات أكثر قابلية للاختراق، وسرّعت من ظهور الشركة العملاقة. ومثل هذه الشركات لها تأثير مفيد على الطلب على العمالة من خلال زيادة الإنتاج والتوظيف، وهي أيضاً شركات تكامل ضخمة للشركات الناشئة المبتكرة، وغالباً ما تفيد الشركات الصغيرة من خلال ربطها بأسواق أكبر. لكن الشركات الكبيرة، لا سيما الشركات العاملة في الاقتصاد الرقمي، تشكل مخاطر أيضا. فغالباً ما تفشل اللوائح في مواجهة التحديات الناشئة عن أنواع جديدة من الشركات في الاقتصاد الرقمي. كما يجب أن تتكيف أطر مكافحة الاحتكار مع تأثير الشبكات على المنافسة. والأنظمة الضريبية لم تعد من نواحٍ كثيرة تناسب أهدافها كذلك. ويبحث الفصل 2 في كيفية تأثير التغير التكنولوجي على طبيعة الشركة.

على مستوى الاقتصاد كله، يرتبط رأس المال البشري بشكل إيجابي مع المستوى العام لتبني التكنولوجيات المتقدمة. فالشركات التي لديها نسبة أعلى من العمال المتعلمين يصبح أداؤها أفضل مع الابتكار. والأفراد الذين يتمتعون برأس مال بشري أقوى يجنون من التكنولوجيات الجديدة عوائد اقتصادية أعلى. وعلى النقيض من ذلك، فإنه حين تواجه التكنولوجيا الهدّامة رأس مال بشريا غير ملائم، فقد يتم تقويض النظام الاجتماعي القائم. ويتناول الفصل 3 الصلة بين تراكم رأس المال البشري ومستقبل العمل، ويبحث بتعمق في أسباب احتياج الحكومات إلى الاستثمار في رأس المال البشري، وأسباب فشلها في كثير من الأحيان في القيام بذلك.

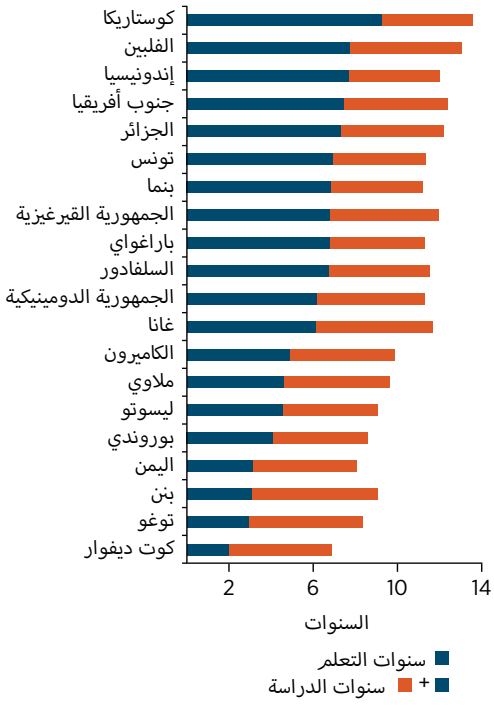
كما يعرض الفصل 3 مشروع رأس المال البشري الجديد للبنك الدولي. ولضمان تصميم وتنفيذ سياسة فعالة، فهناك حاجة إلى مزيد من المعلومات وقياس أفضل لرأس المال البشري الأساسي، حتى عندما تكون هناك رغبة كاملة في الاستثمار في رأس المال البشري. ويتضمن المشروع ثلاثة مكونات: مستوى مرجعي عالمي - مؤشر رأس المال البشري، وبرنامج للقياس والبحث لإثراء تدابير السياسات، وبرنامج لدعم استراتيجيات كل بلد بغرض تسريع وتيرة الاستثمار في رأس المال البشري.

يقاس المؤشر من حيث مقدار رأس المال البشري الذي يمكن أن يتوقع طفل وُلد عام 2018 الحصول عليه بحلول نهاية المرحلة الثانوية، مع الأخذ في الاعتبار مخاطر ضعف الصحة وسوء التعليم السائدة في البلد الذي وُلد فيه الطفل في العام نفسه. وبعبارة أخرى، فإنه يقيس إنتاجية الجيل القادم من العمال نسبة إلى المستوى المعياري للتعليم الكامل والصحة الكاملة. على سبيل المثال، في العديد من الأنظمة التعليمية، لا تنتج سنة من التعليم سوى جزء ضئيل من التعلّم الممكن (الشكل ع-7). ويعرض الفصل 3 مقارنات بين 157 بلدا حول العالم.

ويحدث جزء من العملية الجارية لإعادة ضبط المهارات خارج التعليم الإلزامي والوظائف الرسمية. لكن أين؟ يجيب الفصل 4 عن هذا السؤال من خلال استكشاف ثلاثة مجالات - الطفولة المبكرة والتعليم العالي وتعلم الكبار خارج الوظائف - حيث يكتسب الناس مهارات محددة تتطلبها الطبيعة المتغيرة للعمل.

ترسي الاستثمارات في مرحلة الطفولة المبكرة، بما في ذلك في التغذية والصحة والحماية والتعليم، أسسًا قوية لاكتساب مهارات الإدراك المعرفي والسلوكي الاجتماعي مستقبلا. فمن الفترة السابقة للولادة حتى سن الخامسة، تكون قدرة الدماغ على التعلم من التجربة في أعلى مستوياتها. فالفرد الذي يكتسب هذه المهارات في مرحلة الطفولة المبكرة يصبح أكثر قدرة على تحمل عدم اليقين في وقت لاحق من الحياة. ويمثل التعليم العالي فرصة أخرى للفرد للحصول على المهارات الإدراكية العامة العليا - مثل حل المشكلات المعقدة، والتفكير النقدي، والتواصل المتقدم - والتي تعتبر مهمة للغاية للطبيعة المتغيرة للعمل ولكن لا يمكن اكتسابها من خلال التعليم المدرسي وحده.

الشكل ع-7 يتفاوت التعلم عبر البلدان النامية



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى Kim (2018); Filmer et al. (2018).

أما بالنسبة للرصيد الحالي من العمال، لا سيما من لا يستطيعون العودة إلى المدرسة أو الجامعة، فإن إعادة اكتساب غير المقيدين بالمدارس ولا يشغلون وظائف رسمية المهارات أو الارتقاء بها، يجب أن يكون جزءاً من التكنولوجيا الهدّامة بسوق العمل. ولكن نادراً ما تحقق برامج تعليم الكبار ذلك على النحو الصحيح، فيواجه البالغون قيودًا ملزمة مختلفة تحد من فاعلية الطرق التقليدية للتعلم. ومن المطلوب إجراء تشخيص وتقييم أفضل لبرامج تعليم الكبار، إلى جانب تحسين تصميم تلك البرامج وتنفيذها. ويستكشف الفصل 4 هذه المشكلات بمزيد من التفصيل.

العمل هو المكان التالي لتراكم رأس المال البشري بعد المدرسة. ويقيّم الفصل 5 مدى نجاح البلدان في توليد رأس المال البشري في العمل. فالبلدان المتقدمة لديها عوائد على العمل أعلى منها في بلدان الأسواق الناشئة. فاحتمال أن يجد العامل في بلد ما من بلدان الأسواق الناشئة نفسه في مهنة يدوية تتكون بشكل أساسي من مهام بدنية هو أعلى من احتماله بالنسبة لنظيره في بلد متقدم. ويزيد عام إضافي من العمل في المهن المعرفية الأجر بنسبة 3%، في حين أنه في المهن اليدوية تزيد النسبة 2%. ويتيح العمل مكانًا لاكتساب المهارات لفترة طويلة بعد المدرسة - ولكن مثل هذه الفرص نادرة نسبيًا في بلدان الأسواق الناشئة.

يمكن للحكومات أن ترفع العوائد على العمل من خلال خلق وظائف رسمية للفقراء. ويمكنها القيام بذلك عن طريق رعاية بيئة مواتية لأنشطة الأعمال، والاستثمار في تدريب البالغين على ريادة الأعمال، وزيادة الوصول إلى التكنولوجيا. والمكسب من مشاركة المرأة في القوى العاملة أقل بكثير من مكسب مشاركة الرجل - أي بعبارة أخرى، تحصل المرأة على رأس مال بشري أقل بكثير مما يحصل عليه الرجل من العمل. ولسد هذه الفجوة، تستطيع الحكومات أن تسعى إلى إزالة القيود على نوع أو طبيعة العمل المتاح للمرأة وإلغاء القواعد التي من شأنها الحد من حقوق الملكية للمرأة. ويواجه العمال في المناطق الريفية تحديات مماثلة عندما يتعلق الأمر بتراكم رأس المال البشري بعد المدرسة. وهناك بعض المجال لتحسين العوائد على العمل من خلال إعادة توزيع العمالة من القرى إلى المدن. ومع ذلك، ففي المناطق الريفية يمكن تسخير التكنولوجيا لزيادة المكسب المتحقق من العمل عن طريق زيادة الإنتاجية الزراعية.

وتقتضي أسواق العمل التي يشوبها عدم اليقين تعزيز الحماية الاجتماعية. ويدرس الفصل 6 هذا الموضوع. إن الشروط التقليدية للحماية الاجتماعية القائمة على العمل بأجر ثابت، وتعريفات واضحة لصاحب العمل والموظف، ونقطة تقاعد ثابتة أصبحت بالية بشكل متزايد. وفي البلدان النامية، حيث القطاع غير الرسمي هو القاعدة، كان هذا النموذج طموحًا إلى حد كبير.

وينبغي استكمال الإنفاق على المساعدات الاجتماعية بتأمين لا يعتمد بالكامل على العمل بأجر رسمي. والهدف من هذا النهج هو توسيع التغطية مع إعطاء الأولوية لأشد الناس فقرا. ومع حماية الناس بشكل أفضل من خلال تعزيز المساعدات الاجتماعية والتأمين، يمكن إعادة التوازن للوائح تنظيم العمل، عند الاقتضاء، لتسهيل تحولات العمل.

إن التغيرات في طبيعة العمل، بالإضافة إلى تنامي التطلعات، تجعل من الضروري زيادة الاحتواء الاجتماعي. ويتطلب ذلك أن تكون المساواة في الفرص في صدارة العقد الاجتماعي. ويتناول الفصل 7 بالبحث العناصر المحتملة للعقد الاجتماعي، والتي تشمل الاستثمار المبكر في رأس المال البشري، وفرض الضرائب على الشركات، وتوسيع الحماية الاجتماعية، وزيادة الفرص الإنتاجية للشباب.

لتحقيق الاحتواء الاجتماعي، يتعين على بعض حكومات بلدان الأسواق الناشئة أن تستنبط طرقًا لزيادة الإيرادات. ويوضح الفصل 7 كيف يمكن للحكومات أن تخلق حيزا في المالية العامة من خلال مزيج من العائدات الإضافية من مصادر التمويل الحالية والجديدة. والمصادر المحتملة للإيرادات تشمل فرض ضريبة القيمة المضافة ورسوم الإنتاج وضرائب الكربون؛ وفرض ضرائب على شركات المنصات تعادل ما تدفعه الشركات الأخرى؛ وإعادة النظر في إعانات دعم الطاقة.

* * *

قاد سيميون دانكوف وفيديريكا ساليولا فريق تقرير عن التنمية في العالم 2019. يتألف الفريق الأساسي من سيرو أفيتابيل، رونغ تشين، دافيدا كونون، آنا باولا كوسوليتو، روبرتا غاتي، أوغو جنتيليني، عاصف محمد إسلام، آرت كراي، شويتلينا ساباروال، إنديرا فانيسا سانتوس، ديفيد شروك، كونسويلو خورادو تان، يوشينغ تشنغ. وقدم التوجيهات كل من بول رومر، كبير الخبراء الاقتصاديين السابق؛ ميشال روتكوفسكي، المدير الأول بقطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف؛ وشانتايانان ديفاراجان، القائم بأعمال كبير الخبراء الاقتصاديين.

ملاحظات

1. ماركس (1867).
2. كينز ([1930] 1963).
3. برينيولفسون وآخرون. (2008).
4. كلوزينغ (2016).
5. صندوق النقد الدولي (2017).
6. باري، وفيونغ، وهاينى (2014).
7. نورجارد (2013).

المراجع

Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. "Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics." Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07-016, Cambridge, MA.

Clausing, Kimberly A. 2016. "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond." *National Tax Journal* 69 (4): 905–34.

Djankov, Simeon, Rafael la Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics* 118 (1): 1–37.

Filmer, Deon, Halsey Rogers, Noam Angrist, and Shwetlena Sabarwal. 2018. "Learning-Adjusted Years of Schooling (LAYS): Defining a New Macro Measure of Education." Policy Research Working Paper 8591, World Bank, Washington, DC.

IMF (International Monetary Fund). 2017. "Tackling Inequality." *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.

Keynes, John Maynard. [1930] 1963. "Economic Possibilities for Our Grandchildren." In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf.

Kim, Jim Yong. 2018. "The Human Capital Gap: Getting Governments to Invest in People." *Foreign Affairs* (July/August). https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/human-capital-gap.

Marx, Karl. 1867. *Das Kapital*: *Kritik der politischen Ökonomie*. Hamburg: Verlag von Otto Meissner.

Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.

Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. "How Much Carbon Pricing Is in Countries' Own Interests? The Critical Role of Co-benefits." IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.

الفصل الأول

الطبيعة المتغيرة للعمل



منذ بدأ صنع أجهزة الروبوت (الإنسان الآلي) كان الهدف منها هو أن تحل محل البشر في أماكن العمل. في الواقع، فإن الكاتب التشيكي كارل شابيك، الذي اخترع كلمة روبوت عام 1920، استخدم الكلمة السلافية *'روبوتا'* التي تعني العمل، ليوضح ما الذي ستُستخدم فيه هذه الآلات. وخلال القرن الماضي، حلت الآلات محل العمال في الكثير من المهام. لكن على العموم، خلقت التكنولوجيا وظائف أكثر من تلك التي تسببت في فقدانها. وساهمت التكنولوجيا في زيادة إنتاجية العمال في كثير من القطاعات من خلال خفض الطلب على العمال للقيام بمهام روتينية. وخلال ذلك، فتحت التكنولوجيا الأبواب أمام قطاعات جديدة لم تكن متصورة من قبل إلا في عالم الخيال العلمي.

ومع تقدم التكنولوجيا، تتبنى الشركات أساليب جديدة للإنتاج، وتتوسع الأسواق، وتتطور المجتمعات. وتعتمد الشركات على تقنيات جديدة لتحسين استخدام رأس المال، والتغلب على المعوقات أمام الحصول على المعلومات، والإسناد (التعهيد)، والابتكار. وتتيح التكنولوجيات الجديدة الفرصة أمام إدارة أكثر كفاءة لعمليات الشركات: توظف الشركات عمالا في موقع ما لإنتاج الأجزاء، وفي موقع آخر للتجميع، وفي موقع ثالث للبيع. وفي الوقت نفسه، يتمتع المستهلكون بمجموعة أوسع من المنتجات بأسعار أقل.

وفي اقتصاد اليوم، تتزايد الفرص المتاحة في الأسواق أمام جميع المشاركين. فتقوم بعض شركات المنصات الرقمية[1] بخلق أسواق جديدة لتداول السلع أو الخدمات. بل إن الشركات الصغيرة أصبح لها طابع عالمي. وهي آخذة في النمو السريع. والشركات التي تبيع على موقع التسوق الإلكتروني eBay في شيلي والأردن وبيرو وجنوب أفريقيا أحدث من الشركات التي تتعامل في الأسواق التقليدية.[2] وفي الصين تهيمن الشركات الناشئة على منصة علي بابا.[3] وتستفيد المجتمعات مع زيادة التكنولوجيا من خيارات تقديم الخدمات وتمكين المواطن من مساءلة حكومته.

ويحقق العمال والشركات والحكومات مزايا نسبية جديدة مع تغير الأوضاع. فعلى سبيل المثال، عززت الشركات الدانماركية، لأنها كانت أول من يعتمد التقنيات ثلاثية الأبعاد، قبضتها على السوق العالمية لأجهزة المعينات السمعية في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.[4] واستثمرت الحكومة الهندية في الجامعات التقنية في جميع أنحاء البلاد، ومن ثم أصبحت من البلدان الرائدة عالميا في قطاعات التكنولوجيا المتقدمة. ومن خلال دمج العمال الفيتناميين في سلاسل القيمة العالمية، استطاعوا تنمية قدراتهم في اللغات الأجنبية، مما أسهم في بناء رأس مال بشري إضافي يتيح لهم التوسع في أسواق أخرى.

وعلى الرغم من الفرص السانحة فلا تزال هناك اختلالات. فالتراجع في تكلفة الآلات يعرض للخطر بشكل خاص العمال الذين يؤدون وظائف تتطلب مهارات بسيطة لا تتجاوز المهام الروتينية. وهذه هي المهن الأكثر عرضة للميكنة. ومن المرجح أن يتنافس العمال الذين فقدوا وظائفهم مع العمال (الآخرين) قليلي المهارات على وظائف منخفضة الأجور. وحتى عندما تتوفّر وظائف جديدة، فإن إعادة التأهيل أمر مكلّف، وغالبا ما يكون مستحيلا.

ويؤدي فقد العمال وظائفهم نتيجة لذلك إلى حالة من القلق، كما حدث في الماضي. ففي عام 1589، انزعجت الملكة إليزابيث الأولى ملكة إنجلترا عندما طلب رجل الدين 'وليام لي' الحصول على براءة اختراع ملكية لآلة حياكة: وقالت "فكر فيما سيفعله الاختراع برعيتي من الفقراء. من المؤكد

أنه سيجلب لهم الخراب بحرمانهم من العمل".[5] وفي ثمانينيات القرن التاسع عشر، عارضت أسرة تشينغ الحاكمة بشدة بناء السكك الحديدية في الصين، خشية أن تؤدي خسارة مهنة حمل الأمتعة إلى اضطرابات اجتماعية.[6] وفي وقت سابق من القرن التاسع عشر، خرب عمال النسيج الماكينات دفاعا عن وظائفهم في إنجلترا، وذلك على الرغم من النمو الاقتصادي الشامل الذي أذكته طاقة البخار.

تهيمن على النقاش حول مستقبل العمل مخاوف بشأن البطالة الناجمة عن استخدام الإنسان الآلي. وتتجلى هذه المخاوف في القطاع الصناعي أكثر من أي قطاع آخر. كان الانخفاض في العمالة الصناعية في بعض البلدان مرتفعة الدخل اتجاها سائدا خلال العقدين الماضيين. وكانت جمهورية كوريا وسنغافورة وإسبانيا والمملكة المتحدة من بين البلدان التي انخفضت فيها نسبة العمالة الصناعية أكثر من 10 نقاط مئوية. بيد أن هذا الاتجاه يعكس في الأساس تحولا في التوظيف من التصنيع إلى الخدمات مع نمو تلك البلدان. وعلى النقيض من ذلك، توفرت ملايين الوظائف بالقطاعات الصناعية في البلدان النامية منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي. وفي الواقع، زادت نسبة العمالة الصناعية بشكل ملحوظ في عدد قليل من بلدان الأسواق الناشئة مثل كمبوديا وفييتنام. وفي المتوسط، ظلت نسبة العمالة الصناعية مستقرة في البلدان النامية، على الرغم من توقعات كثيرة بوقوع خسائر في الوظائف نتيجة التكنولوجيا.

ومع هذا، تعرقل التكنولوجيا الطلب على المهارات. وعلى الصعيد العالمي، لا تزال العائدات الخاصة على التعليم، نحو 9% سنويا، مرتفعة على الرغم من التوسع الكبير في المعروض من العمالة الماهرة. وتبلغ العائدات على التعليم الجامعي نحو 15% سنويا. ويستفيد أصحاب المهارات الأكثر تقدما استفادة أكبر من التقنيات الجديدة في التأقلم مع الطبيعة المتغيرة للعمل. فعلى سبيل المثال، ارتفعت العائدات على التعليم الابتدائي في الهند خلال الثورة الخضراء في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين، مع تبني مزيد من المزارعين المتعلمين تقنيات جديدة.

وللتكنولوجيا القدرة على تحسين مستويات المعيشة، ولكن آثارها لا تتجلى بالقدر نفسه في جميع أنحاء العالم. وعملية خلق الوظائف تؤتي ثمارها على مستوى المجتمع- وليس للقلة فحسب- فقط حين تكون قواعد اللعبة عادلة. ويستفيد العمال في بعض القطاعات بشكل رائع من التقدم التكنولوجي، في حين يفقد عمال في قطاعات أخرى وظائفهم ويتعين عليهم إعادة تأهيل أنفسهم من أجل النجاة. وتدر تكنولوجيا المنصات الرقمية ثروة ضخمة ولكنها تضعها في أيدي قلة من الناس.

وبغض النظر عن التقدم التكنولوجي، فإن النشاط الاقتصادي غير الرسمي لا يزال يشكل التحدي الأكبر أمام البلدان النامية. وتظل العمالة غير الرسمية تمثل أكثر من 70% في أفريقيا جنوب الصحراء و60% في جنوب آسيا وما يربو على 50% في أمريكا اللاتينية. وفي الهند، ظل القطاع غير الرسمي في حدود 90%، على الرغم من النمو الاقتصادي السريع واعتماد التكنولوجيا. وتقل الأجور والإنتاجية كثيرا في القطاع غير الرسمي. ولا يحظى العاملون في القطاع غير الرسمي بأي تأمين صحي أو حماية اجتماعية. وقد تمنع التكنولوجيا تحوّل أفريقيا وجنوب آسيا إلى التصنيع بالطريقة التي تنقل العمال إلى القطاع الرسمي.

ويجب إعادة تقييم التقدم في سياق الفجوة بين العمال في القطاعين الرسمي وغير الرسمي بسبب الطبيعة المتغيرة للعمل. ويعتمد النمو الاقتصادي على تراكم رأس المال البشري والبنية التحتية التي تستجيب لاحتياجات التعليم والصحة وأنشطة الأعمال. كما أن الوقت قد حان لبحث تعزيز الحماية الاجتماعية التي تُطبّق بغض النظر عن شكل عقد العمل.

التكنولوجيا تخلق الوظائف

"قال أندرو بوزدر، الذي كان يشغل منصب المدير التنفيذي لشركة هارديز فود سيستمز إنك، وهي سلسلة مطاعم مقرها تينيسي "إنهم مهذبون دائما، وبارعون في إقناع الزبائن، ولا يأخذون عطلات مطلقا، ولا يتأخرون أبدا، لم تحدث إطلاقا زلات أو عثرات، أو حالة تمييز بسبب السن أو الجنس أو العرق". كان بوزدر يتحدث عن استبدال الآلات بالموظفين.[7] مثل هذه التصريحات تعطي العمال سببا للقلق.

يثير ظهور الاقتصاد الذي لا يتضمن فرص عمل مشاعر القلق؛ إذ إن المهام التي يؤديها البشر في العادة تستولي عليها - أو معرضة لأن تستولي عليها - الروبوتات خاصة التي تتسم منها بالذكاء الاصطناعي. ويتزايد بسرعة عدد الروبوتات العاملة في جميع أنحاء العالم. فبحلول عام 2019، سيتم تشغيل 1.4 مليون روبوت صناعي جديد، مما يرفع العدد الإجمالي إلى 2.6 مليون في جميع أنحاء العالم.[8] وكان معدل أجهزة الروبوت بالنسبة للعمال عام 2018 عند أعلى مستوياته في ألمانيا وكوريا وسنغافورة. ومع ذلك، لا يزال معدل التوظيف مرتفعا في جميع هذه البلدان، رغم ارتفاع معدل انتشار الروبوتات.

وربما يكون العمال الشباب أكثر تأثرا بالميكنة من العمال الأكبر سنا. فعلى الرغم من أن اعتماد أجهزة الروبوت لم يكن له تأثير صافٍ كبير على التوظيف في ألمانيا، فقد خفض من توظيف الشباب.[9] ولهذا السبب، فإن تأثيرات الميكنة قد تختلف في البلدان التي يزداد فيها عدد كبار السن مقارنة بتلك التي يغلب الشباب على سكانها وتتوقع موجات كبيرة من الوافدين الجدد على سوق العمل.

صحيح أن أجهزة الروبوت تحل محل العمال، لكن من غير الواضح تماما إلى أي مدى يحدث ذلك. إجمالا، تشير التقديرات إلى أن التغيرات التكنولوجية التي تحل محل العمل الروتيني خلقت أكثر من 23 مليون وظيفة في مختلف أنحاء أوروبا بين عامي 1999 و2016، وهو ما يقرب من نصف الزيادة الإجمالية في حجم العمالة في الفترة ذاتها. وتشير شواهد حديثة في البلدان الأوروبية إلى أنه في حين أن التكنولوجيا قد تكون بديلا عن العمال في بعض الوظائف فإنها بشكل عام تزيد الطلب على العمالة.[10] فعلى سبيل المثال، بدلا من الاستعانة بموظفي القروض التقليديين، قامت JD Finance وهي منصة رائدة في التكنولوجيا المالية الرقمية في الصين، بإنشاء أكثر من 3000 وظيفة لإدارة المخاطر أو تحليل البيانات لتحسين نظم الحلول الحسابية (الخوارزميات) من أجل الإقراض الرقمي.

ويؤدي التقدم التكنولوجي بطبيعة الحال إلى خلق وظائف بشكل مباشر في قطاع التكنولوجيا. ويزداد استخدام الناس للهواتف الذكية والحواسب اللوحية وغيرها من الأجهزة الإلكترونية المحمولة في العمل، وفي تنظيم مواردهم المالية، وتأمين منازلهم وتدفئتها، والتسرية عن أنفسهم. وينشئ العمال الواجهات الإلكترونية التي توقد شرارة هذا النمو. ومع تغير اهتمامات المستهلكين بسرعة، هناك المزيد من الفرص السانحة للأشخاص لمتابعة مسيرتهم المهنية في تطوير تطبيقات الهواتف المحمولة وتصميمات الواقع الافتراضي.

كما سهلت التكنولوجيا توفير الوظائف من خلال العمل عبر الإنترنت أو الالتحاق بما يسمى اقتصاد التوظيف غير الدائم. أسست شركة أنديلا، وهي شركة أمريكية متخصصة في تدريب مطوري البرامج، نموذج أعمالها على الرقمنة في أفريقيا. وقد دربت 20 ألف مبرمج في أفريقيا باستخدام أدوات تعلم مجانية على الإنترنت. وبمجرد تأهيلهم، يعمل المبرمجون مع أنديلا مباشرة أو ينضمون إلى عملاء الشركة الآخرين في جميع أنحاء العالم. وتهدف الشركة إلى تدريب 100 ألف مبرمج أفريقي بحلول عام 2024. ويعيش 90% من موظفيها في العاصمة النيجيرية لاجوس، ومواقع أخرى في العاصمة الكينية نيروبي، وكذلك في العاصمة الأوغندية كمبالا.

تزيد التكنولوجيا من القرب من الأسواق، مما يسهل إنشاء سلاسل قيمة جديدة وفعالة. ففي غانا، تتواصل المنصة الإلكترونية فارمر لاين بشبكة تضم أكثر من 200 ألف مزارع بلغاتهم الأصلية عبر الهاتف المحمول، وتقدم معلومات عن الطقس وأسعار السوق، بينما تجمع بيانات للمشترين والحكومات وشركاء التنمية. وتتوسع الشركة لتشمل خدمات الائتمان.

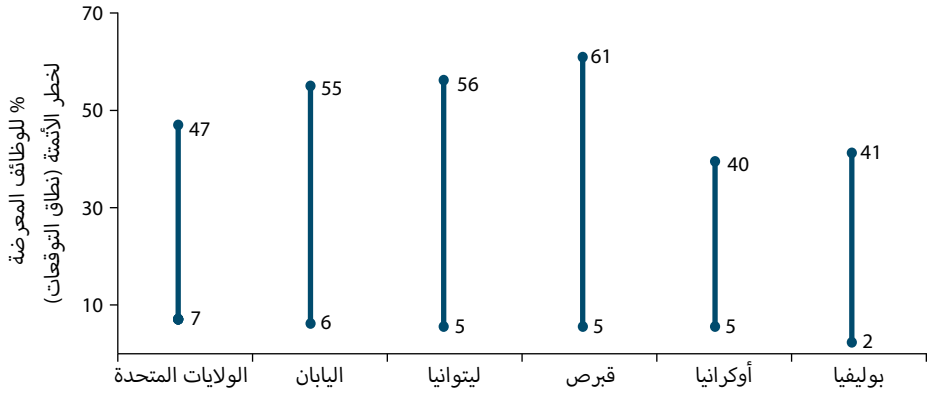
وخلال هذه العملية التي تعتمد على التكنولوجيا سيتم استبدال التكنولوجيا ببعض العاملين. والعاملون الذين يقومون بمهام "التدوين" الروتينية هم الأكثر عرضة للخطر. والأمثلة عديدة. ويعمل أكثر من ثلثي أجهزة الروبوت في صناعات السيارات والأجهزة الكهربية والإلكترونيات والمعادن والآلات. وفي الصين، قامت مجموعة فوكسكون تكنولوجي، أكبر شركة لتجميع الإلكترونيات في العالم، بخفض قوتها العاملة بنسبة 30% عندما أدخلت الروبوتات في عملية الإنتاج. وحينما تكون أجهزة الروبوت أرخص من عمليات التصنيع الحالية، تصبح الشركات أكثر استعدادا لنقل الإنتاج إلى موقع أقرب لأسواق المستهلكين. في عام 2017، مكنت تقنيات الطباعة ثلاثية الأبعاد شركة أديداس الألمانية من إنشاء "مصنعي السرعة" لإنتاج الأحذية: أحدهما في أنسباخ بألمانيا والثاني في أتلانتا بالولايات المتحدة، مما أدى إلى إلغاء أكثر من 1000 وظيفة في فييتنام. وفي عام 2012، أعادت شركة فيليبس للإلكترونيات، الهولندية متعددة الجنسيات، عمليات الإنتاج من الصين إلى هولندا.

وبعض الوظائف الخدمية عرضة أيضا للتشغيل الآلي. تقوم شركة موبيل آي الإسرائيلية بتطوير وحدات توجيه للسيارات بدون سائق. وتعمل بايدو عملاق التكنولوجيا الصينية، مع مجموعة كينج لونج موتور الصينية لإدخال حافلات ذاتية القيادة في المجمعات الصناعية. كما يواجه المحللون الماليون، الذين يقضون جل وقتهم في إجراء الأبحاث القائمة على المعادلات، أيضا تراجعا في الوظائف المتاحة أمامهم: يعتمد بنك سبيربنك، وهو أكبر بنك في روسيا الاتحادية، على الذكاء الاصطناعي في اتخاذ 35% من قراراته المتعلقة بالقروض، ويتوقع رفع هذا المعدل إلى 70% في أقل من خمس سنوات.[11] وقد حلت أجهزة "الروبوت المحامي" بالفعل محل 3000 موظف في الإدارة القانونية لسبيربنك. وسوف يتقلص عدد موظفي مكتب العمليات المساندة إلى 1000 موظف بحلول عام 2021، بعد أن كان 59 ألفا عام 2011. وتستخدم شركة آنت فايننشال، وهي شركة للتكنولوجيا المالية الرقمية في الصين، البيانات الكبيرة لتقييم اتفاقات القروض بدلا من توظيف الآلاف من موظفي القروض أو المحامين.

ومع ذلك، من المستحيل تحديد رقم لمستوى الاستغناء عن الوظائف الذي سيحدث بشكل عام. وحتى أكثر الاقتصاديين شهرة لم يحققوا نجاحا يذكر في ذلك. ففي عام 1930، توقع جون مينارد كينز أن تؤذن التكنولوجيا لعصر من الترفيه والوفرة في غضون 100 عام. وكان يرى أن الجميع ينبغي لهم أن يؤدوا بعض العمل كي يستشعروا الرضا، لكن ثلاث ساعات في اليوم ستكون كافية تماما.[12] لكن العالم في عام 2018 يقف بعيدا كل البعد عن هذا المشهد.

ورغم أن قياس مدى تأثير التقدم التكنولوجي على فقدان الوظائف لا يزال يمثل تحديا للاقتصاديين، فهناك الكثير من التقديرات. وتتفاوت هذه التقديرات بشدة (الشكل 1-1). ففي بوليفيا، تتراوح تقديرات ميكنة الوظائف من 2% إلى 41%. وبعبارة أخرى، قد يتحول ما بين 100 ألف ومليوني وظيفة في بوليفيا إلى التشغيل الآلي في عام 2018. ويتسع النطاق أكثر وأكثر بالنسبة للبلدان المتقدمة. وفي ليتوانيا، ما بين 5% و56% من الوظائف معرضة لخطر الميكنة. أما في اليابان، فيعتقد أن ما بين 6% و55% من الوظائف معرضة للخطر.

الشكل 1-1 تتفاوت تقديرات النسبة المئوية للوظائف المعرضة للخطر نتيجة الأتمتة تفاوتاً واسعاً



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى البنك الدولي (2016)؛ David (2016); Arntz, Gregory, and Zierahn (2016); Hallward- Driemeier and Nayyar (2018).

ملاحظة: تمثل الأرقام أعلى وأدنى تقديرات النسبة المئوية للوظائف المعرضة لخطر الأتمتة في البلدان التي صدر بشأنها أكثر من تقدير واحد من خلال دراسات مختلفة. وتكون الوظيفة عرضة للخطر إذا كان احتمال تعرضها للأتمتة يزيد على 0.7.

وتوضح هذه المجموعة الواسعة من التنبؤات صعوبة تقدير تأثير التكنولوجيا على الوظائف. وتعتمد معظم التقديرات على احتمالات التشغيل الآلي التي طورها خبراء التعلم الآلي في جامعة أكسفورد. فقد طُلب من الخبراء تصنيف عينة من 70 مهنة مأخوذة من قاعدة بيانات الوظائف الإلكترونية O*NET التي تستخدمها وزارة العمل الأمريكية، إما باعتبارها قابلة للميكنة أو لا (0-1).[13] وبالاعتماد على هذه الاحتمالات، أشارت التقديرات الأولية إلى أن 47% من المهن الأمريكية مهددة بالميكنة. وبناء الاحتمالات على آراء الخبراء أمر مفيد ولكنه ليس حاسما. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام الفئات المهنية لبلد واحد لتقدير الخسائر المحتملة في الوظائف بسبب التشغيل الآلي في أماكن أخرى يمثل إشكالية.

ولا تتضمن توقعات فقدان الوظائف معدلات استيعاب التكنولوجيا بدقة، والتي غالبا ما تكون بطيئة للغاية ولا تتباين فقط فيما بين البلدان ولكن أيضا من شركة لأخرى داخل البلد الواحد. وبالتالي يؤثر معدل الاستيعاب على احتمال قضاء التكنولوجيا على الوظائف. فعلى سبيل المثال، ينتشر استخدام الهواتف المحمولة بشكل أسرع من التقنيات السابقة، ولكن انتشار الإنترنت كان بطيئا نسبيا في كثير من الحالات، خاصة بين الشركات في القطاع غير الرسمي. وينطبق الأمر نفسه على الإقبال على استخدام الميكنة في الزراعة. إن استمرار الحواجز التجارية، والتكلفة المنخفضة نسبيا للعمالة مقارنة بالآلات والمعدات الزراعية، ونقص المعلومات تسهم جميعها في انخفاض معدلات الميكنة في البلدان المنخفضة الدخل وبعض البلدان المتوسطة الدخل. وحتى بالنسبة لآلات الغزل في صناعة النسيج، أدت التكلفة المنخفضة نسبيا للعمالة إلى تأخير إدخالها في فرنسا والهند. ففي عام 1790 كان لدى فرنسا 900 ماكينة غزل فقط مقارنة بعشرين ألفا في بريطانيا العظمى.[14] ولا يزال انتشار التشغيل الآلي مقابل العمالة يتفاوت بين البلدان وداخل البلد الواحد، وفقا للظروف.

كيف يتغير العمل

إن تقييم كيف تشكل التكنولوجيا الطلب على المهارات وتغير عمليات الإنتاج أكثر سهولة من تقييم تأثيرها على خسارة الوظائف. فالتكنولوجيا تغير المهارات التي تحصل على الإثابة في سوق العمل. وترتفع هذه الإثابة للمهارات التي لا يمكن أن تحل أجهزة الروبوت محلها - المهارات المعرفية العامة مثل التفكير النقدي، والمهارات السلوكية الاجتماعية كالتحكم في المشاعر وتمييزها، التي تعزز العمل الجماعي. والعمال المسلحون بهذه المهارات أكثر قدرة على التأقلم في أسواق العمل. كما تهدم التكنولوجيا عمليات الإنتاج من خلال اختراق الحدود التقليدية للشركات، وتوسيع سلاسل القيمة العالمية، وتغيير جغرافية الوظائف. وأخيرا، تعمل التكنولوجيا على تغيير كيفية أداء العامل عمله، مما أسفر عن نشوء اقتصاد التوظيف غير الدائم الذي تتعاقد فيه المنظمات مع عمال مستقلين على مهام لفترات قصيرة.

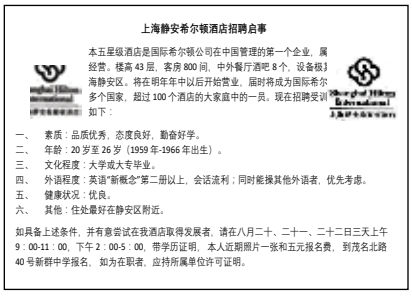
وتعطل التكنولوجيا الطلب على ثلاثة أنواع من المهارات في أماكن العمل. أولا، يبدو أن الطلب على المهارات الإدراكية والسلوكية غير الاعتيادية يرتفع في البلدان المتقدمة والنامية على حد السواء. ثانيا، يتراجع الطلب على المهارات الاعتيادية المرتبطة بوظائف معينة. ثالثا، يبدو أن المكاسب الناتجة عن الجمع بين أنواع مختلفة من المهارات آخذة في الزيادة. وتظهر هذه التغيرات ليس فقط من خلال الوظائف الجديدة التي تحل محل الوظائف القديمة، ولكن أيضا من خلال تغير مواصفات المهارات المطلوبة في الوظائف الحالية (الشكل 1-2).

ومنذ عام 2001، زادت نسبة العمالة في الوظائف التي تتطلب قدرا كبيرا من المهارات الإدراكية والسلوكية غير الاعتيادية من 19% إلى 23% في البلدان النامية، ومن 33% إلى 41% في البلدان

الشكل 1-2 بدأت المهارات السلوكية الاجتماعية تكتسب مزيداً من الأهمية

المتطلبات الوظيفية لمتدرب إداري في فندق هيلتون في شنغهاي بالصين

1986



上海静安希尔顿酒店招聘启事

本五星级酒店是国际希尔顿公司在中国管理的第一个企业，属经营。楼高 43 层，客房 800 间，中外餐厅酒吧 8 个，设备极J海静安区。将在明年年中以后开始营业，届时将成为国际希尔多个国家，超过 100 个酒店的大家庭中的一员。现在招聘受训如下：

一、 素质：品质优秀，态度良好，勤奋好学。
二、 年龄：20 岁至 26 岁（1959 年-1966 年出生）。
三、 文化程度：大学或大专毕业。
四、 外语程度：英语"新概念"第二册以上，会话流利；同时能操其他外语者，优先考虑。
五、 健康状况：优良。
六、 其他：住处最好在静安区附近。

如具备上述条件，并有意尝试在我酒店取得发展者，请在八月二十、二十一、二十二日三天上午 9：00-11：00，下午 2：00-5：00，带学历证明，本人近期照片一张和五元报名费，到茂名北路 40 号新群中学报名，如为在职者，应持所属单位许可证明。

- شخصية ممتازة، رغبة في التعلّم
- أعمار 20–26 سنة
- درجة البكالوريوس (الليسانس) أو شهادة فوق متوسطة
- كفاءة في اللغة الإنجليزية
- حالة صحية جيدة
- العيش قريباً من موقع الفندق

2018

متدرب إداري

أفراد المكتب الأمامي الذين يخدمون علامات هيلتون التجارية يعملون دائماً بالنيابة عن نزلائنا ويعملون مع أعضاء الفرق الأخرى. ولشغل هذا الدور بنجاح، يجب أن تتسم بما يلي من موقف وسلوكيات ومهارات وقيم:

- خبرة سابقة في مجال عمل ينصبّ تركيزه على العملاء
- موقف إيجابي ومهارات اتصال جيدة
- التزام بتقديم مستوى رفيع من خدمة العملاء
- معايير هندام ممتازة
- القدرة على العمل بشكل مستقل أو ضمن فريق
- مستوى كافٍ من الكفاءة في تكنولوجيا المعلومات

- موقف إيجابي ومهارات اتصال جيدة
- القدرة على العمل بشكل مستقل أو ضمن فريق
- مستوى كافٍ من الكفاءة في تكنولوجيا المعلومات
- شهادة جامعية (4 سنوات دراسة) مع خبرة سنتين على الأقل

المصادر: 1986: *وينهوي نيوز*، 17 أغسطس/آب 1986، http://www.sohu.com/a/194532378_99909679; 2018: https://www.hosco.com/en/job/waldorf-astoria-shanghai-on-the-bund/management-trainee-front-office.

المتقدمة. ففي فييتنام، وداخل صناعة معينة، يكسب العمال الذين يقومون بمهام تحليلية غير اعتيادية أكثر بنسبة 23% ممن يؤدون مهام غير تحليلية وغير تفاعلية وغير يدوية، أما من يضطلعون بمهام تفاعلية شخصية، فإنهم يكسبون أكثر بنسبة 13%.[15] وفي أرمينيا وجورجيا، تقترب الزيادة في الدخل لحل المشكلات وتعلم مهارات جديدة في العمل من 20%.[16]

قد تكون أجهزة الروبوت مكملةً للعمال الذين يضطلعون بمهام غير اعتيادية تتطلب مهارات تحليلية أو تفاعلية شخصية أو يدوية متقدمة - على سبيل المثال، العمل الجماعي وإدارة العلاقات وإدارة الأفراد وتوفير الرعاية. وخلال هذه الأنشطة، يجب على الأشخاص التفاعل بعضهم مع بعض على أساس المعرفة الضمنية. ولقد ثبت أن التصميم وإنتاج الفنون وإجراء البحوث وإدارة الفرق والتمريض والتنظيف من المهام التي يصعب ميكنتها. وفي أغلب الأحيان حاولت أجهزة الروبوت جاهدة محاكاة هذه المهارات لتتمكن من منافسة العمال.

وتحل الآلات محل العمال بسهولة كبيرة عندما يتعلق الأمر بالمهام الروتينية التي تعتمد على التدوين. وبعض هذه المهام معرفية، مثل إعداد كشوف المرتبات أو مسك الدفاتر. والبعض الآخر يدوي أو بدني، مثل تشغيل آلات اللحام، أو تجميع المنتجات، أو قيادة الرافعات. ويمكن بسهولة ميكنة هذه المهام. وفي النرويج، كان اعتماد الشركات تكنولوجيا المعلومات والاتصال ذا فائدة لعمالها المهرة في تنفيذ المهام الذهنية غير الاعتيادية، لكنه أدى إلى استبدال العمال غير المهرة.[17]

وتزداد أيضا المكاسب الناتجة عن الجمع بين أنواع مختلفة من المهارات. وتتطلب الطبيعة المتغيرة للعمل مجموعات من المهارات تعمل على تحسين قدرة العمال على التأقلم، مما يسمح لهم بالانتقال بسهولة من وظيفة لأخرى. وفي مختلف البلدان، تُصنف المهارات الإدراكية (الفنية) المتقدمة والمهارات الاجتماعية السلوكية باستمرار ضمن المهارات الأهم لأرباب العمل. ويعتبر أرباب العمل في بنن وليبيريا وملاوي وزامبيا مهارات العمل الجماعي والتواصل وحل المشكلات أهم مجموعة من المهارات بعد المهارات التقنية.[18]

وحتى داخل مهنة معينة، فإن تأثير التكنولوجيا على المهارات المطلوبة لأداء وظيفة ما يتغير، ولكن ليس دائما في الاتجاه الذي قد يتوقعه المرء. ففي شيلي، أدى اعتماد برامج كمبيوتر متطورة لإدارة العملاء وعمليات التشغيل بين عامي 2007 و2013 إلى انخفاض الطلب على العمال الذين يؤدون المهام الذهنية وزيادة الطلب على العمال لأداء المهام اليدوية الروتينية. ونتيجة لذلك، كان هناك إعادة توزيع للعمالة من العمال المهرة إلى العمال الإداريين وعمال الإنتاج غير المهرة.[19]

وفي البلدان المتقدمة، ينمو التوظيف بأسرع ما يمكن في المهن التي تتطلب مهارات معرفية عالية والوظائف منخفضة المهارات التي تتطلب الإجادة. وعلى النقيض من ذلك، انخفض التوظيف في المهن التي تحتاج مهارات متوسطة مثل تشغيل الآلات والمعدات. وهذا هو أحد العوامل التي قد تساعد في تزايد التفاوتات في البلدان المتقدمة. وقد يعاني العمال أصحاب المهارات المتوسطة والمنخفضة من تراجع الأجور، بسبب التشغيل الآلي في المجموعة الأولى والمنافسة المتزايدة في المجموعة الثانية.

جرت دراسات قليلة عن الأسواق الناشئة، ولكن بعض هذه الدراسات كشفت عن تغييرات مماثلة في العمالة. ففي البلدان الأوروبية متوسطة الدخل مثل بلغاريا ورومانيا، يتزايد باستمرار الطلب على العاملين في المهن التي تحتاج مهارات معرفية وتفاعلية شخصية غير اعتيادية، في حين ظل الطلب

على العمال في المهن اليدوية غير الاعتيادية التي لا تتطلب الكثير من المهارة ثابتا.[20] كما زاد استخدام المهارات المعرفية الاعتيادية في بوتسوانا وإثيوبيا ومنغوليا والفلبين وفييتنام.[21] وتشير الدراسات إلى أن الطلب على المهارات الإدراكية والتفاعلية غير الاعتيادية يزيد بمعدل أسرع مقارنة بالمهارات الأخرى. وفي حين يستفيد العمال أصحاب المهارات العالية من التغير التكنولوجي، يبدو أن العمال محدودي المهارات- وخاصة من يعملون في الوظائف اليدوية– يشهدون الخسارة والفشل.

وتظهر دراسات أخرى أن التغيرات التي حدثت في التوظيف كانت إيجابية. وفي الأرجنتين، أدى اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصال في قطاع التصنيع إلى زيادة معدل دوران العمالة: تم استبدال العمال، وألغيت بعض المهن، وخلق وظائف جديدة، وانخفضت نسبة العمال غير المهرة. ورغم ذلك زادت مستويات التوظيف عبر مختلف فئات المهارات.[22]

كما تهدم التكنولوجيا عمليات الإنتاج من خلال اختراق الحدود التقليدية للشركات، وتوسيع سلاسل القيمة العالمية. وبذلك تغير التكنولوجيا جغرافية الوظائف. وقد فعلت موجات أخرى من التغير التكنولوجي الشيء نفسه. فقد أدت الثورة الصناعية التي أدخلت الماكينات والمعدات في الإنتاج الزراعي والصناعة، وزادت من حجم الصادرات، إلى هجرة جماعية للعمالة من المزارع إلى المدن. كما أدى ظهور طائرات الركاب التجارية إلى زيادة حركة السياحة من المقاصد السياحية المحلية في شمال أوروبا إلى المنتجعات الأجنبية الجديدة على البحر المتوسط. وساهم ذلك في خلق آلاف الوظائف في مواقع جديدة.

كذلك أدت التحسينات في تكنولوجيا الاتصالات عبر القارات، إلى جانب انخفاض تكلفة النقل، إلى توسيع سلاسل القيمة العالمية نحو شرق آسيا. لكن عوامل كثيرة أخرى بخلاف التكنولوجيا لها أهمية أيضا بالنسبة لعمليات الإسناد. إذ تفوقت الفلبين على الهند في عام 2017 من حيث الحصة السوقية في أنشطة مراكز الاتصالات، على الأقل جزئيا بسبب انخفاض الضرائب.

وفي الوقت نفسه، ساعدت التكنولوجيا على إقامة تجمعات لأنشطة الأعمال في المناطق الريفية غير المتطورة. ففي الصين، بدأت المتاجر الإلكترونية الصغيرة في المناطق الريفية بالظهور عام 2009 على موقع تاوباو دوت كوم Taobao.com. والموقع المملوك لشركة علي بابا هو واحد من أكبر منصات البيع بالتجزئة عبر الإنترنت في الصين. هذه التجمعات-"قرى تاوباو"- انتشرت بسرعة، من ثلاثة عام 2009 إلى 2118 في 28 إقليما عام 2017. وفي ذلك العام كان هناك 490 ألف متجر على الإنترنت. ورغم أن المبيعات كانت عند أعلى مستوى في السلع التقليدية، مثل الملابس والأثاث والأحذية والحقائب والمنتجات الجلدية وكماليات السيارات، يقوم البائعون بتنويع عروضهم لتشمل السلع عالية التكنولوجيا، مثل الطائرات بدون طيار.

وتزيل منصات العمل الإلكترونية الكثير من الحواجز الجغرافية التي كانت ترتبط سابقا بمهام معينة. وتسهم بنغلاديش بنسبة 15% من إجمالي القوة العاملة عبر الإنترنت على مستوى العالم من خلال 650 ألف شخص يعملون لحسابهم الخاص.[23] وتتبنى منصة Indiez، التي تأسست في الهند عام 2016، نهجا يعتمد على روح الفريق لتوفير العمل الحر عبر الإنترنت. وتضم المنصة مجتمعا من المواهب - بشكل رئيسي من الهند وجنوب شرق آسيا وشرق أوروبا- يعمل معا في مشروعات تكنولوجية للعملاء في أي مكان في العالم. ومن بين العملاء سلسلة مطاعم البيتزا دومينوز إنديا، وكذلك مجموعة أديتيا بيرلا الهندية متعددة الجنسيات. وتنتهج Wonderlabs في إندونيسيا نموذجا مشابها.

وأخيرا، تغير التكنولوجيا طريقة عمل الفرد والشروط التي يعمل وفقا لها. فبدلا من العقود الموحدة طويلة الأجل، توفر التكنولوجيا الرقمية المزيد من فرص العمل قصيرة الأجل، وغالبا ما يحدث ذلك من خلال منصات العمل عبر الإنترنت. وتسهل هذه الوظائف غير الدائمة ممارسة أنواع معينة من الوظائف وبشكل أكثر مرونة. كما توفر إمكانية الوصول إلى البنية التحتية الرقمية على نطاق أوسع- عبر أجهزة الكمبيوتر المحمولة والحواسب اللوحية والهواتف الذكية - بيئة مواتية يمكن أن تزدهر فيها الخدمات حسب الطلب. وتتنوع الأمثلة من توصيل البقالة وخدمات قيادة السيارات إلى مهام متطورة مثل المحاسبة والتحرير والإنتاج الموسيقي. تربط Asuqu في نيجيريا المبدعين والخبراء الآخرين بالأعمال التجارية في جميع أنحاء أفريقيا. وتعمل Crew Pencil في صناعة الأفلام في جنوب أفريقيا. وتقوم توتوراما، ومقرها مصر، بربط الطلاب بالمعلمين المحليين الذين يقدمون دروسا خاصة. وفي روسيا، يعمل طلاب الجامعات كسائقين في ياندكس متى كان ذلك مناسبا لمواعيد جدول محاضراتهم. ويقومون بتحديد ساعات الذروة في مواقع مختلفة لتحقيق أعلى مستوى من طلبات الركاب.

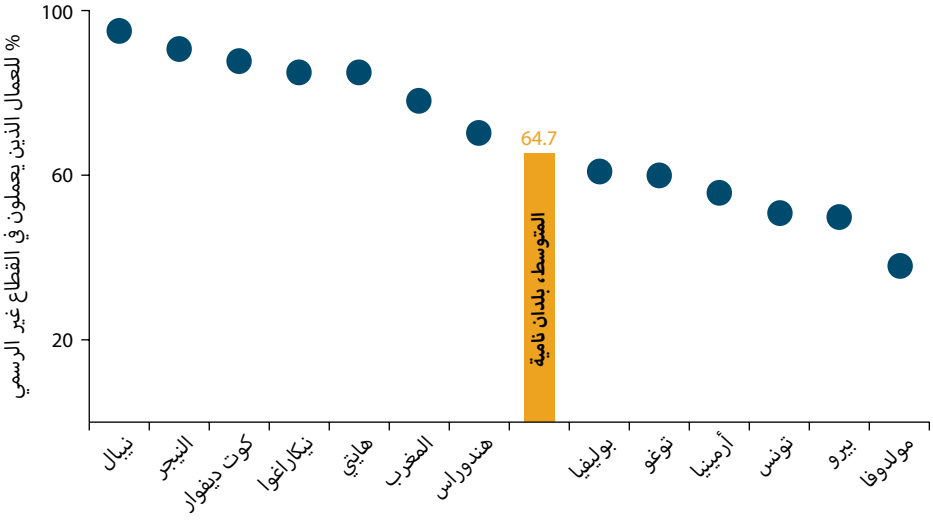
ومن الصعب تقدير حجم اقتصاد التوظيف غير الدائم. وحيثما تتوفر البيانات، لا تزال الأعداد صغيرة. وتشير بيانات من ألمانيا وهولندا إلى أن 0.4% فقط من القوة العاملة تعمل في الوظائف المستقلة المؤقتة. وعلى مستوى العالم، يقدر إجمالي عدد السكان الذين يعملون لحسابهم الخاص بنحو 84 مليونا، أو أقل من 3% من حجم قوة العمل في العالم البالغة 3.5 مليار شخص.[24] وربما يكون للشخص الذي يُعد ضمن من يعملون لحسابهم الشخصي وظيفة تقليدية أيضا. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، أكثر من ثلثي الذين يمارسون العمل الحر وعددهم 57.3 مليون يعملون أيضا في وظائف تقليدية، ويزاولون العمل الحر لزيادة دخلهم.[25] ويشير أفضل تقدير إلى أن أقل من 0.5% من القوة العاملة النشطة تشارك في اقتصاد التوظيف غير الدائم على مستوى العالم، وأقل من 0.3% في البلدان النامية.

ومن بعض النواحي، فإن التغيرات في طبيعة العمل تبدو أكثر وضوحا في البلدان المتقدمة حيث تنتشر التكنولوجيا على نطاق واسع وتبدأ أسواق العمل من مستويات عالية من الاقتصاد الرسمي. ومع ذلك، تجابه البلدان النامية الكثير من هذه التغييرات منذ عقود. وكما ذُكر في موضع سابق، لا يزال الاقتصاد غير الرسمي منتشرا على نطاق واسع في بلدان الأسواق الناشئة - يصل إلى 90% في بعض البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط- على الرغم من التقدم التكنولوجي. ومع بعض الاستثناءات الملحوظة في شرق أوروبا، كان من الصعب معالجة الطابع غير الرسمي. وفي بلدان مثل السلفادور والمغرب وتنزانيا، هناك عامل واحد فقط من كل خمسة في القطاع الرسمي. وفي المتوسط، عاملان اثنان من كل ثلاثة عمال في بلدان الأسواق الناشئة يشتغلون في القطاع غير الرسمي (الشكل 1-3).

ويسبق انتشار الاقتصاد غير الرسمي على نطاق كبير موجة التغيرات التكنولوجية التي رافقت الألفية الجديدة. وحتى البرامج المختلفة للحد من الاقتصاد غير الرسمي، المستوحاة من كتاب هيرناندو دي سوتو *'المسار الآخر: الرد الاقتصادي على الإرهاب'* (2002) لم تحقق تقدما كبيرا. والسبب هو اللوائح التنظيمية والضرائب وبرامج الحماية الاجتماعية المرهقة التي لا تمنح الشركات أي حافز للنمو.

ونظرا لأن التطورات التكنولوجية الحديثة تطمس الفجوة بين العمل الرسمي وغير الرسمي، فهناك شيء من التقارب في طبيعة العمل بين البلدان المتقدمة والنامية. وتكتسب أسواق العمل مزيدا من

الشكل 3-1 عاملان اثنان من كل ثلاثة عمال في البلدان النامية يعملون في القطاع غير الرسمي (بلدان مختارة)



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، باستخدام بيانات استقصاءات الأسر المعيشية والأيدي العاملة من مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل للبنك الدولي.

ملاحظة: يبين الشكل بلداناً مختارة تشهد أعلى مستويات من العمل غير الرسمي. يتم تحديد الشخص باعتباره عاملاً في القطاع غير الرسمي إذا لم يكن هذا الشخص يعمل بموجب عقد عمل ويتمتع بضمان اجتماعي وتأمين صحي ولم يكن عضواً في نقابة عمالية. تخص هذه التقديرات أحدث سنة متاحة فيما يخص كل بلد، وتتراوح بين 2010 و 2016.

المرونة في البلدان المتقدمة، في حين يستمر الطابع غير الرسمي في البلدان النامية. ومعظم التحديات التي يواجهها العمال المؤقتون أو الذين يعملون بعقود قصيرة، حتى في البلدان المتقدمة، هي نفسها التي يواجهها العاملون في القطاع غير الرسمي. إن العمل الحر، والعمل غير الرسمي بأجر بدون عقود مكتوبة أو برامج حماية، والوظائف منخفضة الإنتاجية بوجه عام هي السمة السائدة في معظم العالم النامي. ويعمل هؤلاء العاملون في منطقة تنظيمية رمادية، إذ لا توضح معظم قوانين العمل أدوار ومسؤوليات صاحب العمل إزاء الموظف. وليس بوسع هذه المجموعة من العاملين الحصول على مزايا. فلا توجد معاشات تقاعدية أو برامج للتأمين الصحي أو التأمين ضد البطالة، ولا يتوفّر أي شكل من أشكال الحماية التي يتمتع بها العمال في القطاع الرسمي.

ولم يكن هذا النوع من التقارب هو المتوقع في القرن الحادي والعشرين. في العادة كانت التنمية الاقتصادية مرادفا لإضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد. وينعكس ذلك في تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية وقوانين العمل. ولا تزال العقود الرسمية للعمل مدفوع الأجر تشكل الأساس الأكثر شيوعا للحماية التي توفرها برامج التأمينات الاجتماعية واللوائح التنظيمية مثل تلك التي تحدد الحد الأدنى للأجور أو مكافأة نهاية الخدمة. وتحول التغيرات التي تحدثها التكنولوجيا في طبيعة العمل نمط المطالبة بالمزايا العمالية من أرباب العمل إلى المطالبة بمزايا الرفاهة الاجتماعية مباشرة من الدولة. وتثير هذه التغيرات تساؤلات حول ملاءمة قوانين العمل الحالية.

