

# عرض عام

## هدفان يكمل بعضهما بعضاً ولا يُقَصيان أحداً

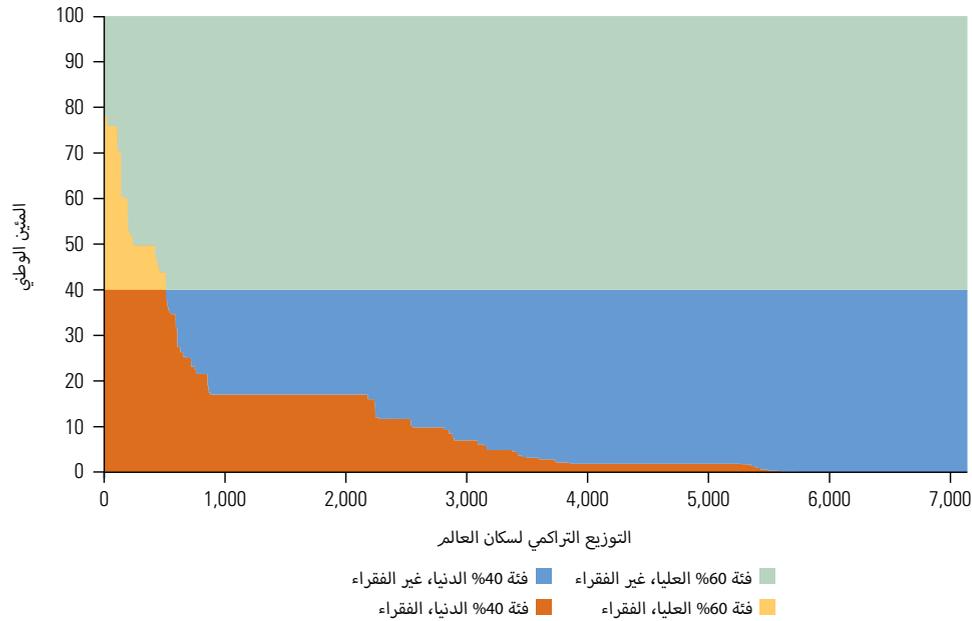
ولهذا التكامل ثلاثة أبعاد مهمة. أولاً، البنك الدولي باختباره هذين الهدفين يُركِّز تركيزاً كاملاً على تحسين رفاهة أقل الشرائح دخلاً في أنحاء العالم، ليضمن فعلياً أن يكون كل فرد جزءاً من عملية نمو ديناميكي يشمل الجميع بثماره، مهما كانت الظروف أو السياق القطري أو الفترة الزمنية. ثانياً، رصد التقدُّم نحو بلوغ الهدفين كلٌّ على حدة ضروري للفهم الدقيق لما تحقَّق