نموذج بسيط للعمل المتغير

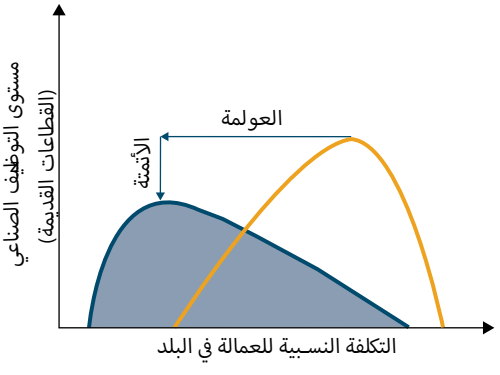
هل ستحوّل أجهزة الروبوت مخاوف عمال النسيج القديمة من أن تحل الماكينات محل العمال إلى حقيقة واقعة؟ هل سيعني اعتماد التشغيل الآلي على نطاق واسع أن الطريق القديم صوب الرخاء - من خلال التصنيع الذي سلكته الصين واليابان والمملكة المتحدة ذات يوم- قد انتهى؟ كيف يمكن للسياسات العامة أن تضمن أن تطور العمل يقود إلى عالم أكثر رخاءً وعدلا على حد سواء؟[26]

إن ارتفاع تكاليف العمالة بالنسبة لرأس المال - متجاوزا مستوى معينا - يدفع الشركات إلى ميكنة الإنتاج أو نقل الوظائف إلى البلدان الأقل تكلفة (الشكل 1-4). ويتحقق هذا الانخفاض في التكاليف بشكل صريح داخل الشركة أو ضمنيا من خلال المنافسة في السوق. ويتم التركيز على التكلفة النسبية للعمالة، وليس الدخل، لأنه قد تكون لدى البلدان تكاليف عمالة لا تتوافق مع مستوى دخلها. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في البلدان التي تجعل فيها المستويات المنخفضة من رأس المال البشري العمال غير منتجين، مما يخفض من إمكانات التصدير، أو في البلدان التي ترفع فيها اللوائح والإجراءات بشكل كبير من تكاليف العمالة على أصحاب العمل في القطاع الرسمي.

إن الاستجابة للعولمة هي تحول أكبر في الوظائف إلى مدن البلدان النامية، وبالتالي خفض التكاليف الإجمالية النسبية للعمالة (وتحويل المنحنى في الشكل 1-4 يسارا). ويؤدي التشغيل الآلي إلى انخفاض الطلب على عمال التصنيع في كل مكان (تحويل المنحنى إلى الأسفل). كما يغير التشغيل الآلي العلاقة بشكل عام بين العمالة الصناعية وتكاليف العمالة لأنه يحدث بسرعة أكبر في الأماكن التي ترتفع فيها تكاليف العمالة، بافتراض أن الحافز لتخفيض تكاليف العمالة يتجاوز الاختلافات الأخرى فيما بين الأماكن (تغيير شكل المنحنيات في الشكل 1-4 من الميل نحو اليسار إلى الميل نحو اليمين).

أدرك كينز أن العمالة في القطاعات التقليدية، وخاصة الزراعة، ستنخفض بشكل هائل في القرن العشرين، لكنه لم يتمكن من توقع الكم الهائل من المنتجات الجديدة التي سينتجها ويستهلكها عمال القرن الحادي والعشرين. الأهم من ذلك كله هو أنه فشل في التنبؤ باقتصاد الخدمات الواسعة الذي سيوظف العمال في معظم البلدان الغنية. وتمكن التكنولوجيا الرقمية الشركات من التشغيل الآلي، واستبدال الآلات بالعمالة في عملية الإنتاج، فضلا عن الابتكار وتوسيع عدد المهام والمنتجات. وستحدد نتيجة المعركة بين التشغيل الآلي والابتكار مستقبل العمل (الشكل 1-5). فنتيجة للتشغيل الآلي انخفضت العمالة في القطاعات القديمة، ونتيجة للابتكار ظهرت قطاعات أو مهام جديدة. فمستقبل العمل يعتمد بشكل عام على كليهما. كما يعتمد على كثافة العمالة والمهارات في القطاعات أو المهام الجديدة. وتؤثر هذه القوى بدورها على الأجور.

الشكل 1-4 الأتمتة والعولمة تطالان التوظيف الصناعي



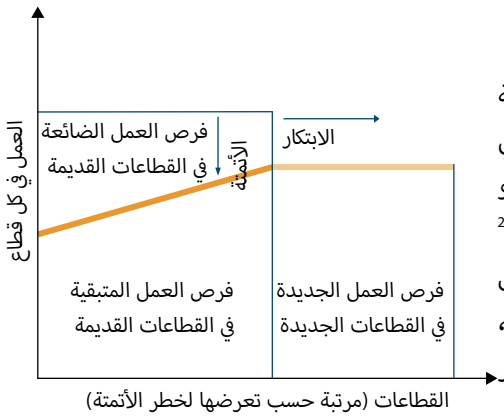
المصدر: Glaeser 2018.

ملاحظة: المنحنيات عبارة عن أشكال حرف U مقلوبة لكي تعكس النظامية التجريبية أن العمل في الصناعات التحويلية يشكل نسبة أكبر من العمالة في البلدان المتوسطة الدخل؛ والبلدان المرتفعة الدخل تميل إلى التخصص في الخدمات؛ والبلدان المنخفضة الدخل تتمتع بنسبة أكبر نسبياً من العمالة في الزراعة.

خلال معظم السنوات الأربعين الماضية، كان رأس المال البشري بمثابة درع في مواجهة التشغيل الآلي، ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن الآلات أقل مهارة في محاكاة المهام الأكثر تعقيدا. واستفاد العمال أصحاب المهارات المنخفضة والمتوسطة بصورة أقل من التغير التكنولوجي إما بسبب القابلية العالية للتشغيل الآلي أو بسبب انخفاض أوجه التكامل مع التكنولوجيا.[27]

ما هي النتيجة؟ خفَّض التشغيل الآلي بشكل غير متناسب الطلب على العمال الأقل مهارة، وفضلت عملية الابتكار بشكل عام العمال الأكثر تعليما. وهناك سؤال رئيسي هو ما إذا كان سيتوفر لدى العمال الذين فقدوا وظائفهم بسبب التشغيل الآلي المهارات المطلوبة للوظائف الجديدة التي يوفرها الابتكار. تركز هذه الدراسة على أهمية رأس المال البشري لقوة العمل في المستقبل. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الكثير من الابتكارات، مثل خطوط تجميع هنري فورد، رفعت الطلب على العمال الأقل مهارة، في حين أن ابتكارات أخرى، مثل ساعات الكوارتز، قضت بصورة غير متناسبة على وظائف العمال المهرة.

الشكل 1-5 ستشكل قوى الأتمتة والابتكار العمل في المستقبل



المصدر: Glaeser 2018.

ملاحظة: ينبغي أن يُفهم ترتيب القطاعات في الشكل على أنه يمتد من الأكثر قابلية للأتمتة إلى الأقل قابلية للأتمتة، أو من الوظائف قليلة المهارات ومتوسطة المهارات إلى الوظائف عالية المهارات حيث يوجد تراجع في الطلب النسبي على بعض العمال الأقل تعليماً.

ويعد التشغيل الآلي والابتكار إلى حد كبير المنتجين الثانويين غير المتوقعين لاكتشاف واحد، مثل ظهور الإنترنت، أو ثمرة استثمارات موجهة من قبل شركات تسعى إما إلى خفض تكاليف العمالة أو زيادة الأرباح في أسواق جديدة. وإذا كانت اللوائح العامة تكبح الابتكار، فمن المرجح أن ينخفض معدل التوظيف.

وفي منتصف القرن العشرين، أحدث التشغيل الآلي الذي أخذ شكل غسالات الصحون والملابس ثورة في القيام بالأعمال المنزلية، مما مكن الملايين من النساء من العمل خارج المنزل. وغالبا ما تجد النساء وظائف في اقتصاد الخدمات، الذي شهد نموا من خلال تقديم المزيد من المنتجات والخدمات، من القهوة بالحليب إلى التخطيط المالي، وساعد في تقسيمات أكثر دقة للعمالة مثل المدربين الشخصيين والمتعاملين في الأسواق المالية. وثمة سؤال رئيسي مطروح في هذا القرن وهو ما إذا كان المزيد من هذه الخدمات سيصبح قابلا للتداول وما إذا كان العاملون في قطاع الخدمات سيجدون مكانا لهم في نفس المنطقة الحضرية مثلهم مثل عملائهم.

ولا تستعر المعركة بين الابتكار والتشغيل الآلي فقط في أحزمة الصدأ الأمريكية والأوروبية. وعلى الرغم من أن البلدان التي تنخفض فيها الأجور قد لا تستثمر في تطوير الابتكارات الموفرة للعمالة، فإنها تستورد الأفكار الموفرة للعمالة من البلدان المتقدمة. في الواقع، تمثل ميكنة الزراعة في البلدان النامية أكبر تحول عالمي في العمل. ويجب أن توفر المدن في البلدان النامية الكثير من فرص العمل الجديدة لتشغيل المزارعين الذين شردهم التصنيع الزراعي. ويسمح انخفاض تكاليف النقل والاتصال بالإنترنت (ما يسمى بالعولمة) لأسواق العمل في المدن بالتوسع، مادام الاتصال بالإنترنت ينتشر

بسرعة أكبر من ميكنة إنتاج السلع القابلة للتداول. لذا، على الرغم من أن نمو التوظيف في البلدان النامية مدعوم من سلاسل القيمة العالمية، فقد يعني التشغيل الآلي أن البلدان الأفريقية لن تشهد أبدا التصنيع الشامل.

بدأ النمو الاقتصادي الكبير الذي شهدته الصين واليابان وكوريا وفييتنام مع ثمار العولمة: الصادرات الصناعية التي تنافست بفاعلية بسبب انخفاض تكاليف العمالة. اختارت هذه البلدان الاستثمار في البنية التحتية، والمناطق الاقتصادية الخاصة، وقبل كل شيء في رأس المال البشري، مما أسفر عن قوة عمل عالية الجودة مرتبطة بالعالم الخارجي.

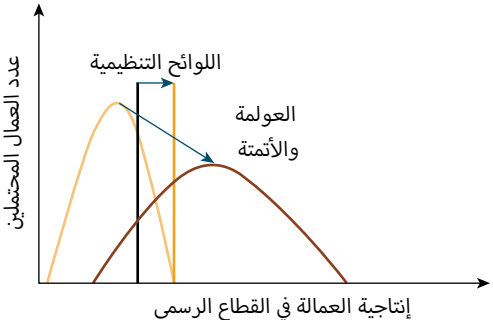
يوضح تحول شينجين في الصين من الصناعات كثيفة العمالة منخفضة التكلفة إلى الإنتاج عالي المهارة والتكنولوجيا، التحدي الذي يواجهه المتأخرون في التصنيع. فيجب عليهم التنافس ليس فقط مع تكلفة العمالة المرتفعة، والمنتجين كثيفي رأس المال في الغرب الغني، ولكن أيضا مع تكلفة العمالة المعتدلة، والمنتجين الذين يستخدمون التكنولوجيا بكثافة في آسيا وشرق أوروبا. وإذا وصلت الاتصالات العالمية القوية ببطء شديد إلى أفريقيا، فقد لا يكون التصنيع مسارا محتملا لخلق فرص العمل. ويعزز هذا التهديد المبررات الداعية إلى الاستثمار بسرعة في المجالات التي تمهد الطريق للعولمة: التعليم، والبنية التحتية للنقل.[28]

وإذا استمرت المدن الأفريقية على النموذج الحالي، فستظل العمالة مُركزة في قطاع الخدمات غير الرسمي منخفض الأجور. ويعتمد تغيير النموذج بشكل كبير على الاستثمارات في رأس المال البشري (الشكل 1-6). وفي هذه الحالة، قد تتحول أفريقيا إلى اقتصاد منتج للخدمات، وتبتعد عن عائدات التصدير القائم على الموارد الطبيعية والزراعة.

وتزيد العولمة العائد على رأس المال البشري من خلال رفع إنتاجية العمالة، ومشاركة بعض العمال في الصناعات التصديرية، وانتقال العمال إلى الصناعات التي تزيد الطلب على جميع أنواع العمالة (الشكل 1-6). ويهدف هذا التحول الإيجابي إلى استيعاب التجربة الإيجابية لدولة فقيرة تمكنت فجأة من الوصول إلى استثمارات أجنبية مباشرة ضخمة. وبطبيعة الحال، قد لا تؤدي العولمة دائما إلى زيادة الإنتاجية في جميع القطاعات.

وبالمثل، فإن فوائد العولمة لن تتحقق بالتساوي. بل تؤدي العولمة إلى زيادة التباين في إنتاجية العمال. ورغم أن إنتاجية مزارعي الكفاف منخفضة ومتجانسة نسبيا، يتباين بشدة العائد على المشاركة في اقتصاد قائم على العولمة. وعن طريق الاستثمار بقوة في زيادة رأس المال البشري، تزيد الحكومات من فرص نجاح مواطنيها في الأسواق العالمية.

الشكل 1-6 رأس المال البشري يشكّل الإنتاجية والأجور في البلدان النامية



المصدر: Glaeser 2018.

ملاحظة: تشير الخطوط الرأسية إلى الحد الأدنى لمستوى الإنتاجية الذي تجد الشركات أنه من الأمثل توظيف عمال عنده قبل الانتقال نحو العولمة.

تشير الخطوط الرأسية في الشكل 1-6 إلى أدنى مستوى للإنتاجية حيث تجد الشركات أنه من الأفضل توظيف العمال بشكل رسمي قبل التحرك نحو العولمة. ويجعل الحد الأدنى للأجور، والمزايا المطلوبة، وغير ذلك من الضرائب واللوائح القطاع غير الرسمي جذابا للجميع، باستثناء العمال الأكثر إنتاجية قبل نمو الاقتصاد. وإذا ظلت اللوائح التنظيمية بدون تغيير، ستجتذب العولمة والميكنة في كثير من الحالات مزيدا من العمال إلى القطاع الرسمي عن طريق زيادة إنتاجيتهم. ومع ذلك، قد يتراجع تأثير التوظيف الرسمي؛ هذا إذا دفعت التنمية البلدان إلى فرض المزيد من المتطلبات على الشركات. ورغم أن العولمة تزيد الدخول، فقد لا تفعل الكثير لتقليص الطابع غير الرسمي إذا زادت الطموحات التنظيمية إلى جانب الروابط العالمية. وفي واقع الأمر، يمكن أن يزيد الطابع غير الرسمي إذا أدت العولمة إلى زيادة الإجراءات التنظيمية.

وأخيرا، يتعين على واضعي السياسات التفكير في إدارة المخاطر نظرا لهيمنة الطابع غير الرسمي في البلدان النامية وارتفاع درجة عدم اليقين المرتبطة بالطبيعة المتغيرة للعمل. كما أن استمرار قطاع غير رسمي للخدمات على نطاق واسع يتحدى أنظمة إدارة المخاطر التي تعمل من خلال أرباب العمل. كما أن تمويل معاشات التقاعد وغيرها من أشكال التأمين من خلال الضرائب المفروضة على مرتبات العاملين في القطاع الرسمي لا يجدي نفعا إذا شكل هؤلاء العمال نسبة صغيرة فقط من مجمل القوة العاملة. كما تحول المتطلبات والشروط الصارمة دون إضفاء الطابع الرسمي.

وتؤكد هذه الدراسة على أهمية الشمول الاجتماعي لكافة العمال بغض النظر عن كيف يعملون أو أين. ويمكن للحكومات أن تحاول تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من أشكال عدم المساواة من خلال شروط الدعم المقدم للمساندة التي يوفرها أصحاب العمل، مثل الحد الأدنى للأجور أو توفير الرعاية الصحية أو الحماية من الفصل. وفي المقابل، يمكن للحكومات أن تسعى إلى تحقيق الأهداف ذاتها من خلال المساندة المباشرة التي تقدمها الدولة في شكل برامج المساعدة الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية الشاملة المدعومة أو توفير الوظائف العامة لموظفي الصحة المحليين على سبيل المثال.

ويعزز كلا النوعين من السياسات الاجتماعية المساواة. ولكل منهما كلفته. ومن وجهة نظر الدولة، تحقق توليفات مختلفة من الإجراءات التنظيمية والمساعدات العامة المستوى نفسه من المساواة. فتدر المساعدات العامة المباشرة تكاليف التنفيذ من خلال الهدر وارتفاع معدلات الضرائب. إن متطلبات أرباب العمل تكبح التوظيف ويمكنها، إذا كانت صارمة للغاية، أن تزيد من عدم المساواة بزيادة نسبة العمال العاطلين أو الذين يعملون في القطاع غير الرسمي.

في البداية اختار كثير من البلدان النامية إعادة التوزيع في المقام الأول من خلال لوائح سوق العمل لأن تكاليف تشوه أسواق العمل كانت منخفضة وكانت القدرة العامة للبرامج الاجتماعية محدودة. وإذا أدى التشغيل الآلي إلى زيادة تكلفة تشويه أسواق العمل، وحسنت التنمية كفاءة القطاع العام، ينبغي للحكومة أن تنتقل من إعادة التوزيع القائم على الإجراءات التنظيمية إلى الرعاية الاجتماعية المباشرة.

ومستقبل عالم العمل غير واضح. وقد تتفوق الابتكارات على التشغيل الآلي. وقد تمضي العولمة بسرعة كافية بحيث يتيح التصنيع لأفريقيا تحقيق النمو والرخاء. ومع ذلك، ونظرا للقدر الكبير من عدم اليقين الذي يحيط بمستقبل العمالة، ينبغي للحكومات إعادة النظر في السياسات التي تحول دون خلق الوظائف، والتركيز على السياسات التي تحمي الضعفاء وتشجع على التوظيف في الوقت ذاته.

ملاحظات

1. الكثير من مؤسسات الأعمال أو الخدمات عبر الإنترنت تستخدم منصة أو نموذج "سوق ذات اتجاهين". وتجمع هذه المنصات المشترين بالبائعين أو مستخدم الخدمة مع مُقدِّمها. انظر البنك الدولي (2016).
2. شركة إيباي (2013) eBay.
3. تشين وشو (2015).
4. فرويند، ومولابديتش، وروتا (2018).
5. ماكينلي (1958).
6. زينغ (1973).
7. تيلور (2016).
8. الاتحاد الدولي للروبوتات، فرانكفورت، https://ifr.org/.
9. داوث وآخرون (2017).
10. جريجوري، وسالومونز، وزيران (2016).
11. تاس (2017).
12. كينز ([1930] 1963).
13. ثم تم استخدام خوارزمية (حلول حسابية) لتوسيع هذه العينة لتصنيف ما تبقى من الفئات المهنية الأمريكية وعددها 632 على أساس تركيبة المهام الخاصة بهم. وحيثما زاد احتمال التشغيل الآلي عن 0.7، تعتبر هذه المهنة في خطر (فراي وأوزبورن 2017).
14. آسبن (1964).
15. البنك الدولي (2014).
16. البنك الدولي (2015أ، 2015ب).
17. أكيرمان، وجاردر، وموجستاد (2015).
18. أرياس، وسانتوس، وإيفانز (2018).
19. ألميدا، وفيرناندز، وفيولاز (2017).
20. هاردي، وكيستر، وليواندوسكي (2018).
21. بالنسبة لبلدان شرق آسيا، انظر ميسون، كيهايوفا، يانغ (2018). وبالنسبة للبلدان الأخرى، انظر البنك الدولي (2016).
22. برامبريلا، وتورتارولو (2018).
23. أوساف (2018).
24. وهذا هو مجمل الإحصاءات المختلفة المتاحة: 57.3 مليون، الولايات المتحدة؛ مليونان، المملكة المتحدة؛ 10 ملايين، الاتحاد الأوروبي؛ 15 مليونا، الهند. هذه البلدان أو المناطق هي تلك التي يزدهر فيها العمل الحر. من المرجح أن يشكل العدد الإجمالي جزءا كبيرا من القوة العاملة التي تمارس العمل الحر على مستوى العالم.
25. أب وورك (2017).
26. يستند هذا القسم إلى جليسير (2018).
27. أسيموغلو وأتور (2011). في البلدان المتقدمة، يبدو أن استبدال العمالة بالتشغيل الآلي يتركز في الوظائف التي تحتاج مهارات متوسطة، مما يؤدي إلى استقطاب في أسواق العمل. يكشف هذا التقرير، على الأقل حتى الآن، أن هناك تباينا كبيرا بين البلدان النامية في النمو النسبي للتوظيف في مختلف المهن. في كثير من البلدان، تزداد أهمية الوظائف متوسطة المهارات.
28. يحسن التعليم قدرة البلدان على الاستفادة من العولمة. على سبيل المثال، يميل المصدرون الناجحون في البلدان النامية إلى تصدير منتجات عالية الجودة، وهو ما يحتاج إلى مهارات (برامبريلا، وليدرمان، وبورتو 2012، فيرهوجين 2008).

المراجع

Acemoglu, Daron, and David H. Autor. 2011. "Skills, Tasks, and Technologies: Implications for Employment and Earnings." In *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, edited by Orley C. Ashenfelter and David Card, 1043–1171. San Diego, CA: North-Holland.

Akerman, Anders, Ingvil Gaarder, and Magne Mogstad. 2015. "The Skill Complementarity of Broadband Internet." *Quarterly Journal of Economics* 130 (4): 1781–1824.

Almeida, Rita K., Ana M. Fernandes, and Mariana Viollaz. 2017. "Does the Adoption of Complex Software Impact Employment Composition and the Skill Content of Occupations? Evidence from Chilean Firms." Policy Research Working Paper 8110, World Bank, Washington, DC.

Aowsaf, SM Abrar. 2018. "The Cost of Getting Paid." *Dhaka Tribune,* March 1. http://www.dhakatribune.com/business/2018/03/01/cost-getting-paid/.

Arias, Omar S., Indhira Santos, and David K. Evans. 2018. *The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability*. Washington, DC: World Bank.

Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn. 2016. "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris.

Aspin, Christopher. 1964. "James Hargreaves and the Spinning Jenny." With Stanley D. Chapman. Helmshore Local History Society, Helmshore, Lancashire, U.K.

Brambrilla, Irene, Daniel Lederman, and Guido Porto. 2012. "Exports, Export Destinations, and Skills." *American Economic Review* 102 (7): 3406–38.

Brambrilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina." Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.

Chen, Maggie, and Min Xu. 2015. "Online International Trade in China." Background paper, World Bank, Washington, DC.

Dauth, Wolfgang, Sebastian Findeisen, Jens Südekum, and Nicole Wößner. 2017. "German Robots: The Impact of Industrial Robots on Workers." IAB Discussion Paper 30/2017, Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany.

David, Benjamin. 2017. "Computer Technology and Probable Job Destructions in Japan: An Evaluation." *Journal of the Japanese and International Economies* 43 (March): 77–87.

de Soto, Hernando. 2002. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. New York: Basic Books.

eBay Inc. 2013. "Commerce 3.0 for Development: The Promise of the Global Empowerment Network." eBay Report Series, eBay Inc., Washington, DC.

Freund, Caroline L., Alen Mulabdic, and Michele Ruta. 2018. "Is 3D Printing a Threat to Global Trade?" Working paper, World Bank, Washington, DC.

Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne. 2017. "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?" *Technological Forecasting and Social Change* 114(c): 254–80.

Glaeser, Edward L. 2018. "Framework for the Changing Nature of Work." Working paper, Harvard University, Cambridge, MA.

Gregory, Terry, Anna Salomons, and Ulrich Zierahn. 2016. "Racing with or against the Machine? Evidence from Europe." ZEW Discussion Paper 16–053, Center for European Economic Research, Mannheim, Germany.

Hallward-Driemeier, Mary, and Gaurav Nayyar. 2018. *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. Washington, DC: World Bank.

Hardy, Wojciech, Roma Keister, and Piotr Lewandowski. 2018. "Educational Upgrading, Structural Change, and the Task Composition of Jobs in Europe." *Economics of Transition* 26 (2): 201–31.

Keynes, John Maynard. [1930] 1963. "Economic Possibilities for Our Grandchildren." In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf.

Mason, Andrew, Vera Kehayova, and Judy Yang. 2018. "Trade, Technology, Skills, and Jobs: Exploring the Road Ahead for Developing East Asia." Background paper, World Bank, Washington, DC.

McKinley, Richard Alexander, ed. 1958. *The City of Leicester*. Vol. 4 of *A History of the County of Leicester*. Victoria County History Series. Martlesham, Suffolk, U.K.: Boydell and Brewer.

TASS. 2017. "Sberbank Receives More than $2 Billion in Profits Each Year from the Introduction of Artificial Intelligence." September 25. http://special.tass.ru/ekonomika/4590924. In Russian.

Taylor, Kate. 2016. "Fast-Food CEO Says He's Investing in Machines because the Government Is Making It Difficult to Afford Employees." *Business Insider*, March 16.

Upwork. 2017. Freelancing in America 2017 (database). Mountain View, CA. https://www.upwork.com/i/freelancing-in-america/2017.

Verhoogen, Eric A. 2008. "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector." *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 489–530.

World Bank. 2014. "Vietnam Development Report 2014. Skilling Up Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy." World Bank, Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/610301468176937722/pdf/829400AR0P13040Box0379879B00PUBLIC0.pdf.

———. 2015a. "Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.

———. 2015b. "Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.

———. 2016. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.

Zeng Kunhua. 1973. *Zhongguo tie lu shi* [The history of Chinese railway development]. Vol. 1. Taipei, Taiwan, China: Wenhai Press.

الفصل 2

الطبيعة المتغيرة للشركات



تاريخيا،

كانت الشركات تعمل داخل الحدود. وقد شرح الاقتصادي البريطاني رونالد كواس هذه الظاهرة في مقال "طبيعة الشركة" الذي نشره عام 1937.[1] وأشار إلى أن الشركات في ديترويت لم تشهد نموا إلا عندما كان استكمال أجزاء إضافية من عملية الإنتاج في الداخل أرخص من اللجوء إلى السوق المفتوحة.

وفي عام 2018 فإن الشركات تعمل ضمن حدود أوسع. وقلصت اتفاقيات التجارة الحرة والبنية التحتية المحسنة تكلفة التجارة عبر الحدود، مما يتيح إجراء المعاملات أينما تكون التكاليف أقل.[2] وخفضت التكنولوجيات الجديدة تكاليف الاتصالات. ونتيجة لذلك، أصبحت الشركات أقل تكاملا من الناحية الرأسية ويسند المديرون المزيد من المهام للسوق. بل إن بعض الشركات تخلق أسواقا جديدة. على سبيل المثال، لدى JD.com، ثاني أكبر شركة للتجارة الإلكترونية في الصين، أكثر من 170 ألف تاجر على منصتها، كثيرون منهم في مناطق ريفية.

لقد تطورت الحدود الأوسع للشركات تدريجيا. ويمكن فقط المقارنة بين شركة فورد للسيارات في الثلاثينيات ومجموعة إنتر أيكيا عام 2018 لملاحظة كيف توسعت حدود الشركتين مع مرور الوقت. كان هنري فورد يملك مزارع الأغنام التي توفر الصوف لأغطية مقاعد السيارات التي تنتجها شركته. كما كان يمتلك شاحنات نقل الحديد والفحم التي تزود مجمع التصنيع ريفر روج المترامي الأطراف الواقع قرب مدينة ديترويت باحتياجاته. أبقت الشركة على معظم العمليات المتعلقة بتصنيع السيارات داخلها لأن تكاليف العثور على مورد خارجي قادر على توفير قطع الغيار اللازمة كانت أعلى.

بالنسبة إلى أيكيا، فإن التكامل الرأسي داخل السويد مهد الطريق للعولمة في الثمانينيات والتسعينيات. تأسست أيكيا في السويد عام 1943، وبدأت تتوسع في الأسواق الدولية بإنشاء متاجر صغيرة في النرويج عام 1963 ثم في الدانمرك عام 1969. وقد سمح خفض الحواجز الجمركية وغير الجمركية للشركة بإقامة سلاسل القيمة العالمية. وأدى ظهور تكنولوجيا الإنترنت إلى تحويل هذه السلاسل إلى شبكات عالمية: وتشتري أيكيا الكثير من منتجاتها من خلال عطاءات عبر الإنترنت. وأصبحت شركات من جميع أنحاء العالم جزءا من شبكة موردي أيكيا.

ومن شأن شركات مثل أيكيا أن تجعل عالم الاقتصاد النمساوي جوزيف شومبيتر يشعر بالفخر. إذ كتب شومبيتر في عام 1942 أن الرأسمالية تستلزم "عاصفة دائمة من التدمير الخلاق"،[3] ولم يساوره قلق بشأن إمكانية فقدان الوظائف في هذه العملية. لكن القلق أصاب السياسيين.

ومع توسع حدود الشركات، انخفضت عمالة الشركات في 75% من البلدان المتقدمة و59% من البلدان النامية بين عامي 1975 و2012.[4] ووجد البنك الدولي، مستخدما إجمالي نسب العمالة من جداول بن العالمية، بما في ذلك من يعملون لحسابهم الخاص وفي القطاعات الحكومية، انخفاضا في ثلثي 76 بلدا ناميا.

وتكافح الحكومات لمواجهة هذا التراجع وغالبا ما تلقي باللوم على صعود الشركات الكبيرة في تفسير ذلك. ويحاول السياسيون خلق فرص عمل من خلال تمويل برامج لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، نادرا ما تكون هذه البرامج فاعلة من حيث التكاليف. وهي تستند إلى الاعتقاد بأن مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة تخلق وظائف مستقرة، ومع ذلك تظهر الأدلة أن الشركات الكبيرة تستأثر بأكبر نسبة من الوظائف المستقرة في العديد من البلدان.[5]

الحل الأفضل هو الحد من الحواجز أمام الشركات الناشئة لتشجيع الأسواق التنافسية. تحتاج الشركات الناشئة بيئة مواتية لممارسة أنشطة الأعمال لا تحابي الشركات الخاصة الكبيرة الموجودة بالفعل في السوق منذ بعض الوقت (الشركات القائمة) والمؤسسات أو الشركات المملوكة للدولة التي يديرها مسؤولون حكوميون أو شركاؤهم أو أقاربهم. وسوف يتحول عدد قليل من الشركات الناشئة إلى شركات عملاقة في المستقبل.

ويصب التغيير التكنولوجي في مصلحة أكثر الشركات إنتاجية في كل صناعة، مما يحفز إعادة تخصيص الموارد لصالحها. وتسمح التكنولوجيات الرقمية بالتوسع السريع. فمتجر جملون لبيع الكتب بالتجزئة عبر الإنترنت منذ عام 2010 في العاصمة الأردنية عمّان تمكّن بأقل من 100 موظف، من إقامة علاقات شراكة مع أكثر من 3000 ناشر باللغة العربية و 27 ألف ناشر باللغة الإنجليزية، مما يوفر 10 ملايين كتاب لمنطقة الشرق الأوسط. وتتزايد الشركات التي تعمل عبر المنصات الإلكترونية في جميع أنحاء العالم، مما يوفر فرصا جديدة لتجارة السلع والخدمات.

وهناك الكثير الذي يستحق الاحتفال به عندما يتعلق الأمر بصعود الشركات الكبرى. لقد مكن الاقتصاد الرقمي الشركات من النمو بوتيرة أسرع مما كانت عليه قبل 20 عاما. ولكن هناك الكثير مما يجب التفكير فيه بروية. أولا، توفر الأسواق الرقمية فرصا جديدة للشركات لتخنق المنافسة. وتوقع الخبير الاقتصادي الأمريكي شيروين روزن، الذي أدخل مفهوم الشركات العملاقة عام 1981، أن تتيح التكنولوجيا للشركات توسيع الأسواق أو استبعاد المنافسة بسهولة أكبر. وفي الكثير من الأسواق، ثبتت صحة هذه التوقعات. وقد سمحت التكنولوجيا لبعض الشركات بالصعود بسرعة إلى القمة، في حين منعت أخرى من الصعود على الإطلاق.

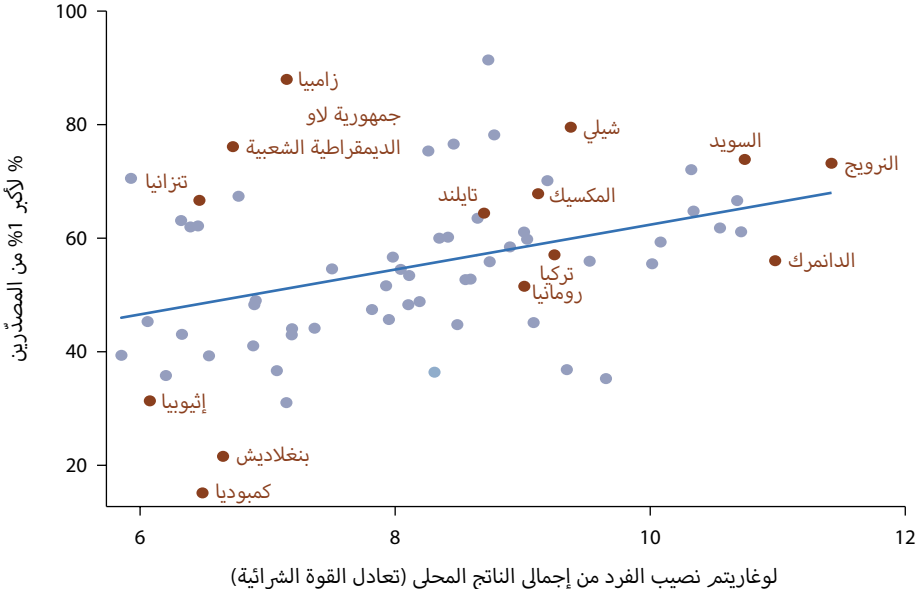
ثانيا، تخلق الشركات المتكاملة عالميا، التي تملك "حجما بدون كتلة"[6]، تحديات جديدة أمام فرض الضرائب. وتزيد صعوبة تحديد مكان إيجاد القيمة عندما تخلق الشركات قيمة من خلال الجمع بين شبكات المستخدمين والأفكار والإنتاج عبر الحدود. ومن خلال الاستفادة من خلق القيمة العالمية، فإن الشركات بدورها قادرة بشكل أفضل على تحويل الأرباح إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة. وتحتاج الحلول إلى تنسيق على المستوى العالمي. وفي الوقت نفسه، يمكن للبلدان اتخاذ خطوات أحادية الجانب من خلال توسيع نظم ضريبة القيمة المضافة أو فرض ضرائب جديدة للاقتصاد الرقمي. ولكن من الصعب جمع الضرائب على الأصول غير الملموسة مثل بيانات المستخدم. كما أن تجنب دفع الضرائب، من خلال التسعير التحويلي، أسهل أيضا في الاقتصاد الرقمي.

الشركات العملاقة

تهيمن الشركات الكبرى على الاقتصاد العالمي: ويقدر أن 10% من شركات العالم تدر 80% من جميع الأرباح. وتشكل الشركات العملاقة صادرات أي بلد. ووجدت إحدى الدراسات التي شملت 32 بلدا ناميا أن أكبر خمسة مصدرين في بلد ما يشكلون في المتوسط ثلث صادراتها، ونحو نصف نمو الصادرات، وثلث النمو بسبب تنوع الصادرات.[7]

والنمو قوي بشكل خاص في الأسواق التي تشهد تطورات تكنولوجية متسارعة. كما أن تقليص الحواجز التجارية يشجع الشركات على النمو من خلال زيادة الوصول إلى مدخلات مستوردة جديدة.[8] تشكل فئة الواحد في المائة الأعلى من المصدرين في البلدان الغنية نسبة أكبر من الصادرات- 55% في المتوسط من البلدان الأفقر (الشكل 2-1).

الشكل 1-2 أكبر 1% من المصدرين يشكلون نسبة من الصادرات في البلدان الغنية أعلى منها في البلدان الفقيرة



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى قاعدة بيانات ديناميكيات المصدرين، الإصدار 2.0، الواردة في Fernandes, Freund, and Pierola (2016).

ملاحظة: صادرات النفط (الهيدروكربونات كالنفط والبترول والغاز الطبيعي والفحم) مستثناة من هذه العملية الحسابية.

وللشركات الكبيرة أثر مفيد على النمو الاقتصادي. فهي تسرع من وتيرة النمو في البلدان النامية عن طريق سحب الموارد من زراعة الكفاف. وتتصدر الشركات الكبرى جهود اعتماد التقنيات الجديدة. فهي تزيد من إجمالي الإنتاجية من خلال تحديث قدراتها الداخلية لتصبح أكثر كفاءة وتزيح الشركات غير المنتجة. كما تحقق وفورات الحجم التي تخفض الأسعار للمستهلكين.

وتوفر الشركات الكبرى معظم الوظائف الرسمية في الاقتصاد. وفي السنوات الأخيرة، شكلت الشركات التي تضم أكثر من 100 موظف 60% من إجمالي العمالة في ماليزيا وميانمار وفييتنام. وكانت النسبة 70% في كمبوديا. وينطبق هذا الأمر على مناطق أخرى أيضا: فلقد شكلت الشركات الكبرى 53% من إجمالي العمالة في الأرجنتين، و46% في بوليفيا، و62% في الجمهورية الدومينيكية، و54% في الإكوادور.[9] وفي صربيا، شكل العمال في فئة الواحد في المائة الأعلى من شركات التصنيع، في المتوسط، ربع إجمالي العمالة وشكلت فئة الخمسة في المائة الأعلى ما يقرب من نصف مجموع القوة العاملة.[10] والحالة مماثلة في رومانيا. وتميل الشركات العملاقة إلى توظيف معظم العاملين نظرا لأنها تقدم معظم المخرجات، حتى لو كانت أقل في كثافة العمالة من الشركات العادية.[11]

إن أهمية الشركات الكبرى في دفع عجلة النمو الاقتصادي ليست جديدة. ومع ذلك، فقد غير ظهور المنصات الرقمية كيفية تكشّف هذه الظاهرة. وتحل المنصات الرقمية محل مراكز التسوق التقليدية، وتربط المتسوقين بمتاجر العلامات التجارية المختلفة، وتحقق أوجه كفاءة للعلامات التجارية، وتدر إيرادات لأصحاب المنصات. وتستخدم البيانات التي يتم جمعها من خلال المنصات

أيضا لتحسين كفاءة الشركات، في بعض الأحيان في أسواق غير تلك التي تم جمع البيانات فيها في الأساس. تدمج شركة JD Finance، وهي شركة مالية تابعة لمجموعة JD.com الصينية، بيانات المعاملات التي تكسبها من خلال أسواقها في نموذج تقييم القروض الخاص بها.

والشركات التي تعمل عبر المنصات تزدهر في كل البلدان. فشركة VIPKID وهي شركة تعليم صينية رائدة على الإنترنت تأسست في عام 2013 تستوعب 500 ألف طالب في الصين و60 ألف معلم في أمريكا الشمالية في فصول افتراضية فردية باللغة الإنجليزية. وجوميا Jumia، التي تأسست عام 2012، وهي شركة نيجيرية للتجارة الإلكترونية حققت بالفعل نجاحات في 23 بلدا أفريقيا، وباعت الإلكترونيات والبقالة ومنتجات الموضة للعملاء. وفليبكارت Flipkart الهندية التي تسهل مبيعات الإلكترونيات الاستهلاكية بين الموردين والعملاء. وهي تعمل كسوق تخترق حدود الشركات كما وصفها رونالد كواس في البداية.

وكما ذكرنا، تسمح المنصات الرقمية بالتوسع سريعا. والأمثلة كثيرة على الشركات الناشئة التي تعمل بمليارات الدولارات من خلال المنصات. ففي الصين، بدأت شركة التجارة الإلكترونية العملاقة JD.com في تجارة التجزئة في كشك صغير في منطقة تشونغ قوانكون لبيع الإلكترونيات في بكين. في يوليو/تموز 2018، بلغ عدد مستخدمي المنصة 320 مليون مستخدم نشط. تعتبر Ant Financial، وهي تابعة لمجموعة علي بابا، الشركة الأكثر أهمية في مجال التكنولوجيا المالية في العالم. حققت الشركة نجاحا كبيرا في غضون بضع سنوات فقط بسبب التقدم في مجال الذكاء الاصطناعي. وتستخدم الشركة البيانات الكبيرة لصرف القروض في أقل من ثانية واحدة من لحظة تقديم طلب الحصول على القرض. ويتضمن نموذجها للإقراض عبر الإنترنت "3-1-0" عملية لتقديم الطلبات تستغرق ثلاث دقائق، ووقتا لمعالجة الطلب يستغرق ثانية واحدة، وصفرا من التدخل اليدوي. ومنذ عام 2014، حصل أكثر من 4 ملايين شركة صينية صغيرة على قروض.

وتوفر المنصات الرقمية فرصا تجارية فورية لرواد الأعمال، وبالتالي تخلق فرصا للعمل. ومنذ عام 2009، فتحت مجموعات عديدة من المتاجر الإلكترونية الصغيرة في المناطق الريفية متجرا على موقع تاوباو دوت كوم الأمر الذي عزز "قرى تاوباو" بالصين. ينتج تجار قرى تاوباو السلع الاستهلاكية والمنتجات الزراعية، والأشغال اليدوية وفقا لما يتمتع به كل منهم من كفاءات. وخلقت قرى تاوباو أكثر من 1.3 مليون وظيفة، مما جذب الشبان الذين هاجروا إلى المدن للعودة إلى بلداتهم لبدء مشروعاتهم الخاصة. ويجب توفير الاتصال المنتظم بشبكة الإنترنت والانتشار الكبير للهواتف الذكية لنمو هذا النوع من التجارة الإلكترونية.

وتعزز المنصات الرقمية فرص العمل. ففي عام 2018، استأثر قطاع الخدمات بمعظم الوظائف في العديد من البلدان: وكانت حصتها من إجمالي العمالة أكثر من 70% في الأرجنتين والمملكة العربية السعودية وأوروغواي، وما يربو على 80% في منطقة هونغ كونغ الإدارية الصينية الخاصة وإسرائيل والأردن. ويتيح انتشار المنصات لمن يعملون لحسابهم الخاص الوصول إلى منصات متعددة في وقت واحد بتكاليف دخول منخفضة. كما أن المستهلكين أكثر استعدادا لاستخدام الخدمات عبر الإنترنت لثقتهم بها، ويعتمدون على شهادة العلامة التجارية، ورأس المال الاجتماعي الرقمي، وعمليات التحقق من أطراف ثالثة. وتمكن ثقة المستهلك المنصات من التوسع بسرعة في مجالات أخرى. في نهاية المطاف، استحوذت Grab، وهي منصة إلكترونية لخدمات النقل في سنغافورة، على 95% من

سوق جنوب شرق آسيا قبل أن تتوسع لتقديم خدمات إضافية تتنوع بين طلب الطعام وأنظمة الدفع. وتقدم GrabPay خدمات الدفع الإلكتروني إلى ما يقدر بثلثي سكان المنطقة الذين ليس لديهم حسابات مصرفية.

تزيد بعض المنصات المعروض من العمالة عن طريق زيادة الفرص أمام أنواع جديدة ومرنة من العمل تكمل الأشكال التقليدية للتوظيف في اقتصاد لا يعتمد على التوظيف الدائم. يحدد العمال ساعات عملهم في معظم المنصات. وفي الوقت نفسه، قد يقلل الدخل الإضافي من تقلبات الدخل لأصحاب الدخول الثانوية. كما تمكن المرونة التي ينطوي عليها عمل المنصات المزيد من النساء من المشاركة في القوة العاملة. لكن هذه الميزات تطمس الخط الفاصل بين العمالة الرسمية والمؤقتة. وعلى الرغم من أن المرونة تعد ميزة في بعض الحالات، فهي تثير أيضا المخاوف بشأن عدم استقرار الدخل وأساليب الحماية المرتبطة بالعلاقات المعيارية بين رب العمل والموظف، بما في ذلك خطط التقاعد والتأمين الصحي والإجازة مدفوعة الأجر.

وأخيرا، تمكن المنصات الرقمية الشركات من الاستفادة من القدرات المادية والبشرية غير المستغلة جيدا، وتحويل رأس المال غير المنتج إلى رأس مال نشط. فعلى سبيل المثال، توفر منصات خدمات نقل الركاب عبر تكنولوجيا المعلومات وسيلة للأفراد للإعلان عن وقت فراغهم والأوقات التي لا يستخدمون فيها مركباتهم- سواء كانت سيارة فخمة، أو دراجة نارية صغيرة، أو توك توك– من أجل تحقيق دخل. تمكن مواقع الإنترنت التي توفر فرص العمل الحر مبرمجي الكمبيوتر العاطلين عن العمل الذين يعيشون في أجزاء نائية من العالم من توثيق خبراتهم حتى يتمكنوا من العثور على عمل مع شركات في الخارج.

إن صعود شركات المنصات الرقمية- التي تمارس أنشطتها على مستوى العالم، عن طريق الإنترنت في الأساس، والتي غالبا ما تحقق دخلا من رأسمال الآخرين- يشير إلى تحول في طبيعة الشركات عموما. ومعظم اللوائح التنظيمية لا تناسب هذه التغييرات. وفي معظم الأحيان تعمل شركات المنصات في مجالات لا تتسم فيها اللوائح التنظيمية بالوضوح، لكن يجب أن تحافظ الشركات الرقمية على الحد الأدنى من معايير الجودة والحذر والسلامة، ضمن أهداف أخرى تتعلق بالسياسات. وتُعد خصوصية البيانات وحمايتها محور المناقشات التنظيمية نظرا للكم الهائل من البيانات التي جمعتها شركات المنصات ووظفتها وحولتها إلى أموال. وقد يلعب تقسيم المناطق أو القوانين الأخرى التي تؤثر في النشاط التجاري دورا أيضا. على سبيل المثال، على الرغم من أن شركة Airbnb تنقل في كثير من الأحيان النشاط السياحي بعيدا عن مراكز المدن ولها تأثير إيجابي على الشركات المحلية، فإن مواقع الشركة لا تخضع غالبا لنفس شروط تقسيم المناطق أو شروط الترخيص كما هو الحال مع أماكن الإقامة التجارية الأخرى. ومع ذلك، قد تؤثر Airbnb على الجيران الذين لا يتقاسمون دخل الإيجار.

تصبح اللوائح التنظيمية أمرا هاما إذا فجرت المنصات سباقا نحو القاع في ظروف العمل. ففي إندونيسيا، نظم سائقو Go- Jek و Grab احتجاجات كبيرة في أوائل عام 2018 للمطالبة بزيادة التعريفة. واستجابة لذلك، تعدل الحكومة الإندونيسية قوانينها بحيث تلزم هذه الشركات بالتسجيل كشركات نقل، وبالامتثال لمعايير السلامة، وفرض حد أدنى للسعر. في أوائل عام 2018، أوقفت المحاكم المصرية تراخيص شركتي أوبر وكريم لنقل الركاب عبر تكنولوجيا المعلومات بعد احتجاج سائقي سيارات الأجرة. بعد ذلك بوقت قصير، في مايو/أيار 2018، سنت الحكومة المصرية قانونا لتنظيم عمل شركات نقل الركاب عبر تكنولوجيا المعلومات، مما سمح لأوبر وكريم بالعودة للعمل والتنافس مع سيارات الأجرة التقليدية.

أسواق تنافسية

لم يعد الوجود المادي شرطا أساسيا لممارسة الأعمال في سوق معينة، لا سيما في الاقتصاد الرقمي حيث يمكن محاكاة المنتجات غير المادية بتكلفة قليلة أو بدون تكلفة على الإطلاق. تتيح الحدود الموسعة الفرص لنمو الشركات، ولكن في كثير من الأحيان يزداد خطر تركز السوق. ومن الصعب تحديد السلوكيات المناوئة للمنافسة في الاقتصاد الرقمي. وغالبا ما تعود الآثار التي تحدثها الشبكات بالفائدة على أول المبادرين باستخدام التكنولوجيا، مما يسهل ظهور الاحتكارات.

ويعني وجود المزيد من الشركات الناشئة المزيد من المنافسة. وإذا كانت ظروف العمل مناسبة، من الأرجح أن تنمو بعض الشركات الناشئة بقوة، مما يؤدي إلى خلق وظائف. وفي مواجهة المنافسة الجديدة، تخرج الشركات الأقل إنتاجية- ما لم تكن مملوكة للدولة أو نافذة سياسيا- من السوق.[12]

ويتيح توفير بيئة أفضل لممارسة الأعمال بزوغ الشركات الأكثر نجاحا بشكل طبيعي. ويحدد مشروع تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي المتطلبات التنظيمية الأساسية لنمو المبادرات الخاصة. واستخدم الباحثون هذه البيانات لدراسة الآثار الضارة للوائح التنظيمية المرهقة. وتقل معدلات الفقر في البلدان التي تتبنى لوائح تنظيمية مواتية لممارسة أنشطة الأعمال.[13]

والبلد الذي يتمتع ببيئة مواتية لممارسة الأعمال يزدهر به أيضا نشاط الشركات الناشئة وخلق الوظائف. وعندما بسّطت المكسيك إجراءات تسجيل الشركات، زاد عدد الشركات الجديدة 5%، وارتفع عدد العاملين بأجر 2.2%.[14] كما قد يؤدي ارتفاع تكاليف بدء النشاط إلى انخفاض الإنتاجية بشكل عام: وفي غياب المنافسة، ستواصل الشركات الموجودة بالفعل في السوق العمل بغض النظر عن مستويات الإنتاجية.

وتحتاج الأسواق التنافسية والتجارة المتسمة بالكفاءة إلى بنية تحتية من طرق وجسور وموانئ ومطارات. وتزيد الصادرات عندما تقل تكلفة النقل فضلا عن تبسيط وخفض تكاليف إجراءات الامتثال لقوانين الجمارك. وتسهّل البنية التحتية اللوجستية التجارة الإلكترونية في المنتجات غير الرقمية.

ويعد الوصول إلى النطاق العريض شرطا أساسيا للأعمال التجارية في العصر الرقمي- وفي النهاية، يعتمد كثير من الشركات بشكل جزئي أو حصري على الإنترنت. والوصول للهواتف المحمولة وحدها لا يكفي. وتسهم تقنيات النطاق العريض في خفض تكاليف التعاملات بقدر أكبر في الأسواق النائية التي تفتقر إلى البنية التحتية للنقل. وسكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هم من أكثر من يعانون من نقص الخدمة. ورغم أن هذه المنطقة يمكن أن تتباهى بأكثر من 120 اشتراكا في خدمة الهاتف المحمول لكل 100 من السكان (واحد من أعلى المستويات في العالم)، فإن لديها أقل من 10 اشتراكات في النطاق العريض لكل 100 شخص، كما أن خدمات النطاق العريض لكل مشترك محدودة. في النهاية، يعني هذا أنه رغم أن مواطني هذه البلدان ينشطون على وسائل التواصل الاجتماعي، فإن التمويل الرقمي ليس له وجود يذكر.

وتسمح التكنولوجيا للشركات بتعزيز قدراتها التنافسية من خلال زيادة كفاءة عملياتها وتمكينها من ابتكار طرق جديدة لممارسة الأعمال. تستخدم Teleroute، وهي منصة بلجيكية، حلولا حسابية (خوارزمية) لتناسب وكلاء وشركات الشحن في أوروبا، مما يقلل المساحات الخالية في عمليات الشحن بنسبة تصل إلى 25%. كما يتيح تحسين الربط للشركات الناشئة إمكانية الحصول على الخبرة الفنية

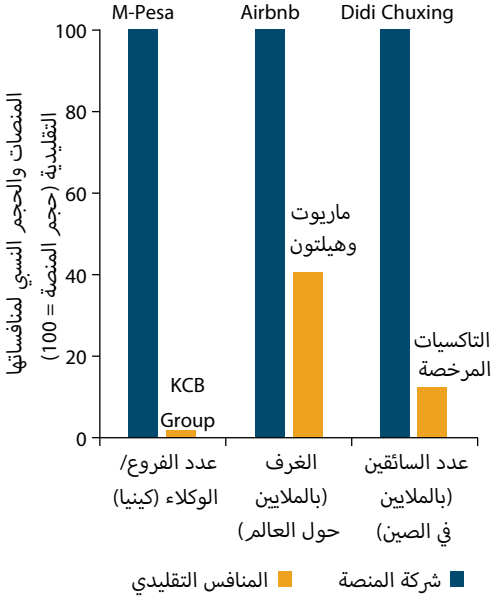
الأساسية من خلال منصات العمل الحر عبر الإنترنت. منذ عام 2015 ربطت Upwork، وهي منصة أمريكية، خمسة ملايين شركة مع أكثر من 12 مليون شخص يعملون لحسابهم الخاص. وهي رابع أكبر تجمع لموردي المهام في أوكرانيا. في وقت واحد، تحتاج الشركات الناشئة إلى مراكز بيانات، وأنظمة لتكنولوجيا المعلومات، وبرمجيات خاصة، وبنية تحتية لدعم المستخدمين للتعامل مع المهام الكبيرة. وفي العصر الرقمي، يستطيع رواد الأعمال في جميع أنحاء العالم الوصول إلى هذه الخدمات عبر الإنترنت.

وأحد الجوانب الأساسية للاقتصاد الرقمي أنه يطرح تحديات جديدة أمام قوانين المنافسة وعمليات الدمج والاستحواذ ورفاهة المستهلك. ويثير صعود شركات المنصات قضايا تتعلق بقوة السوق (الشكل 2-2). وغالبا ما تؤدي الآثار التي تحدثها الشبكات والمرتبطة ببعض المنتجات على الإنترنت إلى فوائد كبيرة لأول المبادرين، مما يسفر عن تركز السوق وتسهيل ظهور الاحتكارات. في عام 2017، أطلقت شركة Safaricom، أكبر مشغل للهاتف المحمول في كينيا إذ تسيطر على 80% من السوق، منصة M-Pesa، وهي أول نظام للمعاملات المالية عبر الهاتف المحمول في البلاد. وبعد مرور عام، سيطرت M-Pesa على نفس الحصة السوقية في قطاع المعاملات المالية عبر الهاتف المحمول.

وتقصي شركات المنصات في بعض الأحيان المنافسين من خلال فرض رسوم أعلى على ربط الشبكات الأخرى. عندما سمحت زيمبابوي بقابلية التشغيل البيني وتقاسم البنية التحتية بين مقدمي خدمات الأموال الإلكترونية، ارتفع عدد المشتركين بنسبة 15%. وفي بيرو، أجبرت هيئة تنظيم الاتصالات أكبر شبكات الاتصالات على تقديم خدمات الرسائل إلى البنوك التي كانت تتوسع في خدمات الأموال الإلكترونية.

وبشكل عام، يثير الاقتصاد الرقمي تحديات أمام واضعي السياسات. ويعمل العديد من شركات المنصات الرقمية في أسواق متجاورة متعددة الأطراف، وهو ما يجمع أو على الأقل يربط أنواعا مختلفة من الخدمات. وتظهر أنواع جديدة من القوة السوقية عندما تقدم الشركات خدمات مجانية على أحد جوانب السوق مقابل بيانات المستخدم ثم تقوم بتحويل تلك البيانات لأموال على جانب آخر من السوق. يتعين على تحقيقات مكافحة الاحتكار التكيف مع هذه المواقف الجديدة واستخدام قواعد تحليل جديدة.

الشكل 2-2 شركات المنصات تهيمن على منافساتها التقليدية في 2018



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى بيانات تم الحصول عليها من Safaricom، Airbnb، KCB Bank Group، Marriott International Inc.، *Financial Times*.

تجنب دفع الضرائب

نظرا لأن الشركات أصبحت تتجاوز الحدود والأصول المادية، من الأسهل تحويل الأرباح إلى الولايات القضائية منخفضة الضرائب (التخطيط الضريبي وتجنب دفع الضرائب). ونتيجة لذلك، لا تخضع مليارات الدولارات من أرباح الشركات للضرائب كل عام. وسيستفيد النظام الضريبي الدولي من أي

تحديث، فهناك أمور مطروحة للنقاش مثل كيفية فرض الضرائب على الشركات في الاقتصاد الرقمي الذي يتسم بالعولمة، وكيفية توزيع القيمة.

تقدر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن ما بين 100 و240 مليار دولار من الإيرادات تضيع سنويا بسبب تآكل القاعدة وتحويل الأرباح من قبل الشركات متعددة الجنسيات.[15] وهذا المبلغ يعادل 4%-10% من إيرادات الضريبة على أرباح الشركات على مستوى العالم. وتشير تقديرات أخرى إلى أن الشركات متعددة الجنسيات تحول ما يقرب من 40% من أرباحها إلى ملاذات ضريبية، مما يؤدى إلى خسارة 12% من عائدات الضرائب على أرباح الشركات في العالم.[16] لكن هذه الخسائر تتفاوت من بلد لآخر. وأستراليا والبرازيل وفرنسا والهند واليابان والمكسيك والولايات المتحدة، فضلا عن الكثير من بلدان أفريقيا، من بين البلدان التي يُقدر أنها الأكثر تضررا من تحويل الأرباح.[17]

ويمكن العثور على كثير من الثغرات في قوانين الضرائب، والعديد منها جاء بسبب ما تمارسه الشركات من ضغوط سياسية، مما يمكنها من تقليص عبء الضرائب. ويمكن للشركات أن تستغل هذه الثغرات لزيادة الإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها ونقل الأرباح لمكان آخر، وفي بعض الأحيان إلى ولايات قضائية تقل فيها الضرائب على أرباح الشركات أو تنعدم- وهو ما يسمى بالملاذات الضريبية أو مراكز الاستثمار. وهذه الظاهرة ليست جديدة أو غير قانونية لكنها أسهل في الاقتصاد الرقمي. وفي عام 2016، كان نحو 60% من الشركات المدرجة على قائمة فورتشن 500 تمتلك وحدة واحدة على الأقل في برمودا أو جزر كايمان وكليهما لا يفرض أي ضرائب على أرباح الشركات. وتكشف وثائق بارادايس التي تسربت أواخر عام 2017، أمثلة كثيرة على تجنب دفع الضرائب والتهرب الضريبي في جميع أنحاء العالم.[18]

وتكمن المشكلة في أن القواعد الحالية تستند إلى كل من المصدر ومكان الإقامة. ويتعلق المصدر بتبرير يستند إلى الموقع الجغرافي للأنشطة المدرة للدخل (ترتبط فكرة "أين تنشأ القيمة" بالوجود المادي للعمل أو رأس المال). ويشير مكان الإقامة إلى المكان الذي تعتبره الشركة التي تحقق الدخل موقعها الأساسي، والذي يعتمد عادة على المكان الذي تأسست فيه الشركة أو مكان إدارتها الفعلي وفقا لصلة المالك بالدولة (الإقامة أو محل السكن أو الجنسية - الوجود المادي). وتمتلك بلدان المصدر حقوق فرض الضرائب الأساسية على الدخل من المبيعات. أما بلدان الإقامة فتفرض ضرائب على دخل الشركات متعددة الجنسيات من الاستثمارات النقدية.

ومن الناحية العملية، وبموجب القواعد السائدة، تدفع الشركات متعددة الجنسيات الضرائب في البلدان التي توجد بها الشركات التابعة لها وأنشطتها. وتنظم الشركات هياكل الإنتاج الداخلي الخاصة بها عبر الحدود بين الوحدات التابعة لها، وتعلن عن أرباح مختلفة للوحدات المختلفة، وفي بعض الحالات يكون ذلك فيما يبدو بغض النظر عن القيمة المباشرة التي تدرها كل وحدة. وغالبا ما يصعب تحديد متى تكون هذه الهياكل مشروعة ومتي تشكلت في الأساس لتجنب دفع الضرائب في الولايات القضائية ذات الضرائب المرتفعة.

ولأن لديها الكثير من الفرص لتجنب دفع الضرائب، فليس من المستغرب أن تقوم الشركات بذلك. وفي حقيقة الأمر، أصبحت الأرباح أكثر حساسية للفروق الضريبية الدولية مع مرور الوقت، وهو ما يعني أن فرص الشركات تتحسن في تجنب الضرائب. وتشارك بعض الشركات في التلاعب في تسعير التحويلات، فتتقاضى أسعارا أقل عن الصادرات المبيعة من البلدان التي تفرض ضرائب مرتفعة إلى البلدان منخفضة الضرائب، أو أسعارا أعلى للمدخلات القادمة من البلدان منخفضة الضرائب. ويعتبر الموقع الاستراتيجي لحقوق الملكية الفكرية، وتحويل الديون الدولية من خلال القروض بين الشركات، والاستفادة من المعاهدات الضريبية، وتأجيل دفع الضرائب آليات أخرى تستخدم في تجنب الضرائب.

ولمعدلات الضرائب الفعالة على أرباح الشركات تأثير كبير على اختيارها لمكان الشركات التابعة لها. إن تباين معدل الضرائب بمقدار نقطة مئوية واحدة بين ولايتين قضائيتين يقلل أرباح إحدى الشركات التابعة قبل الضرائب بنسبة 1%.[19] وتشير التقديرات إلى أن المعاهدات الضريبية خفضت عائدات الضرائب في أفريقيا بنحو 8.5% بين البلدان التي وقعت معاهدة مع مركز استثماري.[20]

يفرض الاقتصاد الرقمي تحديات جديدة: تسهل الطبيعة الافتراضية للشركات الرقمية إقامة الأنشطة في الولايات القضائية منخفضة الضرائب. إن توفير السلع والخدمات من الخارج دون وجود فعلي في البلدان التي يعيش فيها المستهلكون يفلت من الضرائب التقليدية على أرباح الشركات. وبوسع الشركات الرقمية تحقيق أرباح من الأصول غير الملموسة، مثل بيانات المستخدمين (الأجانب). ونتيجة لذلك يصعب تحديد أين تنشأ القيمة.

في عام 2016، وضعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نموذجا لجمع ضريبة القيمة المضافة من الموردين الأجانب للسلع والخدمات الرقمية. ومنذ ذلك الحين، اعتمد أكثر من 50 بلدا الإرشادات الموصى بها لفرض الضريبة على المبيعات الاستهلاكية المباشرة من الخدمات والمنتجات غير الملموسة التي يقدمها الموردون الأجانب. ومؤخرا، في أوائل عام 2018، أصدر فريق العمل التابع للمنظمة والمعني بالاقتصاد الرقمي (الذي يضم أكثر من 110 بلدان وسلطات قضائية) تقريرا مؤقتا عن التحديات الضريبية الناشئة عن الرقمنة والتزم بتقديم حل طويل الأجل قائم على توافق الآراء بحلول 2020.

وفرض الاتحاد الأوروبي ضريبة القيمة المضافة على الموردين غير المقيمين لخدمات الاتصالات والبث والخدمات الإلكترونية، بغض النظر عن حجمها، منذ يناير/كانون الثاني 2015. وتلتزم الشركات غير المقيمة بتحميل العميل الضريبة بالسعر المعمول به في بلد العميل، الأمر الذي أنهى على الميزة التنافسية التي تتمتع بها الشركات الرقمية الموجودة في البلدان التي تنخفض فيها ضريبة القيمة المضافة. وقد جمعت الضريبة الجديدة على القيمة المضافة أكثر من ثلاثة مليارات يورو للاتحاد الأوروبي. وتبنت أستراليا نهجا مماثلا في يوليو/تموز 2017. وأعلنت سنغافورة في موازنتها المقدمة في فبراير/شباط 2018 أن ضريبة للسلع والخدمات ستُفرض على الخدمات المستوردة، بما في ذلك الخدمات الرقمية مثل بث الموسيقى والأفلام، اعتبارا من يناير/كانون الثاني 2020. ومن بين البلدان المتقدمة الأخرى التي تفرض ضرائب غير مباشرة على الاقتصاد الرقمي اليابان وجمهورية كوريا ونيوزيلندا والنرويج وروسيا الاتحادية وجنوب أفريقيا.

وبذلت بلدان الأسواق الناشئة جهودا أقل رغم أنها تحتاج بشدة إلى إيرادات ضريبية إضافية. ففي عام 2017، قامت كل من صربيا وتايوان، الصين، باعتماد نماذج لتوسيع نظم ضرائب القيمة المضافة لتشمل الموردين الرقميين. وفي 2018، سارت الأرجنتين وتركيا على نفس الدرب. والصين وماليزيا وتايلند من بين البلدان التي تراجع قوانينها الضريبية لتشمل الأرباح الرقمية.

وبديلا لذلك، يمكن للحكومات أن تفرض ضريبة جديدة قائمة بذاتها على الموردين الأجانب للخدمات الرقمية. ومثل هذه الضريبة ستحسن من استهداف الموردين الأجانب بشكل مباشر بدلا من المستهلكين المحليين. وستتحاشى التضارب مع اتفاقيات الازدواج الضريبي القائمة لأنها ستكون منفصلة عن النظام السائد لضريبة الدخل. ومن الناحية الجدلية، من شأن فرض ضريبة قائمة بذاتها أن يهيئ بيئة عمل متكافئة بين موردي الخدمات الرقمية المحليين والأجانب. وبالنسبة لضريبة القيمة المضافة، يتم تعزيز تحصيل هذا النوع من الضرائب من خلال تسجيل الموردين غير المقيمين للخدمات الرقمية.

في عام 2016، فرضت حكومة الهند ضريبة نسبتها 6% على إيرادات الإعلانات الإلكترونية التي تدفعها الشركات الهندية لشركات التجارة الإلكترونية غير المقيمة. وفي مارس/آذار 2018، اقترحت المفوضية الأوروبية فرض ضريبة على إجمالي الإيرادات من الأنشطة الرقمية التي يلعب فيها

المستخدمون دورا رئيسيا في خلق القيمة. وستطبق الضريبة على الإيرادات من بيع مساحات إعلانية عبر الإنترنت وأنشطة وسيطة تسمح للمستخدمين بالتفاعل وبيع السلع والخدمات والبيانات. وقد قدرت المفوضية أن ضريبة نسبتها 3% يمكن أن تجمع 5 مليارات يورو سنويا. ولم يتوصل أعضاء الاتحاد الأوروبي بعد إلى توافق في الآراء حول تطبيق الضريبة.

إلى جانب اعتماد تدابير جديدة لفرض ضرائب على الأنشطة الرقمية، يتخذ المجتمع الدولي خطوات لمعالجة تآكل القاعدة وتحويل الأرباح، بالإضافة إلى أشكال أخرى لتفادي الضرائب أو التهرب من سدادها، سواء من جانب مؤسسات الأعمال الرقمية أو التقليدية. ويضم المنتدى العالمي المعني بشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية ما يقرب من 150 ولاية قضائية لتطبيق المعايير المتفق عليها دوليا بشأن الشفافية وتبادل المعلومات لخدمة الأغراض الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مبادرة تآكل القاعدة وتحويل الأرباح التي أطلقتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان مجموعة العشرين في عام 2013 تجمع أكثر من 115 بلدا للحد من تجنب دفع الضرائب. وتفاوضت المجموعة على حزمة شاملة من الإجراءات للحد من تحويل الأرباح، مع التركيز بشكل أكبر على مبدأ المصدر. ويوائم التركيز على مبدأ المصدر بصورة أفضل بين موقع الأرباح الخاضعة للضرائب ومكان خلق القيمة ويحسن المعلومات المتاحة للسلطات الضريبية.

وفضلا عن هذه المبادرات، تشمل الخطوات الأخرى لتعزيز الإدارة الضريبية توسيع تعريف "المنشأة الدائمة" للإقرار بأن الشركات قد تقوم بأعمال كبيرة في بلد ما دون وجود مادي كبير، وتعزيز قدرة البلدان النامية على تسعير التحويلات والمراجعة وتطبيق قواعد مكافحة تفادي الضرائب، واعتماد بعض جوانب التقسيم الوصفي، والاعتماد على تدابير موجهة لتجنب دفع الضرائب مثل تعزيز قواعد الشركات الأجنبية الخاضعة للرقابة.

وتتخذ الحكومات بعض الخطوات بصورة منفردة. دخلت القواعد الجديدة لمكافحة تحويل الأرباح حيز التنفيذ في المملكة المتحدة في عام 2015، مما سمح للشركات بدفع الضرائب مقدما. وتهدف القواعد للتشجيع على مزيد من الامتثال لنظام ضريبة أرباح الشركات. اعتمدت أستراليا قواعد مماثلة في عام 2016. وفي الوقت ذاته، تتمتع هذه البلدان بالفعل بقدرة على تسعير التحويلات ومجموعة متطورة من إجراءات مكافحة التهرب الضريبي. غير أن أوضاع البلدان النامية مختلفة إلى حد ما. فقدرتها على مواجهة مخاطر تسعير التحويلات منخفضة، لذا قد لا تكون التشريعات الخاصة بمكافحة التهرب الضريبي فعالة. ومن خلال دمج قواعد موجهة وأكثر آلية لمكافحة التحويل في أنظمة الضرائب على الشركات، يمكن لهذه البلدان أن تواجه التهرب من سداد الضرائب بشكل أفضل. ويمكن أن يؤدي وجود حد أدنى من المعايير المحددة في القانون إلى تطبيق مثل هذه القاعدة. وتفرض بعض البلدان أيضا حدا أدنى من الضرائب بناء على حجم الأعمال.

وأدى تزايد الاستياء العام من ممارسات التهرب الضريبي من قبل الشركات متعددة الجنسيات إلى إحياء المناقشات بشأن الإصلاحات الأكثر أهمية في النظام الضريبي الدولي. والتقسيم الوصفي العالمي هو أحد الخيارات التي حظيت باهتمام كبير لدى بعض واضعي السياسات، على الرغم من أن التحديات التي ينطوي عليها التوصل إلى اتفاق عالمي وتنفيذه تجعل اعتماده أمرا مستبعدا. ومن شأن مثل هذا النظام أن يقسم القاعدة الضريبية بين الولايات القضائية وفقا للموقع الذي تجري فيها أنشطة المصدر. سيتعين على الحكومات الاتفاق على صيغة لتوزيع الأرباح، تستند عادة إلى أصول ملموسة مثل حجم المبيعات إلى أطراف ثالثة، أو أصول، أو كشوف مرتبات، أو عدد الموظفين في كل ولاية قضائية. ويطبق هذا النظام محليا في بلدان مثل كندا وسويسرا

لتقسيم الدخل بين الأقاليم والمقاطعات. وعلى الرغم من أن التقسيم الوصفي العالمي سيقضي على الحوافز الحالية لتحويل الأرباح إلى الولايات القضائية منخفضة الضرائب، فإنه سيخلق حوافز لوسائل أخرى لتحويل الأرباح.

وهناك خيار آخر هو ضريبة التدفقات النقدية وفقا للوجهة (أو الضريبة المعدلة حسب الحدود)، والتي تشبه التقسيم الوصفي القائم حصريا على حجم المبيعات، ولكن لا يتم توحيد القاعدة الضريبية. وبدلا من ذلك، تفرض الحكومات ضريبة على الدخل الصافي من المبيعات في مكان إقامة المشتري.

ويعكف المجتمع الدولي على اتخاذ خطوات للتخفيف من نقاط الضعف في ضريبة الشركات العالمية. ويجري تحقيق تقدم مهم في تعديل الأنظمة الضريبية بما يناسب الطبيعة الجديدة للشركات، لا سيما شركات المنصات، ولكن هناك الكثير مما ينبغي القيام به.

ملاحظات

1. كواس (1937).
2. ديانكوف، وفروويند، وفام (2010).
3. شومبيتر ([1942] 2003, 84).
4. كاراباربونيس ونيمان (2013).
5. فروويند (2016).
6. برينيولفسن وآخرون (2008).
7. فروويند وبيرولا (2015).
8. جولدبرج وآخرون (2010).
9. تستند جميع الأرقام إلى بيانات 2014 - 2017 من استقصاءات البنك الدولي المعنية بمؤسسات الأعمال.
10. تستند الأرقام إلى قاعدة بيانات ديناميكيات المصدرين، الإصدار 2.0، مع تحديثات إضافية للبيانات.
11. فروويند (2016).
12. ريكرز، وفروويند، ونوسيفورا (2017).
13. ديانكوف، وجورجيفا، ورامالهو (2018).
14. بروهن (2011).
15. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2017).
16. تورسلوف، وفير، وزوكمان (2018).
17. بير، ودي موي، وليو (2018).
18. تشير وثائق بارادايس إلى مجموعة من 13.4 مليون وثيقة إلكترونية سرية تتعلق باستثمارات خارجية تم تسريبها إلى وسائل الإعلام الألمانية في أواخر عام 2017. انظر الموقع الإلكتروني للاتحاد الدولي للصحفيين الاستقصائيين للحصول على قاعدة بيانات للوثائق(http://www.icij.org/investigations/paradise-papers).
19. بير، ودي موي، وليو (2018).
20. بير ولوبريك (2018).

المراجع

Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, and Li Liu. 2018. "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots." IMF Working Paper WP/18/168, International Monetary Fund, Washington, DC, July 23.

Beer, Sebastian, and Jan Loeprick. 2018. "The Costs and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa." Working paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Bruhn, Miriam. 2011. "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico." *Review of Economics and Statistics* 93 (1): 382–86.

Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. "Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics." Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07-016, Cambridge, MA.

Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (16): 386–405.

Djankov, Simeon, Caroline L. Freund, and Cong S. Pham. 2010. "Trading on Time." *Review of Economics and Statistics* 92 (1): 166–73.

Djankov, Simeon, Dorina Georgieva, and Rita Ramalho. 2018. "Business Regulations and Poverty." *Economics Letters* 165 (April): 82–87.

Fernandes, Ana M., Caroline L. Freund, and Martha Denisse Pierola. 2016. "Exporter Behavior, Country Size and Stage of Development: Evidence from the Exporter Dynamics Database." *Journal of Development Economics* 119(C): 121–37.

Freund, Caroline L. 2016. *Rich People, Poor Countries: The Rise of Emerging-Market Tycoons and Their Mega Firms*. Assisted by Sarah Oliver. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Freund, Caroline L., and Martha Denisse Pierola. 2015. "Export Superstars." *Review of Economics and Statistics* 97 (5): 1023–32.

Goldberg, Pinelopi Koujianou, Amit Kumar Khandelwal, Nina Pavcnik, and Petia Topalova. 2010. "Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1727–67.

Karabarbounis, Loukas, and Brent Neiman. 2013. "The Global Decline of the Labor Share." *Quarterly Journal of Economics* 129 (1): 61–103.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. "Background Brief: Inclusive Framework on BEPS." Paris, January. http://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf.

Rijkers, Bob, Caroline L. Freund, and Antonio Nucifora. 2017. "All in the Family: State Capture in Tunisia." *Journal of Development Economics* 124 (January): 41–59.

Schumpeter, Joseph Alois. [1942] 2003. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge.

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman. 2018. "The Missing Profits of Nations." Working paper, University of California, Berkeley. http://gabriel-zucman.eu/missingprofits/.

الفصل 3

بناء رأس المال البشري



أصبح العالم أفضل صحة وأكثر تعليما من أي وقت مضى. ففي عام 1980، لم يلتحق سوى 5 من كل 10 أطفال في سن المرحلة الابتدائية بالمدارس في البلدان المنخفضة الدخل. وبحلول عام 2015، ارتفع هذا العدد إلى 8. وفي عام 1980، بلغ 84 طفلا فقط من كل 100 طفل سن الخامسة مقابل 94 طفلا عام 2018. وكان من المتوقع أن يعيش طفل ولد في العالم النامي عام 1980 حتى 52 عاما. وفي عام 2018، ارتفع السن إلى 65 عاما.

لكن لا يزال هناك جدول أعمال كبير غير مكتمل. ولا يزال متوسط العمر المتوقع في العالم النامي أقل كثيرا عن مثيله في البلدان الغنية مثل جمهورية كوريا، حيث من المتوقع أن تعيش فتاة وُلدت عام 2018 أكثر من 85 عاما. ويعاني نحو ربع الأطفال دون الخامسة من سوء التغذية. في كثير من الأماكن، تبدأ الذاكرة العاملة والمهام التنفيذية (مثل الانتباه الدائم) لدى الأطفال الفقراء بالتأخر في سن مبكرة ربما من عمر ستة شهور.[1] وعلى مستوى العالم، هناك أكثر من 260 مليون طفل ومراهق لا يذهبون للمدارس. وفي الوقت نفسه، فإن ما يقرب من 60% من أطفال المدارس الابتدائية في البلدان النامية لا يستطيعون تحقيق الحد الأدنى من المهارات التعليمية.

يتكون رأس المال البشري من المعرفة والمهارات والصحة التي يراكمها الناس خلال سنوات حياتهم، وتمكنهم من تحقيق إمكاناتهم وتطلعاتهم كأعضاء منتجين في المجتمع. ويعود رأس المال البشري بمنافع كبيرة على الأفراد والمجتمعات والبلدان. كان هذا صحيحا في القرن الثامن عشر عندما كتب الاقتصادي الاسكتلندي آدم سميث "إن اكتساب المهارات أثناء التعليم أو الدراسة أو التدريب المهني، يتكلف نفقة حقيقية، والتي هي رأس المال في شخص ما. تلك المواهب جزء من ثروته وكذلك من ثروة المجتمع".[2] ولا يزال هذا صحيحا في عام 2018.

وبالنسبة للأفراد، تدر كل سنة إضافية في التعليم المدرسي عائدات أعلى في المتوسط. وهذه العائدات كبيرة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، وخاصة للنساء. ومع ذلك، فإن ما يتعلمه الأطفال أهم من طول فترة بقائهم في المدرسة. في الولايات المتحدة، يؤدي استبدال معلم متوسط الكفاءة في فصل بمدرسة ابتدائية بآخر منخفض الكفاءة إلى زيادة إجمالي الدخل الذي سيجنيه طلاب هذا الفصل طوال حياتهم بمقدار 250 ألف دولار.[3]

وعلى الرغم من زيادة المعروض من العمال المتعلمين، فقد زادت عائدات الاستثمار في التعليم منذ عام 2000.[4] وتزداد عائدات التعليم بشكل خاص عندما تساعد التكنولوجيا أصحاب رأس المال البشري الأعلى على التأقلم بوتيرة أسرع مع التغيرات التكنولوجية. وفي الواقع، يعتمد نجاح العامل في المستقبل على العمل مع الآلات وليس الخوف منها. ففي المكسيك، تركزت فوائد زيادة إنتاجية العمالة الناتجة عن اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية الموقعة عام 1994 بين العمال الأكثر مهارة.

ومن شأن تطوير المهارات الاجتماعية السلوكية مثل القدرة على العمل ضمن فريق والتعاطف وحل المنازعات وإدارة العلاقات أن يعزز رأس المال البشري للأشخاص. وتعلق البلدان التي يتسم اقتصادها بالعولمة ويعتمد على التشغيل الآلي أهمية كبيرة على القدرات البشرية التي لا يمكن أن تحاكيها الآلات بالكامل. وغالبا ما تحقق قدرات مثل المثابرة والإصرار عوائد اقتصادية كبيرة مثل تلك المرتبطة بالمهارات المعرفية.

كما أن الصحة من المكونات المهمة لرأس المال البشري. فالأشخاص الأصحاء أكثر إنتاجية. ففي نيجيريا، زاد برنامج للكشف عن مرض الملاريا وعلاجه دخل العمال بنسبة 10% خلال أسابيع قليلة.[5] وأظهرت دراسة في كينيا أن القضاء على الديدان في مرحلة الطفولة قلل حالات الغياب في المدارس ورفع الأجور في سن البلوغ بنسبة تصل إلى 20%، وكل ذلك بفضل حبة يتكلف إنتاجها وتوزيعها 25 سنتا.[6]

ومنذ سنوات العمر المبكرة، تكمل أبعاد رأس المال البشري المختلفة بعضها بعضا. فالتغذية السليمة خلال شهور الحمل والطفولة المبكرة تعمل على تحسين الرفاهة الجسدية والعقلية. وكشفت أدلة من المملكة المتحدة أن تلاميذ المدارس الذين تمتعوا بنظام غذائي صحي زاد بشكل كبير تحصيلهم في اللغة الإنجليزية والعلوم.[7] وفي الوقت نفسه، وجدت دراسة جرت في عدة بلدان في جنوب شرق آسيا أن الأطفال الذين يعانون من نقص الوزن أو السمنة لديهم معدل ذكاء أقل من أقرانهم الذين يتمتعون بوزن صحي.[8] وفي الهند، ساهم تدريب الصغار في رياض الأطفال على ألعاب تعتمد على الرياضيات في تحسينات دائمة في قدراتهم على الاستنباط.[9]

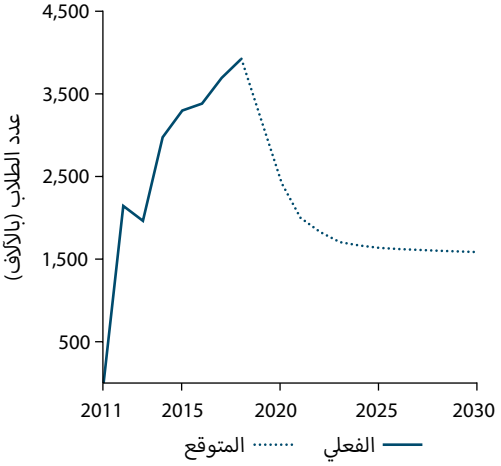
وتتجاوز فوائد رأس المال البشري المكاسب الخاصة، وتمتد إلى الآخرين وعبر الأجيال.[10] فعلاج طفل واحد من الديدان يحدّ من احتمالات انتقال العدوى لأطفال آخرين، وهو ما يؤدي بدوره إلى زيادة فرص هؤلاء الأطفال في تعلم أفضل وتحصيل أجور أعلى.[11] كما تسهم توعية الأمهات، من خلال تحسين الرعاية قبل الولادة، في تحسين صحة الرضع. وفي باكستان، يقضي الأطفال الذين حظيت أمهاتهم حتى ولو بسنة واحدة من التعليم ساعة إضافية يوميا في المذاكرة في المنزل.[12]

وهذه المكاسب الفردية التي يحققها رأس المال البشري تضيف فوائد كبيرة للاقتصاد - تزداد البلدان ثراء مع تراكم المزيد من رأس المال البشري. ويُكمل رأس المال البشري رأس المال المادي في عملية الإنتاج، ويعد عنصرا مهما في الابتكار التكنولوجي والنمو طويل الأجل. ونتيجة لذلك، يعزى ما يتراوح بين 10% و30% من الفروق في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى الاختلافات بين البلدان في رأس المال البشري.[13] ويمكن أن ترتفع هذه النسبة عندما يؤخذ في الاعتبار جودة التعليم أو التفاعل بين العمال من أصحاب المهارات المختلفة. ولا يمكن إغفال أنه من خلال تحقيق دخل أعلى، يزيد رأس المال البشري من وتيرة التحول السكاني ويخفض من حدة الفقر.

وعلى الأمد الأطول، يكتسب رأس المال البشري أهمية في المجتمعات. ففي منتصف السبعينيات، قامت نيجيريا بتعميم التعليم الابتدائي، مما أرسل مجموعة كبيرة من الأطفال إلى المدارس الابتدائية ما كانت لتلتحق بالمدارس لولا ذلك. وبعد سنوات، اتضح أن أعضاء تلك المجموعة أكثر انخراطا في الحياة السياسية، وأولوا اهتماما أكبر بالأخبار، وتحدثوا إلى أقرانهم حول أمور السياسة، وحضروا اجتماعات المجتمع المحلي، وصوتوا في الانتخابات أكثر ممن لم يذهبوا إلى المدرسة الابتدائية. ويظهر المشاركون الشباب في البرنامج الوطني للتطوع في لبنان، وهو برنامج تدريب لتنمية المهارات الحياتية، مستويات أعلى من التسامح. وكما قالت العالمة ماري كوري "لا يمكنك أن تأمل في بناء عالم أفضل دون النهوض بالأفراد".ويعزز رأس المال البشري كذلك رأس المال الاجتماعي. وعادة ما تجد الاستقصاءات أن الأشخاص الأكثر تعليما أكثر ثقة بالآخرين. وتشير الأبحاث إلى أن الموجة الكبيرة من الإصلاحات في التعليم الإلزامي التي حدثت في جميع أنحاء أوروبا في منتصف القرن العشرين جعلت الناس أكثر ترحيبا بالمهاجرين مما كانوا عليه من قبل.[14] ويرتبط رأس المال الاجتماعي بدوره بزيادة النمو الاقتصادي.[15] وفي المقابل، فإن عدم حماية رأس المال البشري يقوض التماسك الاجتماعي.

ورأس المال البشري واحد من أول الأشياء التي تعاني عندما تتداعي الأمور. ففي كثير من الأحيان تمنع الحروب أجيالا بأكملها من تحقيق إمكاناتها وتطلعاتها. على سبيل المثال، بين عامي 2011 و2017 ترك ما يقرب من 4 ملايين طفل سوري مدارسهم بسبب الحرب الأهلية. ومن المرجح ألا يعوض كثيرون منهم ما فاتهم من سنوات الدراسة (الشكل 3-1).

الشكل 3-1 في سوريا، ارتفع عدد الأطفال المتسربين من الدراسة بسبب الحرب بين عامي 2011 و 2017



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: يستند عدد الأطفال المتسربين من الدراسة بين عامي 2011 و 2017 إلى تقديرات للتراجعات الفعلية في الالتحاق بالمدارس قياساً على اتجاهات ما قبل الحرب وإلى الأثر المفترض للحرب على التحاق الطلاب. يبحث السيناريو من 2018 فصاعداً العواقب طويلة الأمد لهذه الاتجاهات بافتراض أن معدلات الالتحاق بالمدارس تعود تدريجياً إلى اتجاهات ما قبل الحرب لمراعاة الديناميات السكانية للاجئين في معدلات التدفق الداخل والخارج (إذا كانت مماثلة للتي سادت بعد الصراعات الدولية السابقة). كما تفترض أيضاً افتراضات مماثلة فيما يخص المشردين داخلياً لكن مع معدلات عودة أعلى أثناء السنوات الأولى بعد نهاية الحرب.

لماذا يتعين على الحكومات المشاركة

لا يستطيع الأفراد والأسر في الأغلب تحمل تكاليف تنمية رأس المال البشري. وحتى عندما تكون الاستثمارات في رأس المال البشري في المتناول، يمكن أن تتأثر القرارات الفردية بنقص المعلومات، أو الأعراف الاجتماعية السائدة. ولا يفكر الأفراد بالضرورة أيضا في الفوائد الاجتماعية الأوسع التي ستعود على الآخرين. ولهذه الأسباب، تلعب الحكومات دورا حيويا في تعزيز جهود تنمية رأس المال البشري.

ويريد الكثير من الأسر المحرومة الاستثمار في تحسين الرعاية الصحية وفرص التعليم لأطفالها ولكنها لا تستطيع تحمل التكلفة. والدليل هو كيف تنفق الأسرة أموالها بمجرد أن تخف قيود الميزانية قليلا. في سيراليون، بعد ثلاثة إلى أربعة شهور فقط من تطبيق برنامج للأشغال العامة ساعد في تحسين الدخل، زادت الأسر المشاركة من إنفاقها على الخدمات الصحية، ولا سيما على الأطفال.[16]

وحتى عندما يكون التعليم مجانيا، فإن تكلفة المواصلات واللوازم المدرسية، والأرباح المفقودة أثناء وجود الطفل في المدرسة بدلا من العمل، تجعل التعليم باهظ الكلفة. ولا يستطيع العديد من الأسر الريفية الفقيرة تحمل الوقت الذي يستغرقه السفر إلى أقرب مدرسة أو مرفق طبي. وفي النيجر، يعيش 24% فقط من السكان في مناطق تبعد ساعة واحدة سيرا من أقرب مرفق طبي خلال موسم الأمطار.[17]

وفي مثل هذه الأحوال تحدث الإجراءات التدخلية الحكومية أثرا كبيرا. فقد حسنت برامج التحويلات النقدية الصحة والتعليم لملايين الأطفال في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، حتى عندما قدمت دعما جزئيا فقط للمصروفات المدرسية. أما برنامج شومبهوب، وهو برنامج للتحويلات النقدية المشروطة تم تجريبه في بنغلاديش، فقد أدى إلى تراجع الإصابة بالهزال بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 10 أشهر و22 شهرا وساهم في توعية الأمهات بفوائد الرضاعة الطبيعية.[18] وتجلت تأثيرات هذه البرامج بمرور الوقت. وفي ملاوي، حقق برنامج للتحويلات النقدية المشروطة مدته عامان يستهدف المراهقات والشابات زيادة كبيرة في التحصيل الدراسي، وانخفاضا مستمرا في إجمالي حالات الولادة بين الفتيات غير الملتحقات بالمدرسة في بداية البرنامج. واستمرت هذه المكاسب بعد انتهاء البرنامج.[19]

ويمكن للبرامج أن تحسن الحوافز التي تشجع الناس على الاستثمار في رأس المال البشري عندما تكون فوائده طويلة الأجل بارزة وملحوظة أو توفر آليات لجعل الاختيارات السليمة مُلزمة. فقد لا يرغب الشباب في مواصلة الدراسة أو الاعتناء بصحتهم لأنهم لا يتحكمون في قرارتهم أو لا يقدرون كما ينبغي فوائد التعليم والصحة الجيدة.[20] ومع ذلك، فعندما يتلقون معلومات عن رأس المال البشري، يكون لذلك تأثير كبير على سلوكهم. وفي الفلبين، عُرض على الشباب برنامج التزام طوعي يستعيدون فيه المال الذي وضعوه في حساب توفير إذا اجتازوا اختبار الإقلاع عن التدخين. وتسبب البرنامج في انخفاض كبير في التدخين.[21]

يحقق الاستثمار في رأس المال البشري عائدات اجتماعية كبيرة أيضا، ولكن كثيرا ما يصعب على الآباء تقدير حجمها، ناهيك عن وضعها في الاعتبار عند اتخاذ قرارتهم. فعندما يقرر الآباء علاج أطفالهم من الديدان، قد لا يأخذون في الاعتبار أن الأطفال الآخرين سيكونون أقل عرضة للإصابة. وقد لا يفكر الآباء الذين يقررون إرسال أطفالهم إلى التعليم قبل المدرسي في الفوائد الاجتماعية المستقبلية الأوسع، مثل انخفاض معدلات الجريمة والسجن الذي ارتبط ببرامج تنمية الطفولة المبكرة. وقدرت دراسة جرت عام 2010 عن برنامج بيري للتعليم قبل المدرسي، وهو برنامج عالي الجودة للأطفال بين 3 سنوات و5 سنوات، أُعد في الستينيات في ولاية ميشيجان الأمريكية، أن العائد على المجتمع، علاوة على المكاسب الخاصة، يتراوح بين 7 دولارات إلى 12 دولارا لكل دولار تم إنفاقه في الاستثمار في البرنامج.[22] وبدون الإجراءات التدخلية الحكومية قد لا تختار الأسر استثمار ما يكفي في هذه الأنواع من البرامج.

ومن شأن الحصول على تعليم جيد أن يسد الفجوات الأولى في المهارات المعرفية والسلوكية الاجتماعية. ففي سن الثالثة، يسمع أطفال الأسر المنخفضة الدخل 30 مليون كلمة أقل من أقرانهم الأكثر ثراء. ومع بلوغ الأطفال سن المراهقة، تصبح الإجراءات التدخلية لسد هذه الفجوات أكثر كلفة. وتشير الأدلة إلى أنه بالنسبة للحكومات التي تسعى إلى الاستثمار بحكمة في رأس المال البشري، لا يوجد أفضل من الاستثمار في الألف يوم الأولى من حياة الطفل. وبدون مثل هذه الإجراءات التدخلية في السنوات الأولى من العمر، من المرجح أن تؤدي دوامة من التفاوتات المتزايدة إلى: أن تكون الاستثمارات العامة اللاحقة في التعليم والصحة على الأرجح ذات فائدة للأشخاص الذين يبدأون من وضع أفضل.

وتتجاوز تدابير الحكومة لدعم الاستثمار في رأس المال البشري بكثير الإنفاق على الصحة والتعليم وبرامج الحماية الاجتماعية. ففي نيبال، تسهم الاستثمارات في الصرف الصحي بشكل كبير في الوقاية من الأنيميا.[23] وتحسن برامج الإسكان نتائج التعليم وسوق العمل للأشخاص الأكثر حرمانا من خلال تغيير نوعية الأقران الذين يتعاملون معهم. فكلما تعرض الأطفال في سن أصغر لجيران ميسوري الحال، كانت التأثيرات أقوى.

لماذا يساعد القياس

تلعب الحكومات دورا حيويا في بناء رأس المال البشري: بوصفها مقدما لخدمات الصحة والتعليم والتمويل لضمان تكافؤ الفرص، وجهاتٍ تنظيمية للاعتماد ومراقبة جودة مقدمي الخدمات من القطاع الخاص. لكنها كثيرا ما تفشل في تحقيق ذلك. وتخصص معظم الحكومات جزءا كبيرا من ميزانياتها للتعليم والصحة، لكن الخدمات العامة غالبا ما تكون منخفضة الجودة بصورة لا تسمح بخلق رأس

المال البشري. وأحيانا، تخذل هذه الخدمات الفقراء فقط. وأحيانا تخذل الجميع ويختار الأغنياء ببساطة الانسحاب من المنظومة العامة.

وتستمر أوجه القصور في الجودة لسببين. أولا، اتباع سياسات رشيدة لا يؤدي دائما إلى تحقيق مكاسب سياسية. ثانيا، قد تفتقر الأجهزة الإدارية الحكومية إلى القدرة أو الحوافز لتحويل السياسات الرشيدة إلى برامج فعالة. إذا لم يكن للصحة العامة أهمية من الناحية السياسية حتى تحدث أزمة صحية، فليس هناك ما يدفع السياسيين للاستعداد لمواجهة الأوبئة في المستقبل. وحتى عندما يتفق الساسة والناخبون على أهمية قضية ما، فإنهم قد يختلفون حول أسلوب الحل. وقلما يتم تمويل برامج الصحة العامة عن طريق زيادة الضرائب أو تحويل أموال من نفقات أكثر وضوحا، مثل البنية التحتية أو الدعم العام.

واجهت الحكومة النيجيرية مقاومة عام 2012 حينما حاولت إلغاء دعم الوقود لإنفاق المزيد على خدمات صحة الأم والطفل. وركزت التغطية الإعلامية على الرفض الشعبي لإلغاء الدعم، وأولت اهتماما هزيلا بالتوسع في الرعاية الصحية الأولية التي تشتد إليها الحاجة. وهكذا أعيد الدعم بسبب الاحتجاجات العامة. تحدث مثل هذه الاستجابة للتغييرات المقترحة في بعض البلدان لأن جماعات المصالح المنظمة المتوقع أن تخسر بسبب الإصلاحات جماعات نافذة. وفي بلدان أخرى، يحدث ذلك بسبب وجود عقد اجتماعي ضعيف: فالمواطنون لا يثقون في حكومتهم، لذا يترددون في دفع أموال الضرائب التي يخشون من أنه سيُساء استخدامها. والنتيجة هي أن الحكومات تحبذ الإنفاق أكثر على الجوانب الواضحة لرأس المال البشري من الناحية السياسية مثل بناء المدارس والمستشفيات وبقدر أقل على الجوانب غير الملموسة- مثل كفاءة المعلمين والعاملين في القطاع الصحي. وكثيرا ما يتعهد السياسيون في الحملات الانتخابية ببناء مدارس أو مستشفيات جديدة، ولكن نادرا ما يناقشون مستويات التعلم الفعلية أو معدلات التقزم.

ولأن الاستثمارات في رأس المال البشري قد لا تؤتي ثمارها الاقتصادية لسنوات، يميل السياسيون إلى التفكير في طرق قصيرة الأجل لتلميع صورتهم. وعلى الرغم من أن الأشخاص الذين أتموا تعليمهم الأساسي يكسبون أكثر من الأشخاص الذين لم يتلقوا أي تعليم، فالمكاسب في سوق العمل المتأتية من التعليم الأساسي لا تتحقق إلا بعد مرور 10-15 عاما على هذه الاستثمارات. ويصدق هذا بدرجة أكبر على الاستثمارات في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. في جامايكا، أدى التحفيز النفسي للأطفال الصغار إلى زيادة المكاسب بنسبة 25% لكن هذه العائدات لم تتحقق إلا بعد 20 عاما.[24]

ويعتبر مجال تنمية الطفولة المبكرة من الأمثلة الواضحة على كيفية اعتراض التعقيدات التقنية والفنية طريق تنفيذ الإجراءات التدخلية لبناء رأس المال البشري. ويتفق العلماء عموما على أن الاستثمار في الأطفال يحقق معدلات عائد مرتفعة. ومع ذلك، فإن التحديات تجعل تنفيذ هذه الاستثمارات على نطاق واسع أمرا صعبا. أولا، كما ذكرنا للتو، يستغرق المجتمع وقتا طويلا للاستفادة من هذه الاستثمارات. ثانيا، يجب تقديم الخدمات بطريقة مبتكرة ومثمرة خلال فترة قصيرة من دورة حياة المرء. ثالثا، تشارك إدارات حكومية متعددة في تنفيذ الاستثمارات في مرحلة الطفولة المبكرة. ومع ذلك، فإن تجارب بلدان مثل البرازيل وشيلي وكولومبيا تكشف عن جدوى السياسات واسعة النطاق لتنمية الطفولة المبكرة. انطلق برنامج (شيلي تنمو معك) في عام 2006، وهو بمثابة نقطة مرجعية للبلدان متوسطة الدخل التي ترغب في الاستثمار في الأطفال على نطاق واسع. ويدمج برنامج تنمية

الطفولة المبكرة في شيلي خدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ويجمع بين البرامج الشاملة والموجهة. وتعزز التقييمات الدقيقة الطلب على وجود التزام سياسي.

غالبا ما تفتقر الأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذ سياسات بناء رأس المال البشري إلى القدرة أو الحوافز للقيام بذلك بفاعلية. ووجدت الدراسات الاستقصائية لمؤشرات تقديم الخدمات التابعة للبنك الدولي والتي جرت في سبعة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء (تمثل معا نحو 40% من سكان القارة) أن 3 في المتوسط من كل 10 معلمين في الصف الرابع لم يتقنوا منهج اللغة الذي كانوا يدرسونه. وعلى الجانب الإيجابي، أتقن 94% من المعلمين الكينيين المناهج التي درسوها. وترسم هذه الاستقصاءات أيضا صورة متباينة لمرافق الرعاية الصحية: فحوالي 80% من الأطباء الكينيين يستطيعون تشخيص حالة أساسية مثل اختناق حديثي الولادة بشكل صحيح، في حين أن أقل من 50% من الأطباء النيجيريين تمكنوا من القيام بذلك.

إن قياس النتائج بشكل أفضل يلقي الضوء على الإخفاقات السياسية والبيروقراطية التي تؤدي إلى تدني جودة الخدمات الاجتماعية. وتعد المعلومات خطوة أولى أساسية نحو تشجيع المواطنين على المطالبة بالمزيد من زعمائهم ومن مقدمي الخدمات. في أوغندا، دفع إصدار بطاقات استطلاع رأي المواطنين عن أداء المرافق الصحية المحلية المجتمعات المحلية إلى الضغط من أجل النهوض بإصلاحات في القطاع. أسفرت هذه الضغوط عن تحسينات مستدامة في النتائج الصحية، بما في ذلك انخفاض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة.

كما أن القياس الأفضل يزيد من وعي صانعي السياسات بأهمية الاستثمار في رأس المال البشري، وبالتالي يخلق زخما من أجل التحرك. أطلقت Twaweza، وهي منظمة تنزانية، دراسة استقصائية لتقييم معرفة الأطفال بالمبادئ الأساسية للقراءة والكتابة والحساب. أظهرت النتائج المؤسفة- التي صدرت عام 2011- أن ثلاثة فقط من بين كل 10 طلاب في الصف الثالث يجيدون قواعد الحساب الخاصة بالصف الثاني، وأن عددا أقل من ذلك يمكنه قراءة قصة الصف الثاني. وسلطت مؤشرات تقديم الخدمات التابعة للبنك الدولي، التي صدرت في الوقت نفسه تقريبا، الضوء على المستويات المنخفضة من كفاءة المعلمين ومستويات الغياب المرتفعة في تنزانيا. وقد أثارت هذه النتائج مجتمعة غضب الرأي العام مما أدى لتطبيق مبادرة "النتائج الكبيرة الآن" في تنزانيا، وهي جهد حكومي لرصد ومعالجة المستويات المنخفضة للتعلم. وتؤتي المبادرة ثمارها بالفعل.

وهناك حاجة لمزيد من المعلومات لتصميم وتنفيذ سياسات فاعلة من حيث التكلفة، حتى حينما تكون الحكومة مستعدة تماما للاستثمار في رأس المال البشري. ونفذت كل من بيرو وفييتنام سياسات طموحة لتحسين رأس المال البشري. لكن قياسا شاملا للعوامل التي تسهم في التعلم الفردي هو الأمر الوحيد الذي سيلقي الضوء على الأسباب الكامنة وراء الفوارق بين هذين البلدين. وبمجرد تحديد الثغرات، يجب تصميم سياسات فاعلة من حيث التكلفة وتوسيع نطاقها.

مشروع رأس المال البشري

يزيد القياس الموثوق لنتائج التعليم والصحة أهمية رأس المال البشري على المستوى المحلي والوطني والعالمي. ويحفز القياس الطلب على الإجراءات التدخلية المتعلقة بالسياسات لبناء رأس

المال البشري في البلدان التي لا تفعل فيها الحكومات ما يكفي. والقياس الجيد أمر ضروري لإعداد البحوث والتحليلات المفيدة في تصميم السياسات التي تعمل على تحسين رأس المال البشري.

مع وضع هذا الهدف في الاعتبار، أطلق البنك الدولي مشروع رأس المال البشري - وهو برنامج للدعوة والقياس والعمل التحليلي لتعزيز الوعي وزيادة الطلب على الإجراءات التدخلية لبناء رأس المال البشري. ولهذا المشروع ثلاثة مكونات، هي: (1) مقياس بين البلدان - مؤشر رأس المال البشري، و(2) برنامج للقياس والبحث لإثراء إجراءات السياسات، و(3) برنامج لمساندة الاستراتيجيات القطرية لتسريع الاستثمار في رأس المال البشري.

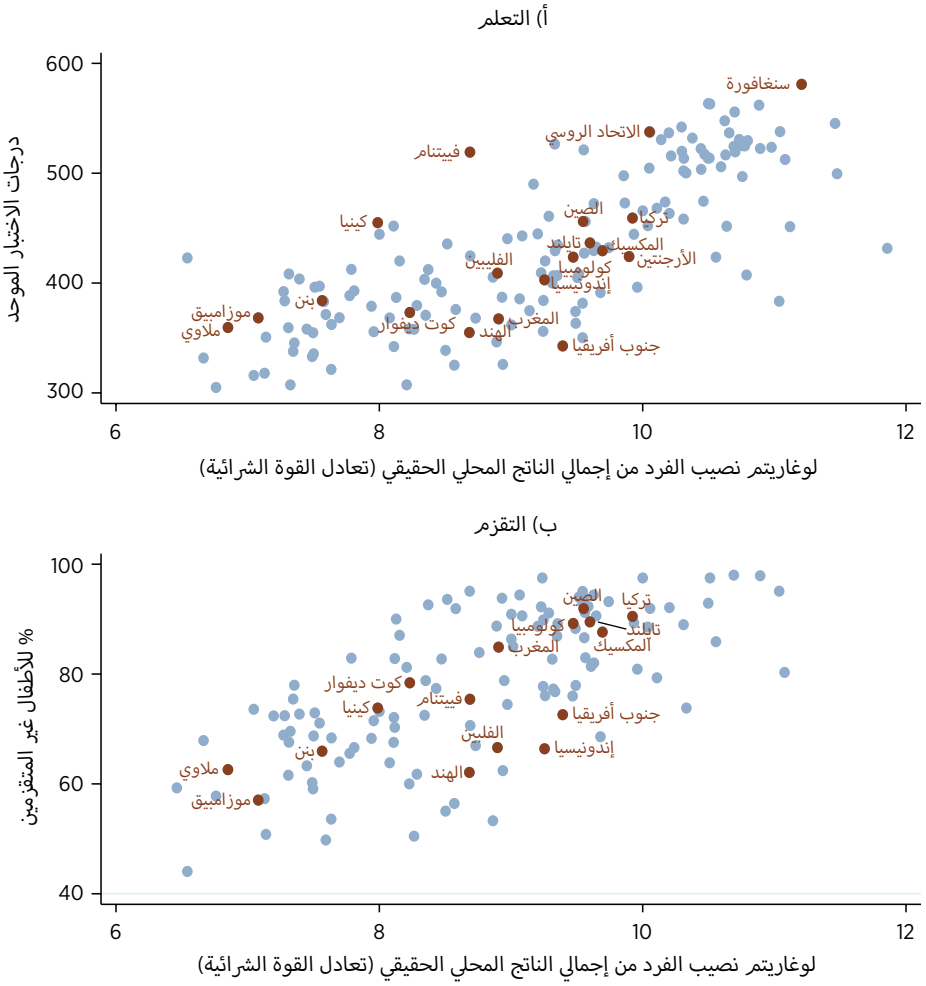
والخطوة الأولى في المشروع هي مقياس دولي لقياس مكونات معينة من رأس المال البشري عبر البلدان.[25] ويقيس المؤشر الجديد مقدار رأس المال البشري الذي يمكن لطفل مولود عام 2018 أن يتوقع تحقيقه بحلول سن 18 في ضوء مخاطر ضعف جودة التعليم وسوء الخدمات الصحية في البلد الذي ولد فيه. وصُمم المؤشر بحيث يبرز كيف تشكل التحسينات في نتائج التعليم والصحة الحالية إنتاجية الجيل القادم من العمال: يفترض المؤشر أن الأطفال المولودين في عام معين يختبرون الفرص التعليمية والمخاطر الصحية القائمة خلال السنوات الثماني عشرة التالية. والتركيز على النواتج- وليس عوامل مثل الإنفاق أو الإجراءات التنظيمية - يوجه الاهتمام إلى النتائج، وهي ما يهم حقا. كما أنه يجعل مؤشر رأس المال البشري وثيق الصلة بصانعي السياسات الذين يقومون بتصميم وتنفيذ الإجراءات التدخلية لتحسين هذه النواتج في الأجل المتوسط.

يتبع المؤشر مسار طفل مولود في سنة معينة من الميلاد وحتى مرحلة البلوغ. وفي البلدان الأشد فقرا، هناك احتمال كبير بألا يبقى الطفل على قيد الحياة حتى سن الخامسة. وحتى لو عاش لسن الدراسة، هناك احتمال بألا يتمكن من الالتحاق بالمدرسة، ناهيك عن إكمال المراحل الدراسية حتى الصف الثاني عشر وهو الأمر الطبيعي في البلدان الغنية. وقد يترجم الوقت الذي يقضيه في الدراسة إلى تعلم لكن ذلك يعتمد على جودة المعلمين والمدارس والدعم الذي يتلقاه من أسرته. وبعد بلوغه عامه الثامن عشر، يحمل معه آثار الطفولة الدائمة من ضعف الصحة وسوء التغذية التي تحد من قدراته البدنية والمعرفية كشخص بالغ.

يحدد مؤشر رأس المال البشري المعالم في هذا المسار من حيث عواقبها على إنتاجية الجيل القادم من العمال. وهو يتألف من ثلاثة مكونات: (1) قياس ما إذا كان الأطفال يبقون على قيد الحياة من الولادة إلى سن المدرسة (سن الخامسة)، (2) مقياس للسنوات المتوقعة في الدراسة بعد تعديلها وفقا لمستوى الجودة، وهو يجمع معلومات عن مقدار وجودة التعليم (الشكل 3-2، اللوحة أ)، (3) مقياسان اثنان واسعان للصحة - معدلات التقزم (الشكل 3-2، اللوحة ب) ومعدلات بقاء البالغين على قيد الحياة.

يقاس البقاء على قيد الحياة حتى سن الخامسة باستخدام معدلات وفيات الأطفال دون الخامسة التي جمعها الفريق المشترك بين وكالات الأمم المتحدة المعني بتقدير وفيات الأطفال. يعيش جميع الأطفال تقريبا الذين يبقون على قيد الحياة منذ الولادة وحتى سن المدرسة في البلدان الغنية. لكن في أفقر البلدان، لا يعيش واحد من كل عشرة أطفال حتى عيد ميلاده الخامس. إن وفاة هؤلاء الأطفال ليست مجرد مأساة، ولكنها أيضا خسارة لرأس مالهم البشري، الذي لا يتحقق أبدا.

الشكل 2-3 التعلم والتقزم من مكونات مؤشر رأس المال البشري



المصدر: درجات الاختبار الموحدة مستمدة من: Patrinos and Angrist (2018)؛ وبيانات التقزم مستمدة من قاعدة بيانات التقديرات المشتركة لسوء التغذية بين الأطفال لليونيسف ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، مع تكملتها بالبيانات المقدمة من فرق البنك الدولي القُطرية.

يقاس مقدار التعليم بعدد سنوات الدراسة التي يمكن أن يتوقع الطفل تحصيلها في عيد ميلاده الثامن عشر، وفي ضوء النمط السائد لمعدلات الالتحاق في مختلف الصفوف الدراسية، وعلى افتراض أنه بدأ مرحلة التعليم ما قبل المدرسة في سن الرابعة. وتحدث أفضل النتائج الممكنة عندما يمضي الأطفال في المدرسة 14 عاما حتى سن 18. وقربت معدلات الالتحاق المرتفعة في جميع جوانب النظام التعليمي العديد من البلدان الغنية من مقياس الأربعة عشر عاما. ولكن في البلدان الأكثر فقرا، يمكن للأطفال أن يتوقعوا استكمال نصف هذه الفترة فقط.

تقوم مجموعة البنك الدولي وشركاؤها بإعداد قاعدة بيانات شاملة جديدة لدرجات اختبارات التحصيل الدراسي الدولية للطلاب تغطي حوالي 160 بلدا من أجل قياس ما يتعلمه الأطفال.

توائم قاعدة البيانات نتائج برامج الاختبارات الدولية والإقليمية بحيث تكون قابلة للمقارنة. ولأول مرة، يكون التعلم قابلا للقياس في جميع البلدان تقريبا باستخدام نفس المقياس.

والاختلافات في التعلم جذرية. إذ يتراوح متوسط درجات الاختبارات على المستوى القطري من نحو 600 في البلدان ذات الأداء الأفضل إلى حوالي 300 في أسوأ البلدان أداء. ولوضع هذه الأرقام في إطارها الصحيح، فإن درجة 400 تقريبا تناظر معيارا للحد الأدنى من المهارات حدده برنامج التقييم الدولي للطلاب، وهو أكبر برنامج دولي للاختبارات. وأقل من نصف الطلاب في البلدان النامية يبلغون هذا المستوى مقابل 86% في البلدان المتقدمة. وفي سنغافورة، يصل 98% من الطلاب إلى المعيار الدولي للمهارات الأساسية في المدارس الثانوية، وفي جنوب أفريقيا، يبلغ 26% فقط من الطلاب هذا المستوى. وبصورة أساسية، فإن جميع طلاب المدارس الثانوية في سنغافورة مستعدون للتعليم ما بعد الثانوي ولعالم العمل، وهو ما لا ينطبق على نحو ثلاثة أرباع شبان جنوب أفريقيا.

وبالنسبة للصحة، لا يوجد مؤشر واحد يتم قياسه مباشرة ومتاح على نطاق واسع يمكن مقارنته بسنوات الدراسة كمقياس التحصيل التعليمي. وفي غياب مثل هذا المقياس، يمثل مقياسان غير مباشرين للمناخ الصحي العام هذا المكون من المؤشر: معدلات بقاء البالغين على قيد الحياة ومعدلات تقزم الأطفال دون سن الخامسة. وتُستخدم معدلات بقاء البالغين على قيد الحياة كمقياس غير مباشر لمجموعة من النواتج الصحية المتعلقة بالأمراض غير المميتة التي من المرجح أن يعانيها طفل مولود في سنة معينة كشخص بالغ إذا سادت الظروف الحالية مستقبلا. ويقيس التقزم نسبة الأطفال الذين يقل حجمهم بشكل غير معتاد عن أعمارهم. وهو مقبول على نطاق واسع كمقياس غير مباشر للبيئة الصحية قبل الولادة وبعدها وفي مرحلة الطفولة المبكرة، ويلخص المخاطر على الصحة الجيدة التي يرجح أن يعانيها الأطفال في سنواتهم الأولى – إلى جانب العواقب المهمة على الصحة والرفاهة في مرحلة البلوغ.

إن مكونات التعليم والصحة في رأس المال البشري التي تم وصفها للتو لها قيمة حقيقية لا يمكن إنكار أهميتها - ولكن يصعب بدون شك قياسها كميا. لذلك، من الصعب دمج المكونات في مؤشر واحد يعكس بشكل فعال مساهماتها في رأس المال البشري. ويلجأ الكثير من المؤشرات الحالية لرأس المال البشري وللتنمية البشرية إلى التجميع الجزافي لمكوناتها. وعلى النقيض من ذلك، يتم تجميع مكونات مؤشر رأس المال البشري عن طريق تحويلها أولا إلى مقاييس لمساهمة كل منها في إنتاجية العامل قياسا إلى معيار للتعليم الكامل والصحة التامة. ويتبع هذا النهج دراسات حسابات التنمية.[26] ويستند حجم مساهمات التعليم والصحة في إنتاجية العامل إلى الدراسات المستفيضة للاقتصاد الكلي حول تقدير عوائد التعليم والصحة.

ولأن مؤشر رأس المال البشري يقاس من حيث إنتاجية الجيل القادم من العمال بالنسبة إلى معيار التعليم الكامل والصحة التامة، فإن وحدات المؤشر لها تفسير طبيعي: إن قيمة س لبلد ما تعني أن إنتاجية طفل مولود في سنة معينة في ذلك البلد، عندما يبدأ العمل، ليست سوى جزء ضئيل من قيمة س التي يمكن أن تتحقق تحت المستوى المعياري (الجدول 3-1). وترجع هذه الإنتاجية المستقبلية لمساهمات المكونات الثلاثة للمؤشر، والتي يتم التعبير عن كل منها أيضا من حيث الإنتاجية إلى المعيار القياسي. ثم يتم مضاعفة المكونات الثلاثة للوصول إلى المؤشر العام.

الجدول 3-1 قياس إنتاجية طفل مولود في 2018 وهو عامل في المستقبل

الإنتاجية القصوى = 1

	المكون	*بلد في* المئين 25	المئين 50	المئين 75
		بالنسبة للمكون س قيمة مقدارها . . .		
	المكوّن 1: البقاء			
1	احتمال البقاء حتى سن الخامسة	0.95	0.98	0.99
أ	*المساهمة في الإنتاجية*	*0.95*	*0.98*	*0.99*
	المكون 2: الدراسة			
	سنوات الدراسة المتوقعة	9.5	11.8	13.1
	درجات الاختبار (من أصل حوالي 600)	375	424	503
2	سنوات التعليم المعدَّلة حسب الجودة	5.7	8.0	10.5
ب	*المساهمة في الإنتاجية*	*0.51*	*0.62*	*0.76*
	المكون 3: الصحة			
3	نسبة الأطفال غير المتقزمين	0.68	0.78	0.89
4	معدل بقاء البالغين	0.79	0.86	0.91
ج	*المساهمة في الإنتاجية*[أ]	*0.88*	*0.92*	*0.95*
	مؤشر رأس المال البشري الكلي[ب]	**0.43**	**0.56**	**0.72**

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: "تقيس "المساهمة في الإنتاجية" مقدار ما يسهم به كل مكون من مكونات المؤشر، فضلاً عن المؤشر الكلي، في الإنتاجية المستقبلية المتوقعة من طفل يولد في 2018 عندما يكون عاملاً بالنسبة إلى المقياس المرجعي للتعليم والرعاية الصحية الكاملين. قيمة مقدارها س تعني أن الإنتاجية ليست إلا جزءاً من س مما ستكون عليه في ظل المقياس المرجعي للتعليم والرعاية الصحية الكاملين. ترتكز تقديرات مساهمات الإنتاجية على شواهد قياس الاقتصاد الكلي على عائدات التعليم والرعاية الصحية. تساوي "سنوات التعليم المعدَّلة حسب الجودة" درجة اختبار البلد بالنسبة إلى أفضل نتيجة اختبار عالمية مضروبة في سنوات الدراسة المتوقعة في البلد.

أ. يتم حساب ج باعتبارها المتوسط الهندسي لمساهمات العددين 3 و 4 في الإنتاجية.
ب. أ × ب × ج.

وللتفاوت في رأس المال البشري تأثيرات كبيرة على إنتاجية الجيل القادم من العمال. في بلد يقع في الترتيب المئيني الخامس والعشرين من توزيع كل مكون فإن الطفل المولود عام 2018 ستبلغ إنتاجيته 43% فقط من الإنتاجية التي كان يمكن أن يحققها لو أدرج تحت مقياس التعليم الكامل والصحة التامة.

ويمكن ربط المؤشر، بسبب وحداته، بطريقة مباشرة بسيناريوهات نصيب الفرد من الدخل والنمو في المستقبل. تخيل سيناريو الوضع الراهن الذي تستمر فيه السنوات المتوقعة في الدراسة ومستوى الصحة، كما تم قياسها في مؤشر عام معين، بدون تغيير في المستقبل. ومع مرور الوقت، يحل الوافدون الجدد إلى سوق العمل- بنفس المستوى التعليمي والصحي القائم- محل الأعضاء الحاليين، وفي نهاية المطاف ستكون القوة العاملة بأكملها في المستقبل قد حصلت على السنوات المتوقعة من الدراسة ومستوى الصحة المسجل في مؤشر رأس المال البشري الحالي. ويمكن حينها مقارنة هذا السيناريو بآخر تستفيد فيها قوة العمل بأكملها في المستقبل من تعليم كامل وتتمتع بصحة تامة.

وعلى الأمد الطويل، يكون نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في هذا السيناريو أعلى مما هو عليه في سيناريو الوضع الراهن من خلال قناتين: التأثيرات المباشرة لزيادة إنتاجية العامل، والتأثيرات غير المباشرة التي تعكس زيادة الاستثمارات في رأس المال المادي نتيجة وجود مزيد من العمال

المنتجين. وبالجمع بين هذه التأثيرات، فإن بلدا درجته س على المؤشر سيكون نصيب الفرد فيه في الأجل الطويل من إجمالي الناتج المحلي هو نفسه في سيناريو الوضع الراهن والذي لا يمثل سوى جزء يسير مما يمكن أن يكون عليه مع تعليم كامل وصحة تامة. على سبيل المثال، فإن بلدا بمؤشر س=0.5 سيكون نصيب الفرد فيه من الدخل في الأجل الطويل أعلى بما يصل إلى ضعفي نصيب الفرد من الدخل في الوضع الراهن إذا كان المواطنون يتمتعون بتعليم كامل وصحة تامة. ويعتمد ما يعنيه هذا من حيث متوسط معدلات النمو السنوي على الفترة الزمنية. إذا كانت 50 عاما - أو حوالي جيلين - مطلوبة لتحقيق هذه السيناريوهات، فإن مضاعفة نصيب الفرد من الدخل في المستقبل مقارنة بالوضع الراهن تعني نحو 1.4 نقطة مئوية من النمو الإضافي سنويا.

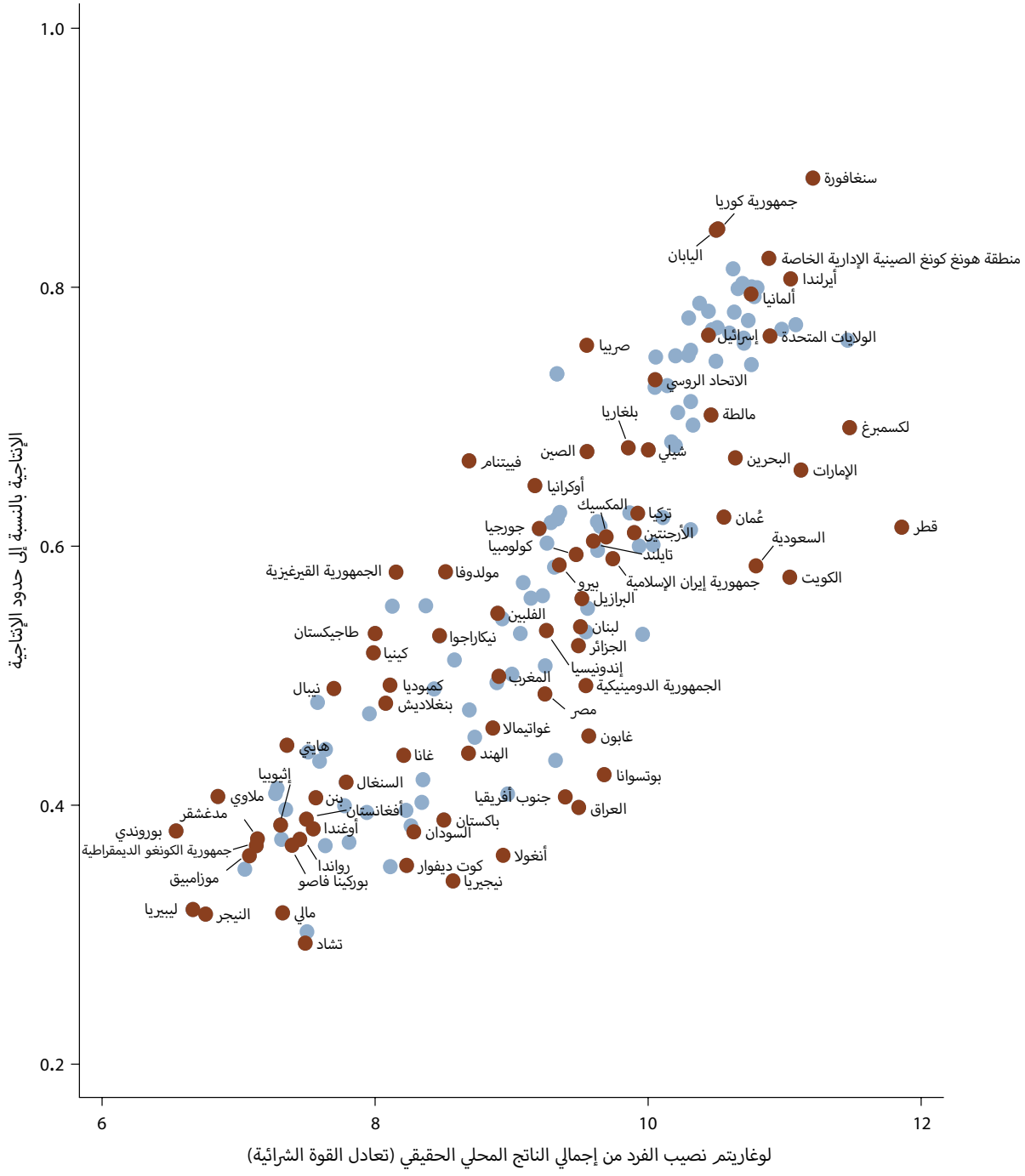
يقيس المؤشر مقدار رأس المال البشري الذي يتوقع أن يحققه الطفل المولود في عام 2018 (الشكل 3-3). ومع ذلك، تخفي المتوسطات قدرا كبيرا من التفاوت. ويمكن تصنيف معظم مكونات المؤشر حسب الجنس بالنسبة لمعظم البلدان حتى يمكن ملاحظة الاختلافات في فرص الأولاد مقارنة بالبنات. ورغم أنه من غير الممكن القيام بذلك بطريقة منهجية مع مجموعة كبيرة من البلدان، يمكن في كل بلد على حدة، وحيث تكون البيانات متوفرة، توضيح الاختلافات في مكونات المؤشر بين المناطق والمجموعات الاجتماعية والاقتصادية.

ومؤشر رأس المال البشري الوارد في الجدول 3-2 هو الطبعة الأولى. ومثل جميع الممارسات المعيارية بين البلدان، هناك أوجه قصور وهناك أيضا فرصة للتحسين والتوسع في الإصدارات اللاحقة. ولا يجري قياس مكونات في المؤشر مثل التقزم ودرجات الاختبارات إلا نادرا في بعض البلدان، ولا تخضع للقياس مطلقا في بلدان أخرى. يتم استقاء البيانات الخاصة بدرجات الاختبارات من برامج الاختبارات الدولية التي يختلف فيها سن المتقدمين للاختبار والمواد التي تغطيها. قد لا تعكس درجات الاختبارات بدقة جودة النظام التعليمي بأكمله في بلد ما في حال لم يمثل المتقدمون للاختبارات كل الطلاب. ولا توجد بعد مقاييس موثوقة لجودة التعليم الجامعي، على الرغم من أهمية التعليم العالي لرأس المال البشري في عالم سريع التغير. وغالبا ما تكون هناك ثغرات كثيرة في البيانات المتعلقة بمعدلات الالتحاق، اللازمة لتقدير السنوات الدراسية المتوقعة، ويحدث تأخير كبير في الإبلاغ عنها. ولا تقاس المهارات الاجتماعية والسلوكية بشكل صريح. ويخلو تقدير معدلات بقاء البالغين من الدقة في البلدان التي تكون فيها سجلات الأحوال المدنية غير مكتملة أو غير موجودة.

وأحد أهداف مؤشر رأس المال البشري توجيه الاهتمام إلى أوجه القصور في البيانات وتحفيز الإجراءات اللازمة لعلاجها. ويستغرق تحسين جودة البيانات الكثير من الوقت. وحتى ذلك الحين، ومع الاعتراف بأوجه القصور هذه، يجب تفسير الدرجات القطرية على المؤشر بحذر. وفي الوقت الذي يقدم فيه المؤشر تقديرات حول كيف يؤثر الوضع الحالي للتعليم والصحة على إنتاجية العمال في المستقبل، فإنه لا يعد مقياسا تدريجيا دقيقا للفروق الصغيرة بين البلدان. ونظرا لأن المؤشر يقيس النواتج، فهو ليس قائمة مراجعة للإجراءات المتعلقة بالسياسات. ويختلف نوع ونطاق الإجراءات التدخلية المطلوبة لبناء رأس المال البشري من بلد لآخر.

ورغم التحسن الكبير في البيانات المتوفرة عن نواتج التعليم والصحة، ما زال الطريق طويلا. فعلى سبيل المثال، تعد المهارات المعرفية والسلوكية والاجتماعية المتطورة، غير المدرجة في المؤشر، من

الشكل 3-3 مؤشر رأس المال البشري، 2018



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: يتراوح مؤشر رأس المال البشري بين 0 و 1. يقاس المؤشر من حيث إنتاجية الجيل التالي من العمال بالنسبة إلى المقياس المرجعي للتعليم والرعاية الصحية الكاملين. اقتصاد يحقق فيه العامل المتوسط إمكانيات كل من التعليم والرعاية الصحية الكاملين ستكون قيمته 1 على المؤشر.

الجدول 2-3 مؤشر رأس المال البشري، 2018

الترتيب	الاقتصاد	درجات مؤشر رأس المال البشري	الترتيب	الاقتصاد	درجات مؤشر رأس المال البشري	الترتيب	الاقتصاد	درجات مؤشر رأس المال البشري
157	تشاد	0.29	104	مصر	0.49	51	منغوليا	0.63
156	جنوب السودان	0.30	103	هندوراس	0.49	50	أوكرانيا	0.65
155	النيجر	0.32	102	نيبال	0.49	49	الإمارات	0.66
154	مالي	0.32	101	الجمهورية الدومينيكية	0.49	48	فييتنام	0.67
153	ليبيريا	0.32	100	كمبوديا	0.49	47	البحرين	0.67
152	نيجيريا	0.34	99	غيانا	0.49	46	الصين	0.67
151	سيراليون	0.35	98	المغرب	0.50	45	شيلي	0.67
150	موريتانيا	0.35	97	السلفادور	0.50	44	بلغاريا	0.68
149	كوت ديفوار	0.35	96	تونس	0.51	43	سيشل	0.68
148	موزامبيق	0.36	95	تونغا	0.51	42	اليونان	0.68
147	أنغولا	0.36	94	كينيا	0.52	41	لكسمبرغ	0.69
146	جمهورية الكونغو الديمقراطية	0.37	93	الجزائر	0.52	40	الجمهورية السلوفاكية	0.69
145	اليمن	0.37	92	نيكاراغوا	0.53	39	مالطة	0.70
144	بوركينا فاصو	0.37	91	بنما	0.53	38	هنغاريا	0.70
143	ليسوتو	0.37	90	باراغواي	0.53	37	ليتوانيا	0.71
142	رواندا	0.37	89	طاجيكستان	0.53	36	كرواتيا	0.72
141	غينيا	0.37	88	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	0.53	35	لاتفيا	0.72
140	مدغشقر	0.37	87	إندونيسيا	0.53	34	الاتحاد الروسي	0.73
139	السودان	0.38	86	لبنان	0.54	33	أيسلندا	0.74
138	بوروندي	0.38	85	جامايكا	0.54	32	إسبانيا	0.74
137	أوغندا	0.38	84	الفلبين	0.55	31	كازاخستان	0.75
136	بابوا غينيا الجديدة	0.38	83	توفالو	0.55	30	بولندا	0.75
135	إثيوبيا	0.38	82	الضفة الغربية وقطاع غزة	0.55	29	إستونيا	0.75
134	باكستان	0.39	81	البرازيل	0.56	28	قبرص	0.75
133	أفغانستان	0.39	80	كوسوفا	0.56	27	صربيا	0.76
132	الكاميرون	0.39	79	الأردن	0.56	26	بلجيكا	0.76
131	زامبيا	0.40	78	أرمينيا	0.57	25	منطقة ماكاو الإدارية الخاصة، الصين	0.76
130	غامبيا	0.40	77	الكويت	0.58	24	الولايات المتحدة	0.76
129	العراق	0.40	76	الجمهورية القيرغيزية	0.58	23	إسرائيل	0.76
128	تنزانيا	0.40	75	مولدوفا	0.58	22	فرنسا	0.76
127	بنن	0.41	74	سري لانكا	0.58	21	نيوزيلندا	0.77
126	جنوب أفريقيا	0.41	73	السعودية	0.58	20	سويسرا	0.77
125	ملاوي	0.41	72	بيرو	0.59	19	إيطاليا	0.77
124	إسواتيني	0.41	71	إيران	0.59	18	النرويج	0.77
123	جزر القمر	0.41	70	كولومبيا	0.59	17	الدانمرك	0.77
122	توغو	0.41	69	أذربيجان	0.60	16	البرتغال	0.78
121	السنغال	0.42	68	أوروغواي	0.60	15	المملكة المتحدة	0.78
120	جمهورية الكونغو	0.42	67	رومانيا	0.60	14	الجمهورية التشيكية	0.78
119	بوتسوانا	0.42	66	إكوادور	0.60	13	سلوفينيا	0.79
118	تيمور الشرقية	0.43	65	تايلند	0.60	12	النمسا	0.79
117	ناميبيا	0.43	64	المكسيك	0.61	11	ألمانيا	0.79
116	غانا	0.44	63	الأرجنتين	0.61	10	كندا	0.80
115	الهند	0.44	62	ترينيداد وتوباغو	0.61	9	هولندا	0.80
114	زمبابوي	0.44	61	جورجيا	0.61	8	السويد	0.80
113	جزر سليمان	0.44	60	قطر	0.61	7	أستراليا	0.80
112	هايتي	0.45	59	الجبل الأسود	0.62	6	أيرلندا	0.81
111	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	0.45	58	البوسنة والهرسك	0.62	5	فنلندا	0.81
110	غابون	0.45	57	كوستاريكا	0.62	4	منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة	0.82
109	غواتيمالا	0.46	56	ألبانيا	0.62	3	اليابان	0.84
108	فانواتو	0.47	55	ماليزيا	0.62	2	كوريا	0.84
107	ميانمار	0.47	54	عُمان	0.62	1	سنغافورة	0.88
106	بنغلاديش	0.48	53	تركيا	0.63			
105	كيريباتي	0.48	52	موريشيوس	0.63			

المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: يتراوح مؤشر رأس المال البشري بين 0 و 1. يقاس المؤشر من حيث إنتاجية الجيل التالي من العمال بالنسبة إلى المقياس المرجعي للتعليم والرعاية الصحية الكاملين. اقتصاد يحقق فيه العامل المتوسط إمكانيات كل من التعليم والرعاية الصحية الكاملين ستكون قيمته 1 على المؤشر.

العوامل المهمة التي تسهم في الإنتاجية الفردية. وهناك نقص في البيانات القابلة للمقارنة بشأن تنمية الطفولة المبكرة، والتي تعد أساسا مهما لجودة قوة العمل في المستقبل.

هناك مهمة أخرى تتمثل في قياس العوامل الوسيطة التي تؤثر على هذه النواتج. وعلى الرغم من أن مواطني البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل يواجهون معوقات مماثلة في تراكم رأس المال البشري، فإن هذه المعوقات غالبا ما تكون محددة السياق. إن فهم المعوقات الأكثر أهمية أمر ضروري لتحديد الأولويات في مختلف مجالات السياسات.

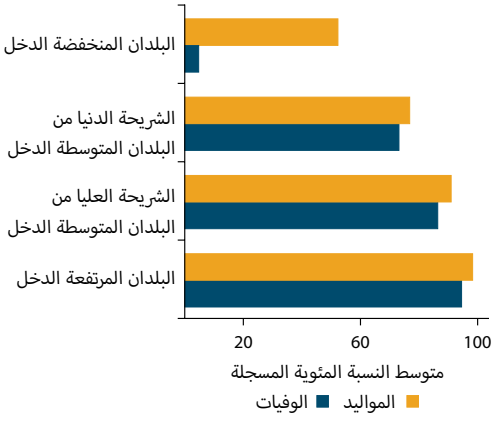
وتتمثل الخطوة الأولى في تحسين جودة البيانات الإدارية الأساسية في قطاعي التعليم والصحة. فحكومة واحدة فقط من كل ست حكومات تنشر تقارير متابعة سنوية لقطاع التعليم. و100 بلد فقط أو نحو ذلك تقدم بيانات كاملة ومُحدثة بشكل معقول عن معدلات الالتحاق بمختلف المراحل التعليمية إلى معهد اليونسكو للإحصاء – وهو الهيئة المكلفة بجمع هذه البيانات على المستوى الدولي. كما أن رصد حتى أبسط المعلومات الصحية - المواليد والوفيات - غير كافٍ في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (الشكل 3-4). ووتيرة التحسن في هذه الأنظمة بطيئة. فعلى مستوى العالم، بين عامي 2000 و2012، تغيرت نسبة الوفيات المسجلة فقط من 36% إلى 38%. وزادت نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين صدرت لهم شهادات ميلاد من 58% إلى 65%.[27] والبيانات الإدارية الأساسية عالية الجودة ضرورية للحكومات كي تفهم احتياجاتها ولتخطيط توزيع الخدمات العامة.

ومن شأن زيادة عدد البلدان التي يتم فيها قياس تحصيل الأطفال الدراسي - سواء داخل المدارس أو خارجها - أن تسمح بمتابعة أفضل بكثير لأداء البلدان فيما يتعلق بالقدرة على القيد بالمدارس والتعلّم. وينبغي أن يشمل ذلك جعل البيانات المتعلقة بالتعلم ممثلة تمثيلا كاملا لجميع الأطفال بدلا من اختيار من يستمرون في الدراسة من الأسر ذات الدخل المرتفع. ويُعد تقرير الوضع السنوي للتعليم نموذجا نادرا على الاستقصاء الذي يقدم تقييما سنويا لمستويات الأطفال التعليمية - في هذه الحالة من الأسر الريفية في الهند – ومن بينهم من هم أيضا غير مقيدين بالدراسة.

والمبادرات التي تقدم مقاييس للتعلم قابلة للمقارنة بين البلدان ستكون بمثابة علاج. وستسعى إلى الجمع بين الأطراف المعنية للاتفاق على مجموعة من الأسئلة

الشكل 3-4 سجلات المواليد الوفيات ما زالت غير وافية

التسجيلات المدنية للمواليد والوفيات حسب فئة دخل البلد، 2018



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: يبين الشكل تقديرات تغطية تسجيل المواليد والوفيات على أساس البايانات المتاحة لعدد 180 و120 بلدا على الترتيب. وبيانات المواليد تعتمد على *الكتاب الديمغرافي السنوي للأمم المتحدة*. وبالنسبة للبلدان التي تملك أنظمة غير مكتملة للتسجيل المدني، يقدر تسجيل المواليد من الإبلاغ الذاتي من جانب الأمهات عن حالة تسجيل ميلاد أطفالهن، حسبما تم جمعه في مسوح الأسر المعيشية. وبيانات تسجيل الوفيات تعتمد على تقديرات منظمة الصحة العالمية.

الشائعة لإدراجها في تقييمات التعلم، مما يسمح بمواءمة نتائج الاختبارات. وفي الأجل القصير، يمكن استخدام منصات البيانات الحالية - المسوح الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية، والمسوح السكانية والصحية، ودراسة قياس مستويات المعيشة، ومؤشرات تقديم الخدمات - لزيادة إتاحة البيانات حول نتائج رأس المال البشري بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

وتجرى جهود مماثلة في قطاع الصحة. ومن أجل تحسين التنسيق في جمع البيانات الصحية، قامت مجموعة من الوكالات الدولية والجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف والمؤسسات والحكومات بتدشين شراكة البيانات الصحية في عام 2015. وتقلل التكنولوجيات الجديدة، مثل نظام تحديد المواقع العالمي والهواتف المحمولة تكاليف جمع البيانات. وتقدم مبادرة أداء الرعاية الصحية الأولية، التي أطلقتها مؤسسة بيل وميليندا غيتس، ومجموعة البنك الدولي، ومنظمة الصحة العالمية في عام 2015، معيارا مرجعيا دوليا لجودة الرعاية الأولية.

أما الخطوة الثانية فتتمثل في تحسين الفهم للجوانب المتعددة للمهارات الاجتماعية والسلوكية، وغيرها من المهارات، والصحة، والعلاقة بين الاثنين. والمهارات الاجتماعية والسلوكية هي متعددة الجوانب. وقد سعت مبادرات مثل استقصاءات المهارات من أجل التوظيف والإنتاجية التي يجريها البنك الدولي، وبرنامج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للتقييم الدولي لمسوح كفاءة البالغين، إلى قياس هذه المهارات على نطاق واسع بين الأفراد في سن العمل. ولم تكن هناك محاولة مماثلة بين الأطفال في سن المدرسة، على الرغم من وجود أدلة على أن قدرات مثل المثابرة والتنظيم الذاتي أمر مهم للتعلم. وتبين أن الإجراءات التدخلية التي قللت الأنيميا الناتجة عن نقص الحديد حسنت نواتج تعلم الطلاب، ولكن العلاقة بين الحالة الصحية ودرجات اختبارات الطلاب لم يتم قياسها بعد. وسيكون إدخال وحدات القياس الصحية في المسوح الاستقصائية المدرسية خطوة أولى مهمة. ويمكن للتقييمات منخفضة التكلفة نسبيا، مثل تقييم حدة الرؤية ومقاييس الجسم لدى الطلاب، أن تقطع شوطا طويلا نحو فهم أفضل للعلاقة بين التعلم والصحة.

وتكشف تجربة فييتنام الفوائد المحتملة لرسم مسارات التغيير. جاءت درجات أطفال المدارس في فييتنام ضمن أعلى الدرجات التي سجلتها البلدان متوسطة ومرتفعة الدخل التي شاركت في اختبارات التقييم الدولي للطلاب في عامي 2012 و2015. وهذا الأداء رائع بالنظر إلى مستوى دخل الفرد في فييتنام. ومن شأن فهم أسباب هذا النجاح أن يقدم دروسا مهمة عن كيف يمكن أن يضمن الالتحاق بالمدارس تحقيق التعلم.

ومع تغير طبيعة العمل، تزداد أهمية رأس المال البشري. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات كبيرة في رأس المال البشري في جميع أنحاء العالم. وهذه الفجوات التي تتجلى في انخفاض نواتج التعليم والصحية تقوض إنتاجية العمال في المستقبل وقدرة البلدان على التنافس مستقبلا. ولمعالجة هذا الأمر، يجب على الحكومات أن تسعى للحصول على حلول. ومع ذلك، وبسبب الوقت الطويل اللازم لكي تحقق الاستثمارات في رأس المال البشري عوائد اقتصادية، غالبا لا تتوفر الحوافز السياسية للقيام بهذه الاستثمارات. ولا يهدف مشروع رأس المال البشري إلى خلق هذه الحوافز فقط، ولكن أيضا توجيه السياسات نحو استثمارات أكثر وأفضل في رأس المال البشري.

ملاحظات

1. فيرنالد وهيدروبو (2011).
2. سميث ([1776] 1937، الكتاب الثاني، الفصل 1), كما ورد في جولدين (2016).
3. تشيتي، وفريدمان، وروكوف (2014).
4. ساشاروبولوس وباترينوس (2018).
5. ديلون، وفريدمان، وسرنيلز (2014).
6. أهوجا وآخرون (2015).
7. بيلوت وجيمس (2011).
8. ساندايا وآخرون (2013).
9. ديلون وآخرون (2017).
10. فلابي وجاتي (2018).
11. أهوجا وآخرون (2015).
12. آندرابي، وداس، وخواجة (2012).
13. هسيه، وكلينو (2010).
14. كافايلي ومارشال (2017).
15. كناك وكيفر (1997).
16. روساس وساباروال (2016).
17. بلانفورد وآخرون (2012).
18. فيريه وشريف (2014).
19. بيرد، وماكنتوش، وأوزلر (2016).
20. ينسن (2010).
21. جينيه، وكارلان، وزينمان (2010).
22. هيكمان وآخرون (2010).
23. كوفي، وجيروسو، وسبيرز (2018).
24. جرتلر وآخرون (2014).
25. كراي (2018).
26. كازيلي (2005)، وويل (2007).
27. ميكلسن وآخرون (2015).

المراجع

Ahuja, Amrita, Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael R. Kremer, Edward Miguel, and Shawn Powers. 2015. "When Should Governments Subsidize Health? The Case of Mass Deworming." *World Bank Economic Review* 29 (supplement 1): S9–S24.

Andrabi, Tahir, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja. 2012. "What Did You Do All Day? Maternal Education and Child Outcomes." *Journal of Human Resources* 47 (4): 873–912.

Baird, Sarah Jane, Craig T. McIntosh, and Berk Özler. 2016. "When the Money Runs Out: Do Cash Transfers Have Sustained Effects on Human Capital Accumulation?" Policy Research Working Paper 7901, World Bank, Washington, DC.

Belot, Michèle, and Jonathan James. 2011. "Healthy School Meals and Educational Outcomes." *Journal of Health Economics* 30 (3): 489–504.

Blanford, Justine I., Supriya Kumar, Wei Luo, and Alan M. MacEachren. 2012. "It's a Long, Long Walk: Accessibility to Hospitals, Maternity, and Integrated Health Centers in Niger." *International Journal of Health Geographics* 11 (24): 1–15.

Caselli, Francesco. 2005. "Accounting for Cross-Country Income Differences." In *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, edited by Philippe Aghion and Steven N. Darlauf, 679–741. Amsterdam: Elsevier.

Cavaillé, Charlotte, and John Marshall. 2017. "Education and Anti-immigration Attitudes: Evidence from Compulsory Schooling Reforms across Western Europe." Working paper, Georgetown University, Washington, DC, December.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2014. "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood." *American Economic Review* 104 (9): 2633–79.

Coffey, Diane, Michael Geruso, and Dean Spears. 2018. "Sanitation, Disease Externalities, and Anaemia: Evidence from Nepal." *Economic Journal* 128 (611): 1395–1432.

Dillon, Andrew, Jed Friedman, and Pieter Serneels. 2014. "Health Information, Treatment, and Worker Productivity: Experimental Evidence from Malaria Testing and Treatment among Nigerian Sugarcane Cutters." Policy Research Working Paper 7120, World Bank, Washington, DC.

Dillon, Moira R., Harini Kannan, Joshua T. Dean, Elizabeth S. Spelke, and Esther Duflo. 2017. "Cognitive Science in the Field: A Preschool Intervention Durably Enhances Intuitive but Not Formal Mathematics." *Science* 357 (6346): 47–55.

Fernald, Lia C. H., and Melissa Hidrobo. 2011. "Effect of Ecuador's Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: A Randomized Effectiveness Trial." *Social Science and Medicine* 72 (9): 1437–46.

Ferré, Céline, and Iffath Sharif. 2014. "Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh? Evidence from a Pilot Project." Policy Research Working Paper 7077, World Bank, Washington, DC.

Flabbi, Luca, and Roberta Gatti. 2018. "A Primer on Human Capital." Policy Research Working Paper 8309, World Bank, Washington, DC.

Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, and Sally M. Grantham-McGregor. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.

Giné, Xavier, Dean Karlan, and Jonathan Zinman. 2010. "Put Your Money Where Your Butt Is: A Commitment Contract for Smoking Cessation." *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (4): 213–35.

Goldin, Claudia. 2016. "Human Capital." In *Handbook of Cliometrics*, edited by Claude Diebolt and Michael John Haupert, 55–86. Berlin: Springer.

Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Yavitz. 2010. "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics* 94 (1–2): 114–28.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2010. "Development Accounting." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (1): 207–23.

Jensen, Robert 2010. "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling." *Quarterly Journal of Economics* 125 (2): 515–48. https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251–88.

Kraay, Aart. 2018. "Methodology for a World Bank Human Capital Index." Policy Research Working Paper 8593, World Bank, Washington, DC.

Mikkelsen, Lene, David E. Phillips, Carla AbouZahr, Philip W. Setel, Don de Savigny, Rafael Lozano, and Alan D. Lopez. 2015. "A Global Assessment of Civil Registration and Vital Statistics Systems: Monitoring Data Quality and Progress." *Lancet* 386 (10001): 1395–1406.

Patrinos, Harry Anthony, and Noam Angrist. 2018. "A Global Dataset on Education Quality: A Review and an Update (1965–2018)." Policy Research Working Paper 8592, World Bank, Washington, DC.

Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.

Rosas, Nina, and Shwetlena Sabarwal. 2016. "Can You Work It? Evidence on the Productive Potential of Public Works from a Youth Employment Program in Sierra Leone." Policy Research Working Paper 7580, World Bank, Washington, DC.

Sandjaja, Bee Koon Poh, Nipa Rojroonwasinkul, Bao Khanh Le Nyugen, Basuki Budiman, Lai Oon Ng, Kusol Soonthorndhada, Hoang Thi Xuyen, Paul Deurenberg, et al. 2013. "Relationship between Anthropometric Indicators and Cognitive Performance in Southeast Asian School-Aged Children." *British Journal of Nutrition* 110 (supplement 3): S57–S64.

Smith, Adam. [1776] 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, book 2. Modern Library Series Reprint. New York: Random House.

Weil, David N. 2007. "Accounting for the Effect of Health on Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 1265–1306.

الفصل الرابع

التعلم مدى الحياة



قال نيلسون مانديلا، أول رئيس لجنوب أفريقيا بعد حقبة الفصل العنصري، "التعليم هو القاطرة الكبرى للتنمية الشخصية. فمن خلال التعليم يمكن لابنة فلاح أن تصبح طبيبة، ولابن عامل منجم أن يكون مديرا للمنجم، ولطفل ابن عامل مزرعة أن يصبح رئيسا لأمة عظيمة. إنه ما نصنعه مما لدينا، وليس ما يمنح لنا، هو ما يميز بين شخص وآخر".

والتشغيل الآلي هو إعادة تشكيل للعمل والمهارات المطلوبة له. إن الطلب على المهارات المعرفية المتقدمة[1] والمهارات الاجتماعية السلوكية[2] آخذ في الازدياد، في حين ينحسر الطلب على المهارات الخاصة بوظيفة معينة.[3] وفي الوقت ذاته، يرتفع الطلب على المهارات المرتبطة "بالقدرة على التأقلم". هذا المزيج من المهارات المعرفية المحددة (التفكير النقدي وحل المشكلات) والمهارات الاجتماعية والسلوكية (الإبداع وحب الاستطلاع) قابل للانتقال عبر الوظائف.

ويعتمد مدى نجاح البلدان في التعامل مع الطلب على تغيير المهارات الوظيفية على سرعة التحول في عرض المهارات. غير أن أنظمة التعليم تنحو إلى مقاومة التغيير. ويحدث جزء مهم من إعادة شحذ المهارات خارج التعليم الإلزامي والوظائف الرسمية. وتتزايد أهمية التعليم في الطفولة المبكرة والتعليم الجامعي وتعليم الكبار خارج الوظائف في تلبية المهارات التي تتطلبها أسواق العمل في المستقبل. ويوضح هذا الفصل كيفية حدوث ذلك.

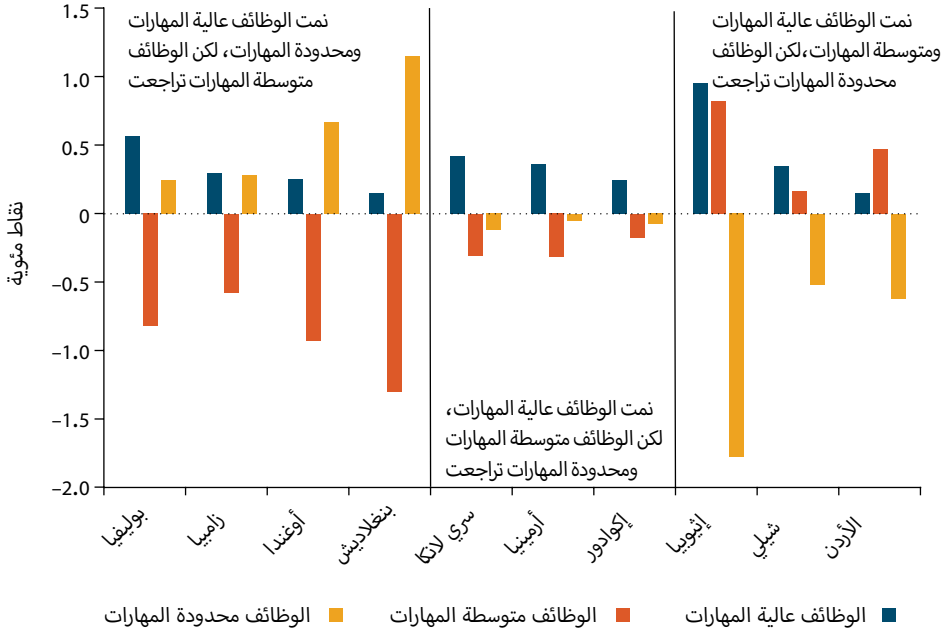
وبسبب التشغيل الآلي -واعتماد التكنولوجيا عموما- عفا الزمن على بعض الوظائف . فعلى سبيل المثال، يتقلص الطلب على المهارات المرتبطة بإصلاح الأجهزة المنزلية سريعا لأن التكنولوجيا تؤدي إلى انخفاض أسعار تلك الأجهزة وتحسين كفاءتها. وفي الوقت نفسه، يخلق الابتكار أنواعا جديدة من الوظائف. في الواقع، ستعمل نسبة كبيرة من الأطفال الذين يلتحقون بالمدارس الابتدائية عام 2018 في مهن ليس لها وجود أصلا الآن. وحتى في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، يعمل كثير من الناس في وظائف لم تكن موجودة قبل ثلاثة عقود مضت. إذ يوجد في الهند نحو 4 ملايين من مطوري التطبيقات، ولدى أوغندا أكثر من 400 ألف مزارع عضوي مُعتمدين دوليا، وفي الصين هناك 100 ألف من معالجي البيانات.

في الوقت نفسه، يأخذ العديد من الوظائف الحالية أشكالا جديدة مما يؤدي إلى خلق مجموعات من المهارات الجديدة وغير المتوقعة في بعض الأحيان. وفي عام 2018، قد يُطلب من متخصص في التسويق كتابة الخوارزميات (الحلول الحسابية)، وقد يحصل خريج الفيزياء على وظيفة في التحليل الكمي في قطاع التمويل. ومن المرجح أن يزيد الطلب على العمال الذين يجلبون مهارات ناشئة إلى مجالات الخبرة الفنية ذات الصلة - مثل المدرس الذي يجيد تصميم صفحات الإنترنت والخبير الاكتواري الذي يتمتع بكفاءة في تحليل البيانات الكبيرة.

ما هي المهارات التي يقل الطلب عليها في عام 2018؟ تشير الشواهد من البلدان المتقدمة إلى حالة استقطاب في الوظائف -التوسع في الوظائف عالية ومنخفضة المهارات، المقترن بتراجع الوظائف التي تحتاج مهارات متوسطة. ويزداد الطلب على العمال القادرين على الاضطلاع بمهام معرفية غير روتينية، مثل الأبحاث التي تتطلب مهارات كبيرة. كما يرتفع الطلب النسبي على العمال القادرين على القيام بمهام غير روتينية لا يمكن ميكنتها بسهولة، مثل إعداد الطعام. وعلى العكس من ذلك، فإن الطلب على العمال الذين يؤدون مهام روتينية إجرائية، والتي غالبا ما تتم في وظائف تحتاج مهارات متوسطة مثل إدخال البيانات، آخذ في الانخفاض بسبب التشغيل الآلي.

الشكل 1-4 في الكثير من البلدان النامية، ازدادت نسبة العمالة في الوظائف عالية المهارات

متوسط التغيُّر السنوي في نسبة الوظائف، حسب مستوى المهارات اللازم للوظيفة، تقريباً 2000-تقريباً 2015



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مجموعة بيانات توزيع الدخل الدولي للبنك الدولي.

ملاحظة: الوظائف عالية المهارات: المديرون والمهنيون والفنيون والمهنيون المساعدون. الوظائف متوسطة المهارات: عمال الدعم المكتبي؛ الحرفيون وعمال الحرف الصناعية ذات الصلة؛ عمال الزراعة والغابات ومصايد الأسماك المهرة؛ عمال المصانع ومشغلو الآلات وعمال التجميع. الوظائف محدودة المهارات: الوظائف البسيطة كعمال النظافة والمعاونين؛ عمال الزراعة والغابات ومصايد الأسماك؛ عمال المناجم والبناء والتصنيع والنقل؛ معاونو إعداد الطعام؛ عمال مبيعات وخدمات الشوارع وما يتصل بها.

هل بدأ النمط نفسه في الظهور في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل؟ ليس تماما. ففي الكثير من البلدان النامية، يزداد الطلب على العمال الذين يتمتعون بمهارات عالية (الشكل 4-1). وزادت نسبة العاملين في المهن التي تتطلب مهارات عالية بمقدار ثماني نقاط مئوية أو أكثر في بوليفيا وإثيوبيا وجنوب أفريقيا من عام 2000 إلى عام 2014. لكن التغير في الطلب على الوظائف منخفضة ومتوسطة المهارات أكثر تباينا بين البلدان. ففي الأردن، ارتفعت نسبة العمالة في وظائف المهارات المتوسطة بنسبة 7.5 نقطة مئوية بين عامي 2000 و2016. وفي بنغلاديش، انخفضت هذه النسبة بنحو 20 نقطة مئوية خلال الفترة ذاتها.[4]

وهذا التغير في الطلب على العمال من أجل الوظائف التي تتطلب مهارات منخفضة ومتوسطة في البلدان النامية ليس مفاجئا. وما يحدث على هذا الجانب من طائفة المهارات المتنوعة سيكون مدفوعا على الأرجح من قبل القوى المتنافسة للتشغيل الآلي والعولمة. وهناك تفاوت كبير في معدل اعتماد التكنولوجيا عبر البلدان النامية. ففي أوروبا وآسيا الوسطى، كان 26% من السكان مشتركين في الإنترنت الثابت عريض النطاق في عام 2016، مقابل 2% فقط في جنوب آسيا. وتجلب العولمة الوظائف منخفضة ومتوسطة المهارات التي تنتشر في البلدان المتقدمة إلى بعض البلدان النامية - وليس كلها. واعتمادا على السرعة النسبية لهذه القوى، تشهد بعض البلدان النامية زيادة في الوظائف متوسطة المهارات، ويشهد البعض الآخر تراجعا.

إن إنشاء قوة عاملة ماهرة من أجل مستقبل العمل يعتمد على الطلب المتزايد على المهارات المعرفية المتقدمة والمهارات الاجتماعية والسلوكية والقدرة على التكيف. وتشير الشواهد من مختلف البلدان منخفضة ومرتفعة الدخل إلى أنه خلال العقود الأخيرة أصبحت الوظائف تتسم بمزيد من المهام التحليلية والمعرفية. ففي بوليفيا وكينيا، يقوم أكثر من 40% من العاملين الذين يستخدمون الكمبيوتر بأداء مهام معقدة تتطلب برمجة متقدمة. وفي واقع الحال، يتزايد الطلب على المهارات المعرفية العالية المستوى القابلة للنقل، مثل التفكير المنطقي والنقدي وحل المشكلات المعقدة والاستدلال. وفي جميع مناطق العالم، يتم تصنيف هذه المهارات دوما بين المهارات الأكثر طلبا من جانب أصحاب العمل. ويكشف تحليل أسواق العمل في الدانمارك وفرنسا وألمانيا والجمهورية السلوفاكية وجنوب أفريقيا وإسبانيا وسويسرا عن أن زيادة في انحراف معياري واحد في مهارات حل المشكلات المعقدة يرتبط بارتفاع الأجور بنسبة 10% إلى 20% .[5] وفي أرمينيا وجورجيا، تحقق القدرة على حل المشاكل وتعلم مهارات جديدة زيادة في الأجور بنسبة 20% تقريبا.[6]

ويتزايد أيضا الطلب على المهارات السلوكية والاجتماعية في البلدان النامية. وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، أعطى اعتماد التكنولوجيا الرقمية أهمية أكبر للمهارات المعرفية العامة وزاد الطلب على العمال الذين يتحلون بمهارات التعامل مع الآخرين. وفي كمبوديا والسلفادور وهندوراس وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وماليزيا والفلبين وفييتنام، أفاد أكثر من نصف الشركات بوجود نقص في العاملين الذين يتمتعون بمهارات اجتماعية وسلوكية معينة، مثل الالتزام بالعمل.[7]

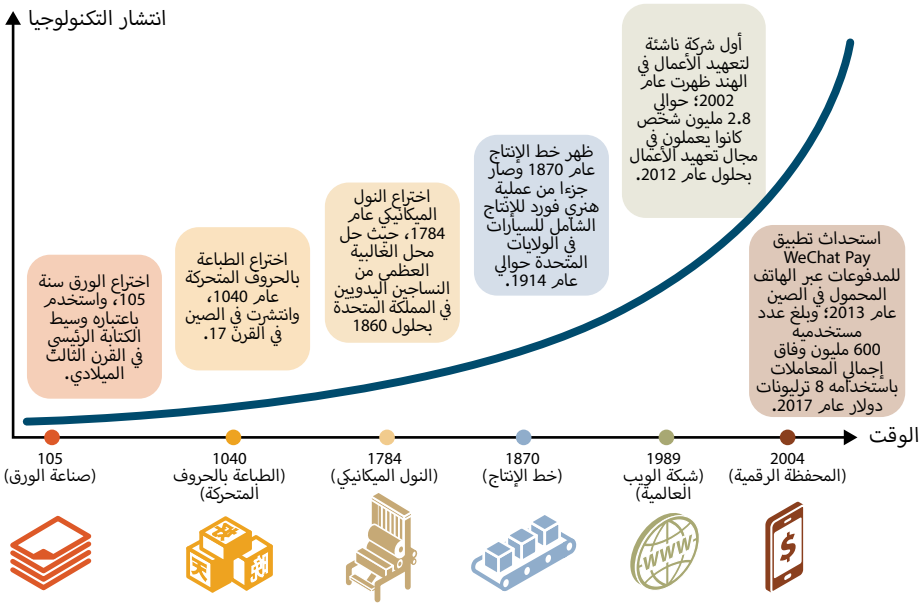
ويتعذر مع التغير التكنولوجي توقع ما هي المهارات الوظيفية التي سوف تزدهر وتلك التي سيتجاوزها الزمن في المستقبل القريب. وفي الماضي، استغرق ظهور التحولات في متطلبات المهارات المدفوعة بالتقدم التكنولوجي قرونا (الشكل 4-2). وفي العصر الرقمي، تتطلب التطورات التكنولوجية مهارات جديدة بين عشية وضحاها على ما يبدو.

ويثمن سوق العمل على نحو متزايد القدرة على التأقلم بسرعة مع التغيرات. والسمة المنشودة هي القدرة على التأقلم - القدرة على الاستجابة للظروف غير المتوقعة ونبذ المعلومات القديمة وإعادة التعلم بسرعة. وتتطلب هذه السمة مزيجا من المهارات المعرفية (التفكير النقدي، وحل المشكلات) والمهارات السلوكية والاجتماعية (الفضول، والإبداع). وأظهرت دراسة على طلاب المدارس الفنية والمهنية في نيجيريا أن ثقة الطالب في قدراته وهي مهارة اجتماعية وسلوكية كانت تنبئ بشكل إيجابي وكبير بالقدرة على التأقلم الوظيفي.[8]

ووجود أسس قوية للمهارات مهم لتنمية المهارات المعرفية المتقدمة والمهارات الاجتماعية والسلوكية والمهارات التي تنبئ بالقدرة على التأقلم. وبالنسبة لمعظم الأطفال، تتشكل أسس المهارات تلك خلال التعليم الابتدائي والثانوي. ومع ذلك، ووفقا *لتقرير عن التنمية في العالم 2018*، فإن اكتساب المهارات الأساسية المتوقع أن يحدث في المدارس لا يتحقق في العديد من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل.[9]

وتحدث تعديلات مهمة في المهارات بشكل متزايد خارج التعليم الإلزامي والوظائف الرسمية. وتعتبر تنمية المهارات لمواجهة الطبيعة المتغيرة للعمل أمرا يتعلق بالتعلم مدى الحياة. وهذا النوع من التعلم وثيق الصلة على نحو خاص بإعادة شحذ المهارات وسط التغيرات السكانية، سواء السكان الذين يغلب عليهم المسنون في شرق آسيا وشرق أوروبا أو الأعداد الكبيرة من الشباب في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا.

الشكل 2-4 معدل انتشار التكنولوجيا في ازدياد



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

التعلم في الطفولة المبكرة

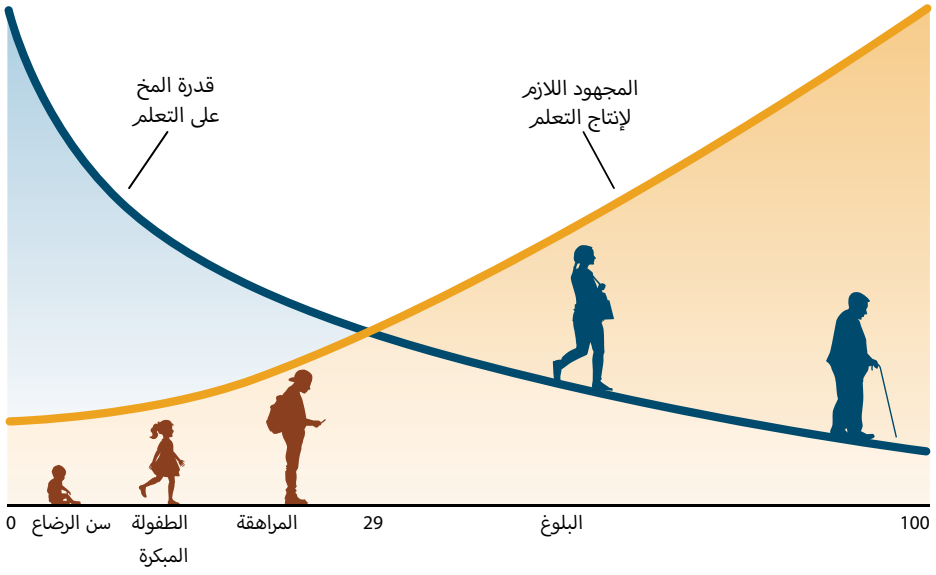
في فرنسا، سيتم قريبا خفض سن الالتحاق بالتعليم الإلزامي من 6 إلى 3 سنوات. ويقول الرئيس إيمانويل ماكرون إن هذا الإصلاح يهدف إلى تعزيز المساواة، وبالتالي تحسين قدرة الأطفال من البيئات المحرومة على الاستمرار في النظام التعليمي.

والطريقة الأكثر فاعلية لاكتساب المهارات التي تتطلبها الطبيعة المتغيرة للعمل هي البدء في وقت مبكر. وترسي الاستثمارات المبكرة في التغذية والصحة والحماية الاجتماعية والتعليم أسسا قوية لاكتساب المهارات المعرفية والسلوكية والاجتماعية في المستقبل. كما أنها تجعل اكتساب المهارات في المستقبل أكثر مرونة في مواجهة أوضاع عدم اليقين. كما أن الاستثمارات في الطفولة المبكرة وسيلة مهمة لتعزيز تكافؤ الفرص. وفي الوقت الحالي، لا تتوفر هذه الاستثمارات، خاصة للأطفال الفقراء والمحرومين الذين سيستفيدون منها أكثر من غيرهم. إن إعطاء الأولوية لهذه الاستثمارات يمكن أن يحقق مكاسب كبيرة للبلدان، مادام تم تسليط الضوء على إمكانية الحصول عليها وجودتها.

وتتكون بنية المخ من الفترة السابقة للولادة حتى سن الخامسة، ولذلك تعد هذه مرحلة مهمة لتنمية المهارات الإدراكية والاجتماعية والسلوكية. وخلال تلك الفترة، تكون قدرة المخ على التعلم من التجربة عند أعلى مستوياتها (الشكل 4-3). وتؤثر الخبرات والتجارب والتعلم خلال هذه الفترة بشكل مباشر على التحصيل في مرحلة البلوغ. وإذا ضاعت هذه الفرصة، يصبح بناء المهارات أكثر صعوبة.

وتمكن برامج تنمية الطفولة المبكرة الجيدة الأطفال من التعلم. فالاستثمار في التغذية والصحة والتحفيز خلال الألف يوم الأولى من الحياة تبني عقولا أقوى. كما أن مشاركة الآباء ومقدمي الرعاية خلال هذه المرحلة مهمة لتنمية مهارات الأطفال اللغوية، والحركية ومهارات التنظيم الذاتي، وكذلك

الشكل 3-4 قدرة المخ على التعلم من التجربة تتراجع مع التقدم في السن



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

السلوك الاجتماعي. في كولومبيا، أدى التعرض للتحفيز النفسي من خلال الزيارات المنزلية مع عروض الألعاب إلى تحسن كبير في تنمية المهارات المعرفية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و 24 شهرا.[10] وفي باكستان، أدت جهود برنامج العاملات الصحيات، الذي يقدم الخدمات الصحية في المناطق الريفية، إلى زيادة فرص حصول الأطفال دون الثالثة على التحصين الكامل من الأمراض في عام 2008 مقارنة بعام 2000 بمقدار 15 نقطة مئوية.[11] وكان للبرنامج تأثيرات إيجابية مستدامة على قدرات الإدراك لدى الأطفال وسلوكياتهم الاجتماعية من خلال توفير التغذية التكميلية وتشجيع الأمهات على المشاركة في اللعب التفاعلي مع الأطفال حتى سن الثانية.

ومنذ سن الثالثة، يصبح للاندماج في المجتمع وللتعلم المبكر الرسمي أهمية في إعداد الأطفال للنجاح في المدرسة الابتدائية. وتضمن الجودة في مرحلة ما قبل المدرسة تعزيز المهام التنفيذية للأطفال (مثل الذاكرة العاملة، والتفكير المرن، والتحكم في النفس)، وإطلاقها في مسارات التعلم الأعلى. وفي بنغلاديش، كان أداء أطفال المناطق الريفية الذين التحقوا بمرحلة ما قبل المدرسة أفضل في التحدث والكتابة والحساب في الصفوف المبكرة، مقارنة بأولئك الذين لم يفعلوا ذلك.[12] وكان لإصلاح مرحلة ما قبل المدرسة في ريف موزامبيق آثار إيجابية على التنمية الاجتماعية والسلوكية - كان الأطفال المشاركون أفضل في التفاعل مع الآخرين واتباع التوجيهات والتحكم في مشاعرهم تحت الضغط.[13] ومع ذلك، ولتحقيق هذه النتائج، يجب على رياض الأطفال أن تفي بالحدود الدنيا للجودة. وفي بعض الحالات، يكون ضعف مستوى رياض الأطفال أسوأ لتنمية الطفل من عدم ذهابه إليها على الإطلاق.[14]

وترتبط برامج تنمية الطفولة المبكرة رديئة الجودة بنتائج مخيبة للآمال في تنمية المهارات اللغوية والمعرفية لدى الأطفال وقدراتهم على الاختلاط والتواصل. وكشفت دراسة عن دور الحضانة ورياض الأطفال في أحد الأحياء الفقيرة في نيروبي عاصمة كينيا أنه على الرغم من ارتفاع معدلات المشاركة،

لم يكن المنهج الدراسي والنهج التربوي مناسبين للفئة العمرية. وخلال البرنامج، كان على أطفال تتراوح أعمارهم بين 3 و6 سنوات اتباع توجيهات أكاديمية، بل الخضوع لاختبارات.[15] وفي بيرو، على الرغم من أن برنامج (واوا واسي) الوطني وفر رعاية نهارية مجتمعية آمنة ونظاما غذائيا مغذيا للأطفال من سن 4 إلى 6 سنوات في المناطق الفقيرة، لم يحسن البرنامج المهارات اللغوية أو الحركية للأطفال بسبب عدم وجود مقدمي رعاية مدربين بشكل كاف.

تؤدي الاستثمارات في مرحلة الطفولة المبكرة إلى خلق مهارات ترتبط بمستقبل الطفل على نحو فعال. والتعلم عملية تراكمية - مهارات تكتسب في مرحلة مبكرة تسهل تشكيل المهارات في المراحل اللاحقة. وتعتبر عائدات الاستثمار المبكر هي ذروة عائدات الاستثمار على مدار العمر، والمزايا التي يحققها هذا الاستثمار تنمو بمرور الوقت. فكل دولار إضافي ينفق على الاستثمار في برامج الطفولة المبكرة الجيدة يحقق عائدا يتراوح بين 6 و17 دولارا.[16]

وتحسن برامج تنمية الطفولة المبكرة مشاركة الآباء في قوة العمل. ولا يعمل كثير من النساء بسبب مسؤوليات رعاية الأطفال التي تستغرق معظم وقتهن. في المملكة المتحدة، تفضل نصف الأمهات العودة إلى العمل إذا كان بإمكانهن الحصول على خدمات رعاية طفل عالية الجودة وبأسعار ميسورة. ومن شأن الاستثمار المبكر في مثل هذه الخدمات أن يذلل تلك العقبة. وفي الأرجنتين، أثر برنامج بناء واسع النطاق لمرافق رياض الأطفال في التسعينيات بشكل إيجابي على عمالة الأمهات. وفي إسبانيا، خلال الفترة نفسها، زاد توظيف الأمهات بنسبة 10% بسبب توافر رعاية حكومية بدوام كامل للأطفال في سن الثالثة.[17]

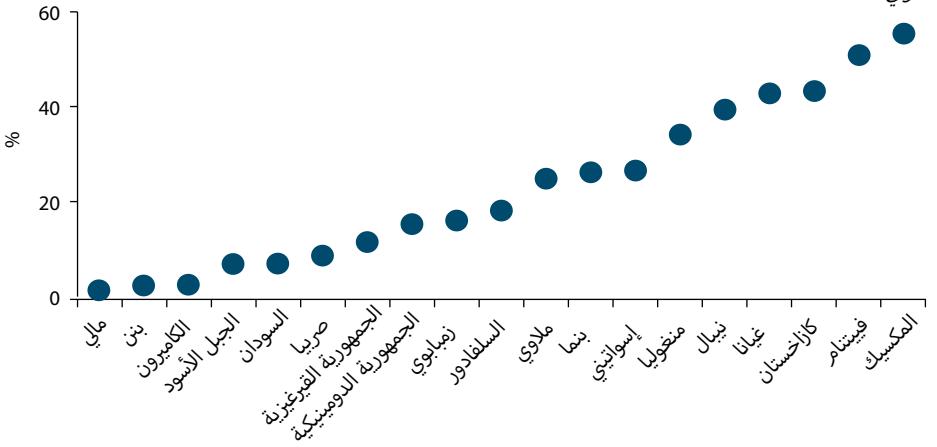
وعزز الاستثمار في مرحلة الطفولة المبكرة أيضا من الإنصاف. وبالنسبة للأطفال المعرضين للفقر وغيره من الظروف القاسية، تعزز برامج الطفولة المبكرة الجيدة كفاءة البالغين وقدراتهم، وتقلل من السلوك العنيف والمعوقات الاجتماعية، وتعزز النمو في الجيل التالي. في جواتيمالا، أدى برنامج تغذية لتنمية الطفولة المبكرة يستهدف الأسر الفقيرة إلى زيادة كبيرة في أجور هؤلاء الأطفال في مرحلة البلوغ.[18] وفي جامايكا، أدى التحفيز المبكر للرضع والأطفال الصغار إلى زيادة دخلهم في المستقبل بنسبة 25%- أي ما يعادل أجر البالغين الذين نشأوا في أسر أكثر ثراء.[19]

ولا تتوفر الاستثمارات في مرحلة الطفولة المبكرة كثيرا على الرغم من كفاءتها في خلق المهارات المهمة. ويواجه نحو 250 مليون طفل دون الخامسة خطر عدم تحقيق إمكاناتهم وقدراتهم في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل بسبب التقزم أو الفقر المدقع. وأمضى أكثر من 87 مليون طفل دون سن السابعة في جميع أنحاء العالم حياتهم كلها في مناطق متأثرة بالصراعات. وهم يعانون من صدمات شديدة وضغوط مدمرة تعوق تطور المخ وشحذ المهارات. وعلى مستوى العالم لا يحصل سوى نصف الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و6 سنوات على التعليم قبل الابتدائي - وفي البلدان منخفضة الدخل تصل هذه النسبة إلى الخمس. وفي عام 2012، أنفقت أمريكا الشمالية وغرب أوروبا 8.8% من ميزانياتها التعليمية على التعليم قبل الابتدائي، وبلغت النسبة في أفريقيا جنوب الصحراء 0.3% فقط.

وتقل كثيرا احتمالات مشاركة أطفال الأسر الفقيرة في برامج تنمية الطفولة المبكرة (الشكل 4-4). ومن المرجح أيضا أن يستفيدوا أكثر من غيرهم من تلك البرامج. وفي البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، يتمكن 47% تقريبا من الأسر الأكثر ثراء من الحصول على برامج التعليم المبكر، لكن بالنسبة للأسر الأشد فقرا تبلغ النسبة 20%.[20] والأسر الريفية هي الأكثر حرمانا. وفي عينة من 14 من البلدان

الشكل 4-4 في بلدان كثيرة، الأطفال الذين ينحدرون من بيئات محرومة قلما يلتحقون ببرامج تعليم الأطفال المبكّر

نسبة الأطفال في الفئة العمرية 3-4 الملتحقين ببرامج تعليم الأطفال المبكّر بين أفقر 20% من الأسر المعيشية، بلدان مختارة، حوالي 2014



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى بيانات تم الحصول عليها من المسح العنقودي متعدد المؤشرات لليونيسف.

منخفضة ومتوسطة الدخل، كان سكان الريف عادة هم الأقل وصولا إلى برامج تنمية الطفولة المبكرة مقارنة بمن يعيشون في المدن.[21]

وهناك مسارات فعالة لتنمية الطفولة المبكرة. ففي بعض الأماكن، أسفرت مجموعات اللعب المجتمعية عن نتائج إيجابية منخفضة التكلفة باستمرار. في إندونيسيا، أثر برنامج مجموعات اللعب بشكل إيجابي على مهارات الأطفال اللغوية والسلوكية والاجتماعية والإدراكية. واستفاد الأطفال من البيئات المحرومة أكثر سواء في الأجل القصير أو الطويل.[22] وفي تونجا، أدى تنظيم مجموعات اللعب للأطفال حتى سن خمس سنوات إلى تحسين مهاراتهم في القراءة بشكل كبير في الصفوف المبكرة. وتبين أن نموذج مونتيسوري، الذي يتميز بالفصول الدراسية متعددة الفئات العمرية، وأنشطة التعلم التي يختارها التلاميذ، وبالحد الأدنى من التوجيهات، أكثر فاعلية من التعليم التقليدي في تحسين المهام التي يقوم بها الأطفال. ومع تعديلات محلية ناجحة، يمكن تطبيق نموذج مونتيسوري والمنهجيات الأخرى التي تركز على الطفل - بما في ذلك شتاينر وريجيو إميليا وأدوات العقل - في بيئات شديدة التنوع من هايتي إلى كينيا.

وقد توصلت الأبحاث عن العديد من الطرق الملموسة لزيادة الاستثمارات في تنمية الطفولة المبكرة. ونجحت التحويلات النقدية لأفقر الأطفال، والتي تساند تنمية الطفولة المبكرة، في سياقات مختلفة. وقلصت هذه البرامج معدلات التقزم في الفلبين والسنغال، وعززت تنمية المهارات اللغوية في الإكوادور والمكسيك، وحسنت المهارات السلوكية والاجتماعية لدى لأطفال في النيجر. كما كانت النُهج المتكاملة التي تجمع بين استثمارات الصحة والتغذية والتحفيز فعالة للغاية. ويدمج برنامج Crece Contigo في شيلي بين خدمات الرعاية الصحية والتعليم والرفاهة والحماية بحيث يحدث أول اتصال للطفل مع النظام وهو جنين أثناء الزيارة الأولى للأم قبل الولادة.

التعليم الجامعي

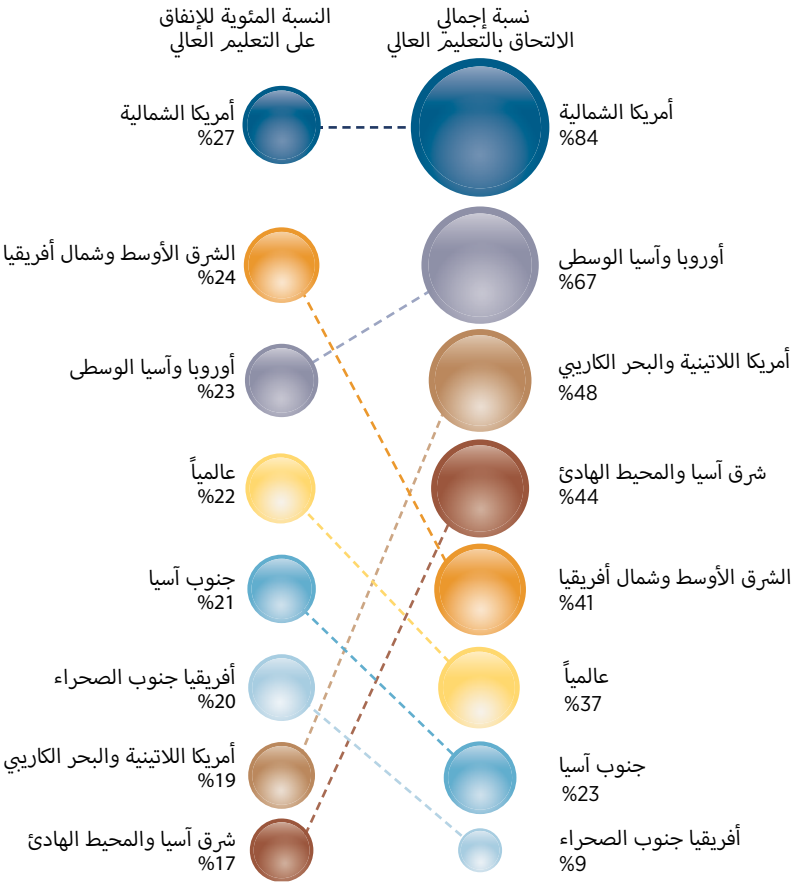
تأسست جامعة تبليسي الحرة عام 2007 على يد منظمة غير ربحية. وقد أصبحت بالفعل أفضل الجامعات أداء وأكثرها ارتيادا في جورجيا. وينبع هذا النجاح من عملية القبول التي تتسم بالشفافية (اختبارات القبول التنافسية الوطنية)، بالإضافة إلى برنامج تمويل حكومي تنافسي لكل طالب على أساس الأداء الأكاديمي. ويزيد نصيب الفرد من التمويل من كفاءة وشفافية تمويل الجامعات، مما يسمح للحكومة بالخفض التدريجي للمدفوعات الإجمالية المباشرة للجامعات. ويعمل بالجامعة نخبة من أفضل أعضاء هيئة التدريس، وتتسم دوراتها الدراسية بالمرونة، وتعتمد على مناهج تربوية قائمة على المناقشة. وكل عام تجتذب الجامعة مئات من خريجي المدارس الثانوية الممتازين، وأكثر من 96٪ من خريجيها يجدون وظائف أو يلتحقون بالتعليم ما بعد الجامعي.

ويجد التعليم العالي تقديرا متزايدا في الاقتصاد المتكامل القائم على التكنولوجيا (وهو أي تعليم يتجاوز المرحلة الثانوية، بما في ذلك المدارس التجارية والكليات).ويبلغ المتوسط العالمي للعوائد الخاصة من التعليم الجامعي 16%.[23] لكن هذه العوائد ليست مرتفعة بالنسبة للجميع. ويعتمد ذلك على مجموعة من العوامل من بينها جودة مقدم الخدمة، وتركيبة مجتمع الطلاب، وتوفر الوظائف. وعند تثبيت العوامل الأخرى، يكسب الطلاب الذين التحقوا بإحدى أفضل الجامعات في كولومبيا 20% أكثر ممن فشلوا في تحقيق الدرجة المطلوبة للقبول بالجامعة.[24] كما تتفاوت العوائد بشكل كبير وفقا للتخصص. وفي شيلي، تتراوح نسبة العوائد من التعليم الجامعي من 4% للعلوم الإنسانية إلى 126% للهندسة والتكنولوجيا.[25] كما تختلف معدلات الالتحاق بالتعليم الجامعي والإنفاق بدرجة كبيرة حسب المنطقة (الشكل 4-5).

وتزيد الطبيعة المتغيرة للعمل من جاذبية التعليم الجامعي بثلاث طرق. أولا، زادت التكنولوجيا والتكامل من حجم الطلب على المهارات المعرفية العامة رفيعة المستوى- مثل حل المشاكل المعقدة، والتفكير النقدي ومهارات التواصل المتقدمة، والتي يمكن نقلها عبر الوظائف ولكن لا يمكن اكتسابها من خلال التعليم المدرسي وحده. وقد عزز الطلب المتزايد على هذه المهارات أجور خريجي الجامعات، في حين خفض الطلب على العمال الأقل تعليما. ثانيا، يحفز التعليم الجامعي الطلب على التعلم مدى الحياة. ويُتوقع من العمال أن يكون لديهم مهن متعددة، وليس فقط وظائف متعددة خلال سنوات حياتهم. والتعليم الجامعي- مع ما يقدمه من مجموعة واسعة من الدورات ونماذج التدريب المرنة مثل التعلم عبر الإنترنت والجامعات المفتوحة- يلبي هذا الطلب المتزايد. ثالثا، أصبح التعليم العالي- وخاصة الجامعات- أكثر جاذبية في عالم العمل المتغير من خلال دوره كمنصة للابتكار.

وتعتمد ملاءمة أنظمة التعليم الجامعي لمستقبل العمل على مدى نجاحها في هذه الجبهات الثلاث. وأصبح اكتساب المهارات بشكل متزايد عملية متواصلة لا نهاية لها وغير قابلة للتغيير. وتزيد المرونة من خلال التأكد من أنه عندما يفتح الطلاب الباب لمسار واحد، لا تغلق الأبواب إلى مسارات أخرى بشكل لا رجعة فيه. فعلى سبيل المثال، يجب على معظم الطلاب عند الالتحاق بالتعليم العالي الاختيار بين التعليم العام أو التدريب الفني. يزود التعليم العام، مثل برامج الهندسة أو الاقتصاد، الطلاب بالمهارات عالية المستوى القابلة للانتقال و تحدد مدى استعدادهم

الشكل 4-5 تفاوتت نسبة إجمالي الالتحاق بالتعليم العالي والنسبة المئوية للإنفاق على التعليم العالي حسب المنطقة في 2016



المصادر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي. البيانات حول الإنفاق على التعليم العالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مستمدة من البنك الدولي (2018أ).

ملاحظة: "نسبة إجمالي الالتحاق بالتعليم العالي" هي نسبة الالتحاق الإجمالي، بصرف النظر عن السن، إلى عدد أفراد الفئة التي تقابل رسمياً مرحلة التعليم العالي. "النسبة المئوية للإنفاق على التعليم العالي" هي الإنفاق على التعليم العالي كنسبة مئوية من المجموع الكلي للإنفاق الحكومي العام على التعليم.

للتعلم أو قابليتهم للتدريب بشكل عام. وعلى النقيض من ذلك، يرتبط التدريب المهني، مثل برامج التمريض أو إدارة المطارات، مباشرة بمهن محددة. وبمجرد أن يُحسم هذا الاختيار - خاصة إذا وقع على التدريب المهني - يكون التراجع أمرا صعبا ومكلفا.

إن العوائد النسبية من التعليم العام والمهني تتغير بطرق لا يمكن التنبؤ بها، ولا تزال معظم البلدان تطلب كليهما. وعادة ما يعمل التقدم التكنولوجي على خفض الطلب على مهارات محددة مرتبطة بمهن بعينها، مما يجعل بعض الشهادات المهنية عتيقة ولا قيمة لها. كما يؤدي إلى تراجع أكبر في قيمة المهارات المرتبطة بوظائف معينة مقارنة بالمهارات العامة. ومع ذلك، يواصل كثير من الطلاب متابعة التدريب المهني. في عام 2012، اختار 63% من طلاب التعليم العالي في هولندا التدريب المهني.[26] وكانت هذه النسبة أكثر من 50% في ماليزيا و31% في كينيا في عام 2013.[27] ويلبي

التدريب المهني الطلب الملح على المهارات التقنية، ويتيح انتقالا أسرع من التعليم للعمل بالنسبة للبعض، ويخفف الضغوط على النظام الجامعي.

وهناك ثلاثة عوامل تجعل المرونة بين المسارات العامة والتقنية حتمية بالنسبة لطبيعة العمل المتغيرة. أولا، أصبح الجمع بين المهارات العامة والتقنية يحظى بقيمة كبيرة. ثانيا، يبدو أن الوظائف التقنية تتطلب المزيد من المهارات العامة المكثفة عالية المستوى، مما يعني أن هذا النوع من اكتساب المهارات يجب أن يكون متاحا قبل وأثناء الحياة العملية. ثالثا، سيستفيد من حصلوا على تدريب على مهارات مهنية محدودة من فرص اكتساب مهارات جديدة. على سبيل المثال، تقدم جمهورية الكونغو الديمقراطية وتنزانيا ترتيبات "انتقالية" تمكن خريجي المعاهد الفنية من مواصلة الدراسة الجامعية.

كما يلعب التعاون الوثيق بين الصناعة والتعليم المهني دورا. وفي الصين، تعمل لينوفو مع معاهد التعليم العالي لتدريب طلاب المعاهد المهنية على مجالات التكنولوجيا المتقدمة، مثل الحوسبة السحابية، التي تتميز بالمناهج القائمة على الممارسة، والتعليم الذي يقوده الممارس، والشهادات المهنية. ومن شأن سد النقص في المعلومات أن يمكّن الطلاب من الاختيار بين المسارات المختلفة وداخلها. وتعكف شيلي على إنشاء منصات إلكترونية حيث يمكن للطلاب الحصول على معلومات عن الوظائف المتوفرة للحاصلين على شهادات مختلفة، وعن الأجور، والدورات الدراسية التي تتطلبها مهن معينة.

ولم تعد أنظمة التعليم العالي منيعة في مواجهة هذه المتطلبات المتغيرة - وغالبا ما تتقاطع المسارات العامة والمهنية. وتتسم مجموعة واسعة من البرامج التي تقدمها الجامعات ببعد أو توجه مهني، بما في ذلك الكثير من برامج العلوم والهندسة والتكنولوجيا. وتعمل المنصات التي تتيحها التكنولوجيا على إتاحة التعليم العالي بشكل أكبر، خصوصا لمن عانوا تاريخيا من عدم القدرة على الحصول عليه. وتتركز أكبر خمسة برامج للتعلم عن بعد في البلدان منخفضة أو متوسطة الدخل. والهند هي ثاني أكبر مستهلك للدورات المفتوحة الضخمة عبر شبكة الإنترنت. كانت XuetangX، وهي أكبر بوابة للتعلم المختلط والدورات عبر الإنترنت في الصين، تخدم 10 ملايين طالب في عام 2018. وفي البرازيل، أطلقت منصة Veduca أول برنامج للحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال عبر الإنترنت في العالم في عام 2013، وكانت تقدم أكثر من 5000 دورة في عام 2018. وتعد الدورات الدراسية عبر الإنترنت طريقة واعدة لتقديم تعليم يتسم بالمرونة وله طابع شخصي لعدد كبير من السكان. لكن ضمان الجودة يمثل تحديا خطيرا. ووفقا لدراسة حديثة، كان أداء الطلاب الذين حصلوا على دورة دراسية عبر الإنترنت أسوأ ممن تابعوا الدروس شخصيا. وإلى جانب المحتوى، يخفق كثير من الدورات الدراسية عبر الإنترنت في إشراك الطلاب أو جودة المعلم.

ويجب أن تضمن أنظمة التعليم العالي الحد الأدنى من المهارات المعرفية القابلة للنقل، التي هي أفضل تحصين ضد عدم اليقين الوظيفي. ولكن لا تتسم كل الأنظمة بالكفاءة في خلق المهارات. وتتفاوت قدرة جامعات كولومبيا بشكل كبير في نقل المهارات الأساسية رفيعة المستوى، مثل التفكير النقدي وحل المشكلات والتواصل. وتشير دراسة على طلاب الهندسة وعلوم الكمبيوتر في الصين إلى أن مهاراتهم المعرفية لم تتحسن كثيرا خلال أول عامين بالكلية.

ويعد إدراج المزيد من دورات التعليم العام في برامج التعليم العالي إحدى وسائل تعزيز اكتساب المهارات المعرفية الرفيعة القابلة للنقل. وأضيفت سنة أخرى من التعليم العام في عام

2012 إلى برامج البكالوريوس في هونغ كونغ (الصين)، مع التركيز على حل المشكلات والتفكير النقدي والتواصل والقيادة ومهارات التعلم مدى الحياة. وبالنسبة لأغلبية كبيرة من الطلاب، يبدو أن هذا التغيير يعزز المواصفات المرغوبة في الخريجين. وتشكل المناهج التربوية المبتكرة طريقة أخرى. وعزز قسم الهندسة المعمارية والتصميم البيئي في كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة رواندا إستراتيجيات التعلم التي تشمل التقييم المفتوح، وفرص الحصول على الملاحظات التقييمية، ومناهج تدريجية توازن التحدي الأكاديمي بمساندة الطلاب. وحسنت هذه النُهج مهارات التفكير النقدي لدى الطلاب.

كما يبني التعليم العالي المهارات السلوكية والاجتماعية القابلة للنقل مثل العمل الجماعي، والمرونة، والثقة بالنفس، والتفاوض، والتعبير عن الذات. وفي دراسة استقصائية لشركات توظف مهندسين في الهند، تم تصنيف المهارات السلوكية والاجتماعية في المؤهلات الفنية أو من أعلاها من حيث أهميتها في توظيف الخريجين الجدد. وتشير الدراسات الاستقصائية على أصحاب العمل في بلغاريا، وجورجيا، وكازاخستان، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وبولندا، والاتحاد الروسي، وأوكرانيا إلى أن أرباب العمل يعتبرون النقص في المهارات السلوكية والاجتماعية مشكلة لا تقل أهمية عن نقص المهارات الفنية.

وتبحث الجامعات التي تتطلع للمستقبل عن وسائل تمكن الطلاب البالغين من اكتساب المهارات السلوكية والاجتماعية. فتقدم الكليات المهنية الهولندية دورات تدريبية في ريادة الأعمال تهدف إلى تحسين المهارات غير المعرفية، مثل العمل الجماعي والثقة بالنفس. وفي تونس، أدى إدخال مسار ريادة الأعمال الذي يجمع بين التدريب على ممارسة الأعمال التجارية والتوجيه الشخصي إلى إعادة تشكيل المهارات السلوكية لطلاب الجامعات. وفي الصين، عزز الجمع بين التعلم التعاوني ولعب الأدوار من قدرات التعليم الذاتي ومهارات التواصل بين طلاب كليات الصيدلة. ومع ذلك، فإن تحسين تدريس المهارات السلوكية والاجتماعية يتطلب مناهج مناسبة وقياسا دقيقا، خاصة في البلدان منخفضة الدخل والمناطق الريفية.

كما أن دور أنظمة التعليم العالي كمراكز للابتكار يحظى بتقدير كبير. وهناك أمثلة معروفة للمجموعات الابتكارية الجامعية الناجحة في العالم المتقدم - في الولايات المتحدة في جامعة ستانفورد، وجامعة كاليفورنيا، بيركلي (وادي السيليكون)، ومعهد هارفارد- ماساتشوستس للتكنولوجيا (طريق رقم 128 في بوسطن)، وفي المملكة المتحدة في جامعة كمبردج - جامعة أكسفورد - كلية لندن الجامعية ("المثلث الذهبي"). كما تظهر المجموعات الابتكارية في البلدان متوسطة الدخل. فقد أنشأت جامعة مالايا في ماليزيا ثماني مجموعات بحثية متعددة التخصصات خلال العقد الماضي تغطي علم الاستدامة والتكنولوجيا الحيوية. وتقوم جامعة بكين ببناء مركز Plus X للطب السريري، وهو مجموعة بحثية للطب الدقيق، والبيانات الصحية الكبيرة، واستخدام الذكاء الاصطناعي في الطب. وفي إطار مبادرة الشركات الناشئة في الهند، تم إنشاء سبعة مراكز بحثية جديدة في حرم معهد التكنولوجيا الهندي لتعزيز الابتكار من خلال خدمات الرعاية والاحتضان والتعاون بين الجامعات وشركات القطاع الخاص. وفي المكسيك، يضم مجمع البحوث والابتكارات التكنولوجية حاليا أكثر من 30 مركزا بحثيا تغطي الأبحاث والتطوير في مجالات التكنولوجيا الحيوية، وتكنولوجيا النانو، وأجهزة الإنسان الآلي. وتدير الجامعات سبعة من هذه المراكز.

وهناك عاملان رئيسيان مهمان لتوفير بيئة صحية للابتكار. أولا، إعطاء الأولوية للجامعة المناسبة للقطاع الصحيح. وتختلف تأثيرات الجمع بين الجامعات حسب القطاع. ثانيا، إدراك أن توفير بيئة صحية للابتكار يتطلب مناخا مواتيا. فلا يعني وجود المجموعات الابتكارية الناجحة أن هناك صيغة تضمن قدرتها على الإبداع. ومع ذلك، غالبا ما تكون الحكومات مسؤولة عن خلق بيئة مواتية تزدهر فيها المجموعات الابتكارية من خلال توفير البنية التحتية المحلية، وزيادة الإنفاق على البحث والتطوير، وربط الجامعات بالباحثين المميزين، والابتكار في القطاع الخاص، وتخفيف القواعد التنظيمية الجامدة لسوق العمل.

تعلم الكبار خارج مكان العمل

ومع تغير طبيعة العمل، فإن بعض العمال يقعون في دائرة الهدم المستمر في دائرة المهارات المطلوبة. مع إعادة تنظيم الاقتصاد لتوفير رأس المال البشري في الجيل القادم، يساور السكان في سن العمل القلق بشأن آفاق التوظيف.

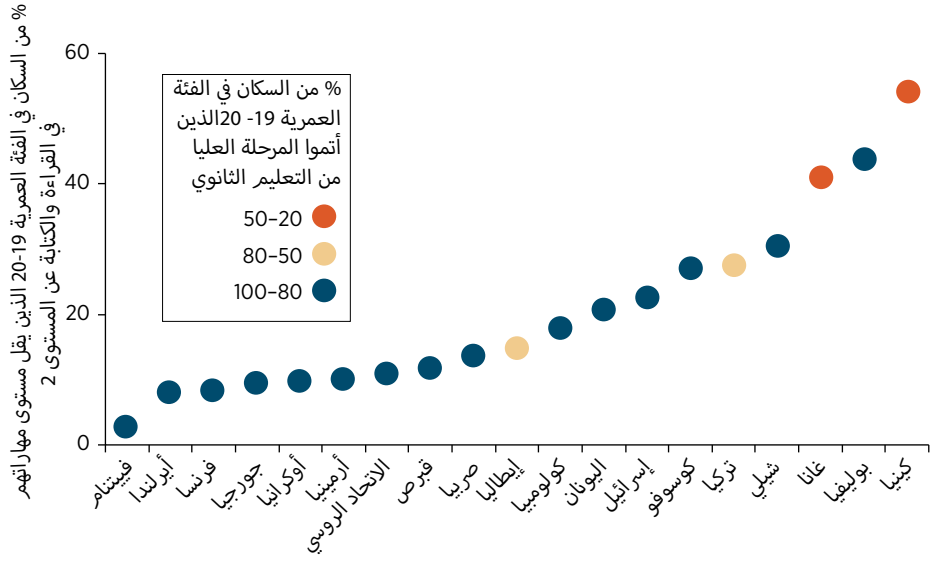
وتتمثل إحدى الخطوات لتهدئة هذا القلق في تعلم الكبار بهدف تزويد العمال الذين لا يذهبون إلى مدارس أو يشتغلون في وظائف بمهارات جديدة أو مُحدثة. لكن هذا النهج أظهر نتائج واعدة نظريا أكثر منه في الممارسة العملية. إذ يحول التصميم السيئ دون ذلك في كثير من الأحيان. ويمكن تحسين تعلم الكبار من خلال ثلاث طرق: التشخيص الأكثر انتظاما للمعوقات التي يواجهها البالغون، والمناهج التربوية المصممة لتناسب عقلية البالغين؛ وتوفير النماذج المرنة لتوصيل الخدمة بما يتلاءم مع أنماط حياة البالغين. يعتبر تعليم الكبار قناة مهمة لإعادة شحذ المهارات لتناسب مستقبل العمل، لكنه سيستفيد من إعادة تفكير جاد في التصميم.

وتأخذ برامج تعلم الكبار أشكالا مختلفة. يركز هذا القسم بشكل رئيسي على ثلاثة أنواع ترتبط على نحو خاص بإعداد البالغين لأسواق العمل المتغيرة: برامج لمحو أمية الكبار؛ والتدريب على المهارات المطلوبة للعمل بأجر؛ وبرامج ريادة الأعمال.

على مستوى العالم، هناك أكثر من 2.1 مليار من البالغين في سن العمل (تتراوح أعمارهم بين 15 و64 عاما) لا يجيدون القراءة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، ما يقرب من 61% من العمال لا يتقنون القراءة؛ وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تصل هذه النسبة إلى 44%. وفي الهند، 24% فقط من الذين تسربوا من المدارس قبل إكمال المرحلة الابتدائية وتتراوح أعمارهم بين 18 و37 عاما يمكنهم القراءة.[28] وقد يؤدي تدهور جودة التعليم أيضا إلى ضعف مهارات القراءة والكتابة (الشكل 4-6). وفي بوليفيا وغانا وكينيا، كان مستوى أكثر من 40% من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و20 عاما من خريجي المدارس الثانوية دون مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة، مقارنة بنسبة 3% فقط في فييتنام. وهذه مشكلة. وفي ضوء الأوضاع المستقبلية للعمل، فإن محو الأمية الوظيفية مهارة ضرورية للبقاء. وتقدر التكلفة الاقتصادية والاجتماعية لأمية الكبار في البلدان النامية بأكثر من خمسة مليارات دولار سنويا.[29]

وحتى مع توفر مهارات القراءة والكتابة الأساسية، يترك كثيرون المدرسة مبكرا جدا ليشقوا دروب العمل أو الحياة. وقد ترجع الأسباب للضغوط الاقتصادية أو الثقافية، أو انخفاض جودة التعليم الأساسي، أو كليهما. في عام 2014، كان معدل التسرب من التعليم الإعدادي العام 27.5% في المتوسط في البلدان منخفضة الدخل و13.3% و4.8% في البلدان متوسطة ومرتفعة الدخل،

الشكل 4-6 في بعض البلدان، نسبة كبيرة ممن تتراوح أعمارهم بين 19 و20 سنة يتمتعون بمستوى محدود من مهارات القراءة والكتابة على الرغم من إتمامهم التعليم الثانوي



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: البيانات عن أرمينيا وبوليفيا وكولومبيا وجورجيا وغانا وكينيا وكوسوفو وصربيا وأوكرانيا وفييتنام: مسوح قياس المهارات اللازمة من أجل العمل والإنتاجية للبنك الدولي؛ البيانات حول بقية البلدان: مجموعة بيانات برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين. التعليم العالي مدمج في المرحلة العليا من التعليم الثانوي. مسوح قياس المهارات اللازمة من أجل العمل والإنتاجية مُمثلة للمناطق الحضرية. عينة برنامج التقييم الدولي لكفاءة البالغين فيما يخص الاتحاد الروسي لا تشمل سكان منطقة بلدية موسكو.

على التوالي.[30] ومن الصعب على من غادروا المدارس مبكرا العثور على وظائف أو مواصلة التعليم في وقت لاحق دون الحصول على شهادة رسمية والتدريب على المهارات. وهناك قيود مماثلة تواجه العديد من البالغين الذين استمروا في المدارس ولكنهم تلقوا تعليما أساسيا ضعيف المستوى.

وعلى الصعيد العالمي، هناك نحو 260 مليون شخص تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاما غير مقيدين بالمدارس وبدون عمل. وتمثل أي مجموعة من البالغين العاطلين عن العمل مخاطر سياسية ومبعثا لقلق اقتصادي. وفي بعض الأحيان، يؤدي ذلك إلى موجة من الهجرة أو التوترات الاجتماعية أو الاضطرابات السياسية. وكان تقلص الفرص الاقتصادية أمام أعداد متزايدة من المواطنين المتعلمين محركا رئيسيا للربيع العربي 2010-2011. كما أن تغيير العوامل السكانية يضع ضغوطا إضافية على سوق العمل. ويعمل الكثير من البلدان الغنية على تجهيز قوة عاملة صغيرة من المجموعات الأكبر سنا بمهارات جديدة تناسب طبيعة العمل المتغيرة، من أجل مواصلة النمو الاقتصادي. وتكافح بلدان أخرى تضم أعدادا كبيرة من الشباب في مواجهة قوة عمل منخفضة المهارة عالقة في وظائف منخفضة الإنتاجية.

وتعمل برامج تعلم الكبار على تحديث مهارات العاملين الأكبر سنا وإعادة تدريبهم وتحسين قدرتهم على التأقلم. وتسعى مبادرة Saakshar Bharat في الهند، التي بدأت عام 2009، إلى محو أمية 70 مليون بالغ. وفي غانا، حققت برامج محو أمية الكبار عوائد لسوق العمل بأكثر من 66%.[31]

وطور المعهد الوطني المكسيكي لتعليم الكبار نماذج مرنة لبرامج تعليمية تعادل التعليم الابتدائي أو الثانوي، وتهدف إلى منح الأفراد غير الملتحقين بالمدارس فرصة ثانية. وفي إطار مبادرة البنك الدولي في نيبال لتوظيف المراهقات، أدى التدريب المهني للنساء إلى زيادة العمالة خارج قطاع الزراعة بنسبة 174%.[32] ويقدم برنامج إنترا 21 في الأرجنتين التدريب على المهارات والمنح الدراسية للبالغين، مما أدى إلى زيادة دخل المشاركين بنسبة 40%.[33] ويقدم برنامج نيناويزا في كينيا التدريب على المهارات للشابات اللواتي يعشن في عشوائيات سكنية في نيروبي. وقد أدى هذا البرنامج إلى زيادة بنسبة 14% في احتمال حصول المشاركين على وظيفة، ودخل أكبر، وثقة أكبر بأنفسهم.[34]

لكن الكثير من برامج تعليم الكبار يخفق في إحداث تأثير ملموس. وغالبا ما تعمل برامج محو أمية الكبار على تحسين التعرف على الكلمات ولكنها تفشل في تحسين فهم القراءة.[35] ففي النيجر، زاد برنامج لتعليم الكبار من سرعة القراءة ولكن ليس إلى المستوى المطلوب لفهم القراءة (الحد الأدنى لسرعة القراءة لفهم القراءة كلمة واحدة كل 1.5 ثانية). وفي كثير من الأحيان تحسن برامج العمل الحر المعرفة بالأعمال التجارية، ولكنها لا تخلق وظائف. وفي بيرو، حسّن تدريب رائدات الأعمال من ممارسة الأعمال التجارية، لكنه لم يحقق زيادة كبيرة في التوظيف. وغالبا ما يحسن التدريب المهني للعاطلين عن العمل المكاسب في الأجل القصير لكن لم يكن له دائما نفس التأثير على التوظيف طويل الأجل. أدى برنامج الشباب والعمالة في الجمهورية الدومينيكية إلى تحسين المهارات غير المعرفية وإجراءات التوظيف، لكنه لم يسفر عن زيادة في فرص العمل. ولم يكن للتدريب المهني في تركيا تأثيرات كبيرة على التوظيف بشكل عام، وتلاشت الآثار الإيجابية على جودة التوظيف في الأمد الطويل.

والتكاليف مرتفعة حتى بالنسبة لبرامج تعليم الكبار الناجحة. ففي ليبيريا، على الرغم من أن الشابات اللواتي يحصلن على تدريب على مهارات العمل يحققن دخلا شهريا أعلى – أكثر من 11 دولارا عن مجموعة المقارنة - فإن تكلفة البرنامج تبلغ 1650 دولارا للفرد الواحد.[36] وبالتالي يجب أن تستمر التأثيرات المستقرة لبرنامج التدريب 12 عاما حتي يعوض تكلفته. وفي أمريكا اللاتينية، تحتاج بعض البرامج وقتا طويلا كي تحقق صافي القيم الحالية الإيجابية إذا تم الحفاظ على فوائدها - على سبيل المثال، سبع سنوات لبرنامج الشباب في بيرو و12 عاما لمشروع الشباب في الأرجنتين.[37] وكثيرا ما يكون تعلم الكبار عاملا مكلفا واحدا فقط في حزمة شاملة، مما يتعذر معه فهم فاعلية تكلفة البرنامج. عزز برنامج مساندة المشروعات الصغرى في شيلي العمل الحر بنسبة 15 نقطة مئوية في الأجل القصير، ولكن ليس من الواضح كم من هذه النسبة يمكن أن يُعزى إلى تدريب على إدارة الأعمال لمدة 60 ساعة أو 600 دولار من رأس المال.[38]

والسببان الرئيسيان وراء انخفاض الفاعلية هما التصميم غير المناسب والتشخيص الخاطئ. فعقول الكبار تتعلم بشكل مختلف – ولا يؤخذ ذلك عادةً في الاعتبار عند تصميم البرامج. ونظرا لأن قدرة المخ على التعلم تتراجع مع التقدم في السن، تواجه برامج تعلم الكبار تحديا ذاتيا: يتمثل في اكتساب المعرفة عندما تقل كفاءة المخ في التعلم. ويقترح التقدم في علم الأعصاب سبلا لمعالجة هذا العامل. وتعتمد قدرة مخ البالغ على التعلم بشكل كبير على مقدار استخدامه. وهناك فرصة أفضل لنجاح برامج تعلم الكبار إذا تم دمج الدروس في الحياة اليومية.ففي النيجر، كانت

درجات الطلاب الذين حصلوا على توجيهات عبر هواتفهم المحمولة -في إطار برنامج لتعلم الكبار- في القراءة والرياضيات أعلى بكثير ممن لم يتلقوا هذه التوجيهات.

ويواجه البالغون ضغوطا كبيرة، مما يعرض قدراتهم الذهنية للخطر - ولا يؤخذ هذا أيضا في الحسبان عند تصميم البرامج. وبالنسبة للبالغين، تتأثر العواطف باستمرار باحتياجات الأسرة ورعاية الأطفال والعمل. وتتنافس هذه المطالب مع القدرة المعرفية المطلوبة للتعلم. وفي الهند، تبين أن القدرات المعرفية لمزارعي قصب السكر تراجعت بشكل ملحوظ عندما كانوا أفقر (قبل الحصاد) مقارنة بما كانوا عليه عندما أصبحوا أغنى (بعد الحصاد). ويمكن أن يصبح إيجاد المحفزات العاطفية المرتبطة بالمحتوى التعليمي - مثل تحديد الأهداف - استراتيجية فعالة لتعزيز تعلم الكبار. لكن نادرا ما يتم إدراج الأدوات السلوكية في برامج تعلم الكبار.

ويواجه البالغون ضغوطا اجتماعية واقتصادية معينة - ومرة أخرى، لا يتم أخذها دائما بعين الاعتبار في تصميم برامج تعلم الكبار. ويتحمل المتعلمون الكبار تكلفة عالية للفرصة البديلة من ناحية الدخل المفقود والوقت الضائع مع أطفالهم، لكن البرامج غالبا ما تحتوي على جداول غير مرنة ومكثفة. ففي ملاوي، أسفرت المشاركة في التدريب عن انخفاض في المدخرات الشخصية للنساء بمعدل يقترب من ضعف معدل الرجال. وكانت المسافة إلى أماكن التدريب ونقص رعاية الأطفال حواجز كبيرة أمام النساء اللواتي يحاولن إكمال برامج التدريب المهني في الهند. وبالنسبة لبرامج محو أمية الكبار، غالبا ما تكون معدلات التسرب مرتفعة، تتراوح من 17% في النيجر إلى 58% في الهند.[39]

ويعتبر انخفاض المشاركة في برامج تعلم الكبار مؤشرا على أنها ليست دائما الحل. وفي برنامج مهارات من أجل التوظيف في باكستان، حتى الأسر الفقيرة التي أبدت اهتماما بالمهارات المهنية، لم يسجل أكثر من 95% أسماءهم عند منحهم القسائم. وحتى عندما رفعت الحكومة المدفوعات اليومية ونقلت مراكز التدريب إلى القرى، لم يتجاوز التسجيل 25%.[40] وفي غانا، ينخفض الطلب على التدريب من قبل الشركات غير الرسمية لأن معظم المديرين لا يعتبرون نقص المهارات مشكلة.

وهناك ثلاثة مسارات واعدة لبرامج تعلم أكثر فاعلية للكبار هي تحسين التشخيص والتقييم، والتصميم الأفضل، وتحسين تقديم هذه البرامج.

ولتحسين التشخيص والتقييم، من شأن جمع البيانات بطريقة منهجية قبل تصميم البرنامج أن يحدد أهم العوائق بالنسبة للسكان المستهدفين. وهذه المعلومات مفيدة أيضا في إعداد التدريب على المهارات بصورة تتلاءم مع الغرض منه. قدمت البيانات الإدارية من برنامج القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية في الهند أفكارا قوية لأسواق العمل المحلية.

وهناك مجال هائل لتحسين تصميم برامج تعلم الكبار باستخدام أفكار من علم الأعصاب والاقتصاد السلوكي. والتدريبات العملية ووسائل الإيضاح البصرية فعالة في تعلم الكبار لأنها تساعد الذاكرة. ومن بين ذلك أدوات التحفيز، مثل المكافآت المالية، أو الخبرة العملية، أو الملاحظات

المتكررة، فقد ثبت أنها جميعا تعزز تعلم الكبار. وتظهر تجربة بين الشباب أن تقديم المكافآت يزيد من مكاسب الأداء في الأجل الطويل بعد التدريب.

أما بالنسبة للتنفيذ، فإن برامج تعلم الكبار المرنة تسمح للبالغين بالتعلم في الوقت الذي يناسبهم. في برنامج للتدريب المهني يعتمد على القسائم في كينيا، أشار نحو 50% من النساء إلى أن قرب مركز التدريب كان عاملا حاسما في اختيار الدورة.[41] وبالنظر إلى الاحتياجات التي تتنافس على وقت البالغين، فإن برامج التدريب القائمة على مناهج قصيرة تقدم من خلال تطبيقات الهاتف المحمول واعدة بشكل خاص. كما أن تقديم برامج التدريب عبر الهواتف المحمولة يعزز حماية المتعلمين الكبار من الوصمة المحتملة.

ويزيد نصيب برامج تعلم الكبار من النجاح حينما ترتبط بوضوح بفرص العمل. ومن بين الطرق الشائعة للقيام بذلك التدريب المهني أو البرامج التدريبية التي تربط التدريب بالخبرة اليومية وتوفر الحافز من خلال وعد بمكاسب اقتصادية مستقبلية. ويزيد احتمال نجاح برامج التدريب على المهارات عندما يشارك القطاع الخاص في إعداد المناهج أو أساليب التدريب أو في توفير التدريب أثناء العمل من خلال البرامج التدريبية أو التدريب المهني. يجمع برنامج الشباب العامل في كولومبيا بين التدريس في الفصل والتدريب أثناء العمل في الشركات الخاصة. وزادت فرص التوظيف الرسمي والمكاسب في الأمد القصير واستمرت في الأجل الطويل. وكان للبرنامج آثار تعليمية قوية، حيث زادت احتمالات أن يكمل المشاركون دراستهم الثانوية وأن يلتحقوا بالتعليم العالي بعد ثماني سنوات من التدريب. كما زادت احتمالات التحاق أفراد أسرهم أيضا بالتعليم العالي.

وقد يعتمد نجاح برامج تعلم الكبار أيضا على التصدي لعدة معوقات في نفس الوقت. ويعتبر الجمع بين التدريب والنقود أو رأس المال في بعض الحالات طريقة مباشرة لتعزيز الفاعلية. ففي الكاميرون، عثر 54 ألف شخص شاركوا في برنامج جمع بين التدريب والمساعدة المالية على وظائف.[42] ومن شأن الجمع بين التدريب على المهارات ومنح شهادات المهارات وخطابات التوصية ومعلومات أفضل عن فرص العمل أن يعزز الفاعلية، خاصة للنساء. وفي أوغندا، يتمتع العمال أصحاب المهارات الموثقة (بشهادات) والتي يمكن نقلها بمعدلات توظيف أعلى، وبدخل أكبر، وبقدرة أكبر على الحركة في سوق العمل. ويحاول برنامج للبنك الدولي في جنوب أفريقيا تحسين البحث عن الوظائف من خلال مساندة الزملاء، والرسائل النصية التذكيرية، والتخطيط.

وقد أظهر دمج المهارات الحياتية أو المهارات الاجتماعية والسلوكية في تصميم التدريب نتائج واعدة. ففي توغو، أدى تعليم أصحاب المشاريع بالقطاع غير الرسمي "المبادرة الشخصية"- أسلوب تفكير يستند إلى السلوك بالمبادرة الذاتية والابتكار، وتحديد الأهداف- إلى زيادة أرباح الشركات بنسبة 30% بعد عامين من البرنامج. وكان هذا النهج أكثر فاعلية بكثير من التدريب التقليدي على الأعمال التجارية. وبالنسبة لعمال المصانع في الهند، فإن اكتساب مهارات مثل إدارة الوقت والتواصل الفعال والإدارة المالية أدى لزيادة إنتاجيتهم.

ملاحظات

1. كروجر، وكومار (2004).
2. كانينجهام، وفيلاسينور (2016)، دمينج (2017).
3. هانوشيك وآخرون (2017).
4. مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل الصادرة عن البنك الدولي.
5. إدرر وآخرون. (2015).
6. البنك الدولي (2015أ، 2015ب).
7. فريق تقرير عن التنمية في العالم 2019، استنادا إلى استقصاءات البنك الدولي المعنية بمؤسسات الأعمال، 2015-2016.
8. إبنهي، وراشد، وبكر (2016).
9. البنك الدولي (2018ب).
10. أتاناسيو وآخرون. (2014).
11. أكسفورد لإدارة السياسات (2009).
12. عبود وحسين (2011).
13. مارتينز، وناودو، وبيريرا (2012).
14. جارسيا، وهيكمان، وزيف (2017).
15. بيدويل وواتيني (2014).
16. إنجل وآخرون (2011).
17. نولنبيرجر ورودريجز-بلاناس (2015).
18. هودينوت وآخرون. (2008).
19. جرتلر وآخرون. (2014).
20. بلاك وآخرون. (2017).
21. اليونسكو (2015, 59)
22. برينكمان وآخرون (2017).
23. ساشاروبولوس وباترينوس (2018).
24. سافيدرا (2009).
25. فيريرا وآخرون. (2017).
26. حسنيفنديتش، وهيتور، وهورتا (2016).
27. بلوم وآخرون. (2016)، دراسة على ماليزيا (2016).
28. كافينبرجر وبريتشيت (2017).
29. كري، وكاي، وستيوارد (2012).
30. استنادا إلى مؤشر "معدل التسرب المتراكم إلى الصف الأخير من التعليم الإعدادي العام" الذي نشره معهد اليونسكو للإحصاء. البيانات متوفرة عن 112 بلدا.
31. بلانش، ودارفاس، وفافارا (2018).
32. شاكرافارتي وآخرون (2017).
33. جيه-بال (2017).
34. ألفاريس دي أزيفيدو، وديفيس، وتشارلز (2013).
35. أكير وسوير (2016).
36. أدوهو وآخرون (2014).

37. كلوف (2016).
38. مارتينز، وبوينتيس، ورويس تاجلي (2018).
39. أكير وسوير (2016).
40. تشيما وآخرون (2015).
41. هيكس وآخرون (2011).
42. هان وسيريرا (2002).

المراجع

Aboud, Frances E., and Kamal Hossain. 2011. "The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh." *Early Childhood Research Quarterly* 26: 237–46.

Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.

Aker, Jenny, and Melita Sawyer. 2016. "Adult Learning in Sub-Saharan Africa: What Do and Don't We Know?" Background paper for Arias et al., forthcoming, "The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability."

Alvares de Azevedo, Thomaz, Jeff Davis, and Munene Charles. 2013. "Testing What Works in Youth Employment: Evaluating Kenya's Ninaweza Program." Global Partnership for Youth Employment, Washington, DC.

Attanasio, Orazio P., Camila Fernández, Emla O. A. Fitzsimons, Sally M. Grantham-McGregor, Costas Meghir, and Marta Rubio-Codina. 2014. "Using the Infrastructure of a Conditional Cash Transfer Program to Deliver a Scalable Integrated Early Child Development Program in Colombia: Cluster Randomized Controlled Trial." *BMJ* 349 (September 29): g5785.

Bidwell, Kelly, and Loïc Watine. 2014. *Exploring Early Education Programs in Peri-urban Settings in Africa*. New Haven, CT: Innovations for Poverty Action.

Black, Maureen M., Susan P. Walker, Lia C. H. Fernald, Christopher T. Andersen, Ann M. DiGirolamo, Chunling Lu, Dana C. McCoy, et al. 2017. "Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course." *Lancet* 389 (10064): 77–90.

Blom, Andreas, Reehana Rana, Crispus Kiamb, Him Bayusuf, and Mariam Adil. 2016. "Expanding Tertiary Education for Well-Paid Jobs: Competitiveness and Shared Prosperity in Kenya." World Bank, Washington, DC.

Blunch, Niels-Hugo, Peter Darvas, and Marta Favara. 2018. "Unpacking the Returns to Education and Skills in Urban Ghana: The Remediation Role of Second Chance Learning Programs." Working paper, World Bank, Washington, DC.

Brinkman, Sally Anne, Amer Hasan, Haeil Jung, Angela Kinnell, and Menno Pradhan. 2017. "The Impact of Expanding Access to Early Childhood Education Services in Rural Indonesia." *Journal of Labor Economics* 35 (S1): 305–35.

Chakravarty, Shubha, Mattias Lundberg, Plamen Nikolov, and Juliane Zenker. 2017. "Vocational Training Programs and Youth Labor Market Outcomes: Evidence from Nepal." HCEO Working Paper 2017–056, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, University of Chicago, July.

Cheema, Ali, Asim I. Khwaja, Muhammad Farooq Naseer, and Jacob N. Shapiro. 2015. "Skills Intervention Report: Results of First Round of Voucher Disburse-ment and Strategies for Improving Uptake." Technical Report, Punjab Economic Opportunities Program, Punjab Social Protection Authority, Lahore, Pakistan.

Cree, Anthony, Andrew Kay, and June Steward. 2012. "The Economic and Social Cost of Illiteracy: A Snapshot of Illiteracy in a Global Context." World Literacy Foundation, Melbourne, April.

Cunningham, Wendy, and Paula Villaseñor. 2016. "Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors." *World Bank Research Observer* 31 (1): 102–34.

Deming, David J. 2017. "The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market." *Quarterly Journal of Economics* 132 (4): 1593–1640.

Ebenehi, Amos Shaibu, Abdullah Mat Rashid, and Ab Rahim Bakar. 2016. "Predictors of Career Adaptability Skill among Higher Education Students in Nigeria." *International Journal for Research in Vocational Education and Training* 3 (3): 212–29.

Ederer, Peer, Ljubica Nedelkoska, Alexander Patt, and Silvia Castellazzi. 2015. "What Do Employers Pay for Employees' Complex Problem Solving Skills?" *International Journal of Lifelong Education* 34 (4): 430–47.

Engle, Patrice L., Lia C. H. Fernald, Harold Alderman, Jere R. Behrman, Chloe O'Gara, Aisha Yousafzai, Meena Cabral de Mello, et al. 2011. "Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries." *Lancet* 378 (9799): 1339–53.

Ferreyra, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz, and Sergio Urzúa. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.

Garcia, Jorge Luis, James J. Heckman, and Anna L. Ziff. 2017. "Gender Differences in the Benefits of an Influential Early Childhood Program." NBER Working Paper 23412, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, et al. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.

Haan, Hans Christian, and Nicolas Serrière. 2002. *Training for Work in the Informal Sector: Fresh Evidence from West and Central Africa*. Occasional paper, International Training Centre, International Labour Organization, Turin, Italy, August.

Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and Ludger Woessmann. 2017. "Coping with Change: International Differences in the Returns to Skills." *Economics Letters* 153 (April): 15–19.

Hasanefendic, Sandra, Manuel Heitor, and Hugo Horta. 2016. "Training Students for New Jobs: The Role of Technical and Vocational Higher Education and Implications for Science Policy in Portugal." *Technological Forecasting and Social Change* 113 (Part B): 328–40.

Hicks, Joan Hamory, Michael Kremer, Isaac Mbiti, and Edward Miguel. 2011. "Vocational Education Voucher Delivery and Labor Market Returns: A Randomized Evaluation among Kenyan Youth." Report for Spanish Impact Evaluation Fund, Phase II, World Bank, Washington, DC.

Hoddinott, John, John A. Maluccio, Jere R. Behrman, Rafael Flores, and Reynaldo Martorell. 2008. "Effect of a Nutrition Intervention during Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults." *Lancet* 371 (9610): 411–16.

J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab). 2017. "Skills Training Programmes." Cambridge, MA, August.

Kaffenberger, Michelle, and Lant Pritchett. 2017. "More School or More Learning? Evidence from Learning Profiles from the Financial Inclusion Insights Data." Background paper prepared for WDR 2018, World Bank, Washington, DC.

Kluve, Jochen. 2016. "A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean." Research Department Working Paper 9, International Labour Office, Geneva, March.

Krueger, Dirk, and Krishna B. Kumar. 2004. "Skill-Specific Rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?" *Journal of Economic Growth* 9 (2): 167–207.

Martínez, Claudia, Esteban Puentes, and Jaime Ruiz-Tagle. 2018. "The Effects of Micro-Entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile." *American Economic Journal*: *Applied Economics* 10 (2): 101–24.

Martinez, Sebastian, Sophie Naudeau, and Vitor Pereira. 2012. "The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique." World Bank, Washington, DC.

Nollenberger, Natalia, and Núria Rodríguez-Planas. 2015. "Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain." *Labour Economics* 36 (October): 12436–.

Oxford Policy Management. 2009. "Lady Health Worker Programme: External Evaluation of the National Programme for Family Planning and Primary Health Care: Summary of Results." Islamabad, Pakistan.

Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.

Saavedra, Juan Esteban. 2009. "The Learning and Early Labor Market Effects of College Quality: A Regression Discontinuity Analysis." Working paper, University of Southern California, Los Angeles.

StudyMalaysia. 2016. "Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Malaysia." October 12. https://www.studymalaysia.com/education/top-stories/technical-and-vocational-education-and-training-in-malaysia.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 2015. *Education for All Global Monitoring Report*. Paris: UNESCO.

World Bank. 2015a. "Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." Washington, DC, January 31.

———. 2015b. "Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." Washington, DC, January 31.

———. 2018a. *Unleashing the Potential of Education in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

———. 2018b. *World Development Report* 2018: *Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank.

الفصل 5

العوائد من العمل



التعلم

لا ينتهي في المدرسة. إذ تلوح أمام الطلبة الذين ينتقلون إلى سوق العمل فرصة للاستمرار في مراكمة رأس المال البشري لكن العقبات تعترض طريقهم. فمن ناحية، هناك قطاع ضخم غير رسمي في البلدان النامية. والعاملون في هذا القطاع عادة ما يتسمون بانخفاض الإنتاجية ولا تتوفر لهم فرص التعلم أو مصادر ثابتة للدخل. ومن خلال تهيئة الظروف لإيجاد وظائف بالقطاع الرسمي، يمكن للحكومات أن تمنح الفقراء فرصا أفضل للتعلم والدخل. وغالبا ما تُستبعد النساء من سوق العمل وتلك عقبة أخرى. وهناك عقبة ثالثة تتمثل في أن الفقراء في البلدان النامية يتركزون في المناطق الريفية في قطاع الزراعة. وتُعدّ زيادة إنتاجيتهم أمرا حاسما لتراكم رأس المال البشري.

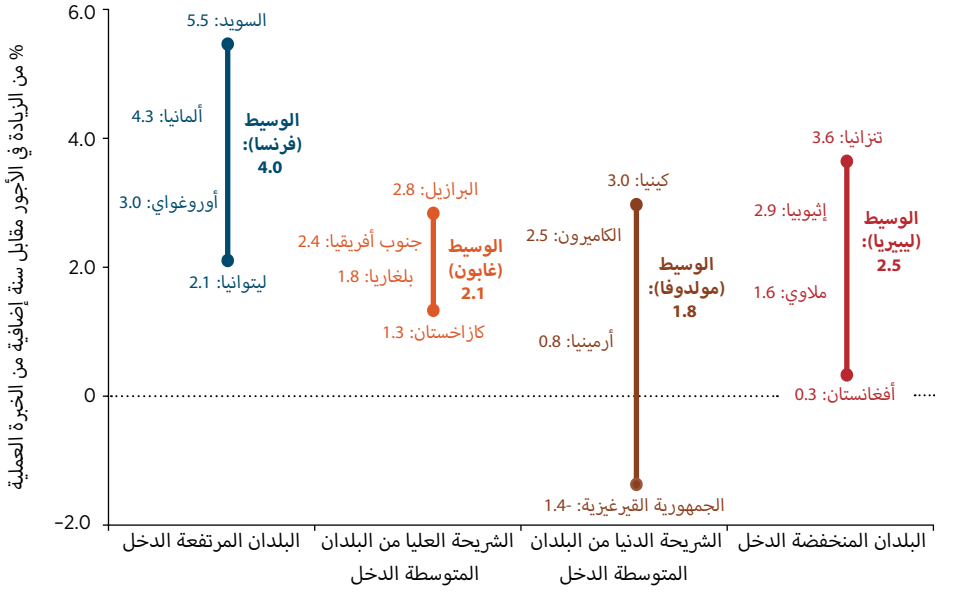
حدد أحد الآباء المؤسسين لعلم اقتصاديات العمل منافع العمل والدراسة. فقبل أن يضطلع جاكوب مينسر بهذا الموضوع في السبعينيات، كان الاعتقاد السائد بين معاصريه هو أن الحظ يحدد قدرة الشخص، والتي تحدد بدورها مكاسبه. أثبت مينسر أن الفروق في الدخل تتأثر بالاستثمارات في رأس المال البشري التي تنمو خلال دورة الحياة، في البداية في المدرسة ثمّ في العمل لاحقا. ويمكن قياس مردود هذه الاستثمارات من حيث زيادة الدخل أو "العوائد" الناجمة عن سنة إضافية في المدرسة أو العمل. على سبيل المثال، وجد مينسر أنه بالنسبة للذكور البيض العاملين في الوظائف غير الزراعية بأجر، أدت سنة إضافية من التعليم إلى زيادة الدخل بنسبة 10.7%.[1]

ويحصد العاملون في البلدان النامية مكاسب أقل من خبراتهم العملية مقارنة بنظرائهم في البلدان المتقدمة (الشكل 5-1). ففي هولندا والسويد، تسفر كل سنة إضافية من العمل عن زيادة في الأجور بنسبة 5.5%. وفي أفغانستان، تبلغ هذه النسبة 0.3%. وعلى خلاف البلدان المتقدمة، من الأرجح أن يشتغل العمال في البلدان النامية بمهنة يدوية حيث تقل فرص التعلم وتزيد احتمالات التشغيل الآلي. بالإضافة لذلك، تتسم قوة العمل في البلدان النامية بضعف التعليم مقارنة بالبلدان المتقدمة. وفي كثير من الأحيان تكون البلدان المتقدمة في طليعة مستخدمي التكنولوجيا، وعادة ما يكون العاملون فيها من حملة المؤهلات العليا، ويعملون في القطاع الرسمي، ولديهم فرصة للحصول على مجموعة واسعة من الوظائف التي تتطلب الكثير من المهام المعرفية غير الروتينية. وربما يفسر ذلك العوائد المرتفعة من العمل في البلدان المتقدمة مقارنة بالبلدان النامية.

وتوضح المقارنة بين العوائد من الأعمال اليدوية والمهن المعرفية أن كل سنة إضافية من العمل في المهن المعرفية تزيد الأجور بنسبة 2.9%، في حين تصل النسبة في المهن اليدوية إلى 1.9%.[2] وتحقق المهن الأولية مثل عمال النظافة وكذلك العمال الزراعيين المهرة أقل العوائد، بينما يجني المتخصصون والمديرون والفنيون أعلى العوائد.

ومكان العمل هو ساحة يمكن اكتساب المهارات فيها بعد المدرسة. ومع ذلك، يعد العمل مكملا للتعليم المدرسي، وليس بديلا عنه. وتفسر الفروق العالمية في التعليم المدرسي الكثير من التباين الملحوظ في العوائد. فكل سنة إضافية يمضيها المرء في المدرسة تؤدي في المتوسط إلى زيادة الأجور بالقدر نفسه الذي ينتج عن أربع سنوات إضافية من العمل. وسيحتاج العامل إلى قضاء ثلاث سنوات في العمل في ألمانيا، وخمس سنوات في ملاوي، وثماني سنوات في غواتيمالا لمضاهاة تأثير سنة إضافية من الدراسة على الأجور. ومن المرجح أن تعود السياسات التي ترفع العوائد من العمل بالفائدة على مزيد من الناس في البلدان النامية لأن كثيرا من هؤلاء العمال خارج نظام التعليم.

الشكل 5-1 البلدان المرتفعة الدخل لديها عائدات أعلى على الخبرة العملية من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، باستخدام بيانات استقصاءات الأسر المعيشية والقوى العاملة من مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل للبنك الدولي.

ملاحظة: يقدم هذا الرقم تقديرات للزيادة المئوية في الأجور نتيجة سنة إضافية من الخبرة العملية عبر 135 بلداً حسب مستويات الدخل. بالنسبة للبلدان المرتفعة الدخل، يبلغ المتوسط 4.0%. إذن ففي المتوسط، سنة إضافية واحدة من الخبرة العملية تزيد الأجور الشهرية بنسبة 4.0% في البلدان المرتفعة الدخل. وتظهر البلدان العليا والدنيا في كل فئة دخل. وهكذا فإن سنة إضافية واحدة من الخبرة تزيد الأجور الشهرية بنسبة 5.5% في السويد، لكن تزيدها بنسبة 2.1% فقط في ليتوانيا. تتبع هذه المنهجية العمل السابق بتصنيف سنوات الخبرة إلى سبع فئات (Lagakos et al. 2018). ويتم تقدير نمو الأجور فيما يخص كل فئة قياساً على فئة عدم الخبرة. وعندئذ تُحسب العوائد على الخبرة كمتوسط للفئات السبع باستخدام متوسط هندسي. ويتم تصنيف البلد الأعلى والأدنى المدرج فيما يخص كل فئة دخل بعد أن تراعي التقديرات دخل البلد المعين ومتوسط العمر المتوقع فيه.

ويحظى العمال المتعلمون بفرصة أكبر للتعلم في وظائفهم مقارنة بأقرانهم غير المتعلمين. وعن كل سنة إضافية من الخبرة العملية يبلغ النمو السنوي لأجور العمال غير الحاصلين على قدر كافٍ من التعليم 2%. وعلى العكس، تبلغ العوائد السنوية للعاملين الحاصلين على مستويات عليا من التعليم 2.4%. ونتيجة لذلك، تواجه البلدان التي تتسم فيها المدارس بضعف المستوى خطرا مزدوجا. أولا، خريجو المدارس الثانوية غير مجهزين بالمهارات اللازمة للعثور على عمل. ثانيا، حتى لو عثروا على عمل فإن قدر ما يكسبونه ويتعلمونه أقل من الأشخاص الأكثر تعليما.

ولننظر إلى الأردن مثلا، فهو بلد ذو عوائد منخفضة لكل من التعليم (5.9%) والخبرة (1.2%)، بالإضافة إلى درجات أقل من المتوسط في برنامج التقييم الدولي للطلاب في الرياضيات والعلوم والقراءة. فالعامل الذي يكمل التعليم الثانوي في الأردن ويقضي عاما واحدا في العمل سيكسب أقل من نصف نظيره في ألمانيا. علاوة على ذلك، في الوقت الذي يراكم فيه 30 سنة من الخبرة، يكون أجر العامل الألماني أعلى خمس مرات على الأقل من راتبه.

القطاع غير الرسمي

ينتشر الاقتصاد غير الرسمي في معظم البلدان النامية. وتظل العمالة بالقطاع غير الرسمي تمثل أكثر من 70% في أفريقيا جنوب الصحراء و60% في جنوب آسيا وما يربو على 50% في أمريكا اللاتينية. أما في كينيا، فتمثل العمالة غير الرسمية نسبة مذهلة تبلغ 77.9% من إجمالي العمالة، وهو واحد من أعلى المعدلات في أفريقيا. كما أن نحو 6 ملايين شركة في القطاع غير الرسمي في كينيا غير مرخصة. والإنتاجية منخفضة في هذا القطاع: في البلدان النامية، تبلغ إنتاجية العمال بالقطاع غير الرسمي، في المتوسط، 15% فقط من إنتاجية العاملين بالقطاع الرسمي.[3]

ويتسم القطاع غير الرسمي بأنه بطيء التغير. فمنذ عام 1999، تشهد الهند ازدهارا في قطاعها لتكنولوجيا المعلومات، وأصبحت قوة نووية، وحطمت الرقم القياسي العالمي في عدد الأقمار الصناعية التي أطلقت للفضاء باستخدام صاروخ واحد، وحققت معدل نمو سنويا يبلغ 5.6%. ورغم ذلك، ظل حجم قطاعها غير الرسمي عند نحو 90%.[4] ولا تنفرد الهند وحدها بهذا النمط. فالقطاع غير الرسمي يشكل سمة أساسية في البلدان النامية. وفي مدغشقر، زادت نسبة العمال غير الزراعيين في القطاع غير الرسمي من 74% عام 2005 إلى 89% عام 2012. وفي نيكاراغوا، ارتفعت مستويات النشاط غير الرسمي من 72.4% عام 2005 إلى 75% عام 2010.[5]

وتشير التحليلات التي تستند إلى مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل الصادرة عن البنك الدولي إلى أن عوائد الخبرة العملية أعلى في القطاع الرسمي. فالعام الذي يقضيه العامل في القطاع غير الرسمي في كينيا، على سبيل المثال، يزيد الدخل بنسبة 2.7% فقط سنويا. وعلى النقيض من ذلك، فإن العامل في القطاع الرسمي في كينيا يرفع دخله بنسبة 4.1% كل عام، وهو ما يزيد بنحو 1.5 مرة عن الدخل في القطاع غير الرسمي. والفرق كبير.

ويشكل التباين في المكاسب الناتجة عن العمل في القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي ظاهرة عالمية. ففي نيبال، تزيد عوائد الخبرة بالنسبة للعمال في القطاع الرسمي بأجر 1.4 مرة مقارنة بنظرائهم في القطاع غير الرسمي. وفي جنوب أفريقيا، ترتفع عوائد الخبرة في القطاع الرسمي 1.6 مرة عنها بالقطاع غير الرسمي، وفي الهند تزيد على المثلين. وفي البلدان النامية، تبلغ الزيادة في عوائد سنة إضافية من العمل للعاملين بأجر في القطاع غير الرسمي 1.4% في المتوسط، في حين تبلغ 1.8% للعاملين بأجر في الأنشطة الرسمية.

ومن غير المحتمل أن تحوّل ملايين الشركات غير الرسمية أصحابها الفقراء إلى أغنياء. وعادة لا تعين هذه المشروعات موظفين بأجر ونادرا ما تحقق أرباحا. وفي داكار بالسنغال، فإن 87% من الشركات التي تقل إنتاجية العاملين فيها عن 10 آلاف دولار لكل عامل تعمل في القطاع غير الرسمي.[6] ويدير رواد أعمال غير متعلمين الشركات غير الرسمية، التي تخدم مستهلكين من أصحاب الدخل المنخفض، وتستخدم القليل من رأس المال - ولا تضيف الشركات غير الرسمية سوى 15% من قيمة الموظف في الشركات الرسمية.[7] ونادرا ما تنتقل إلى القطاع الرسمي.

ويتمكن الفقراء من تحقيق الكثير من لا شيء، لكن الشركات التي يديرونها صغيرة لدرجة لا يمكنهم معها تحسين وسائل كسب رزقهم. ولا توفر هذه الشركات دخلا ثابتا، مما يجعل الفقراء عرضة للأحداث غير المتوقعة. لكن ليس أمامهم خيار آخر. وتقدم مشروعات الفقراء طريقة للعمل عندما لا تكون الوظائف الرسمية متاحة.

ويشكل خلق وظائف مستقرة للفقراء في القطاع الخاص الرسمي هدفا مهما للسياسات العامة. إذ تسمح الوظائف المستقرة للعمال الفقراء بالالتزام بإنفاق مصروفات معينة. وتساعد الوظائف بالمصانع بشكل كبير على تحسين حياة الفقراء.[8] ويمكن للتحسينات في البنية التحتية في البلدات والقرى أن تشجع الشركات الرسمية على أن تنتقل بالقرب من العمال الفقراء. ورغم أنه من المستبعد أن تنمو المشروعات غير الرسمية الصغيرة وتنضم إلى القطاع الرسمي، فإن أصحاب الشركات غير الرسمية قد يحصلون على وظائف رسمية.

وعادة ما تنتشر أنشطة القطاع غير الرسمي في البلدان التي تطبق إجراءات معقدة لتنظيم الأنشطة التجارية.[9] والمكسيك مثال جيد على ما يحدث عندما يقوم بلد ما بتبسيط اللوائح المنظمة لأنشطة الأعمال. ففي مايو/أيار 2002 بدأت المكسيك تطبيق النظام السريع لبدء أنشطة الأعمال. عمل البرنامج على تبسيط إجراءات تسجيل النشاط التجاري المحلي وخفض متوسط عدد الأيام اللازمة لتسجيل الأنشطة التجارية من 30 يوما إلى يومين اثنين، وكذلك عدد الإجراءات المطلوبة من 8 إجراءات إلى 3 فقط، وعدد الزيارات المطلوبة للمصالح الحكومية لتسجيل مشروع ما من 4 زيارات إلى زيارة واحدة. ونظمت اللجنة الاتحادية لتحسين الإجراءات التنظيمية عملية الإصلاح هذه، وذلك بالتنسيق مع الحكومات البلدية لأن العديد من إجراءات تسجيل النشاط التجاري يتم وضعها محليا في المكسيك. وبسبب تلك الإصلاحات، زاد احتمال انتقال أصحاب الأعمال غير الرسمية - الذين يتشابهون في أوضاعهم مع العمال الرسميين بأجر - إلى التوظيف بالقطاع غير الرسمي بنسبة 25%.[10] وتشير الأدلة إلى أن تخفيف الإجراءات التنظيمية يشجع على الانتقال من ملكية الشركات غير الرسمية إلى العمل في وظائف رسمية بأجر.

وفي بعض الأحيان، يتعين أن يقترن تبسيط الإجراءات المنظمة لتأسيس الأعمال التجارية بسياسات أخرى. ففي البرازيل، استهدف برنامج أصحاب المشروعات الصغرى الفردية، الذي بدأ عام 2009، رواد الأعمال الذين يوظفون شخصا واحدا على الأكثر. واستهدف البرنامج الحد من تكاليف إضفاء الطابع الرسمي - تكاليف التسجيل (دخول السوق) وتكاليف البقاء في القطاع الرسمي - عن طريق خفض الضرائب الشهرية والإجراءات البيروقراطية. وأدى خفض تكاليف تسجيل الأعمال وتخفيض الضرائب إلى إضفاء الطابع الرسمي على الشركات غير الرسمية القائمة. وشهدت الصناعات المؤهلة للحصول على تخفيضات ضريبية زيادة 5% في عدد الشركات الرسمية. وأدى خفض الضرائب الشهرية للنصف إلى زيادة بنسبة 2% في معدل تسجيل الشركات، عن معدل أساسي يبلغ 20%.[11]

ويمكن للحكومات أيضا أن تستخدم التكنولوجيا في الحد من الطابع غير الرسمي. وكان إدخال كشوف المرتبات الإلكترونية عاملا مهما في خفض العمالة غير الزراعية بالقطاع غير الرسمي في بيرو من 75% عام 2004 إلى 68% عام 2012. واستخدم أرباب العمل كشوف المرتبات الإلكترونية في إرسال التقارير الشهرية لمصلحة الضرائب الوطنية عن العمال وأصحاب المعاشات التقاعدية، ومقدمي الخدمات، والموظفين الذين يحضرون دورات تدريبية، والعاملين في التعهيد وأصحاب المطالبات. وأدت كشوف المرتبات الإلكترونية، التي أصبحت متاحة عام 2008، إلى تسجيل حوالي 300 ألف وظيفة رسمية جديدة في ذلك العام، بعد احتساب النمو الاقتصادي.[12]

كما تخفض الاستثمارات في رأس المال البشري العمالة غير الرسمية. وعندما يتم تزويد الشباب بالمهارات المناسبة، فمن المرجح أن يحصلوا على وظيفة رسمية. فقد استهدف برنامج لتدريب الشباب في سانتو دومينغو، عاصمة الجمهورية الدومينيكية، الشباب في الفئة العمرية 16-29 الذين لم يلتحقوا بالمدارس ويعيشون في الأحياء الفقيرة.[13] وقدم البرنامج دورات تدريبية على المهارات استمرت 225 ساعة: وتم تخصيص 150 ساعة لتدريس مجموعة واسعة من المهارات المنخفضة

لوظائف من بينها مساعد إداري ومصفف الشعر وميكانيكي، و75 ساعة لتحسين المهارات الحياتية للمشاركين (خاصة عادات العمل وتقدير الذات). وبعد الدورات قضى المشاركون فترة تدريبية لمدة ثلاثة أشهر في شركة خاصة. وكشف تقييم البرنامج عن أن الاستثمار في مهارات تدريب الشباب له تأثير كبير على فرص الحصول على وظيفة رسمية وعلى الدخل في سوق العمل في المدن. وتدوم هذه المكاسب مع مرور الوقت.

النساء العاملات

وقع الاختيار على جدارية *The Making of a Fresco Showing the Building of a City* للرسام المكسيكي دييجو ريفيرا (1886-1957) لتكون غلافا لهذا التقرير. ويصور ريفيرا الشيوعي عاملا عملاقا يطل على مصرفيين ومهندسين معماريين وفنانين. لكن امرأة واحدة فقط تظهر بين 19 شخصا في الجدارية. فعلى الرغم من تحسن وضع المرأة في الاقتصاد منذ الوقت الذي عاش فيه ريفيرا، لا تزال هناك فجوة كبيرة في الفرص الاقتصادية المتاحة للنساء والرجال.

وتستبعد بعض المجتمعات النساء من العمل. وفي مختلف أنحاء العالم، تعمل 49% من النساء فوق سن 15 عاما، مقابل 75% من الرجال. ولا تزال الاختلالات بين الجنسين قائمة في مواقع السلطة. وتشغل المرأة منصب المدير في أقل من خُمس الشركات.[14] غير أن هذه الأرقام تحجب تباينات واسعة بين البلدان. ففي السويد، 61% من النساء يعملن في القطاع الرسمي. وفي إيطاليا، تبلغ هذه النسبة 40%. وفي الهند وباكستان، 25-27% فقط من النساء ضمن القوة العاملة. وعموما، تعمل المرأة في قطاعات أقل إنتاجية من الناحية الاقتصادية وفي المهن التي يحتمل أن تقل فيها فرص التعلم في العمل.

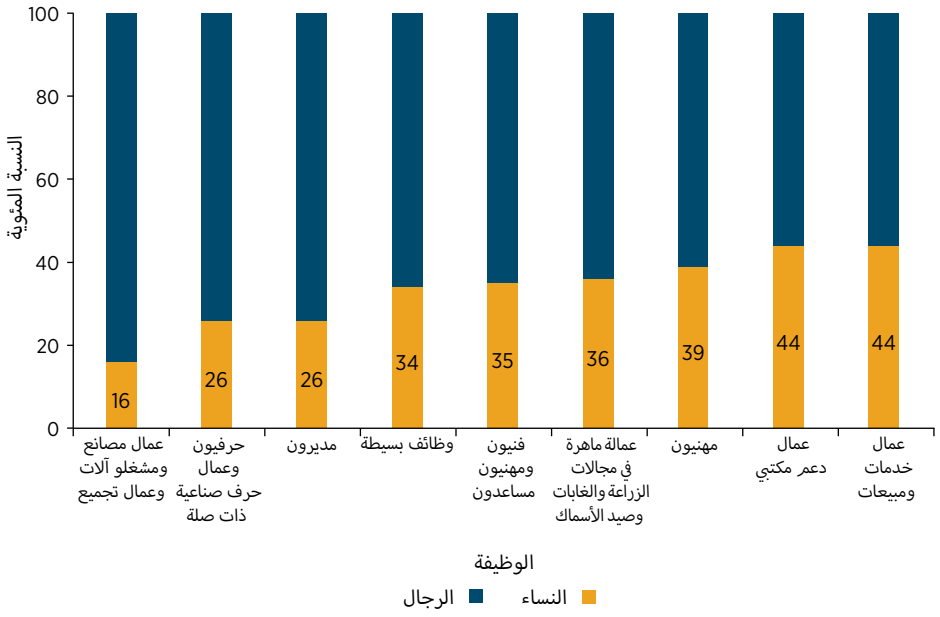
ويعتمد احتواء النساء في النشاط الاقتصادي الرسمي على المساواة في حقوق الملكية. في اليونان القديمة، حُرمت النساء من حق الميراث، وفي روما القديمة لم تكن لهن أي حقوق سياسية. وفي عام 1804، وضعت قوانين نابليون الزوجات تحت ولاية آبائهن أو أزواجهن. قبل عام 1870، لم يكن للمتزوجات في المملكة المتحدة الحق في المطالبة بحقوق الملكية، وكانت حقوق الملكية الكاملة حصرا على الزوج. وتحسنت المساواة بين الجنسين في جميع أنحاء العالم، لكن لا تزال هناك تباينات كبيرة.

وتواجه النساء قيودا قانونية تمنعها من الحصول على وظائف في قطاعات معينة في الكثير من البلدان. ويفرض 65 بلدا قيودا على عمل النساء في قطاع التعدين، ويحد 47 بلدا من عملهن في التصنيع، كما يقيد 37 بلدا عمل المرأة في وظائف البناء. وعلاوة على ذلك، لا تستطيع المرأة في 29 من 189 بلدا العمل عدد ساعات نفسه التي يعملها الرجال.

ويفوق عدد الرجال النساء في كل مهنة (الشكل 5-2). ونحو ربع المديرين فقط من النساء، وتشكل المرأة حوالي 39% من المهنيين. وتتمتع المرأة بحضور أعلى نسبيا في كل من الأعمال المكتبية والخدمات والمبيعات (44%). أما أقل تواجد لها فبين عمال المصانع ومشغلي الآلات وأجهزة التجميع، حيث تشغل النساء 16% فقط من هذه الوظائف. ومعظم مديرات الشركات الرسمية في البلدان النامية في قطاع التجزئة.

وتحصل النساء عموما على عوائد أقل من الخبرة في العمل (1.9%) مقارنة بالرجال (3.1%). في جمهورية فنزويلا البوليفارية، مقابل كل سنة إضافية في العمل، ترتفع أجور الرجال بنسبة 2.2%،

الشكل 2-5 الرجال يفوقون النساء عدداً عبر كافة المهن حسب تعريفها الواسع



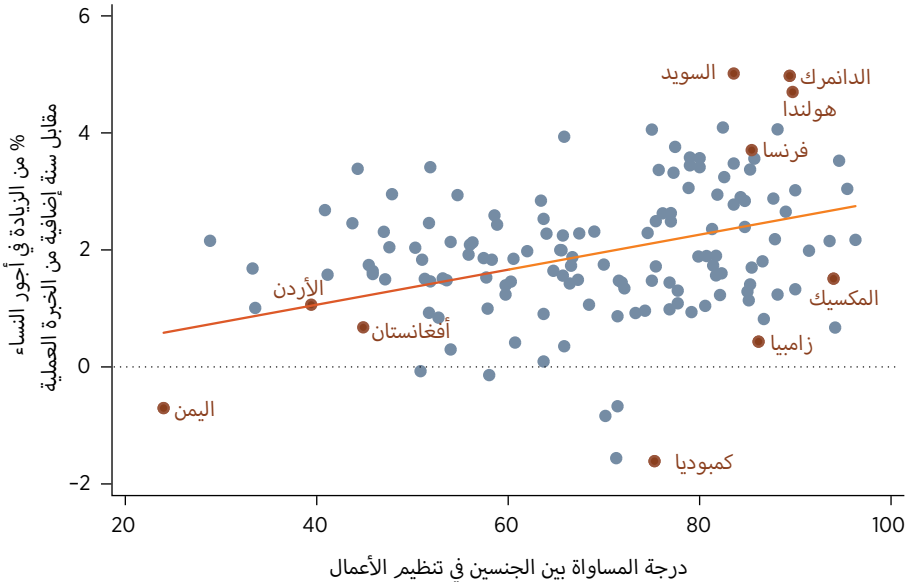
المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، باستخدام بيانات استقصاءات الأسر المعيشية والأيدي العاملة من مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل للبنك الدولي.

مقارنة بنسبة 1.5% فقط للنساء. والفرق أكبر في بلدان مثل مالي، حيث تبلغ نسبة العوائد للرجال 3.1%، و1.6% فقط للنساء. وسيتعين على المرأة في مالي أن تراكم نحو عامين من الخبرة مقابل عام واحد لزميلها الرجل حتى تحصل على الزيادة ذاتها في الأجر. وعلى النقيض من ذلك تبلغ هذه النسبة في الدانمارك 5% لكل من الرجال والنساء.

وهنالك أسباب عدة لهذا الاختلاف في العوائد بين الرجال والنساء. لننظر إلى زوجين يعملان في بنغلاديش يفكران في إنجاب طفلهما الأول. لا تنص قوانين بنغلاديش على منح الأم إجازة وضع مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة، وبالتالي قد لا تتمكن من الحصول على وظيفة معادلة بعد الولادة. ولا يحق للأمهات المرضعات الحصول على فترات راحة من العمل لإرضاع أبنائهن، ولا يسمح القانون بمواعيد عمل مرنة أو بدوام جزئي. وتبلغ نسبة عوائد النساء من خبرات العمل في بنغلاديش 0.8%، أي ما يقرب من نصف العوائد التي يجنيها الرجال. وعلى النقيض، في البرتغال وإسبانيا والسويد - وجميعها يمنح إجازة مدفوعة الأجر لكل من الرجال والنساء – فإن عوائد الخبرة في العمل متماثلة بين الجنسين.

ويشجع تحسين المعلومات على التغيير. واستجابة لذلك، بدأ البنك الدولي مشروع تقارير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون عام 2008 وذلك لتوثيق التفاوتات القانونية بين الجنسين في 189 بلدا. ويعد تذليل العقبات القانونية أمام النساء مسألة حاسمة. فمجرد اشتراط عدم التمييز على أساس النوع عند التعيين يؤدي لزيادة توظيف النساء في الشركات الرسمية بنسبة 8.6%.[15] واشتراط إجازة الأبوة لتشجيع التوزيع الأكثر عدالة لأنشطة تربية الطفل بين الرجال والنساء يرفع، في المتوسط، نسبة العاملات في الشركات الرسمية بنسبة 6.8%.[16]

الشكل 3-5 المزيد من القيود القانونية على النساء في العمل يقابله أجور أقل



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى البنك الدولي (2018) وبيانات استقصاءات الأسر المعيشية والقوى العاملة من مجموعة البيانات الدولية لتوزيع الدخل للبنك الدولي.

ملاحظة: يعطي مقياس المساواة بين الجنسين أمام القانون لتقارير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون التابع للبنك الدولي درجات للبلدان بناء على ما إذا كانت تعامل الرجال والنساء بطريقة مختلفة أم لا. كلما كانت الدرجة أكبر، كانت المساواة بين الجنسين أمام القانون أكبر.

وكلما زاد عدد القيود القانونية التي تواجهها النساء، انخفضت العوائد من خبرة العمل (الشكل 3-5). فمن ناحية، ففي الدانمارك وفرنسا وهولندا والسويد قيود قانونية أقل على أساس النوع وتجني النساء عوائد أعلى من العمل. وفي أفغانستان والأردن واليمن، حيث يُعامل النساء والرجال بشكل مختلف بموجب القانون، فإن العوائد من الخبرة العملية للنساء من بين الأدنى في العالم. إن زيادة القيود القانونية على أساس النوع تثني النساء عن امتلاك الشركات وإدارتها.[17] ومن الممكن بالتأكيد ألا يؤدي تعديل القوانين إلى تحقيق عوائد أعلى للنساء من خبرة العمل وربما ينتج ذلك عن شيء آخر. ومع ذلك، فمن السهل نسبيا تغيير القوانين ومن الطبيعي أنه يجب أن يكون ذلك خطوة أولى.

ويقوم مختلف البلدان بتطبيق إصلاحات. ومنذ إدخال تغييرات على قانون الأسرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام 2016، يمكن للمرأة تسجيل نشاطها التجاري، وفتح حساب مصرفي، وتقديم طلب للحصول على قرض، وتوقيع العقود، وتسجيل الأراضي دون إذن زوجها. ويحظر قانون المساواة والإنصاف بين الجنسين في زامبيا الذي صدر عام 2015 التمييز بين الجنسين في التوظيف. ويضمن العراق للعاملات العائدات بعد إجازة الأمومة وظيفة مماثلة وبالأجر ذاته. وزادت الصين مدة إجازة الأبوة مدفوعة الأجر. وتجرم أفغانستان التحرش الجنسي في العمل والتعليم. ونفذ 65 بلدا إصلاحات تتعلق بالمساواة بين الجنسين بين عامي 2015 و2017.

إن إصلاح القوانين والبرامج التمييزية لتمكين النساء من خلال منحهن إمكانية الحصول على التدريب وامتلاك الأصول يحسن من رفاهتهن. ففي بنغلاديش، تعمل المرأة الفقيرة عادة كخادمة أو عاملة في قطاع الزراعة، أما الموسرة فتعمل في تربية الماشية. وغيّر برنامج طبق على المستوى

الوطني حياة النساء الفقيرات من خلال تزويدهن بالماشية وكذلك التدريب على المهارات وتقديم المشورة بشأن حقوقهن القانونية والاجتماعية والسياسية. وارتفعت أرباح الكثير من النساء خلال البرنامج، فزادت قيمة مواشيهن، وراكمن أصولا تجارية، وزادت فرص امتلاكهن للأراضي. واستمرت مظاهر التحسن هذه لمدة سبع سنوات بعد البرنامج.[18] وقدم برنامج مماثل في أوغندا تدريبا مهنيا للمراهقات، إلى جانب معلومات عن الصحة الجنسية والإنجاب بغية الحد من الحمل المبكر. وبعد أربع سنوات من البرنامج، زاد احتمال مشاركة النساء في أنشطة مدرة للدخل.[19]

وأطلقت ليبيريا مشروع التمكين الاقتصادي للمراهقات والشابات عام 2009. ويسعى البرنامج إلى تزويد الشابات بالتدريب داخل الفصول الدراسية – مع التركيز على المهارات الحياتية والفنية المطلوبة في السوق – والمساعدة في تشغيلهن (إما الحصول على وظيفة بأجر أو بدء عمل تجاري). وحسن البرنامج بشكل ملحوظ من حياة المشاركات: زاد التوظيف والدخل بنسبة 47% و80% على التوالي، وادخرت المشاركات 35 دولارا أكثر من المجموعة الضابطة خلال فترة 14 شهرا، وتحسنت ثقتهن بأنفسهن، ورضاهن عن الحياة، وقدراتهن الاجتماعية. وتمكنت أسر المشاركات من تحسين أمنها الغذائي عن طريق زيادة استهلاك البروتينات عالية القيمة، وتقلصت احتمالات حدوث نقص في المواد الغذائية.[20]

العمل في الزراعة

لا تزال الزراعة هي القطاع الاقتصادي الرئيسي في البلدان منخفضة الدخل، ولا سيما في المناطق الريفية، حتى مع انخفاض عدد الوظائف التي توفرها مع تطور الاقتصاد. ففي عام 2017 شكلت الزراعة 68% من الوظائف في البلدان منخفضة الدخل. لذلك يعد تحسين الدخول الزراعية وسيلة فعالة للحد من الفقر.[21] ومع ذلك، فإن قوى الأتمتة والتجارة المفتوحة تتضافر ضد العمالة الزراعية في البلدان النامية. وفي الوقت نفسه، قد تخفض الزراعة كثيفة رأس المال في البلدان المتقدمة الطلب على الواردات من البلدان النامية.

والنتيجة هي توسع المدن بوتيرة أسرع في أفريقيا وجنوب آسيا، حيث تنتشر تحديات الانتقال إلى المدن. فمن ناحية، قد تزيد العوائد: ففي البلدان النامية، تساوي كل سنة إضافية من الخبرة العملية في المدينة 2.2% زيادة في الأجر. وتزيد عوائد العمل في المدن 1.7 مرة عن الريف حيث الزراعة هي القطاع المهيمن، أي بزيادة 70%. ويعكس هذا نمطا عالميا. وفي إندونيسيا والمكسيك، ترتفع عوائد العمل بنسبة 50% في المدن عنها في الريف، وفي الصين والهند وفييتنام تتضاعف المكاسب.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تكون الفرص في المدينة محدودة. فهناك يحتاج العمال عادة إلى مستوى تعليمي معين للحصول على وظائف أفضل. ففي العديد من البلدان النامية، تثني القواعد التنظيمية الصارمة لأماكن العمل الشركات عن توظيف العمال الأقل إنتاجية، مما يدفعهم إلى الاقتصاد غير الرسمي.[22]

لقد تم توثيق القيود التي يواجهها الفقراء في الانتقال إلى المدن توثيقا جيدا. ففي الهند، ساق العمال في أوديشا سببين على الأقل لعدم الإقامة في المدينة.[23] أولا، لا يوجد مسكن – يحشر الفقراء أنفسهم في المستنقعات أو العشوائيات بجوار مكبات النفايات. وعلى العكس من ذلك توفر القرى

أماكن مفتوحة وخضراء وأكثر هدوءًا. ثانيا، يواجه من ينقلون أسرهم إلى المدينة مخاطر كبيرة. فإذا مرض أطفالهم، فإن الرعاية الصحية أفضل في المدينة، لكن هل سيقرضهم أي شخص إذا كانوا في حاجة إلى ذلك؟ فالروابط التي تشكلت في القرى بمثابة شبكات أمان لحياة الفقراء المحاطة بالمشكلات.

وللحد من الفقر، قد تميل الحكومات إلى نقل العمال الفقراء من القرى التي تعتمد بشكل رئيسي على الزراعة إلى المدن لزيادة العوائد العامة لخبرة العمل في الاقتصاد. ومع ذلك، من غير المرجح أن يساعد هذا الانتقال كثيرا في تضييق فجوة العوائد بين البلدان النامية والمتقدمة. وقد وجدت الدراسات التي جرت في إندونيسيا وكينيا أن التحسينات في المناطق الريفية ضرورية لتضييق هذه الفجوة.[24]

وبين المدن الصاخبة والقرى التي تعتمد على زراعة الكفاف تقع بلدات صغيرة. وتلعب تلك البلدات دورا خاصا في تسهيل انتقال العمال الريفيين إلى العمل خارج المزارع، ومعظمه يتصل بالزراعة. وتحتل هذه البلدات الصغيرة مساحة كبيرة بين القرى والمدن، مما يتيح الحركة صعودا وهبوطا في سلسلة القيمة. وتؤكد تجارب المهاجرين التنزانيين ذلك، مما يسلط الضوء على الدور الذي تلعبه البلدات الصغيرة في تسهيل الانتقال من الزراعة.[25] وفي المراحل المبكرة من التنمية، قد تفعل البلدات الصغيرة سريعة النمو أكثر مما تفعله المدن في تخفيف حدة الفقر في الريف. لكن في المراحل اللاحقة من التنمية تتولى المدن زمام الأمر.

ومع نمو الاقتصاد، تزيد الإنتاجية الزراعية، على عكس الإنتاجية في القطاع غير الرسمي. لكن التحديات التي يواجهها المزارعون في البلدان النامية هي تحديات كثيرة، وتلعب الحكومات دورا مهما في زيادة الإنتاجية. ويواجه أصحاب الحيازات الصغيرة مشكلات في الحصول على اللوازم الزراعية، مثل الأسمدة والآلات، وكذلك الخدمات التي تزيد من إنتاجيتهم، لأنهم غير مدرجين في سلاسل القيمة. ويتيح تطوير سلسلة القيمة للمزارعين الاستفادة من الطلب في المدن على المنتجات الزراعية عالية القيمة، مثل منتجات الألبان واللحوم والفواكه والخضراوات. وتنخفض أعداد الفقراء بشكل أسرع عندما تنتقل الزراعة من المحاصيل الرئيسية إلى المحاصيل غير الرئيسية. وتتطلب هذه الخطوة زيادة إنتاجية المحاصيل الرئيسية بشكل يفوق المستويات الحالية في أفريقيا جنوب الصحراء. ويحقق صانعو السياسات تقدما في بعض المجالات. ومن الأمثلة على ذلك البرامج التي تنقل المعرفة، والمبادرات التي تستغل التكنولوجيا الرقمية لزيادة الوصول إلى المدخلات والمخرجات وأسواق رأس المال.

وقد ثبت أن تدريب المزارعين على أفضل تقنيات الزراعة يسهم في زيادة الإنتاجية. وتوسع بعض المشروعات برامج التدريب أو التعاون لتحسين تبادل المعلومات. وفي بعض الأحيان، اقترن هذا مع زيادة فرص الحصول على التمويل أو اللوازم الضرورية للزراعة لتشكيل قوة دافعة لتحسين الإنتاجية الزراعية. ومن شأن تزويد التعاونيات بالموارد أن يحسن الروابط بين الصناعات الزراعية على طول سلسلة القيمة. وتزود شركة JD Finance، وهي شركة تكنولوجيا مالية رقمية تابعة لشركة JD.com، منصة التجارة الإلكترونية الصينية الرائدة، المزارعين بالقروض الصغرى. وعلى سبيل المثال، بسبب مشروع أقطاب النمو المتكامل في مدغشقر، الذي وفر للمزارعين التدريب على تحسين ممارسات معالجة الكاكاو ومهارات إدارة الأعمال، شهد المستفيدون زيادة في صافي الدخل بنسبة 47% في المتوسط. وفي أفغانستان، ضاعفت مدارس التدريب الزراعي، وهي جزء من المشروع الوطني للزراعة

البستانية والثروة الحيوانية، دخل بعض المشاركين ثلاثة أمثال. كما نجحت في شرق أفريقيا.[26] وكان للمبادرات الحكومية لربط المزارعين بمنظمات المنتجين، وعملاء الصناعات الزراعية، والمؤسسات المالية في قطاع الذرة الرفيعة في شمال الكاميرون تأثيرات مشابهة.

ويمكن تحسين التدريب الزراعي. وأحد السبل هو تفعيل الروابط الاجتماعية في القرى لتشجيع التعلم من الأقران. وخلصت دراسة حديثة على المزارعات في المناطق الريفية بأوغندا إلى أن تشجيعهن على المنافسة أدى إلى زيادة قدرتهن على التعلم في الدورات التدريبية.[27] ويمكن تحسين خدمات الإرشاد الزراعي من خلال تسجيلات الفيديو منخفضة التكلفة التي تعزز معرفة المجتمعات المحلية ومشاركتها.

وفي الماضي فشلت الميكنة في أن تنتزع موطئ قدم لها في أفريقيا جنوب الصحراء، مما فتح الباب أمام التشكيك في التوقعات الطموحة بأن التكنولوجيا ستحدث نقلة في قطاع الزراعة. ومع ذلك، وبفضل تكنولوجيات المعلومات والاتصال الجديدة، هناك مؤشرات على أن الميكنة أصبحت واقعا مشهودا. وتسمح القياسات الفورية للمزارعين باتخاذ قرارات أفضل. وتعمل الطائرات بدون طيار وصور الأقمار الصناعية وأجهزة استشعار التربة على تحسين القياسات ومراقبة المحاصيل. وتمكن المعلومات التفصيلية المزارعين من تحديد الكميات المناسبة من الأسمدة ومياه الري.

وتقلل تكنولوجيا الهواتف المحمولة في كينيا من التكاليف الإدارية وتكاليف الاقتطاعات اللازمة لبرامج التأمين على المحاصيل. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك تطبيق الزراعة الآمنة، والذي أصبح يحمل اسم ACRE Africa في عام 2014. يقوم البائع بتنشيط بوليصة التأمين عن طريق مسح الرمز الشريطي (البار كود) الخاص بالمنتج بكاميرا الهاتف، وإدخال رقم هاتف المزارع المحمول، وربط المزارع بمحطة الأرصاد الجوية المحلية. وتقوم 30 من محطات الأرصاد الجوية التي تعمل بالطاقة الشمسية بمراقبة حالة الطقس آليا. ويتلقى المزارع رسالة نصية تؤكد تفعيل بوليصة التأمين. وتتم مدفوعات التعويض من خلال منصة M-Pesa. وبحلول عام 2017 تم التأمين على أكثر من مليون مزارع في كينيا ورواندا وتنزانيا في إطار هذا المشروع.

ويجب على مزارعي البساتين في ولاية كاستامونو في تركيا التعامل مع الآفات والصقيع. وقد أنشأت الحكومة بالتعاون مع الجهات المانحة الدولية خمس محطات صغيرة للأرصاد الجوية في المناطق الريفية في جميع أنحاء الولاية، إلى جانب 14 مزرعة مرجعية لقياس الأمطار ودرجات الحرارة ودورات الآفات. ويتم إبلاغ المنتجين بالمستجدات بانتظام عن طريق الرسائل النصية، مما يتيح لهم الاستجابة للظروف المحلية السائدة. وانخفضت التكاليف بشدة بالنسبة للمنتجين في أول عامين من البرنامج. وانخفض استخدام مبيدات الآفات بنسبة 50%.

وكي يتسنى للمزارعين الاستفادة من زيادة الإنتاجية الزراعية، يحتاجون إلى الوصول إلى الأسواق، سواء في الداخل أو الخارج. وتوفر الزراعة الموجهة نحو التصدير في شمال ووسط المكسيك فرص عمل في المزارع لملايين المزارعين ولعدد كبير من الأشخاص الآخرين الذين يعملون في أنشطة تجهيز وتعبئة الأغذية الزراعية. تقوم ألكيريا، ثالث أكبر شركة لمنتجات الألبان في كولومبيا، بزيادة الصادرات - حيث سيستفيد 13 ألفًا من صغار منتجي الألبان الذين تشتري منهم الشركة الحليب الخام من زيادة الطلب في الخارج. وبالإضافة إلى تبسيط إجراءات التصدير، وتحسين البنية التحتية للخدمات اللوجستية التجارية، وزيادة القدرة على الامتثال لمعايير سلامة الأغذية، يمكن للحكومات تسهيل الصادرات من خلال تدريب المصدرين والمساعدة في التسويق.

على سبيل المثال، تعمل الحكومة الفييتنامية مع المؤسسات الصناعية للقيام بحملات دعائية منسقة للشاي والقهوة والكاجو.

عندما تصل محاصيل المزارعين في نهاية المطاف إلى السوق، لا يعرف كثيرون منهم في البلدان النامية ما إذا كانوا يحصلون على أفضل الأسعار. وفي أوغندا، تعتبر TruTrade مثالا على التكنولوجيا الرقمية التي تسد تلك الفجوة في المعلومات. تربط TruTrade أصحاب الحيازات الصغيرة بالمشترين مع زيادة الجودة والشفافية وخلق مناخ من الثقة. وتستخدم التطبيقات عبر الإنترنت لتحديد الأسعار وتتبع تحركات المنتجات والمدفوعات. ويحصل المزارعون على أسعار جيدة ويمكنهم الوصول إلى الأسواق بدون معوقات. ويبني التجار علاقات كموردين موثوق بهم، وبالتالي ينمون أعمالهم.

والعمل هو الساحة التالية لتراكم رأس المال البشري بعد المدرسة. ويتعين على البلدان الأفقر أن تبذل مزيدا من الجهد لأنها تتخلف عن البلدان المتقدمة في عوائد العمل. ويمكن للحكومات أن ترفع هذه العوائد عن طريق زيادة الوظائف الرسمية للفقراء، مما يتيح مشاركة المرأة في الاقتصاد، ويعزز الإنتاجية الزراعية في المناطق الريفية. وتخلق الوظائف الرسمية المزيد من فرص التعلم. ومن شأن تمكين النساء زيادة مخزون رأس المال البشري في الاقتصاد. وستوفر زيادة الإنتاجية الزراعية في الريف فرص عمل أفضل للفقراء. والوظائف التي تحفز المهارات وتبنيها ستحضّر العمال للمستقبل.

ملاحظات

1. مينسر (1974).
2. ليفين وآخرون. (2018).
3. لا بورتا وشليفر (2014).
4. كانبور (2017).
5. قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية.
6. بنجامين ومباي (2012).
7. لا بورتا، وشليفر (2014).
8. فوستر وروزينزويج (2008).
9. ديانكوف وآخرون. (2002).
10. بروهن (2013).
11. روشا، وأوليسي، وراشتر (2018).
12. فورلاك (2014).
13. إيباراران وآخرون. (2018).
14. إسلام وآخرون. (2018).
15. أمين وإسلام (2015).
16. أمين، وإسلام، وساخونتشيك (2016).
17. إسلام، وموزي، وأمين (2018).
18. باندييرا، وبورجيس، وآخرون. (2017).
19. باندييرا، وبوهرين، وآخرون. (2017).
20. أدوهو وآخرون. (2014).
21. كريستيانسين، وديميري، وكول (2011).
22. ديفانبيجي وساليولا (2017).
23. بانيرجي ودافلو (2011).
24. هيكس وآخرون. (2017).
25. إينجلايري وآخرون. (2018).
26. دافيس وآخرون. (2012)، لارسن وليلور (2014).
27. فاسيلاكي وإسلام (2018).

المراجع

Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.

Amin, Mohammad, and Asif Islam. 2015. "Does Mandating Nondiscrimination in Hiring Practices Influence Women's Employment? Evidence Using Firm-Level Data." *Feminist Economics* 21 (4): 28–60.

Amin, Mohammad, Asif Islam, and Alena Sakhonchik. 2016. "Does Paternity Leave Matter for Female Employment in Developing Economies? Evidence from Firm-Level Data." *Applied Economics Letters* 23 (16): 1145–48.

Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Robin Burgess, Markus P. Goldstein, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Women's Empowerment in Action: Evidence from a Randomized Control Trial in Africa." Working paper, World Bank, Washington, DC.

Bandiera, Oriana, Robin Burgess, Narayan Das, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Labor Markets and Poverty in Village Economies." *Quarterly Journal of Economics* 132 (2): 811–70.

Banerjee, Abhijit Vinayak, and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Philadelphia: PublicAffairs.

Benjamin, Nancy, and Ahmadou Aly Mbaye. 2012. *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity, and Institutions*. With Ibrahima Thione Diop, Stephen S. Golub, Dominique Haughton, and Birahim Bouna Niang. Africa Development Forum Series. Washington, DC: Agence Française de Développement and World Bank.

Bruhn, Miriam. 2013. "A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico." *Journal of Development Economics* 103 (July): 275–83.

Christiaensen, Luc, Lionel Demery, and Jesper Kuhl. 2011. "The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction: An Empirical Perspective." *Journal of Development Economics* 96 (2): 239–54.

Davis, Kristin E., Ephraim Nkonya, Edward Kato, Daniel Ayalew Mekonnen, Martins Odendo, Richard Miiro, and Jackson Nkuba. 2012. "Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa." *World Development* 40 (2): 402–13.

Divanbeigi, Raian, and Federica Saliola. 2017. "Regulatory Constraints to Agricultural Productivity." Policy Research Working Paper 8199, World Bank, Washington, DC.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1–37.

FORLAC (Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean). 2014. "Trends in Informal Employment in Peru: 2004–2012." Notes on Formalization, FORLAC, Regional Office for Latin America and the Caribbean, International Labour Organization, Lima.

Foster, Andrew D., and Mark R. Rosenzweig. 2008. "Economic Development and the Decline of Agricultural Employment." In *Handbook of Development Economics*, vol. 4, edited by T. Paul Schultz and John A. Strauss, 3051–83. Handbooks in Economics Series 9. Amsterdam: North-Holland.

Hicks, Joan Hamory, Marieke Kleemans, Nicholas Y. Li, and Edward Miguel. 2017. "Reevaluating Agricultural Productivity Gaps with Longitudinal Microdata." NBER Working Paper 23253, National Bureau of Economic Research, Cam-bridge, MA.

Ibarrarán, Pablo, Jochen Kluve, Laura Ripani, and David Rosas Shady. 2018. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program." *ILR Review* (April 89). http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0019793918768260.

Ingelaere, Bert, Luc Christiaensen, Joachm De Weerdt, and Ravi Kanbur. 2018. "Why Secondary Towns Can Be Important for Poverty Reduction: A Migrant Perspective." *World Development* 105 (May): 273–82.

Islam, Asif, Isis Gaddis, Amparo Palacios-Lopez, and Mohammad Amin. 2018. "The Labor Productivity Gap between Female- and Male-Managed Firms in the Formal Private Sector." Policy Research Working Paper 8445, World Bank, Washington, DC.

Islam, Asif, Silvia Muzi, and Mohammad Amin. 2018. "Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labor Market: Evidence from Firm-Level Data." *Journal of Development Studies* (July 2). https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220388.2018.1487055?journalCode=fjds20.

Kanbur, Ravi. 2017. "Informality: Causes, Consequences and Policy Responses." *Review of Development Economics* 21: 939–61.

Lagakos, David, Benjamin Moll, Tommaso Porzio, Nancy Qian, and Todd Schoellman. 2018. "Life-Cycle Wage Growth across Countries." *Journal of Political Economy* 126 (2): 797–849.

La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2014. "Informality and Development." *Journal of Economic Perspectives* 28 (3): 109–26.

Larsen, Anna Folke, and Helene Bie Lilleør. 2014. "Beyond the Field: The Impact of Farmer Field Schools on Food Security and Poverty Alleviation." *World Development* 64 (December): 843–59.

Levin, Victoria, Carla Solis Uehara, Marcela Gutierrez Bernal, Alexandria Valerio, and Magdalena Bendini. 2018. "The Adult Literacy Crisis: Lessons from Adult Skills Surveys." Background paper prepared for WDR 2019, World Bank, Washington, DC.

Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience, and Earnings*. Vol. 2 of *Human Behavior and Social Institutions*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; New York: Columbia University Press.

Rocha, Rudi, Gabriel Ulyssea, and Laísa Rachter. 2018. "Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil." *Journal of Development Economics* 134 (September): 28–49.

Vasilaky, Kathryn N., and Asif Islam. 2018. "Competition or Cooperation? Using Team and Tournament Incentives for Learning among Female Farmers in Rural Uganda." *World Development* 103: 216–25.

World Bank. 2018. *Women, Business and the Law 2018*. Washington, DC: World Bank.

الفصل 6

تعزيز الحماية الاجتماعية



ينسب كثيرون إلى أوتو فون بسمارك، مستشار ألمانيا في أواخر القرن التاسع عشر، الفضل في اختراع التأمين الاجتماعي على هيئة تقديم منافع للعمال في القطاع الرسمي بتمويل من ضرائب مخصصة على الأجور. لكن ما لا يعرفه كثيرون أن هذا النموذج كان خطة بسمارك البديلة، إذ كانت نية المستشار الأصلية إنشاء نظام معاشات تقاعدية بتمويل من ضرائب على التبغ، وعندما أخفقت هذه الخطة، لجأ بسمارك إلى التمويل بالاشتراكات المستندة إلى الأجور.

خدم النموذج البسماركي بلداناً كثيرة بشكل جيد، لكن في طائفة من البلدان النامية، ظل هذا النموذج مجرد طموح في الغالب؛ نظراً لكبر حجم اقتصادها غير الرسمي. نتيجة لذلك يفتقر عمال كثيرون إلى الحماية الاجتماعية. ففي البلدان المنخفضة الدخل، لا نجد بين من ينتمون إلى الشريحة الخُميسية الأشد فقراً إلا 18% مشمولين بالمساعدات الاجتماعية و 2% مشمولين بالتأمينات الاجتماعية. وأما المعدلات المناظرة لذلك فترتفع إلى 77% و 28% في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل.

يبيّن هذا الفصل كيف يمكن لثلاثة مكونات رئيسية من مكونات أنظمة الحماية الاجتماعية (الحد الأدنى الاجتماعي المضمون، وفي جوهره تكمن المساعدات الاجتماعية؛ والتأمينات الاجتماعية؛ ولوائح تنظيم سوق العمل) أن تتعامل مع تحديات سوق العمل (الشكل 6-1).[1] ويشمل الحد الأدنى الاجتماعي مجموعة من برامج المساعدات الاجتماعية التي توفر المساندة المالية لشريحة كبيرة من السكان، أو حتى للسكان كافة. وتبرز أهمية توسيع المساعدات الاجتماعية - وهو إجراء تدفع إليه بالفعل شواغل الإنصاف - من خلال المخاطر المتنامية في أسواق العمل وأهمية توفير المساندة الكافية، بصرف النظر عن طبيعة مشاركة الشخص في تلك الأسواق. ويعتبر الشمول التدريجي مبدأ توجيهياً لتعزيز المساعدات الاجتماعية، ويتمثل الهدف من هذا النهج في توسيع التغطية مع إعطاء الأولوية للأشد فقراً. ويحدث هذا التوسع التصاعدي بالتزامن مع التعامل مع المفاضلات المالية والعملية والسياسية التي تنطوي عليها زيادة مستويات التغطية.

الشكل 6-1 بإمكان الحماية الاجتماعية وتنظيم سوق العمل التعامل مع تحديات سوق العمل



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

وينبغي تتميم المساعدات الاجتماعية بالتأمين الذي لا يعتمد اعتماداً كلياً على العمل بأجر رسمي. فمن شأن ترتيب من هذا القبيل أن يوفر تغطية شاملة أساسية، حيث يقدم دعماً مالياً للأقساط التي يدفعها الفقراء ويزيد المساعدات الاجتماعية. وستكون الاشتراكات الإلزامية المستندة إلى الأجور ضرورية أيضاً. وسينطبق هذا التكليف، في البداية على الأقل، على العمال الرسميين فقط؛ لأن تطبيق تكليف أخف من شأنه التمخّض عن قدر أكبر من الالتزام. ويمكن بلوغ التأمين الإضافي من خلال أنظمة الادخار الطوعي التي "تدفع إليها" الدولة. ومن شأن

التفريق بين إعادة التوزيع والمدخرات أن يحد من تكاليف العمالة. ومن الجائز أيضاً أن يحد هذا التغيير من حوافز استبدال روبوتات بالعمال.

يتمخض توسيع تغطية المساعدات الاجتماعية وتوفير التأمينات الاجتماعية المدعومة في مجموعهما عن دور أقوى للحكومات. فعلى سبيل المثال، قد يكون مستوى الإنفاق المنشود للحد الأدنى المجتمعي في البلدان النامية في أحوال كثيرة أعلى بكثير من متوسط النفقات على المساعدات الاجتماعية، والتي تبلغ حالياً 1.5% من إجمالي الناتج المحلي. ويستدعي التعميم التدريجي توسيعاً تدريجياً بما يتماشى مع الحيز المالي السائد.

يحد تحسين المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية من العبء الواقع على عملية تنظيم أسواق العمل وهو ضرورة التعامل مع إدارة المخاطر. فمع تمتع الناس بالمزيد من الحماية من خلال تحسين أنظمة المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، يمكن إضفاء مزيد من المرونة، عند الاقتضاء، على تنظيم أسواق العمل لتيسير التنقل بين الوظائف. فعلى سبيل المثال، يمكن تقديم مساندة دخل للعاطلين من خلال إعانات البطالة لا من خلال تعويضات إنهاء الخدمة.

ويحسّن انخفاض تكاليف العمال من قدرة الشركات على التكيف مع طبيعة العمل المتغيرة، مع تشجيعه في الوقت نفسه على زيادة التوظيف في القطاع الرسمي، ولا سيما توظيف الداخلين الجدد إلى سوق العمل والعمال محدودي المهارة. ومن الجائز أيضاً أن يتمتع العمال غير الرسميين بمزيد من الحماية. لكن ينبغي الحفاظ على توازن سليم بين تنظيم سوق العمل وخلق فرص العمل. بل إن المساندة التكميلية لتعلم مهارات جديدة، فضلاً عن الترتيبات الجديدة لتعزيز مشاركة العمال برأيهم، تكتسب مزيداً من الأهمية. ويضمن التمثيل الفعال لعمال كل من القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي الحفاظ على عنصر "الأمن" في "نموذج الأمن الوظيفي المرن".

المساعدات الاجتماعية

"يجب أن يتوفر للفقراء كافة بديل . . . عن الموت جوعاً بعملية تدريجية في البيت أو بعملية سريعة خارجه". بهذه الكلمات تقدم رواية أوليفر تويست للأديب تشارلز ديكنز تصويراً نابضاً بالحياة لممارسات المساعدات الاجتماعية في المملكة المتحدة إبان القرن 19. فقد وضعت الحكومة، على النحو المقنن في قانوني الفقراء لسنة 1601 وسنة 1834، معايير قاسية للحصول على المساعدات الاجتماعية. كما أثر هذان القانونان أيضاً على رأي الناس في المساعدات الاجتماعية قروناً من الزمن. ولم يؤذن بنهاية العصر الذي صوره ديكنز إلا منذ 75 سنة عند صدور "تقرير بيفريدج" بتوصياته المتضمنة في قانون المساعدات الوطنية لسنة 1948.

ثم بدأت المساعدات الاجتماعية تنتشر إلى البلدان النامية في العقود التي تلت ذلك. وتشهد الاتجاهات في المساعدات الاجتماعية على إحراز تقدم عالمي كبير، حيث يُظهر التحليل المستند إلى 142 بلداً، بما في ذلك البلدان المدرجة في قاعدة بيانات البنك الدولي المعنية بالحماية الاجتماعية (أطلس الحماية الاجتماعية ومؤشرات المرونة والإنصاف)، أن 70% منها تطبق التحويلات النقدية غير المشروطة فيما تعتمد 43% منها على التحويلات النقدية المشروطة. وفي غضون ذلك، هناك 101 بلد تطبق المعاشات الاجتماعية في سن الشيخوخة.[2]

تعكف البلدان النامية باستمرار على توسيع برامجها الخاصة بالمساعدات الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، اتسعت تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة الوطني في تنزانيا من 0.4% من السكان

عام 2013 إلى 10% منهم عام 2016. وحقق برنامج شبكات الأمان الإنتاجية مستوى مساوياً من التغطية في إثيوبيا. وفي الفلبين، يخدم برنامج بانتاويد حوالي 20% من السكان، ومثلهم تخدمه منح إعالة الأطفال في جنوب أفريقيا. وتبلغ التغطية التراكمية للمساعدات الاجتماعية إجمالاً 40.1% من أصل 5.1 مليار شخص تمثلهم المسوحات المتضمنة في أطلس الحماية الاجتماعية.

تعمل المساعدات الاجتماعية على مستويات كثيرة، حيث أثبتت الدراسات التجريبية أن التحويلات النقدية تنفق على الطعام والرعاية الصحية والتعليم وغيرها من السلع المنشودة. وترتبط هذه التحويلات بتحسينات في رأس المال البشري للأجيال الحالية والمستقبلية. وقد وجد استعراض ممنهج لعدد 56 برنامجاً للتحويلات النقدية تقدماً كبيراً في معدلات الالتحاق بالمدارس ونتائج الاختبارات والنمو المعرفي والأمن الغذائي واستخدام المرافق الصحية.[3] ففي المكسيك، أدى برنامج التحويلات النقدية المشروطة "بروسبيرا" إلى تحسين المهارات الحركية والنمو المعرفي واللغة المتفتحة لدى الأطفال من سن 24 شهراً إلى سن 68 شهراً. وفي كينيا، ازداد معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية بنسبة 7% للأطفال المقيدين في برنامج الأطفال الأيتام والمستضعفين. وغالباً ما تكون هذه المكاسب أكبر ما يكون بالنسبة للأشد فقراً وسكان الأرياف والفتيات والأقليات العرقية. وتحد التحويلات النقدية من الضغط النفسي والاكتئاب، وتوسع الأفق العقلي وتعزز المزيد من المشاركة الأبوية.[4]

تؤثر برامج المساعدات الاجتماعية أيضاً على أصول الأسر المعيشية وسبل العيش. فقد وجدت التقييمات في أفريقيا أن ملكية الماشية ازدادت بنسبة 34% في المتوسط وملكية السلع المعمرة بنسبة 10%.[5] وتعزز البرامج بشكل متزايد الآثار المترتبة على سبل العيش بإضافة عناصر زيادة الوعي بالمخاطر التغذوية والشمول المالي والتدريب على ريادة الأعمال وتحويلات الأصول. بمعنى آخر، أدت المساعدات الاجتماعية، ولا سيما مساندة الدخل بالإضافة إلى الإجراءات التدخلية، في الغالب إلى زيادة الإنتاجية والقدرة على الصمود في وجه الأزمات بين العمال في القطاع غير الرسمي.

وفي البلدان المتقدمة، تواجه المساعدات الاجتماعية تحدي انخفاض مستوى المشاركة بين المستفيدين المؤهلين. ففي الاتحاد الأوروبي، لا يُطالب إلا بحوالي 60% من المنافع الاجتماعية.[6] وينبع هذا التحدي من غياب الوعي بالمنافع، وسوء فهم قواعد الأهلية، والوصمة المرتبطة بالمساعدة، والعقبات البيروقراطية، وتكلفة الفرصة البديلة المترتبة على الحصول على المنافع.

وفي بعض البلدان المتوسطة الدخل ذات المستويات العالية من التغطية، درس واضعو السياسات إمكانية الاستهداف باستبعاد الأثرياء بدلاً من اختيار المستفيدين من القاع. وغالباً ما يُنظر إلى هذا النهج في سياق الإصلاحات واسعة النطاق لدعم الطاقة والسلع الغذائية. وعندئذ قد تعتمد الجدوى السياسية لمثل هذا الطرح على الطريقة التي ستستفيد بها الطبقة المتوسطة ومختلف جماعات المصالح من البرنامج (وإلى حد ما، يدفعون تكاليفه) ضمن عقد اجتماعي أوسع.

وفي الأحوال التي يتفشى فيها الحرمان، تواجه الأسرة مستويات مماثلة من الحاجة عبر توزيع الدخل. وقد تتناقض الاستمرارية في توزيع الرفاهة مع مقاييس الفقر الحادة، والتعسفية أحياناً، أو معايير الأهلية. ففي بعض البلدان المتوسطة الدخل، على سبيل المثال، يواجه من يعيشون على 6 دولارات في اليوم، أو فوق خط الفقر بالكاد، احتمالاً بنسبة 40% للانزلاق إلى هوة الفقر مرة أخرى.[7]

فغالباً ما يكون الفقر ديناميكياً؛ حيث نجد في أفريقيا أن ثلث السكان فقراء على الدوام، فيما هناك ثلث آخر دائم التنقل صعوداً من هوة الفقر وهبوطاً إليها.[8]

وتشير هذه الحقائق إلى الحاجة إلى تغطية أوسع وأكثر استدامة مما توفره برامج المساعدات الاجتماعية حالياً. وعلى الرغم من الرغبة في نُهج أكثر شمولاً، فإن الشكل المعين لهذا الحد الأدنى الاجتماعي يواجه تحديات فنية وسياسية وعلى صعيد الموازنة. وتحد النهج الشاملة عادةً من العقبات المحيطة بتفتت البرامج وتقرير الأهلية والتوترات الاجتماعية أو تزيل هذه العقبات، لكنها تتطلب موارد إضافية كبيرة. وينبغي أن يمضي توسيع المساعدات الاجتماعية بنفس الوتيرة التي يمضي بها حشد الموارد المطلوبة. ولاختيار سياسات تحويلات ضريبية أكبر أو أصغر آثار توزيعية وأسس متنوعة للدعم السياسي.

وفي إطار خيارات التوسّع، هناك جدل ساخن يدور حول توفير دخل أساسي شامل. وتكرس هذه الأداة مفهوم إيجاد حد أدنى اجتماعي مضمون من خلال برنامج موحد يشتمل على ثلاث خصائص تصميمية. أولاً: يستهدف البرنامج جميع الأفراد، بصرف النظر عن دخلهم أو حالتهم الوظيفية. ثانياً: لا يلزم أن يستوفي المشاركون أي شروط أو مسؤوليات مشتركة تبادلية. ثالثاً: يتم تقديم المساعدة على هيئة نقد بدلاً من التحويلات العينية والخدمات (الشكل 6-2).

الشكل 6-2 يتسم الدخل الأساسي الشامل بالاستهداف المحدود وعدم التقيد بشروط ويدفع إلى المستفيدين نقداً



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019.

ملاحظة: كل قسم من أقسام الشكل الثلاثة يتضمن سمات تصميمية بديلة توضيحية.

لا يعتبر الدخل الأساسي الشامل بديلاً للخدمات الصحية أو التعليمية أو الخدمات الاجتماعية الأخرى. فقد يتمم البرنامج برامج المساعدات الاجتماعية الحالية والأرجح أن يحل محل بعض البرامج التي تؤدي وظائف مساندة الدخل. وقد يكون مصمماً بغرض تحقيق أهداف مختلفة، بداية من الحد من الفقر إلى ضمان دخل يكفي للمعيشة. وينصب تركيز المناقشة هنا على الحد من الفقر. وعلى الرغم من أن الدخل الأساسي الشامل يوفر مستوى واحداً من المنافع للسكان كافة، يمكن استرداد الأموال من الأغنياء من خلال ضريبة الدخل التصاعدية مثلاً.

في أوائل 2018، تنبأ أرفيند سوبرامانيان، كبير المستشارين الاقتصاديين للحكومة الهندية آنذاك، قائلاً بكل حماس: "أراهن . . . أن ولاية [هندية] أو ولايتين على الأقل ستطبقان الدخل الأساسي الشامل في غضون السنتين المقبلتين".[9] لكننا لا نعرف إلا القليل عن كيفية عمل الدخل الأساسي الشامل على أرض الواقع. وهناك بلد واحد فقط، وهو منغوليا، نفذ مبادرة تغطي السكان بأكملهم. لكن البرنامج لم يدم إلا سنتين (2010–2012) قبل أن يُلغى بسبب قيود الموازنة (عندما انهارت أسعار المعادن، انهار البرنامج). وطبقت إيران برنامجاً مماثلاً لمدة سنة واحدة، حيث استُبدل بدعم الطاقة في 2011 تحويلات نقدية إلى 96% من السكان.

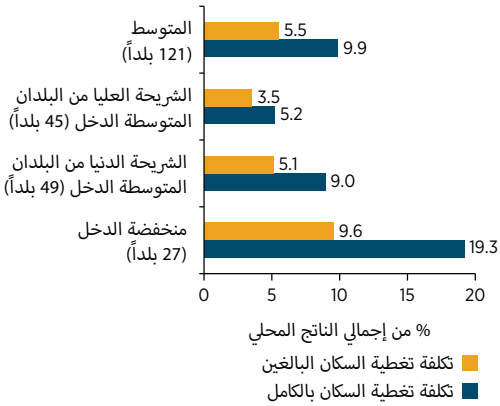
توجد نسخ محلية متنوعة من الدخل الأساسي الشامل مطبقة في طائفة مختلفة من برامج توزيعات عائدات الموارد. ففي الولايات المتحدة، صُمم صندوق ألاسكا الدائم لإعادة توزيع عائدات النفط على جميع سكان الولاية. وفي 2016، وزع الصندوق حوالي 2000 دولار على 660 ألف ألاسكي. ويوجد العديد من البرامج والتجارب صغيرة النطاق قيد التنفيذ أو قيد البحث في الصين وكينيا وهولندا واسكتلندا والولايات المتحدة. وعلى الرغم من تسميتها برامج الدخل الأساسي الشامل، فإنها في بعض الأحوال تكون نسخاً متنوعة من البرامج المستهدفة.

ويمكن أن تكون تبعات توفير دخل أساسي شامل على الموازنة تبعات ضخمة، وهناك تحليل جديد أجرى تقديراً لتكاليف توفير مثل هذا البرنامج في أربعة بلدان أوروبية، حيث حُددت تحويلات الدخل الأساسي الشامل بما يساوي تحويلات برامج التحويلات النقدية القائمة.[10] ووفقاً للنتائج، تتفاوت التكلفة الإضافية للدخل الأساسي الشامل تفاوتاً كبيراً، حيث بلغت 13.8% من إجمالي الناتج المحلي في فنلندا، و 10.1% في فرنسا، و 8.9% في المملكة المتحدة، و 3.3% في إيطاليا. ولتغطية هذه التكاليف الإضافية، تم تحديد مصدرين للتمويل، وهما فرض ضريبة على تحويلات الدخل الأساسي الشامل بجانب أشكال الدخل الأخرى وإلغاء الإعفاءات الضريبية الحالية. وكانت هذه التدابير أكثر مما يكفي لتغطية تكاليف الدخل الأساسي الشامل الإضافية في فنلندا وإيطاليا. وأما في فرنسا فقد عادلت تلك الإيرادات تقريباً تكلفة هذا البرنامج. وأما في المملكة المتحدة، فلم يكن فرض ضريبة على المنافع النقدية وإلغاء الإعفاءات الضريبية كافيين لتغطية الدخل الأساسي الشامل.

وتشير عمليات المحاكاة التي جرت في البلدان النامية أيضاً إلى إنفاق إضافي كبير فيما يخص الدخل الأساسي الشامل. وفي عدد من البلدان النامية، نجد أن الدخل الأساسي الشامل الذي يحدَّد بنسبة 25% من متوسط الدخل سيتكلف حوالي 3.8% من إجمالي الناتج المحلي.[11] وعلى سبيل المقارنة، تنفق البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في المتوسط 1.5% من إجمالي الناتج المحلي على المساعدات الاجتماعية. وفي الهند، تشير التقديرات الحكومية إلى أن توفير ما يشبه الدخل الأساسي الشامل مع استثناء شريحة الـ 25% العليا يمكن دفع تكاليفه إلى حد كبير باستبدال البرامج القائمة.[12] وعلى الرغم من أن هذه البرامج تشكل حوالي 5% من إجمالي الناتج المحلي، لم تسلم نتائج المحاكاة من الطعن.[13] وفي مناطق أخرى، تقدم عمليات المحاكاة مزيداً من الأدلة. وتتراوح تكلفة توفير دخل أساسي شامل

للبالغين عند متوسط مستوى فجوة الفقر بين 9.6% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المنخفضة الدخل و3.5% من إجمالي الناتج المحلي في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل. ولو كانت مبالغ التحويل أقل (حُددت مثلاً بمتوسط مستوى المنافع الحالية)، فستنخفض التكاليف انخفاضاً كبيراً (لكن سيكون لها تأثير أقل). وسواء كان الدخل الأساسي الشامل يوفر أموالاً كافية لسد فجوة الفقر أو يتساوى مع مستويات التحويلات الحالية، فإن تكلفة البرنامج ستتضاعف تقريباً إذا استهدف السكان كافة بدلاً من استهداف البالغين فقط (الشكل 6-3).

الشكل 6-3 تكلفة الدخل الأساسي الشامل ترتفع كلما انخفض مستوى دخل البلدان



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مؤشرات التنمية في العالم للبنك الدولي (قاعدة البيانات) وأداة PovcalNet والتوقعات السكانية العالمية للأمم المتحدة.

سيتمخض توفير دخل أساسي شامل عن رابحين وخاسرين بين السكان. وستتوقف آثاره على الكيفية التي يتم بها تمويل البرنامج؛ وما إذا كان سيتم استبدال البرامج المستهدفة القائمة أم لا وأيها سيتم استبداله؛ وأداء البرامج القائمة؛ والهياكل الضريبية الحالية؛ وحجم تحويلات الدخل الأساسي الشامل؛ ومواصفات الأشخاص الذين يحصلون عليه.

وجدت التقديرات الخاصة بمجموعة مختارة من البلدان النامية التي تحاكي استبدال دخل أساسي شامل ببعض البرامج القائمة آثاراً توزيعية كبيرة. ففي نيبال، سيحقق معظم الناس مكاسب من وراء تطبيق مثل هذا البرنامج. وأما في إندونيسيا فإن تطبيق دخل أساسي شامل يوفر نفس متوسط قيمة المنافع التي توفرها البرامج الحالية سيجعل معظم السكان أحسن حالاً، لكن مع حصول حوالي 40% من الفقراء على مبالغ أقل. وفي إطار السيناريو ذاته، تشير عمليات المحاكاة إلى أن تطبيق دخل أساسي شامل في جنوب أفريقيا سيجعل معظم المسنين والفقراء أسوأ حالاً. وهناك أثر سلبي مماثل سيطال حوالي 40% من المسنين في شيلي.

ثمة شاغل متكرر يحيط بالدخل الأساسي الشامل وهو مخاطر تثبيط الناس عن العمل. من الناحية النظرية، لا تأثير للدخل الأساسي الشامل إلا على الدخل؛ فحقيقة كون منافع البرنامج منفصلة عن كسب العمل أو الدخل الآخر قد تشير إلى عدم وجود تأثير استبدالي. لكن الشواهد المتاحة تؤكد أن كلّاً من الدخل الأساسي الشامل والأشكال الأخرى من المساعدات الاجتماعية لهما تأثير محدود على حوافز العمل، حيث تظهر دراسة لبرنامج توزيعات العوائد في ألاسكا عدم وجود تأثير على العمل. وبدلاً من ذلك تجد الدراسة أن العمل بدوام جزئي ازداد بمقدار 1.8 نقطة مئوية (ما يعادل زيادة بنسبة 17% في التشغيل).[14] ووجدت دراسة لشبه الدخل الأساسي الشامل الإيراني أنه لم يؤثر على المعروض الكلي من الأيدي العاملة.[15]

ثمة جدل مهم وهو ما إذا كان تنفيذ برنامج يضمن الوظائف سيكون بديلاً أفضل للدخل الأساسي الشامل أم لا. ويوفر القانون الوطني الهندي لضمان العمل في المناطق الريفية 100 يوم عمل كل سنة بالحد الأدنى للأجور. ويحتج أنصار الدخل الأساسي الشامل على مثل هذا النهج المعني بالأشغال

العامة بتأكيدهم أن الحق في الدخل ينبغي أن يسبق الحق في العمل. والعكس صحيح، إذ هناك من يحتج بأن الحق في العمل ينبني على فرضية أن أي شخص يريد العمل يمكن توفير وظيفة له، مما يضفي بالتالي قيمة مجتمعية على العمل. كما يشير من يؤيدون برامج الوظائف أيضاً إلى طائفة الأنشطة المنتجة والقيّمة اجتماعياً التي يمكن تنفيذها بالإضافة إلى المهام كثيفة الأيدي العاملة، كخدمات الرعاية الاجتماعية. ويمكن أن يكون الدخل الأساسي الشامل بديلاً عن الأشغال العامة عندما تكون وظيفتها الغالبة مجرد مساندة الدخل. لكن عندما يكون هناك تصور لنشاط ذي مغزى أكبر، تبرز الأشغال العامة كأداة تكميلية للأشخاص اللائقين والقادرين على العمل. ويعتبر مفهوم "دخل المشاركة" مفهوماً هجيناً يدمج بين الدخل الأساسي الشامل والأشغال العامة، حيث يتصور توفير تحويلات نقدية شاملة مرتبطة بشكل ما من أشكال المشاركة الاجتماعية.

بإمكان الدخل الأساسي الشامل تحقيق مزيد من الكفاءة عن طريق الحد من تفتت البرامج. وتطبق معظم البلدان تشكيلة معقدة من برامج المساعدات الاجتماعية، حيث تطبق بنغلاديش أكثر من 100 برنامج، والهند حوالي 950 برنامجاً ترعاها الحكومة المركزية، مع وجود الكثير من البرامج الأخرى المنفذة على مستوى الولايات. وعادة ما يكون لهذا الكم الوفير من البرامج جذور تاريخية أو مؤسسية أكثر مما يكون له مسوغ فني قويّ. وقد يكون من الملائم التوصل إلى درجة ما من الدمج، لكن عدد البرامج الأمثل ليس بواحد يقيناً.

يمكن تسخير التكنولوجيا لتحسين تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية أياً ما كان الشكل الذي يقع عليه الاختيار من أشكال المساعدات الاجتماعية. ففي المكسيك، تُستخدم أدوات التخطيط الجغرافي المكاني لتحديد المناطق الأشد ضعفاً في المدن، وصولاً إلى مستوى المربع السكني. وتم استخدام بيانات الهاتف المحمول لإنشاء خرائط فقر في كوت ديفوار. وفي بنن، حددت عملية جمع البيانات المستندة إلى النظام العالمي لتحديد المواقع الأسر المعيشية التي تفتقر إلى عناوين في المناطق الفقيرة في المدينة. وبإمكان التكنولوجيات الرقمية أيضاً تقديم المساعدة في الأماكن الهشة. ففي لبنان، تزود البطاقات الذكية الإلكترونية 125 ألف أسرة سورية لاجئة بقسائم الطعام.

تعمل التكنولوجيا على تحسين موثوقية أنظمة تحديد الهوية الشخصية، التي تعتبر الخطوة الأولى في توفير الحماية الاجتماعية. ففي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، تتراوح نسبة السكان الذين يحملون بطاقات إثبات هوية وطنية من حوالي 90% في رواندا إلى أقل من 10% في نيجيريا. كما تعمل التكنولوجيا أيضاً على تحسين سبل الوصول إلى السجلات الاجتماعية، مما يحسّن بدوره التنسيق بين مختلف البرامج. ويتمخض تحسين التنسيق عن وفورات في التكلفة بالحد من الأخطاء في الاشتمال. ففي باكستان، ساهم السجل الاجتماعي، الذي يضم 85% من السكان ويخدم 70 برنامجاً مختلفاً، في وفورات مقدارها 248 مليون دولار. كما حققت عملية مماثلة وفورات مقدارها 157 مليون دولار في جنوب أفريقيا و 13 مليون دولار في غينيا. وفي الأرجنتين، كشف ربط 34 قاعدة بيانات برامج اجتماعية برقم هوية المستفيدين عن أخطاء اشتمال في استحقاق الاستفادة من العديد من البرامج الاجتماعية، مما أسفر عن وفورات مقدارها 143 مليون دولار على مدى ثماني سنوات. وفي 2016 شطبت تايلند 660 ألف متقدم من أصل 8.4 مليون بمضاهاة قواعد البيانات باستخدام أرقام الهوية الوطنية.

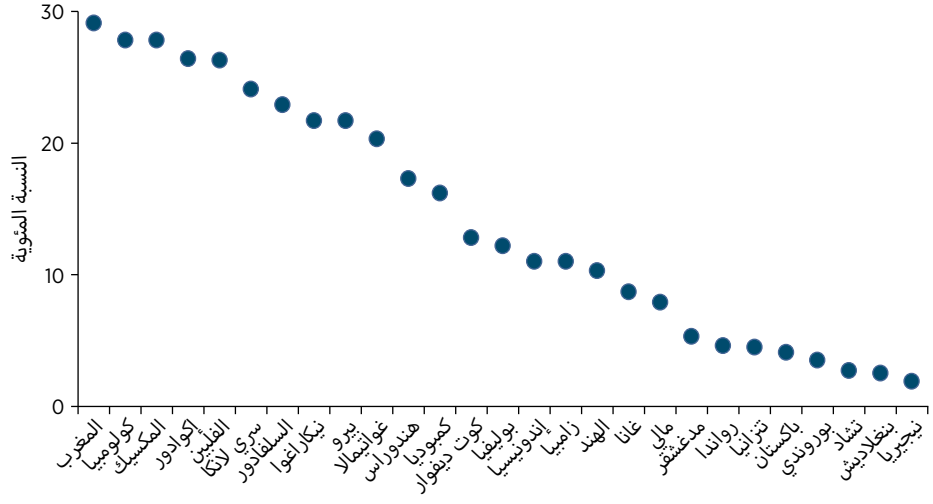
تشكل تكنولوجيات الدفع أثراً كبيراً. ففي برنامج الأشغال العامة كثيفة الأيدي العاملة في غانا، أدت رقمنة المعاملات الورقية والتوسع في استخدام الأجهزة البيومترية إلى تقليص الزمن الكلي اللازم لدفع الأجور من أربعة أشهر إلى أسبوع. وفي ولاية تشاتيسغار الهندية، ساهم استخدام نظام التوزيعات الحكومية للأجهزة الإلكترونية في توزيع المساعدات الغذائية في تقليل "التسربات" من 52% عام 2005 إلى 9% في 2012.[16]

التأمينات الاجتماعية

في يونيو/حزيران 2011، وبعد ست سنوات من النمو بنسبة تزيد على 10%، سنّت إثيوبيا قانوناً تاريخياً للتأمينات الاجتماعية، حيث توسّع ولأول مرة تكليف توفير المعاشات وإعانات العجز ليشمل شركات القطاع الخاص. (لكن الشركات التي تعمل خارج نطاق الإنفاذ تستطيع التهرب من القانون وحرمان عمالها من التغطية). وقد سعت السياسة إلى توسيع الحماية الاجتماعية والحد من الفقر. لكن الارتفاع الذي ترتب على ذلك في تكلفة العمالة، مقروناً بعوامل أخرى، دفع الشركات إلى تبني المزيد من التكنولوجيا. نتيجة لذلك، انخفض معدل تشغيل العمال محدودي المهارة، مما فاقم الهوة بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي في سوق العمل.

ينبني نموذج التأمينات الاجتماعية البسماركي المتمثل في الاشتراكات المستندة إلى الأجور على فرضية استقرار العمل بأجر ووضوح تعاريف أرباب العمل والعاملين وثبات نقطة التقاعد. وهو يعتمد على جباية ضريبة مخصصة على الأجور. وكان هذا النظام فعالاً في زيادة التغطية بالبلدان الثرية، حيث تم استيعاب العمال بشكل مطرد في المصانع، ثم في وظائف بشركات الخدمات في القطاع الرسمي. لكن هذا النهج القائم على الاشتراكات ليس ملائماً بشكل جيد للبلدان النامية، التي يندر فيها العمل في وظيفة مستقرة بالقطاع الرسمي. والواقع أنه نظراً لاستناد الأهلية إلى دفع اشتراكات إلزامية، يُقصي هذا الشكل من أشكال التأمينات الاجتماعية العمال بالقطاع غير الرسمي الذين يشكلون أكثر من ثلثي القوة العاملة في البلدان النامية وعُشر القوة العاملة في الهند وبلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء (الشكل 6-4). زد على ذلك أيضاً أن هذا النظام لا يتناسب بشكل متزايد مع طبيعة العمل المتغيرة التي لم تعد فيها العلاقات التقليدية بين رب العمل والعامل هي القاعدة. وغالباً ما يتسبب نموذج التمويل التقليدي للتأمينات الاجتماعية في ارتفاع تكاليف توظيف العاملين، كما يتضح من تجربة إثيوبيا المُشار إليها. وتعتبر إعادة النظر في هذا النموذج من الأولويات.

الشكل 6-4 تغطية التأمينات الاجتماعية ما زالت متدنية في معظم البلدان النامية.



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى قاعدة بيانات المعاشات ومؤشرات التنمية في العالم للبنك الدولي (قاعدة البيانات).

لا بد لأي نظام معدل أن يضمن إمكانية حصول العمال محدودي الدخل على الأدوات الفعالة لإدارة المخاطر. ولا بد من إيجاد المزيج الصحيح من الأدوات، المدعومة للأشد فقراً، لتغطية الخسائر الناتجة عن انقطاع سبل المعيشة والمرض والإعاقة والموت المبكر. كما تعتبر الأدوات التي تساند أنماط الاستهلاك المستقرة، أو الميسرة للاستهلاك، مهمة أيضاً. ويجب أن تشتمل حزمة الحماية الشاملة سعياً إلى تحقيق هذه الأهداف أولاً على حد أدنى مضمون للتأمين مع تغطية مدعومة ضد الخسائر المسببة للفقر. وستكمل هذه الأداة المساعدات الاجتماعية بتوفير تغطية ضد الخسائر التي تتعذر تغطيتها من خلال التحويلات. ثانياً: ستسمح المدخرات وخطة التأمين الإلزاميتان بتيسير الاستهلاك. وأخيراً فإن المدخرات "المدفوعة" أو الطوعية الخالصة ستسمح للناس بأن يساهموا بالمزيد، إذا رغبوا في ذلك. وتوجد بالفعل عناصر من هذا النظام مطبقة في بلدان كثيرة.

بإمكان هذا النهج، بالإضافة إلى ضمان الحد الأدنى من الدخل، أن يحد من حجم المساهمات الإلزامية وما تنطوي عليه من عنصر ضريبي محض. وتخلط نماذج التأمينات الاجتماعية الحالية، بدرجات متفاوتة، وظائف إعادة التوزيع بوظائف تقاسم المخاطر، وتتطلب مستويات أعلى ينظر إليها الكثيرون باعتبارها ضرائب على العمل. ويعتبر مدى إعادة التوزيع المتضمن في أنظمة التأمينات الاجتماعية الحالية منخفضاً في بلدان كإندونيسيا وفييتنام، لكنه كبير في بلدان كالصين والفلبين. تشير عمليات المحاكاة إلى أن تحولاً كالمقترح هنا يمكنه أن يقلص معدل الضريبة على الأجور في بلد كالفلبين من 18% إلى 14%.

بدأت بعض البلدان بالفعل في السير في هذا الاتجاه. ومن الأمثلة على ذلك التوسيع الكبير لنظام المعاشات الريفية في الصين. ففي الوقت الراهن هناك حوالي 360 مليون عامل بالقطاع غير الرسمي في الريف والمدن يساهمون باشتراكاتهم في النظام. وهناك حوالي 150 مليون مسن يتلقون مدفوعات.[17] وعلى صعيد مماثل، تغطي حكومة كوستاريكا جزءاً من الاشتراك في المعاش للعاملين لحسابهم الخاص. وتفعل تايلند الشيء نفسه فيما يخص عمال القطاع غير الرسمي الذين يختارون الانضمام إلى نظام معاشات خاص يستهدف العمال محدودي الدخل. ويمكن تقديم الدعم المالي للجميع أو الاقتصار على الفقراء، أو يمكن تخفيض الدعم تدريجياً كلما ازداد الدخل، وهذا ما يفعله نظام التأمين الصحي في تركيا. وبالإضافة إلى توفير معاش شيخوخة شبه شامل، تدفع تايلند جزءاً من أقساط التأمينات الاجتماعية نيابة عن العاملين في القطاع غير الرسمي ممن هم في سن العمل. وتتوقف تكلفة الدعم على مستوى الدعم فضلاً عن حجم الشريحة السكانية المراد دعمها.

في كثير من البلدان النامية، تعتبر التزامات التأمينات الاجتماعية محدودة بسبب محدودية التغطية. وفي بلدان مثل بنغلاديش وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وناميبيا والصومال وجنوب أفريقيا، لا يتم تمويل المعاشات من ضرائب العمل بل من الإيرادات العامة. وفي هذه الحالات، قد يكون الانفصال عن الضريبة على الأجور مجدياً. وهناك نسبة كبيرة يمكن أن تحل محلها ضرائب أخرى مع توسيع التغطية بما يتجاوز الأشخاص المسجلين في علاقات عمل قياسية منظمة.

بعيداً عن مستوى التأمين الأساسي، هناك حاجة على الأرجح إلى مساندة إضافية على صعيد السياسات لتحقيق الحماية الكافية. فالاشتراكات الإلزامية الإضافية ستسمح بتيسير الاستهلاك، لكن الأدوات اللازمة غالباً ما تكون مفقودة في البلدان ذات أسواق رأس المال والتأمين المتأخرة. وستغطي هذه الطبقة العمال بالقطاع الرسمي. لكن تحديد مستوى التأمين ليس هيناً؛ لأن زيادة التكليف تؤدي إلى زيادة ضرائب العمل. وفي بعض البلدان، نجد هذه الضرائب مرتفعة بالفعل، مما يؤثر على

التوظيف بالقطاع الرسمي. فمتوسط معدل الضريبة على الأجور المستخدم لتمويل الاشتراكات يبلغ نحو 23% في البلدان المتقدمة.[18] كما أنه يزيد أيضاً على 20% في بلدان كالصين ومصر وبيرو. ويمكن تخفيف هذا التكليف بتقليص معدل الضريبة أو خفض السقف على الأجور الخاضع للادخارات الإلزامية.

لتتميم الاشتراكات الإلزامية، يمكن أن تكون المشاركة في أنظمة المدخرات أو التأمينات الخيار التلقائي. وتشمل بعض التدابير إضافة خيار "انضمام" على تسجيل مؤسسات الأعمال وعائدات ضرائب الدخل. ومن المحتمل أن تخفض هذه التدابير تكاليف التعاملات. وتعتبر النُّهج الأخرى المعتمدة على الرؤى السلوكية أيضاً مفيدة في بعض الحالات. ففي كينيا، أدى إعطاء الأفراد قطعة عملة ذهبية اللون تحمل أرقاماً لكل أسبوع بغرض تتبع إيداعاتهم الأسبوعية إلى مضاعفة معدلات ادخارهم.[19] وثمة شكل آخر من أشكال التحفيز قد يتضمن "آليات التزام" يوافق الناس من خلالها مثلاً على تكبد خسارة إذا لم يبلغوا هدفاً ادخارياً معيناً. وتزيد التكنولوجيا الحوافز الممكنة زيادة عظيمة. فهي تسهّل، ضمن أشياء أخرى، عملية التقريب التلقائية من المعاملات المالية عبر الهاتف المحمول أو بطاقات الائتمان إلى مدخرات.

هناك أيضاً جهود تحفيز وطنية أكبر - بصرف النظر عن الطريقة التي يعمل بها الناس - قيد التنفيذ لتعزيز المدخرات وجهود التأمين. ويعتمد برنامج KiwiSaver في نيوزيلندا على الانضمام التلقائي، ويقدم مجموعة محدودة من الخيارات الاستثمارية. ويعمل الصندوق الوطني لمدخرات العمالة في المملكة المتحدة بطريقة مماثلة. وعلى الرغم من السماح للأشخاص بسحب مدخراتهم في كلا البرنامجين، فإن الحوافز تثنيهم عن ذلك.

تنظيم سوق العمل

تم اعتماد اللوائح التنظيمية لسوق العمل في الكثير من البلدان النامية في زمن الاستعمار. ومن خلال الفتوحات الاستعمارية، زُرعت قوانين العمل في عموم أوروبا الغربية والمستعمرات في شمال وغرب أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأجزاء من آسيا. وما زالت تداعيات هذا النقل تُلمس في القرن 21، حيث تطبق البلدان التي تأخذ بالقانون المدني لوائح عمل أشد صرامة مما تفعل البلدان التي تأخذ بالقانون العام، واضعة مزيداً من القيود على كيفية التفاعل بين أرباب العمل والعمال.[20]

لا يتناسب النهج الأكثر تقييداً في تنظيم سوق العمل مع أسواق العمل في بلدان نامية كثيرة؛ لأنه يفترض وجود قدرات إدارية أكبر مما تملك معظم الحكومات. وتخفق اللوائح التنظيمية لسوق العمل - التي صُممت مع مراعاة اقتصاد الحقبة الصناعية وفي زمن أنظمة الحماية الاجتماعية الضعيفة - غالباً في حماية معظم العمال عندما يكون الطابع غير الرسمي هو السائد ويكون العمل في الغالب بعيدا عن متناول السلطات. وتُوضع اللوائح التنظيمية في معظم البلدان بافتراض أن معظم الناس يعملون بأجر في وظائف مستقرة وبدوام كامل. وتعتبر هذه الأنواع من الوظائف الاستثناء لا القاعدة في بلدان نامية كثيرة، وغالباً ما توجد في القطاع العام أو بين العمال رفيعي المهارة.

يجب أن تتناول الإصلاحات التحديات الرئيسية الثلاثة المرتبطة باللوائح التنظيمية لسوق العمل. أولاً: لا تغطي هذه اللوائح التنظيمية إلا العمال بالقطاع الرسمي الذين ترصد الدولة عملهم، لكن أكثر من نصف القوة العاملة العالمية تعمل في القطاع غير الرسمي. ثانياً: تحاول الحكومات استخدام

اللوائح التنظيمية على نحو مبالغ فيه، متوقعة منها أن تعمل كبديل للحماية الاجتماعية، بما في ذلك ضمان الحد الأدنى من الدخل أو الحلول محل إعانات البطالة. ثالثاً، وكما جاء في "تقرير عن التنمية في العالم 2013: الوظائف"، فإنه على الرغم من أن اللوائح التنظيمية تتصدى لأوجه القصور في سوق العمل، فإنها تقلص غالباً دينامية الاقتصاد بالتأثير على تدفقات سوق العمل وزيادة طول الوقت المستغرق في كل من الوظيفة والبطالة. فعندما تكون اللوائح التنظيمية صارمة أكثر مما يجب وتُقصي عمالاً كثيرين، ولا سيما الشباب ومحدودي المهارة، تجد الشركات صعوبة في تكييف مكونات قواها العاملة. وتعتبر القدرة على التكيف شرطاً مهماً لتبني التكنولوجيات الجديدة وزيادة الإنتاجية.[21]

في عينة ضمّت 60 بلداً، يقلص الانتقال من المئين العشرين إلى المئين الثمانين في الأمان الوظيفي (في البلدان التي تشهد مستوى عالياً من سيادة القانون) سرعة التكيف مع الصدمات في العمل بمقدار الثلث، ويحد من نمو الإنتاجية السنوية بمقدار نقطة مئوية واحدة.[22] ويرتبط تبنّي التكنولوجيا المحسنة للإنتاجية ارتباطاً سلبياً بصرامة بعض اللوائح الخاصة بسوق العمل، ولا سيما تلك التي تنطوي على إجراءات مرهقة للفصل من العمل.[23] وهكذا فإن القطاعات كثيفة التكنولوجيا أصغر في البلدان التي تطبق لوائح تنظيمية أشد صرامة لحماية العمال.[24] كما ترتبط اللوائح التنظيمية الأشد صرامة أيضاً بتدني مستوى دخول الشركات وخروجها، ولا سيما الشركات الصغيرة، في الصناعات التي تتنقل فيها الأيدي العاملة بمعدل أكبر بين الوظائف.[25] وهناك شواهد مماثلة بدأت تظهر داخل البلدان.[26]

للتصدي لهذا التحدي، سيتعين على واضعي السياسات إعادة النظر في اللوائح التنظيمية لأسواق العمل، حيث عمدت بعض البلدان إلى إصلاح لوائحها من النواحي التي تساند الشركات والعمال في التكيف مع طبيعة العمل المتغيرة. فقد ارتبطت الإصلاحات التي نفذتها إيطاليا في الآونة الأخيرة بتوفير وظائف أكثر ديمومة.[27] ويعتبر استهداف إيجاد توازن بين الأمن والمرونة عنصراً حيوياً. وهناك حكومات كثيرة أضفت على أسواق العمل فيها مزيداً من المرونة. لكن لا توجد إلا بضعة بلدان تضخ استثمارات مقابلة في مساندة الدخل ومساعدات إعادة التوظيف لإعادة العمال إلى العمل. وتمضي زيادة المرونة بالنسبة للشركات جنباً إلى جنب مع زيادة قوة الحماية الاجتماعية، وبرامج الوساطة والمساعدة في البحث عن عمل، وترتيبات تعزيز صوت العمال. وبجانب اللوائح التنظيمية الأساسية، سيتم توفير سبل الحماية لكافة العاملين، بصرف النظر عن طبيعة انخراطهم في سوق العمل، في إطار نهج شامل في الحماية الاجتماعية ومؤسسات العمل. وسيوفر هذا النهج حماية إضافية للعمال الكثيرين، الأشد ضعفا في الغالب، الذين يتعرضون للإقصاء فعلياً. وسيكون هذا تحولاً عن حماية بعض الوظائف إلى حماية الأشخاص كافة.

تعتبر فترات الإشعار المعقولة وسبل الحماية من الفصل التمييزي من العمل مهمة للتصدي لنفوذ سوق أرباب العمل. لكن عندما تكون القواعد المطبقة على قرارات التعيين والفصل التي تتخذها الشركات شاقة للغاية، فإنها تتمخض عن أوجه تصلب هيكلي تنطوي على تكاليف اجتماعية أعلى في وجه الخلل. ولا تسمح بوليفيا وعمان وجمهورية فنزويلا البوليفارية بإنهاء العقود لأسباب اقتصادية، وتقصر مسوغات الفصل من العمل على المسائل الانضباطية والشخصية. وفي 32 بلداً، يحتاج رب العمل إلى موافقة طرف ثالث حتى في حالات الفصل الفردية من العمل. وفي إندونيسيا، لا بد من الحصول على موافقة مجلس تسوية منازعات العلاقات الصناعية لفصل موظف من العمل.

وفي المكسيك، يجب أن يحصل رب العمل على موافقة مجلس التوفيق والتحكيم في العمل. وفي سري لانكا، يجب أن يحصل رب العمل على موافقة الموظف أو موافقة مفوض العمل.

يمكن إعطاء الشركات مزيداً من المرونة في إدارة مواردها البشرية وذلك رهناً بالقانون الذي يفرض فترة الإشعار الملائمة ووجود نظام ملائم لحماية الدخل وآليات ذات كفاءة للمعاقبة على التمييز. لكن إجراءات الفصل الأكثر مرونة ينبغي أن يوازنها المزيد من سبل الحماية خارج عقد العمل وتدابير المساندة النشطة لإعادة التوظيف بغية حماية الأشخاص الذين يفقدون وظائفهم، وإلا فإن الحد من القيود المفروضة على قرارات التعيين والإقالة سينقل عبئا لا يطاق من المخاطر ليتحمله العمال. لكن النهج الحالي في بلدان كثيرة يضع جزءاً أكبر مما يجب من هذا العبء على عاتق الشركات ولا يضعه مباشرة بالدرجة الكافية على عاتق الدولة. وللحد من مخاطر سوء الاستعمال من جانب الشركات، تستطيع الحكومات تدقيق الشركات استناداً إلى المخاطر ذات الصلة والمتمثلة في احتمال انتهاك القانون، ثم فرض جزاءات على الشركات التي تتبين مخالفتها.

كما حان الوقت أيضاً لإعادة النظر في توفير الحماية المالية للعمال الذين انقطعت سبل عيشهم. وتعتبر تعويضات إنهاء الخدمة الشكل الأكثر شيوعاً من أشكال هذه الحماية في معظم البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. لكن هذه ممارسة متبقية من الوقت الذي كانت الحكومة عاجزة فيه عن دعم دخل العاطلين. وتطبق بعض البلدان، على الورق، سياسات بالغة السخاء فيما يخص تعويضات إنهاء الخدمة. فتعويضات إنهاء الخدمة القانونية بعد 10 سنوات من الخدمة المستمرة تساوي راتب 132 أسبوعاً في سيراليون، وراتب 130 أسبوعاً في موريشيوس، وراتب 120 أسبوعاً في البحرين.

لكن تعويضات إنهاء الخدمة أداة عديمة الفاعلية لحماية الدخل؛ لأنها تجمّع المخاطر على مستوى الشركة أو الصناعة، حيث ترتبط الصدمات والخسائر بعضهما ببعض. ويواجه العمال أيضاً مخاطر عالية تتمثل في عدم حصولهم على مستحقاتهم في حالة مواجهة رب العمل قيوداً على السيولة أو خروجه من النشاط. ومن شأن توجيه مزيد من الاعتماد على إعانة البطالة المنظمة على المستوى الوطني أن يعطي العمال خيارات يعول عليها بدرجة أكبر. كما ستفتح الترتيبات الوطنية بدلاً من الترتيبات على مستوى الشركات أيضاً هذا الشكل من أشكال الحماية أمام الجميع بصرف النظر عن المكان الذي يعملون فيه وطبيعة عملهم.

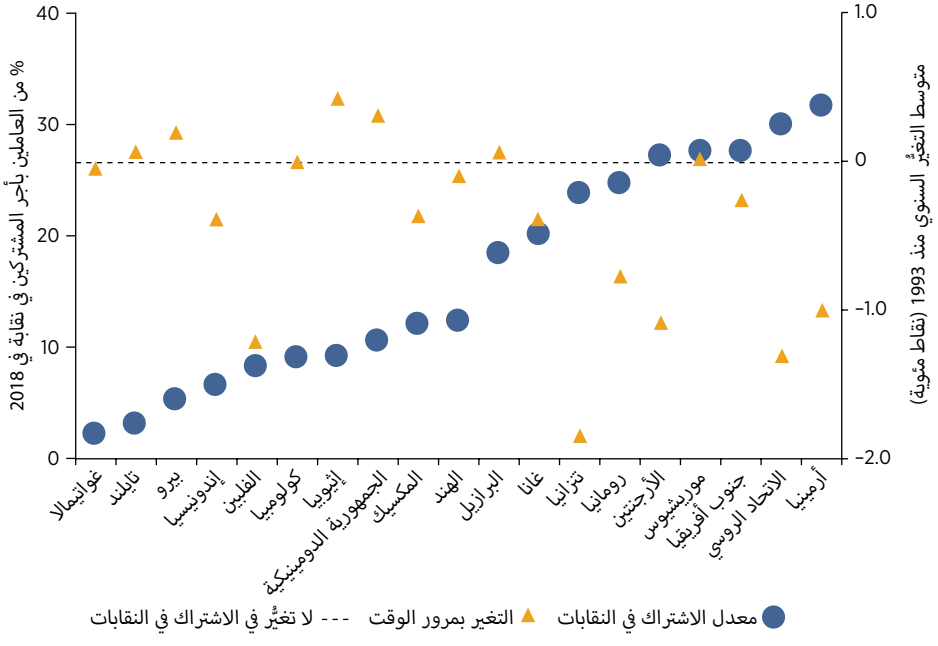
لضمان حماية كافية مع الحفاظ على حوافز العمل، يمكن أن تعتمد أنظمة إعانات البطالة على كل من المدخرات الفردية وإعادة التوزيع. فيمكن الاعتماد على المدخرات فيما يخص البطالة أو لأغراض إعادة التدريب. فإذا لم يسحب الأشخاص كافة مدخراتهم، ستكون البقية متاحة لهم لدى تقاعدهم. وأما العمال الذين ليست لديهم مدخرات كافية فسيكون بمقدورهم الاعتماد على ضمان الحد الأدنى للدخل المموَّل من خلال الإيرادات العامة. وتطبق شيلي والأردن حسابات مدخرات فردية للبطالة. وأما سنغافورة فتطبق حسابات فردية للإسكان أو التعليم.

ينبغي أن تكون إعادة النظر في سبل حماية التوظيف في الحقبة الصناعية مصحوبة بتقييم للقوانين الجامدة، وربما البالية، المعنية بترتيبات العمل. تطمس بعض أشكال العمل الجديدة الفرق بين كون

الشخص عاملاً وكونه عاملاً "تابعاً" لحسابه الخاص، فعلى سبيل المثال: هل يعتبر السائق الذي يعمل مع Yandex.Taxi في موسكو موظفاً لدى Yandex.Taxi؟ ولضمان المجموعة الأساسية من سبل الحماية التي ناقشناها توّاً، ينبغي أن تعرّف قوانين العمل بشكل أوضح معنى مصطلح "عامل" في أسواق العمل الحالية. وسيستند هذا التعريف مثلاً إلى المدى الذي يقرر فيه العمال شروط العمل الخاصة بهم (ومن ذلك مثلاً متى يعملون). ومن المهم أن نضمن التقارب في أنواع المنافع وسبل الحماية التي يتلقاها العمال، بصرف النظر عن طول المدة التي يقضونها لدى رب عمل بعينه.

وأخيراً يعتبر تعزيز قوانين العمل وآلياته للتوسع في مشاركة العمال برأيهم هدفاً جديراً بالتحقق أيضاً. وسيتطلب الانتقال إلى عقد جوهري أبسط هياكل أقوى للتفاوض الجماعي نظراً لقلة سبل الحماية المحددة سلفاً في القانون. لكن أهمية مثل هذه الهياكل آخذة في التراجع؛ إذ انخفضت نسبة العمال المشمولين باتفاقية جماعية في مختلف البلدان المرتفعة الدخل في المتوسط من 37% عام 2000 إلى 32% عام 2015. كما لم يكن هناك إلا 24% من العاملين أعضاء في نقابات عمالية عام 2015، انخفاضاً من 30% عام 1985. وفي البلدان النامية، التي يتفشى فيها الاقتصاد غير الرسمي، لا تلعب النقابات والتفاوض الجماعي عادة إلا دوراً محدوداً (الشكل 6-5). وتتفاوت معدلات الاشتراك في النقابات بين 15% و 20% من العمال في البرازيل ومولدوفا والسنغال وتونس إلى أقل من 10% من العمال في بلدان كإثيوبيا وغواتيمالا وإندونيسيا وتركيا.

الشكل 6-5 معدلات الاشتراك في النقابات منخفضة وآخذة في التراجع في بلدان نامية كثيرة



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى بلدان مختارة من قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة العمل الدولية.

تعتبر التكنولوجيات الرقمية أيضاً مفيدة في إنفاذ قوانين العمل وآلياته لتعزيز مشاركة العمال برأيهم، حيث تخفض تكاليف الإنفاذ من خلال رصد التقيّد بالقوانين بتكلفة قليلة. ففي البرازيل، يُستخدم تقرير المعلومات الاجتماعية السنوي لرصد التقيد بقانون التلمذة الصناعية. ويسمح نظام حماية الأجور في عُمان برصد مدفوعات الأجور. وتلعب وسائل التواصل الاجتماعي دوراً في الإعراب عن الشكاوى تجاه أرباب العمل وأوضاع العمل، مما لا يضع ضغطاً على السلطات فحسب، بل أيضاً على أرباب العمل بسبب المخاطر المتعلقة بالسمعة.

للتعامل مع المخاطر المرتبطة بأسواق العمل الحالية والمستقبلية، يجب أن تعيد الحكومات التفكير في أنظمة الحماية الاجتماعية. وينبغي تعزيز المساعدات الاجتماعية، بما في ذلك من خلال الحد الأدنى الاجتماعي المضمون. ومن الممكن أن يكون هذا الحد الأدنى شاملاً للجميع، وذلك استناداً إلى أوضاع البلدان وتفضيلاتها. ويمكن أن يسترشد بفكرة التعميم التدريجي أي توسع من أسفل إلى أعلى. وستلعب التأمينات الاجتماعية دوراً حيوياً. لكن النموذج البسماركي التقليدي آخذ في الأفول أو يظل محض طموح لبلدان كثيرة، ولا سيما بسبب تفشي الاقتصاد غير الرسمي. ومع ضخ المزيد من الاستثمارات في الحماية الاجتماعية، يمكن لنهج متوازن تجاه اللوائح التنظيمية لسوق العمل أن يلبي أهداف الإنتاجية والإنصاف بمزيد من الفعالية.

ملاحظات

1. للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً، انظر: باكارد وآخرون. (2018).
2. البنك الدولي (2018)
3. باستاغلي وآخرون. (2016).
4. أكي وآخرون. (2018).
5. رالستون، وأندروز، وهسياو (2017).
6. يوروفاوند (2015).
7. لوبيز-كالفا وأورتيز-خواريز (2011).
8. دانغ ودابالِن (2018).
9. إيكونوميك تايمز (2018).
10. براون وإمرفول (2017).
11. صندوق النقد الدولي (2017). انظر: هاريس وآخرون. (2018) للاطلاع على مناقشة حول تمويل الدخل الأساسي الشامل عن طريق ضريبة القيمة المضافة.
12. وزارة المالية، الهند (2017).
13. خوسلا (2018).
14. مارينسكو (2018).
15. صالحي أصفهاني ومصطفافي ديهزوي (2018).
16. ألدرمان وجنتيليني وبيمتسوف (2017).
17. دورفمان وآخرون. (2013).
18. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2017).
19. أكبا وآخرون. (2016).
20. بوتيرو وآخرون. (2004).
21. البنك الدولي (2012).
22. كاباليرو وآخرون. (2013).
23. باكارد ومونتينيغرو (2017).
24. بارتلسمان، وغوتيه، ودي ويند (2016).
25. بوتاسو، وكونتي، وسوليس (2017).
26. برامبيلا وتورتارولو (2018).
27. سيستيتو وفيفيانو (2016).

المراجع

Akbas, Merve, Dan Ariely, David A. Robalino, and Michael Weber. 2016. "How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya." IZA Discussion Paper 10024, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Akee, Randall, William Copeland, E. Jane Costello, and Emilia Simeonova. 2018. "How Does Household Income Affect Child Personality Traits and Behaviors?" *American Economic Review* 108 (3): 775–827.

Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2017. *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* Washington, DC: World Bank.

Bartelsman, Eric, Pieter A. Gautier, and Joris De Wind. 2016. "Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation." *International Economic Review* 57 (3): 787–826.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, and Tanja Schmidt, with Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*. London: Overseas Development Institute.

Botero, Juan Carlos, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio C. López de Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339–82.

Bottasso, Anna, Maurizio Conti, and Giovanni Sulis. 2017. "Firm Dynamics and Employment Protection: Evidence from Sectoral Data." *Labour Economics* 48 (October): 35–53.

Brambilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina." Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.

Browne, James, and Herwig Immervoll. 2017. "Mechanics of Replacing Benefit Systems with a Basic Income: Comparative Results from a Microsimulation Approach." *Journal of Economic Inequality* 15 (4): 325–44.

Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101 (March): 92–104.

Dang, Hai-Anh H., and Andrew L. Dabalen. 2018. "Is Poverty in Africa Mostly Chronic or Transient? Evidence from Synthetic Panel Data." *Journal of Development Studies* (January 8). https://www.tandfonline.com/eprint/82ZSMS2VyytviAfKRkVW/full.

Dorfman, Mark C., Dewen Wang, Philip O'Keefe, and Jie Cheng. 2013. "China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents." In *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*, edited by Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta, and Noriyuki Takayama, 217–42. Washington, DC: World Bank.

Economic Times. 2018. "1 or 2 States May Roll Out Universal Income in Two Yrs: CEA Arvind Subramanian." January 29. https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/1-or-2-states-may-roll-out-universal-income-in-two-yrs-cea-arvind-subramanian/articleshow/62696689.cms.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2015. "Access to Social Benefits: Reducing Non–Take-Up." Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus, and Gabriela Inchauste. 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries." IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.

IMF (International Monetary Fund). 2017. "Tackling Inequality." *Fiscal Monitor,* World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.

Khosla, Saksham. 2018. "India's Universal Basic Income: Bedeviled by the Details." Brief, Carnegie India, New Delhi, February.

López-Calva, Luis F., and Eduardo Ortiz-Juárez. 2011. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class." Policy Research Working Paper 5902, World Bank, Washington, DC.

Marinescu, Ioana. 2018. "No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs." Roosevelt Institute, New York, May.

Ministry of Finance, India. 2017. *Economic Survey 2016–17*. New Delhi: Oxford University Press.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. *Taxing Wages 2017*. Paris: OECD.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk-Sharing Policy for a Diverse and Diversifying World of Work." White Paper of the Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, and Claudio E. Montenegro. 2017. "Labor Policy and Digital Technology Use: Indicative Evidence from Cross-Country Correlations." Policy Research Working Paper 8221, World Bank, Washington, DC.

Ralston, Laura, Colin Andrews, and Allan Hsiao. 2017. "The Impacts of Safety Nets in Africa: What Are We Learning?" Policy Research Working Paper 8255, World Bank, Washington, DC.

Salehi-Isfahani, Djavad, and Mohammad H. Mostafavi-Dehzooei. 2018. "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran." *Journal of Development Economics*. In press.

Sestito, Paolo, and Eliana Viviano. 2016. "Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market." Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper) 325, Banca d'Italia, Rome, March.

World Bank. 2012. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.

———. 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.

الفصل 7

أفكار للاحتواء الاجتماعي



يتصور العقد الاجتماعي التزامات الدولة تجاه مواطنيها وما تتوقعه الدولة في المقابل، وهذا المفهوم الأساسي تطور على مر الزمان. فخلال معظم فترات التاريخ، فُرضت عقود اجتماعية بالقوة أو تحت التهديد باستعمالها. وأما في يومنا هذا، فتتوقف استدامة العقود الاجتماعية على مدى عدالتها كما يتصورها الناس، حيث يفترض الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو، في كتابه المنشور في عام 1762 بعنوان *"العقد الاجتماعي؛ أو مبادئ الحقوق السياسية"*، أن كل شخص سيكون حراً لأن الجميع يتنازلون عن العدد نفسه من الحقوق ويخضعون للواجبات نفسها. وهذه هي وجهة النظر التي يتبناها هذا الفصل إزاء العقد الاجتماعي، وذلك باعتباره حزمة سياسات تهدف إلى المساهمة في مجتمع أكثر عدالة.

ترفع الضغوط القديمة والجديدة على العقود الاجتماعية النداءات المطالبة بأفكار جديدة. وتتجلى الشروخ التي تشوب العقود الاجتماعية الحالية في افتقار معظم الفقراء إلى الخدمات العامة ذات الكفاءة. وأما طبيعة العمل المتغيرة فتولد مخاوف بشأن البطالة الجماعية. وترهق هذه الاتجاهات العلاقات بين المواطنين والشركات والحكومات في كل أنحاء العالم. ومع أن بعض هذه المخاوف يبدو مبالغاً فيه، فإن هناك في الواقع أسباباً تدعو للقلق.

تستحق التطورات التكنولوجية في العصر الرقمي ضخ أفكار جديدة في النقاشات العامة حول الاحتواء الاجتماعي، الذي يعرف بأنه تحسين قدرات الأكثر حرماناً في المجتمع وزيادة الفرص المتاحة لهم وحفظ كرامتهم. وهناك عنصران يستحقان اهتماماً خاصاً. أولاً: تملك الحكومات، باستخدام التكنولوجيا، سبلاً جديدة للوصول إلى الفقراء وغيرهم ممن يفتقرون إلى إمكانية الحصول على الخدمات جيدة النوعية أو أدوات إدارة المخاطر. وهناك كثيرون يعملون بشكل غير رسمي في وظائف متدنية الإنتاجية دون إمكانية الوصول إلى سبل الحماية، مما يصعّب إفلاتهم من براثن الفقر أو البقاء بعيداً عنه، حيث يحد العمل غير الرسمي من إمكانية الوصول إلى أنظمة التأمينات الاجتماعية المستندة إلى اشتراكات الأجور الرسمية المعلنة للدولة.

ثانياً: يترتب على طبيعة العمل المتغيرة أن يتحمّل العمال على عاتقهم تكاليف التكيف. وللتكنولوجيا تأثيرات متفاوتة على المهارات والطلب عليها في سوق العمل. وتبعاً للتكنولوجيا، بدأت بعض المهارات (والعمال الذين يملكونها) تكتسب أهمية أكبر من غيرها في دنيا العمل، وبدأت المهارات المتطورة (كحل المشاكل المعقدة والتفكير النقدي) تحظى بقيمة أكبر في أسواق العمل، حيث يستطيع أصحاب هذه المهارات العمل بمزيد من الكفاءة باستخدام التكنولوجيات الجديدة. كما بدأت المهارات السلوكية الاجتماعية، كالتعاطف والعمل الجماعي وتسوية النزاعات، أيضاً تكتسب مزيداً من القيمة في أسواق العمل لتعذر استنساخها بسهولة بواسطة الآلات.

لقد حان وقت التفكير في كيفية تحسين الاحتواء الاجتماعي. فالجوانب السياسية المتعلقة ببعض الإصلاحات تتسم بالتعقيد نظراً للمفاضلات المحتملة مثلاً بين الاستثمارات في الجيل الحالي من العاملين مقابل الأجيال المستقبلية. ويجب أن تزداد كفاءة الإنفاق العام، مع ضرورة تحديد مصادر إيراد إضافية لتعزيز الاحتواء الاجتماعي. فالطموحات في تصاعد ولا سيما بين الشباب، وذلك لأسباب من بينها وسائل التواصل الاجتماعي والتوسع الحضري. وعندما تتحقق الطموحات، فإنها تعزز الفرص والازدهار. لكن عندما لا تتحقق الطموحات، فقد تؤدي إلى الإحباط، أو حتى القلاقل، في بعض البلدان.

يتناول هذا الفصل ثلاثة أسئلة. أولاً: كيف يمكن للمجتمع صياغة عقد اجتماعي جديد في سياق تفشي الاقتصاد غير الرسمي وطبيعة العمل المتغيرة؟ ثانياً: إذا كُلفت الحكومة بإعداد عقد اجتماعي يهدف إلى تحسين العدالة في المجتمع، فماذا ستكون مقوماته الأساسية؟ وثالثاً: كيف تستطيع الدولة تمويل أي إصلاحات مقترحة؟ وتعرض هذه الممارسة بالتفصيل سيناريو يأخذه الساسة في الاعتبار في إطار العمليات التشريعية والمشاورات الوطنية.

"اتفاق جديد" عالمي

"تسود ثقافة قوامها عدم المشاركة، عدم الاهتمام، الصمت. لقد فُسخ العقد الاجتماعي"، كما جاء في عام 2017 على لسان أحد سكان منطقة من المناطق التي تعاني من انعدام الأمن في المكسيك.[1] كانت الشروخ في العقود الاجتماعية الحالية واضحة بالفعل في الأحداث المحيطة بالربيع العربي في الفترة 2010–2012 وفي ردود الفعل المناهضة للعولمة التي تنعكس في النزعة الحمائية المتصاعدة. وقد يؤدي عدم قيام العقد الاجتماعي بوظائفه في بلدان نامية كثيرة، إلى أن يخفض المواطنون مطالباتهم للدولة بتحسين الخدمات العامة. والحقيقة أن بعض المراقبين أشار إلى أن الطبقة المتوسطة في البلدان النامية "تلحق أطفالها بالمدارس الخاصة وتستخدم الرعاية الصحية الخاصة وتحفر آبار مياه خاصة بها وتشتري مولدات كهرباء خاصة بها."[2]

غالبا ما تفشل آليات ضمان تكافؤ الفرص، التي بالتالي تضمن الاحتواء الاجتماعي. وتهمل البلدان الاستثمارات في السنوات الأولى من حياة الأطفال، ولا سيما الأطفال في الفئات المحرومة. ففي أمريكا اللاتينية، يساوي إجمالي نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الأطفال دون الخامسة ثلث الإنفاق الحكومي على الأطفال بين 6 سنوات و11 سنة. وفي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، لا يخصص للتعليم قبل الابتدائي إلا 2% من ميزانيات التعليم في هذه البلدان في المتوسط .[3] وتعيد أنظمة الضرائب والحماية الاجتماعية في البلدان النامية توزيع الدخل إلى مدى محدود. ويحدث هذا في بعض البلدان لأن النظام الضريبي يفتقر إلى التصاعدية، وفي بلدان أخرى كثيرة نجد السبب ببساطة أن الإيرادات التي تُجمع منخفضة جداً.

يعتبر ارتفاع مستويات الاقتصاد غير الرسمي على الدوام عرَضاً من أعراض تآكل العقود الاجتماعية. فالعمل غير الرسمي يزيد على 70% في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء وعلى 60% في جنوب آسيا. أما في أمريكا اللاتينية فهذه النسبة أعلى من 50%. ويوجد العمال غير الرسميين بعيداً عن متناول الدولة فيما يخص توفير الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية القوية وتدابير إعادة التوزيع. ويتهرب العاملون في الاقتصاد غير الرسمي من التزاماتهم تجاه الدولة بعدم دفع ضرائب. ويعكس الاقتصاد غير الرسمي، من بعض النواحي، انعدام الثقة في الدولة.[4]

من الأمثلة الحديثة على العقود الاجتماعية الجديدة تماماً وعناصرها تبنّي الدانمرك لـ "نموذج الأمن الوظيفي المرن"، الذي تعود جذوره إلى القرن 19. وتجمع هذه العقود الاجتماعية الجديدة بين مرونة سوق العمل وبين الضمان الاجتماعي القوي وبرامج أسواق العمل النشطة. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك الإصلاحات الاقتصادية التي استحدثت مبادئ السوق والتي بدأت في 1978 في الصين، وخطة بالسيروفيتش في بولندا في 1989، وإصلاحات هارتس في ألمانيا في 2003. لكن يقال إنه عندما يفكر

الناس في العقود الاجتماعية التي تشتمل على إصلاحات كبيرة مرتبطة بطبيعة العمل، يعتبر الاتفاق الجديد في عهد الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت مقياساً مشتركاً للطموح. وتستحضر هذه الإشارة إمكانية دعم التشغيل (أو فرض ضرائب على الروبوتات) استجابة للتقدم التكنولوجي. لكن التلميح غير واضح.

أثناء الكساد الكبير في الفترة 1929–1933، شهد معدل البطالة في الولايات المتحدة ارتفاعاً قياسياً من 3% إلى 25%، وانخفض الناتج الصناعي إلى النصف. واستجابة لحالة الاقتصاد المزرية، تعهّد فرانكلين روزفلت في 1932 بـ "اتفاق جديد للشعب الأمريكي" لدى قبوله ترشيح حزبه للرئاسة. شمل اتفاقه الجديد في النهاية مختلف البرامج والإصلاحات التي وضعتها إدارته موضع التنفيذ في الفترة من 1933 إلى 1938 لانتشال الولايات المتحدة من الكساد.

كان الاتفاق الجديد، على الرغم من جرأته وشموله، استجابة لمشكلة تختلف عن التي نواجهها في 2018 في سياق الاقتصاد غير الرسمي في البلدان النامية أو طبيعة العمل المتغيرة عالمياً. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن الكساد كان إلى حد كبير صدمة عابرة أصابت الاقتصاد الأمريكي، فإن التغيرات في طبيعة العمل والطابع غير الرسمي الدائم أمران ليسا عابرين على الإطلاق. ولم تعالج بعض التدابير المتضمنة في الاتفاق الجديد (المؤسسة الفيدرالية لتأمين الودائع في الولايات المتحدة وبرنامج مساعدات التغذية التكميلية) صدمة الكساد المؤقتة فحسب، بل تعاملت أيضاً مع الحاجة إلى سبل حماية فيما بعد الأزمة. لكن البرامج الكبرى، ولا سيما التي تدعم التوظيف أو الأجور، كانت مؤقتة، وهذا شيء كان ملائماً للظروف آنذاك.

قد تتجاوز أنشطة الأشغال العامة نطاق البنية التحتية. ويجري في الوقت الراهن توفير بعض الأنشطة الاجتماعية الأساسية طواعية من قِبل الأفراد. وتعتبر الرعاية غير الرسمية، أو تقديم الرعاية لأحد أفراد الأسرة المعيشية المصابين بإعاقات شديدة أو مرض مزمن، أمراً واسع الانتشار. فوفقاً لتقديرات حديثة، هناك أكثر من مليوني شخص في المملكة المتحدة يتلقون رعاية غير رسمية. وتتعرض النساء بدرجة أكبر من الرجال لتحمل عبء تقديم هذه الرعاية بشكل مفاجئ. ونتيجة لذلك يواجهن صعوبة في الموازنة بين دورهن في تقديم الرعاية وبين انخراطهن في سوق العمل. ويمكن أن يكون لمثل هذه الترتيبات، بالإضافة إلى الدخل المفقود، آثار سلوكية اجتماعية على رفاهة مقدمي الخدمات غير الرسميين.

تستلزم الرعاية الاجتماعية الفعالة إعادة تصور دور للدولة في الحد من البطالة غير الطوعية بتقديم الخدمات في مجالات عدة. وهذه تشمل رعاية الأطفال ورعاية المعوقين والمسنين والدعم النفسي للعاطلين بشكل طويل الأجل، ومساندة المطابخ الاجتماعية، وإعادة التأهيل من المخدرات والعنف. وتمثّل الإجراءات التدخلية من قبيل برنامج الأشغال العامة في اليونان وبرنامج الأشغال العامة الموسع في جنوب أفريقيا أنشطة من هذا القبيل.

تعتبر الرعاية الصحية الأولية المجتمعية مجالاً من مجالات تقديم الخدمات العامة المحسنة، والتي تقدم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية بعيداً عن المرافق الصحية في المجتمعات والأسر المعيشية. ويكشف استعراض للدراسات التجريبية أن هذا النهج فعال في تحسين التغذية والتحصين، ومكافحة الالتهاب الرئوي وغيره من الأمراض كالملاريا، فضلاً عن الوقاية من فيروس نقص المناعة

البشرية وعلاجه. ويوفر العاملون الصحيون المجتمعيون، الذين يتلقون تدريباً أقل شمولاً مما يتلقاه العاملون الصحيون المهنيون، رعاية طبية أساسية، ويملكون قدرات قوية في مجال الإحالة، ويكسبون ثقة المجتمعات المحلية التي يخدمونها.

إنشاء عقد اجتماعي جديد

يلعب تكافؤ الفرص دوراً كبيراً في طبيعة العمل المتغيرة. والاستثمار في تنمية الطفولة المبكرة يمكنه تعزيز الفرص. ويشير أحد التقديرات إلى أن توسيع سياسات تنمية الطفولة المبكرة في الولايات المتحدة يمكنه الحد من أوجه انعدام المساواة بنسبة 7% وزيادة ارتقاء الدخل فيما بين الأجيال بنسبة 30%.[5] كما يعني تكافؤ الفرص أيضاً زيادة سبل الحماية الاجتماعية، بما في ذلك المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، بطرق تتوافق مع العمل. وتعكس هذه العناصر من عناصر العقد الاجتماعي الحريات الثلاث التي صورها الاقتصادي أمارتيا سين الفائز بجائزة نوبل في كتابه *"التنمية كحرية"*، وهي الحريات السياسية والشفافية في العلاقات بين الناس، وحرية الفرصة، والحماية الاجتماعية من الفقر المدقع.[6]

بجانب بعض العناصر الجوهرية، يلزم تصميم أي عقد اجتماعي جديد لملاءمة سياق البلد المعين. ويتعلق أحد المجالات الواضحة للتصميم الذي يراعي الاتجاهات الديمغرافية. وبحلول عام 2050، سيكون أكثر من نصف الزيادة السكانية في العالم قد تركّز في أفريقيا جنوب الصحراء، حيث يُتوقع أن تفوق معدلات الزيادة السنوية للسكان في سن العمل 2.7%.[7] وعلى النقيض من ذلك، نجد السكان في شرق آسيا والمحيط الهادئ آخذين في الشيخوخة، حيث يعيش في هذه المنطقة أكثر من 211 مليون نسمة فوق 65 سنة، ما يشكل 36% من سكان العالم في هذه الفئة العمرية. وبحلول عام 2040، سيكون السكان ممن هم في سن العمل قد تقلصوا بنسبة 10–15% في الصين وجمهورية كوريا وتايلند.[8] وبالتالي يجب أن تكون البلدان في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا متجاوبة بشكل خاص مع احتياجات الشرائح الشبابية الكبيرة الداخلة إلى سن العمل لضمان استدامة العقد الاجتماعي. كما تحتاج العقود الاجتماعية في أوروبا الشرقية وشرق آسيا أيضاً إلى خلق آليات لتمويل حماية المسنين ورعايتهم على نحو مستدام.

غالباً ما يعرّف المجتمع الذي يتسم بتكافؤ الفرص بأنه مجتمع يتمكن من إعطاء كافة أفراده فرصاً متساوية لتحقيق الرفاهة الاقتصادية والاجتماعية. لكن هذا لا يحدث إلا إذا تمتع كافة أفراد المجتمع بإمكانية الوصول إلى حد أدنى اجتماعي مضمون، بما في ذلك الرعاية الصحية والتعليم والحماية الاجتماعية. سيوفر مثل هذا الحد الأدنى رأس المال البشري الأساسي للجميع، واضعاً إياهم على قدم المساواة للسعي لتحقيق أهدافهم.

تثمّن سوق العمل بشكل متزايد المهارات المعرفية والسلوكية الاجتماعية المتقدمة التي تكمّل التكنولوجيا وتجعل العمال أقدر على التكيّف. وهذا يعني أن انعدام المساواة سيزداد ما لم يتمتع الجميع بفرصة عادلة لاكتساب هذه المهارات. والحقيقة أنه بالنظر إلى طبيعة العمل المتغيرة، يعتبر غياب التعليم على الأرجح من أقوى آليات نقل أوجه التفاوت من جيل إلى الذي يليه. وينبغي أن يسعى العقد الاجتماعي الجديد إلى تحقيق تكافؤ الفرص أمام اكتساب المهارات. ويعد الطريق

المباشر أكثر من كل ما سواه نحو تحقيق العدالة هو دعم تنمية الطفولة المبكرة، حيث يكفل ضمان تمتع كل طفل بالقدر الكافي من التغذية والصحة والتعليم والحماية، ولا سيما في سنوات حياته الأولى، أساساً متيناً لتنمية المهارات في المستقبل. ونظراً لأن اكتساب المهارات عملية تراكمية، تعتبر العوائد على الاستثمارات المبكرة أعلى ما يكون.

لقد بدأت طبيعة العمل المتغيرة في تحويل مهارات القراء والكتابة والحساب الأساسية إلى مهارات بقاء؛ إذ لا بد منها فقط لخوض غمار الحياة، كشراء الدواء والتقدم لشغل الوظائف وتفسير وعود الحملات الانتخابية. وتعتبر القدرة على القراءة والتعامل مع الأرقام أيضاً شرطاً مسبقاً لاكتساب المهارات المتقدمة. لكن الدراسة لا تترجم إلى تعلم لكثيرين جداً من الأطفال. فهناك ملايين الأطفال في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل يرتادون المدرسة أربع أو خمس سنوات دون اكتساب المعرفة الأساسية بالقراءة والكتابة والحساب. وبالتالي فضمان إمكانية الحصول على التعليم الأساسي ليس كافياً.

سيشتمل أي عقد اجتماعي لتنمية الطفولة المبكرة من الناحية المثلى على ثلاثة مكونات. فالمكون الأول يضمن امتلاك كافة الأطفال للمستلزمات الأساسية بحيث يتمتعون بالصحة والتغذية الجيدة والتحفيز أثناء الألف يوم الأولى من حياتهم (من الحمل إلى بلوغهم 24 شهراً من العمر). وهذا يعني إمكانية حصول الأمهات على الرعاية الصحية السابقة للولادة، والتحصينات، والمغذيات الدقيقة، وتوفير المعلومات للأبوين بشأن أهمية الرضاعة الطبيعية والتحفيز المبكر. ويضمن المكون الثاني إمكانية الحصول على التعلم في مرحلة الطفولة المبكرة أثناء الألف يوم الثانية من عمر الطفل (من 25 إلى 60 شهراً من العمر). وهذا يعني سنة واحدة على الأقل من التعليم الجيد قبل مرحلة المدرسة بحيث يكون الطفل جاهزاً للمدرسة الابتدائية. وينبغي أن تشتمل برامج التعليم قبل المدرسي على مناهج ملائمة للسن، ومعلمين مؤهلين. وأما المكون الثالث فهو تسجيل المواليد والذي تعترف بموجبه الدولة بالأطفال، ويعطي الأطفال القدرة على الحصول على الخدمات الأساسية طيلة حياتهم. وتشكل هذه المكونات كلها في مجموعها (الرعاية الصحية السابقة للولادة والمساعدة في الولادة والتحصينات والمغذيات الدقيقة والمعلومات للأبوين والتعليم الجيد قبل المدرسي وتسجيل المواليد) حزمة أساسية تلبي احتياجات الأطفال للتنمية المبكرة والتعلم. أما الحزمة الأكثر شمولاً فتتضمن استثمارات في توفير مياه مأمونة ومرافق صرف صحي ملائمة. وتكتسب الاستثمارات لتحسين جودة الهواء أيضاً أهمية متزايدة، وهناك بحوث قيد التنفيذ على البرامج فاعلة التكلفة.

يحاول بعض البلدان بالفعل توفير هذا النوع من العقد الاجتماعي. ففي برنامج تنمية الطفولة المبكرة في كوبا، يتم رصد نمو الأطفال وتنميتهم رصداً منتظماً. وفي بداية كل سنة دراسة، يحدد قطاع التعليم الأسر التي تحتاج إلى اهتمام معين. ويشمل برنامج "شيلي تنمو بكم" *برنامجاً لمساندة الأسر* يعمل مع الأسر والحوامل والأطفال دون الصف الرابع الابتدائي المعرضين لمخاطر اجتماعية وصحية. وبسّطت بيرو عملية تسجيل المواليد لتسهيل إمكانية الحصول على خدمات تنمية الطفولة المبكرة، وتساند الأبوين في رصد نمو الأطفال وصحتهم والانخراط في أنشطة التحفيز المبكر. وسنت فرنسا قانوناً في عام 2018 لضمان إمكانية حصول الأطفال كافة على التعليم قبل المدرسي، بداية من سن 3 سنوات.

إن العقد الاجتماعي الذي يُعنى بمعرفة القراءة والكتابة والحساب يضمن إتقان الطلاب لهذه المهارات بوصولهم إلى الصف الثالث الابتدائي (ببلوغهم حوالي العاشرة من العمر)، إذ ينبغي أن

يكون الطلاب، بوصولهم إلى هذا الصف، قادرين على القراءة لاستيعاب المنهج الدراسي. فالأطفال الذين لا يستطيعون القراءة بوصولهم إلى الصف الثالث الابتدائي يجدون صعوبة في اللحاق بأقرانهم، وفي النهاية يتخلفون عن الركب لدرجة أنهم لا يكتسبون أي تعلم. ستتضمن المقومات الجوهرية لهذا العنصر تقييمات للتعلم في نهاية الصف الثالث لتحديد الأطفال المعرضين للخطر، وتقديم المساعدة في القراءة والرياضيات لطلاب الصفوف من الأول إلى الثالث ممن يحتاجون إلى مساندة إضافية. أما الحزمة الأكثر شمولاً فستحتوي على ضمان ألا تزيد نسبة الطلاب إلى المعلمين على 40 : 1 في الصفوف الابتدائية، وتوفير مواد التعلم الملائمة بهدف توفير كتاب مدرسي لكل طالب في هذه الصفوف.

تتوفر نماذج جيدة لمساندة تعلم القراءة والكتابة والحساب بوصول التلاميذ إلى الصف الثالث الابتدائي، وهي تتميز بفاعية التكلفة والقابلية للتوسيع على السواء، حتى في حالة محدودية الموارد. ففي ليبيريا وملاوي، أدى تدريب المعلمين على تقييم طلابهم بشكل أفضل، مقروناً بتوفير مواد إضافية، إلى تحسين التعلم في الصفوف الأولى تحسيناً كبيراً. وفي سنغافورة، يتم فحص الطلاب كافة في بداية الصف الأول، والذين لا يبلغون منهم مهارات القراءة والكتابة المبكرة الملائمة يتلقون المساندة من خلال برنامج مساندة التعلم. وتعتبر هذه نُهجاً مباشرة، حيث تدرّب المعلمين على تقييم طلابهم من خلال القياسات البسيطة المستمرة لقدراتهم على القراءة والكتابة والفهم وإجراء العمليات الحسابية الأساسية. والأطفال الذين يحتاجون إلى مساندة إضافية يتلقون مواد موجهة ويضطلعون بأنشطة موجهة. وقد تم اختبار هذه النماذج بنجاح في غانا والهند والأردن وكينيا. وهي تخدم كأساس للتصميم الدقيق وتقديرات الميزانية.

كما سيتضمن العقد الاجتماعي الجديد أيضاً عناصر للحماية الاجتماعية. فالزيادة في المخاطر التي تواجه الناس في طبيعة العمل المتغيرة تستدعي تعديلات في حماية العاملين. وبإمكان العقد الاجتماعي الجديد أن يوفر الحد الأدنى من الدخل مقروناً بتأمينات اجتماعية شاملة أساسية غير مرتبطة بالكيفية التي يعمل بها الناس ولا بمكان عملهم. ويمكن أن يتخذ الحد الأدنى الاجتماعي المضمون صوراً كثيرة، ويتحقق هذا من خلال سلسلة من البرامج أو بتوسيع الإجراءات التدخلية الفردية. وتنطوي كل واحدة من هذه الطرائق على مزايا مقارنة، ولها مضامين مالية وسياسية وإدارية.

حققت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تقدماً في المساعدات الاجتماعية. ففي تنزانيا، ازداد الإنفاق على التحويلات النقدية المشروطة عشرة أضعاف بين عامي 2013 و 2016. ويصل البرنامج حالياً إلى 16% من السكان ويحصل على 0.3% من إجمالي الناتج المحلي. ونما الإنفاق على التحويلات النقدية المشروطة في الفلبين خمسة أضعاف خلال الفترة 2009–2015، حيث يغطي برنامج بانتاويد 20% من السكان بتكلفة 0.5% من إجمالي الناتج المحلي. وتعكس هذه الاتجاهات النمو في البرامج الفئوية أو المستندة إلى الأعمار، كمنحة إعالة الأطفال في جنوب أفريقيا. فقد ازدادت تغطية البرنامج من مليون مستفيد في 2001 إلى 11 مليونا في 2014، بتكلفة 0.2% و 1.2% من إجمالي الناتج المحلي على الترتيب.

وتعطينا التجارب الراهنة نطاقا واسعا من البرامج المُختبرة التي يمكن توسيعها. وينبغي أن تشترك البرامج، القديم منها والجديد، في مفهوم الشمول التدريجي. ويهدف هذا البرنامج بشكل متأنٍّ إلى تحقيق مستويات أعلى من التغطية، مع ضمان استفادة الفقراء بدرجة أكبر من الآخرين وقبل غيرهم. أما مسألة أين بالضبط يصير المرء مستفيداً صافياً بدلاً من أن يكون دافعاً صافياً في توزيع الدخل فهي اختيار ينبغي أن تقرره البلدان والحكومات بنفسها.

تستند أنظمة التأمينات الاجتماعية التي تغطي معاشات المسنين والمعوقين إلى علاقة قياسية بين رب العمل والموظف ولا تتلاءم مع البلدان النامية إلا بشكل محدود. وتعتبر أشكال العمل الجديدة تحدياً متزايداً أمام هذا النموذج في البلدان المتقدمة أيضاً، ونتيجة لذلك غالباً ما يفتقر العمال غير الرسميين إلى إمكانية الوصول إلى هذا النوع من المساندة. ويتم تمويل النظام من ضرائب العمل، التي تزيد تكاليف تعيينهم على رب العمل. ومع إعادة تصور العقود الاجتماعية، يمكن النظر في الدعم المالي لمستوى أساسي من التأمينات الاجتماعية، ولا سيما للفقراء. ومن شأن هذا الإصلاح أيضاً أن يعادل التكاليف التي تتحملها مختلف عوامل الإنتاج، كرأس المال والعمالة، حيث يتحول تمويل النظام جزئياً على الأقل بعيداً عن ضرائب العمل نحو الضرائب العامة.

يجب أن يكون توفير الفرص الاقتصادية للشباب جزءاً من العقود الاجتماعية، لكن وتيرة خلق الوظائف للداخلين الجدد إلى سوق العمل غالباً ما كانت بطيئة. وتعتبر الفجوات المستمرة في إمكانية حصول شباب كثيرين على المهارات الكافية عقبات أمام التوظيف. وتكشف التجارب الدولية مع "الإدماج المنتج" للشباب الفقراء والمستضعفين عن توفر تشكيلة واسعة من البرامج لربطهم بالعمل بأجر والعمل لحسابهم الخاص. وقد تشمل الإجراءات التدخلية دعم الأجور وبرامج الأشغال العامة ومنح ريادة الأعمال وتحويلات الأصول (غالباً ما تكون جزءاً من نماذج "التخرج") والتدريب والتلمذة والتدريب الداخلي ومختلف أشكال التدريب الأخرى. وتشير الشواهد التجريبية إلى أن هذه البرامج لها آثار مختلطة، حيث تستند فاعليتها من حيث التكاليف إلى التوصيف والتصميم وسياقاتها المعينة. فعلى سبيل المثال، قد يكون دعم الأجور ملائماً في سياقات المناطق المحيطة بالمدن التي تضم مناطق صناعية كبيرة، وأما برامج التخرج فتُصمم إلى حد كبير لسكان المناطق الريفية (بما في ذلك تحويل الأصول كالماشية).

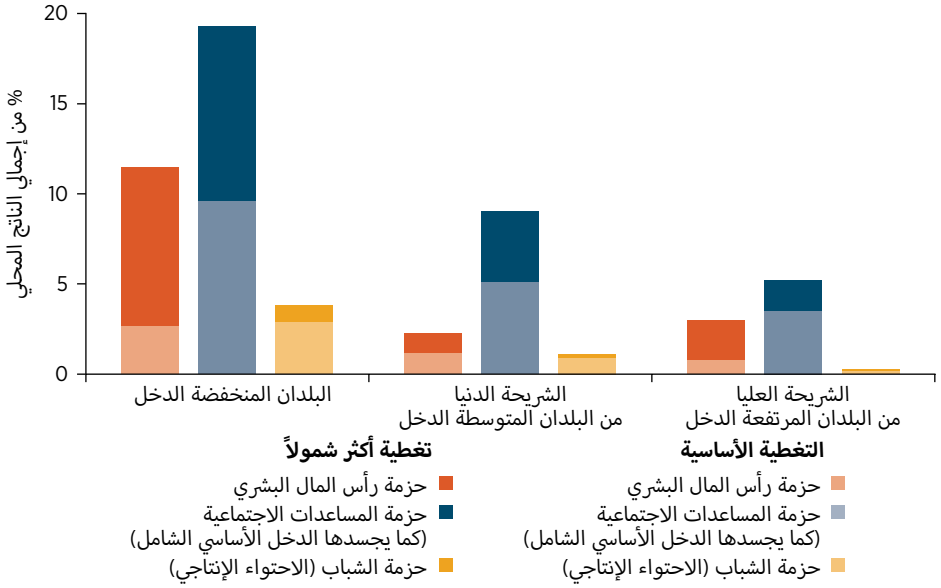
تمويل الاحتواء الاجتماعي

يعد الاحتواء الاجتماعي باهظ التكلفة. وتشير عمليات المحاكاة إلى أن مكونات بناء رأس المال البشري، بما في ذلك تنمية الطفولة المبكرة ومساندة تعلم القراءة والكتابة والحساب ببلوغ الصف الثالث، ستتكلف حوالي 2.7% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المنخفضة الدخل و 1.2% من إجمالي الناتج المحلي في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. وتقدَّر تكلفة توفير حزمة رأس مال بشري أكثر شمولاً بنسبة 11.5% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المنخفضة الدخل و 2.3% من إجمالي الناتج المحلي في الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل. وتستند هذه التقديرات إلى نموذج محسوب التكاليف بالكامل في البلدان النامية، مقروناً بافتراضات قائمة على البيانات. وهي تكاليف تقديم حزمة رأس المال البشري، بصرف النظر عن مستوى الدخل أو تغطية البرامج القائمة.

ويمكن أن تكون التكاليف الفعلية أقل للبلدان التي تختار البناء على البرامج القائمة. ويبيّن الشكل 7-1 تقديرات لثلاثة سيناريوهات: بلد منخفض الدخل (مالي)، وبلد من الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (إندونيسيا)، وبلد من الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (كولومبيا).

ستتفاوت تكلفة توفير حد أدنى اجتماعي مضمون وفقاً للسياق واختيارات التصميم. وستتكلف أي حزمة مساعدات اجتماعية أساسية 9.6% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المنخفضة الدخل، و 5.1% في بلدان الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، و 3.5% في بلدان الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل. وتستخدم هذه التقديرات دخلاً أساسياً شاملاً حُدد بما يساوي متوسط مستوى فجوة الفقر ويستهدف البالغين. وأما الحزمة الأكثر طموحاً، وتتسم بدخل أساسي شامل يصل إلى الجميع، بما فيهم الأطفال، فستتكلف 9% من إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشريحة

الشكل 7-1 ستدفع البلدان المنخفضة الدخل أكثر من الشريحة الدنيا والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل فيما يخص عناصر مختارة من عناصر العقد الاجتماعي الجديد



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019. فيما يخص حزمة رأس المال البشري، انظر: Zheng and Sabarwal (2018).

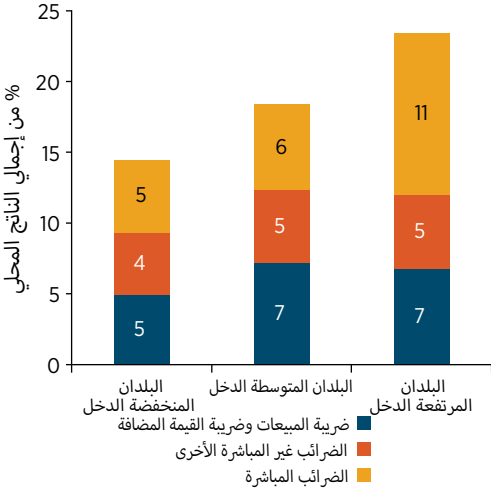
ملاحظة: تشمل حزمة رأس المال البشري الأساسية (1) دعم تنمية الطفولة المبكرة، بما في ذلك الرعاية الصحية السابقة للولادة، والمساعدة في الولادة، والتحصينات، والمغذيات الدقيقة، وتوعية الوالدين، وتسجيل المواليد، وسنة واحدة على الأقل من التعليم قبل المدرسي الجيد لكل طفل؛ (2) إجراء تقييمات التعلم في نهاية الصف الثالث لتسليط الضوء على الأطفال المعرضين للخطر؛ (3) تقديم المساعدة في القراءة والحساب لطلاب الصف الأول إلى الثالث الذين يحتاجون إلى مساندة إضافية. وأما حزمة رأس المال البشري الأكثر شمولاً فتتضمن العناصر التالية بالإضافة إلى الحزمة الأساسية: 1) إمكانية الحصول على المياه المأمونة وخدمات الصرف الصحي الملائمة؛ (2) نسبة تلاميذ إلى المعلم لا تزيد عن 40 : 1 في الصفوف الابتدائية؛ (3) تلميذ واحد لكل كتاب مدرسي في الصفوف الابتدائية. تكاليف الوحدة الخاصة بكل عنصر معين مستمدة من دراسات دقيقة للبرامج ذات الصلة داخل البلد حيثما توفرت. وبدلاً من ذلك تؤخذ في الاعتبار أحدث تقديرات التكاليف المناسبة لمستوى دخل البلد. تستند حسابات المستفيدين إلى البيانات السكانية المستمدة من التوقعات السكانية العالمية للأمم المتحدة. وأما البيانات الأخرى على المستوى القطري، كإجمالي الناتج المحلي وإمكانية الحصول على المياه المأمونة وخدمات الصرف الصحي ومعدلات الكفاءة السائدة، فهي مستمدة من مؤشرات التنمية العالمية (قاعدة البيانات) التابعة للبنك الدولي وغيرها من الدراسات. تشمل حزمة المساعدات الاجتماعية الأساسية الدخل الأساسي الشامل للبالغين ويحدَّد بما يساوي متوسط مستوى فجوة الفقر. تتضمن حزمة المساعدات الاجتماعية الأشمل الدخل الأساسي الشامل لجميع السكان ويحدَّد بما يساوي مستوى متوسط فجوة الفقر. انظر الفصل 6 للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول تقدير تكلفة الدخل الأساسي الشامل. تستند التقديرات إلى بلدان محددة لكل فئة بلدان (الدخل المنخفض: مالي؛ الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط: إندونيسيا؛ الشريحة العليا من الدخل المتوسط: كولومبيا). وهكذا فالمقصود بالنتائج أن تكون استرشادية. انظر الحاشية رقم 11 في هذا الفصل للتعرف على طريقة تقديرات البالغين الشباب.

الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل و 5.2% من إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل. وفي البلدان الأشد فقراً، ستصل تكلفة هذه الحزمة إلى رقم أعلى من 9%.[9]

فيما يخص المليار شاب (20–29 سنة) الموجودين حول العالم، سيتراوح متوسط تكاليف الإجراءات التدخلية، على حسب محتويات حزمة رأس المال البشري، من 831 دولارا إلى 1079 دولارا لكل مشارك.[10] وسيصل إجمالي تكاليف الوصول إلى الشباب المستضعف، أو 12.8% من الفئة العمرية،[11] إلى ما بين 2.9 و 3.8% من متوسط إجمالي الناتج المحلي في البلدان المنخفضة الدخل، ومن 0.9 إلى 1.1% في بلدان الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، ومن 0.2 إلى 0.3% في بلدان الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل.

وبالتالي سيتطلب العقد الاجتماعي الجديد من معظم الحكومات حول العالم تعبئة كبيرة للموارد. وتكشف أنماط الضرائب الحالية عن فروق كبيرة، ولا سيما بين البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة

الشكل 7-2 تحصّل البلدان المرتفعة الدخل نسبة أكبر بكثير من إنتاجها القومي على هيئة ضرائب، وخصوصاً الضرائب المباشرة، مقارنة بالبلدان الأقل دخلاً



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مجموعة بيانات الإيرادات الحكومية للمركز الدولي للضرائب والتنمية.

ملاحظة: متوسط القيم حسب فئة الدخل. البيانات تخص 113 بلداً حوالي عام 2015.

الدخل والمرتفعة الدخل. فالبلدان المرتفعة الدخل تحصّل نسبة أكبر بكثير من إنتاجها القومي على هيئة ضرائب (وخصوصاً ضرائب مباشرة) مقارنة بالبلدان الأقل دخلاً. وعلى النقيض من ذلك، تعتمد البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة كضرائب الاستهلاك والتجارة (الشكل 7-2).

بالإمكان تعبئة إيرادات إضافية في معظم البلدان. وتشير التقديرات إلى أن بلدان منطقة أفريقيا جنوب الصحراء يمكنها تحصيل ما بين 3 و 5% من إجمالي الناتج المحلي على هيئة موارد إضافية من خلال مزيج من الإصلاحات التي تحسّن الكفاءة وتسخّر التكنولوجيات الجديدة لتحسين الامتثال، وإيجاد مصادر ضرائب جديدة.[12]

وبإمكان الحكومات تقليص السياسات الضريبية وفجوات الامتثال عبر عدد من الأدوات المالية (الشكل 7-3)، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة ورسوم الإنتاج وضرائب دخل وأملاك الأفراد والشركات، وكذلك من خلال الأنظمة المالية فيما يخص الصناعات الاستخراجية في البلدان الغنية بالموارد.

يمكن أن تكون ضريبة القيمة المضافة، التي تعتبر في الغالب خطاً أول للإصلاح بالنسبة للبلدان النامية، مصدراً كبيراً للدخل. لكن بعض البلدان، كملديف وميانمار، لا تطبق ضريبة القيمة المضافة. وهناك بلدان أخرى كثيرة، وخصوصاً في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، تواصل أيضاً اعتمادها على ضرائب المبيعات، من بينها أنغولا وجزر القمر وغينيا بيساو وليبيريا وسان تومي وبرينسيبي. ويساعد تطبيق ضريبة القيمة المضافة بدلاً من ضريبة المبيعات العامة على تفادي التعاقب الضريبي (دفع ضريبة على الضريبة) بالاقتصار في جباية ضريبة على القيمة المضافة في كل مرحلة من مراحل سلسلة القيمة.

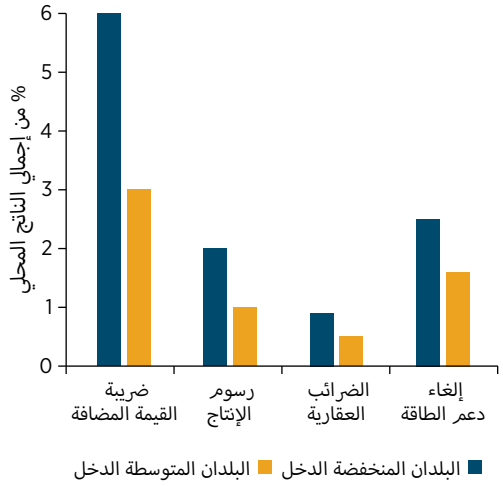
وعلى الرغم من ذلك فلو فُرضت ضريبة قيمة مضافة في البلدان النامية، فقد لا يكون لها غير أثر محدود على توليد الإيرادات. وغالباً ما يسفر تدني القدرات المالية عن مشكلات في الامتثال تتعلق بسوء التنفيذ. وبإمكان زيادة الحدود الدنيا لضريبة القيمة المضافة في البلدان التي تطبقها بالفعل، وإلغاء الإعفاءات الضريبية، والتحول نحو معدل ضريبي موحد، جمع إيرادات كبيرة، جزئياً بتبسيط النظام. ولا تطبق جنوب أفريقيا وبلدان منطقة أفريقيا جنوب الصحراء: ليسوتو وموريشيوس والسنغال الكثير من الإعفاءات. وعلى النقيض من ذلك، تطبق الكاميرون وملاوي وزامبيا قوائم إعفاءات واسعة. وفي أمريكا اللاتينية، وتحديداً في كوستاريكا والجمهورية الدومينيكية وهندوراس وأورغواي، تقدر المصروفات الضريبية المتعلقة بضريبة القيمة المضافة بأكثر من 3% من إجمالي

الناتج المحلي على هيئة إيرادات ضائعة.[13] وفي فييتنام، من شأن الانتقال إلى معدل موحد لضريبة القيمة المضافة بنسبة 10% وتضييق نطاق قائمة الإعفاءات بشكل كبير أن يزيد الإيرادات الضريبية بنسبة 11%.[14] ويزداد احتمال دفع الشركات غير الرسمية لضريبة القيمة المضافة عندما تكون مقرونة بتدابير لتشجيع الدفع كخدمات التحري والتواصل الموجه والحوافز التي تكافئ الامتثال. وبإمكان توسيع تغطية ضريبة القيمة المضافة أيضاً أن يحد من التشوهات التي تنشأ بين القطاعات الاقتصادية التي تدفع هذه الضريبة والتي لا تدفعها. وفي النهاية فمن شأن هذه الخطوة زيادة الإنتاجية الاقتصادية وزيادة الإيرادات أكثر.

غالباً ما تعتبر ضريبة القيمة المضافة تنازلية بالنسبة إلى الدخل؛ لأن الفقراء ينفقون نسبة أكبر من دخلهم على الاستهلاك مقارنة بما ينفقه الأغنياء. وعلى الرغم من أن ضرائب الاستهلاك تنازلية عندما تقاس كنسبة مئوية من دخل الأسرة المعيشية، فإنها إما تكون بالنسبة والتناسب وإما تصاعدية بعض الشيء عندما تقاس كنسبة مئوية من إنفاق الأسرة المعيشية. وهناك بلدان كثيرة تعفي المنتجات الغذائية الأساسية، مثل الألبان والخبز وبعض المنتجات الطبية، لتضمن حصول الفقراء عليها بأسعار أقل. وتُظهر عمليات المحاكاة فيما يخص أربعة بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (إثيوبيا وغانا والسنغال وزامبيا) أنه على الرغم من أن معدلات ضريبة القيمة المضافة التفضيلية تحد من الفقر، فإنها لا تستهدف بفاعلية الأسر الفقيرة. نتيجة لذلك فإن الدخل الأساسي الشامل الممول بنسبة 75% من مكاسب الإيرادات المحققة من توسيع وعاء ضريبة القيمة المضافة (على الرغم من كونها غير مستهدفة) يمكنه التمخض عن مكاسب صافية كبيرة للأسر الفقيرة.[15]

تعتبر رسوم الإنتاج مصدرا آخر ميسوراً نسبياً من مصادر الإيرادات المحتملة؛ فهي بسيطة في تنفيذها ومتوافقة مع معظم الأنظمة الضريبية. وفي 2015، حَصّلت بلدان منطقة أفريقيا جنوب

الشكل 3-7 تعتبر ضريبة القيمة المضافة مورداً محتملاً لتمويل الاحتواء الاجتماعي، ولا سيما فيما يخص البلدان المنخفضة الدخل



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى مجموعة بيانات الإيرادات الحكومية للمركز الدولي للضرائب والتنمية؛ Norre- gaard (2013)؛ صندوق النقد الدولي (2015).

ملاحظة: بالنسبة لضريبة القيمة المضافة وضرائب الإنتاج، تستند التقديرات إلى الفرق بين متوسط الإيرادات الضريبية المحصّلة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي لأعلى ثلاثة بلدان في فئة الدخل ومتوسط جميع البلدان في هذه الفئة. تشمل فئة ضريبة القيمة المضافة ضريبتي القيمة المضافة والمبيعات. فيما يخص الضرائب العقارية، ينصبّ التركيز على الضرائب على الأصول الثابتة. التقديرات الخاصة بالبلدان المتوسطة الدخل مستمدة من Norregaard (2013)، الذي يستخدم منهجية مماثلة للمتبعة هنا فيما يخص ضريبتي القيمة المضافة والإنتاج. فيما يخص البلدان المنخفضة الدخل، التي لا تتوفر بشأنها بيانات منهجية، يتم استخدام تقدير متحفظ بنسبة 0.5% من إجمالي الناتج المحلي على نحو يعكس انخفاض قدرة تلك البلدان على جباية ضرائب على الأملاك نظراً لندرة السجلات الكاملة. الإيرادات الضريبية المحتمل تحقيقها نتيجة تحسين الالتزام بالأداء مستمدة من صندوق النقد الدولي (2015)، الذي يورد في تقاريره مكاسب محتملة تبلغ نحو 15%، أو نحو 1% من إجمالي الناتج المحلي، نتيجة تحسين الالتزام بأداء ضريبة القيمة المضافة في أمريكا اللاتينية. يُستخدم هذا الرقم باعتباره الحد الأدنى للمكاسب المحتملة نتيجة تحسين الالتزام بالأداء في النظام الضريبي بأكمله. بالنسبة لدعم الطاقة، تستند التقديرات إلى مجموعة بيانات صندوق النقد الدولي لعام 2015 الخاصة بالتقديرات على المستوى القطري (صندوق النقد الدولي 2015). وعلى خلاف الضرائب، فإن الموارد المستمدة من إلغاء دعم الطاقة لن تكون متاحة إلا للبلدان التي تطبق هذا الدعم.

الصحراء أقل من نصف رسوم الإنتاج (بنسبة 1.4% من إجمالي الناتج المحلي) التي حُصّلت في أوروبا. وتوجد فروق كبيرة في تحصيل رسوم الإنتاج عبر منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، حيث توجد عدة بلدان، من ضمنها بنن وكوت ديفوار ومدغشقر وموزامبيق ونيجيريا وسيراليون، تحصّل إيرادات رسوم إنتاج تقل في مجموعها عن 1% من إجمالي الناتج المحلي.

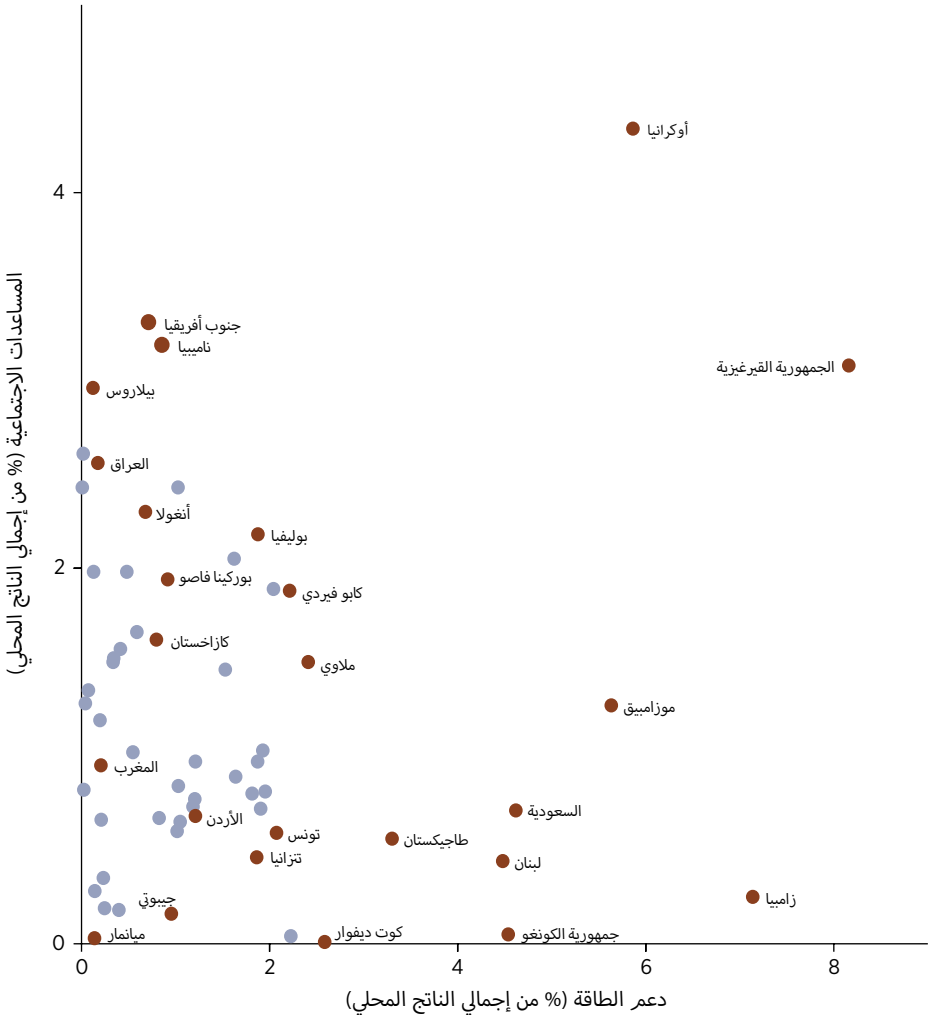
وغالباً ما تستخدم الحكومات ضرائب الإنتاج لتحقيق أهداف الرفاهة الاجتماعية أو الاستدامة البيئية بإضافة التكلفة الاجتماعية للعوامل الخارجية السلبية من استهلاك منتجات كالكحول والتبغ والأغذية غير الصحية ومن انبعاثات التلوث. ويعتبر بعض هذه الضرائب تنازلياً؛ لأن الأسر الفقيرة عادة ما تخصص لها حصصاً أكبر من ميزانياتها. وينبغي موازنة هذا الإدراك مقابل المنافع الأطول أجلاً لهذه الضرائب، كانخفاض النفقات الطبية والحياة الأوفر صحة خلال سنين العمل.

تحقق ضرائب الكربون انتشاراً على نحو متزايد. وبإمكان سياسات تسعير الكربون ذات الكفاءة على الصعيد الوطني تحصيل مبالغ كبيرة من الإيرادات، تقدر بأكثر من 6% من إجمالي الناتج المحلي في الصين وجمهورية إيران الإسلامية والاتحاد الروسي والمملكة العربية السعودية.[16] وقد وجدت دراسة لأكبر 20 بلداً باعثاً لثاني أكسيد الكربون أن الإيرادات المحتملة التي يتم تحصيلها من سياسات تسعير الكربون ذات الكفاءة وطنياً ستبلغ، في المتوسط، حوالي 2% من إجمالي الناتج المحلي.[17] ولو استُخدمت الإيرادات المحققة من مثل هذه الأسعار لتقليص عبء النظام الضريبي الأوسع، ستزداد منافع تسعير الكربون زيادة كبيرة. وضرائب الكربون مطبقة حالياً في غالبية البلدان الضخمة اقتصاديا عدا البرازيل والولايات المتحدة، على الرغم من التفاوت الواسع في المعدلات.[18] وبإمكان زيادة أسعار الكربون تدريجياً تخفيف الآثار قصيرة الأمد على التنافسية الإنتاجية للبلدان النامية.

يمكن أن تقترن ضرائب الكربون بإلغاء دعم الطاقة فيما يخص الاستهلاك. ويصل الإنفاق الحكومي على هذا الدعم عالمياً إلى 333 مليار دولار. ويمكن أن تكون المكاسب المالية العامة من وراء إلغاء دعم الطاقة كبيرة؛ ففي بلدان كثيرة يعتبر مستواها الكلي أعلى من الإنفاق العام على المساعدات الاجتماعية (البلدان الواقعة على الجانب الأيمن من الخط 45 °في الشكل 7-4). ويعتبر متوسط الإنفاق على دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى ثلاث مرات من المساعدات الاجتماعية. ومع ذلك يجب أن يخضع إلغاء دعم الطاقة لتحليل لأثر الفقر، ولا سيما فيما يخص مصادر الوقود التي تستخدمها الأسر الفقيرة أكثر ما يكون، كالكيروسين.

بالإضافة إلى الضرائب على السلع والخدمات، يمكن أن تلعب ضرائب الدخل الشخصي ودخل الشركات دوراً مهماً في زيادة الإيرادات في البلدان النامية. ومثلما تحسّن التكنولوجيا أنظمة تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية، يمكنها تيسير تحصيل ضرائب الدخل بزيادة عدد المسجلين من دافعي الضرائب والمشتركين في الضمان الاجتماعي. ويؤثر تآكل وعاء ضريبة الشركات على بلدان كثيرة. وينبع هذا غالباً من مزيج من الإعفاءات (الحوافز الضريبية) وثغرات التفادي في نظام ضريبة الشركات الدولية. ويمكن أن تحد ضريبة دخل الشركات الفعلية من تآكل الوعاء الضريبي وتحويل الأرباح وتتصدى للقوة السوقية المتصاعدة للشركات. ويمكن زيادة معدلات الضرائب الفعلية بتبسيط النفقات الضريبية واستحداث قواعد قوية لمكافحة التجنب الضريبي كأنظمة الشركات الأجنبية الخاضعة للسيطرة والحدود على قابلية خصم الفوائد واقتطاع الضرائب من المنبع على مدفوعات الخدمات. وقد بدأ اقتطاع الضرائب من المنبع يزداد انتشاراً مع ازدياد الحضور العالمي لشركات المنصات وغيرها من الشركات ذات الحضور الرقمي الكبير والأصول المادية القليلة نسبياً.

الشكل 4-7 بعض البلدان ينفق على دعم الطاقة أكثر مما ينفق على المساعدات الاجتماعية



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم 2019، استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي (2018أ) وصندوق النقد الدولي (2015) المعنية بالتقديرات على المستوى القطري.

ملاحظة: يستند الرقم إلى أحدث التقديرات المتاحة.

وهناك شكل آخر من أشكال الضرائب المتكررة التي يمكن استغلالها لتوفير موارد أخرى في معظم البلدان النامية، وهو الضرائب العقارية. ولا تشوه هذه الضرائب أسواق العمل أو تراكُم رأس المال البشري أو قرارات الابتكار. كما توفر ضرائب الأملاك أيضاً مصدر إيرادات مستقراً أقل عرضة للتقلبات الاقتصادية قصيرة الأمد، ويصعب التهرب منها. وعلى الرغم من أن ضرائب الأملاك لن تتدفق على الأرجح إلى أنظمة الحماية الاجتماعية الفيدرالية (تتم جبايتها نمطياً بمعرفة الحكومات المحلية)، فإنه يمكنها تمويل الخدمات الاجتماعية الإقليمية أو البلدية أو الحد من مستوى التحويلات الفيدرالية إلى الحكومات المحلية. وتحصّل البلدان المرتفعة الدخل من ضرائب الأملاك الثابتة (العقارية) في المتوسط 1.1% من إجمالي الناتج المحلي. وفي البلدان المتوسطة الدخل، تدر هذه الضرائب حوالي 0.4% من إجمالي الناتج المحلي.[19] ومع ذلك تشكّل ضرائب الأملاك مصدر إيراد محتملاً غير

مستغل لجميع البلدان. وتقدّر هذه الفجوة في الإيراد بنسبة 0.9% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المتوسطة الدخل وما يصل إلى 2.9% في البلدان المرتفعة الدخل.[20] وتذهب التقديرات إلى أن الحكومات في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء تفوتها إيرادات بنسبة 0.5% إلى 1% من إجمالي الناتج المحلي بسبب عدم تطبيق ضرائب مطلقاً على الأملاك أو تطبيقها في حدود ضيقة.

وعلى الرغم من أن بعض البلدان تطبق ضرائب على الأملاك بشكل عام في القانون، ربما لا تدر هذه الضرائب إلا إيرادات محدودة بسبب سوء الإنفاذ والطابع غير الرسمي. ويكاد يكون ضمان الالتزام الواسع بضرائب الأملاك مستحيلاً في البلدان التي تفتقر إلى الوضوح في قوانين الأملاك والسجلات المساحية للأراضي. فلا تشكل الأراضي المسجلة رسمياً إلا أقل من 1% من إجمالي مساحة الأراضي في الكاميرون ورواندا. لكن محدودية تسجيل الأراضي لم يحل دون استخدام ضرائب أملاك معينة في معظم منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. فعلى سبيل المثال، تجوز جباية ضرائب أملاك على الحقوق في الأراضي المستأجرة، كما في زامبيا، أو أنواع أخرى من حقوق الملكية المحدودة، كالامتيازات في الكاميرون وجمهورية الكونغو الديمقراطية. لكن حتى في الأحوال التي تكون فيها غالبية الأملاك خاضعة للضريبة ويتم قيدها في السجل، ربما تظل المعدلات الضريبية منخفضة للغاية أو لا يتم تحديث تقييم الأملاك إلا بشكل متباعد للغاية على نحو يكاد يفقدها أي أثر على الإيرادات. وعلى الرغم من أن ضرائب الأملاك بدأت تزداد شيوعاً في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، فإن بعض البلدان، ومن ضمنها بوتسوانا وإسواتيني (سوازيلند سابقاً) وليسوتو وملاوي وزمبابوي، ما زالت تعتمد على مدفوعات المرة الواحدة. وراحت بعض البلدان تتخذ خطوات لتوسيع الوعاء الضريبي، حيث تبنت فييتنام ضريبة على الأراضي غير الزراعية في 2010، وتدرس الصين فرض ضريبة عقارية.

بإمكان التكنولوجيا تحسين تحصيل الضرائب العقارية برقمنة أنظمة تسجيل العقارات. ولو تزامن هذا مع إنفاذ صارم، فإن اعتماد التكنولوجيات الجديدة يؤدي إلى زيادة كبيرة في الإيرادات. ففي 2010، كان معدل تحصيل الضرائب على العقارات الحضرية بمدينة لاهور الباكستانية واحداً من أدنى المعدلات في العالم، وذلك عند 0.03% من إجمالي الناتج المحلي للدولة. وأما متوسط المدن الكبيرة في البلدان النامية فيصل إلى 0.6%. وأدت رقمنة سجلات العقارات في لاهور في 2012-2013 إلى إضافة 1.7 مليون عقار لم يكن مسجلاً فيما سبق. ونتيجة لذلك ازدادت حصيلة الضرائب العقارية البلدية بنسبة 102%.

وأخيراً ربما يكون بإمكان بعض البلدان النامية الغنية بالموارد زيادة إيراداتها باستحداث أو تحسين الأنظمة المطبقة على الصناعات الاستخراجية. ويمكن أن تشكل ضرائب الموارد الطبيعية والعائدات الحكومية على النفط والغاز والتعدين مساهمة كبيرة في احتياجات الإيرادات لدى الكثير من البلدان النامية. فقد قُدّر أثر زيادة الإنتاج على الإيرادات الحكومية بنحو 1% من إجمالي الناتج المحلي في 2011 بالنسبة لمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء (بافتراض حصة حكومية بنسبة 50% في الريع). بل تعد إمكانية تحقيق الإيرادات أكبر في بلدان أخرى: 27% من إجمالي الناتج المحلي في موزامبيق من استخراج الغاز و 147% في ليبيريا من استخراج خام الحديد والبترول.[21]

يتطلب الإعداد لطبيعة العمل المتغيرة والتكيف معها عقداً اجتماعياً قوياً. وعلى الرغم من احتمال تباين مكونات مثل هذه العقود، فمن المهم أن تضمن الاستثمارات الملائمة في التعليم والحماية الاجتماعية. لكن استدامة الإجراءات الجديدة في هذه القطاعات تستدعي موارد مالية كبيرة. وتتوفر طائفة من خيارات التمويل لواضعي السياسات، والتي سيتطلب استغلالها تقييمات فنية دقيقة مقرونة بقيادة سياسية على كلا المستويين الوطني والعالمي.

ملاحظات

1. فيشر وتوب (2017).
2. ديساي وخاراس (2017).
3. البنك الدولي (2018ب).
4. سافيدرا وتوماسي (2007).
5. دارويش (2018).
6. سين (1999).
7. كانغ، وراجا، ويزبك (2015).
8. تروتسنبرج (2015).
9. يتفاوت مستوى خط الفقر الدولي المستخدم في عمليات المحاكاة حسب فئة دخل البلد.
10. ستتضمن التكلفة القصوى حزمة تخرّج نمطية متعددة البرامج، والتي تُحسب تكلفتها (1079 دولاراً) كمتوسط تكلفة الإجراءات التدخلية في ستة بلدان نامية (بانيرجي وآخرون. 2015). تستند الحزمة الأقل تكلفة إلى برامج التدريب المهني، التي يستند متوسط تكلفتها (831 دولاراً) إلى تجارب ثمانية بلدان نامية تطبق هذه البرامج (مكينزي 2017).
11. نظراً للافتقار إلى البيانات المتعلقة بفقر الشباب، يشير الرقم إلى معدل البطالة العالمي التقديري بين الشباب في 2016 والبالغ 12.8%، أو 135 مليون شاب في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل (أوهيجنز 2016).
12. صندوق النقد الدولي (2018).
13. البنك الدولي (2017أ).
14. البنك الدولي (2017ب).
15. هاريس وآخرون. (2018).
16. باري، وفيونغ، وهاين (2014).
17. باري، وفيونغ، وهاين (2014)..
18. ديانكوف (2017).
19. نورغارد (2013).
20. نورغارد (2013).
21. صندوق النقد الدولي (2012).

المراجع

Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Parienté, Jeremy Shapiro, et al. 2015. "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." *Science*, May 15. http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/Science-2015-TUP.pdf.

Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck. 2015. *Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster?* Africa Development Forum. Washington, DC: World Bank; Paris: Agence Française de Développement.

Daruich, Diego. 2018. "The Macroeconomic Consequences of Early Childhood Development Policies." HCEO Working Paper 2018-010, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, Economics Research Center, University of Chicago, February.

Desai, Raj M., and Homi Kharas. 2017. "Is a Growing Middle-Class Good for the Poor? Social Policy in a Time of Globalization." Global Economy and Development Working Paper 105, Brookings Institution, Washington, DC, July.

Djankov, Simeon. 2017. "United States Is Outlier in Tax Trends in Advanced and Large Emerging Economies." PIIE Policy Brief 17-29, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, November.

Fisher, Max, and Amanda Taub. 2017. "The Social Contract Is Broken: Inequality Becomes Deadly in Mexico." *New York Times,* September 30. https://www.nytimes.com/2017/09/30/world/americas/mexico-inequality-violence-security.html?_r=0.

Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus, and Gabriela Inchauste. 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries." IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.

IMF (International Monetary Fund). 2012. "Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation." IMF Policy Paper, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington, DC, August 16.

———. 2015. "How Large Are Global Energy Subsidies?" IMF Working Paper, IMF, Washington, DC. http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm.

———. 2018. "Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Domestic Revenue Mobilization and Private Investment." World Economic and Financial Surveys 18, IMF, Washington, DC, April.

McKenzie, David J. 2017. "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence." Policy Research Working Paper 8011, World Bank, Washington, DC.

Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.

O'Higgins, Niall. 2016. *Rising to the Youth Employment Challenge: The Evidence on Key Policy Issues*. Geneva: International Labour Office.

Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. "How Much Carbon Pricing Is in Countries' Own Interests? The Critical Role of Co-benefits." IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.

Saavedra, Jaime, and Mariano Tommasi. 2007. "Informality, the State and the Social Contract in Latin America: A Preliminary Exploration." *International Labour Review* 146 (3–4): 279–309.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom.* Oxford, U.K.: Oxford University Press.

Trotsenburg, Axel Van. 2015. "How Can Rapidly Aging East Asia Sustain Its Economic Dynamism?" Blog, East Asia and Pacific on the Rise, World Bank, Washington, DC. http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/how-can-rapidly-aging-east-asia-sustain-its-economic-dynamism.

World Bank. 2017a. "Ecuador Development Discussion Notes." World Bank, Washington, DC.

———. 2017b. *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency, and Equity*. Washington, DC: World Bank.

———. 2018a. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.

———. 2018b. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank.

Zheng, Yucheng, and Shwetlena Sabarwal. 2018. "How Much Would Expanding Early Childhood Investments Cost?" Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.

المراجعة البيئية

بيان المنافع البيئية

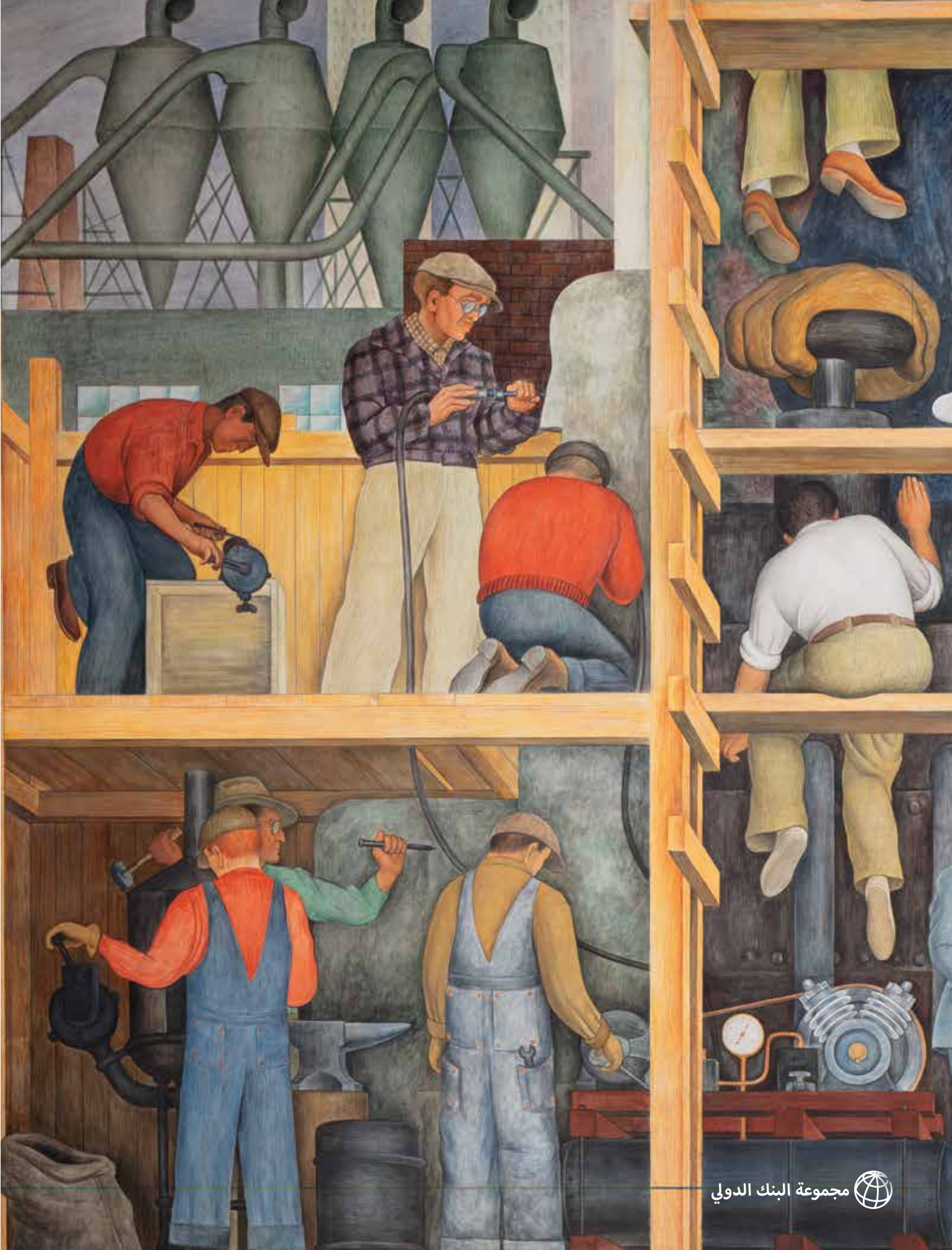
تلتزم مجموعة البنك الدولي بالحد من آثارها على البيئة. ودعما لهذا الالتزام، نستغل خيارات النشر الإلكتروني وتكنولوجيا الطبع عند الطلب، والموجودة في مراكز إقليمية حول العالم. وتتيح هاتان المبادرتان معا الحد من تكرار الطبع وخفض مسافات الشحن ما يؤدي إلى خفض الأوراق والاستهلاك واستخدام الكيماويات وانبعاثات غازات الدفيئة والنفايات.

إننا نتبع المعايير الموصى بها لاستخدام الورق التي وضعتها مبادرة الصحافة الخضراء. وأغلبية كتبنا مطبوعة على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات وجميعها تقريبا يحتوي على محتوى معاد تدويره بنسبة 50-100%.

والألياف المستخدمة في مطبوعاتنا إما أنها غير مبيضة أو مبيضة باستخدام عمليات خالية تماما من الكلور أو من الكلور المعالج أو من الكلور الأولي المعزز.

لمزيد من المعلومات عن الفلسفة البيئية للبنك الدولي يرجى زيارة هذا الموقع
http://www.worldbank.org/corporateresponsibility.

green press INITIATIVE



مجموعة البنك الدولي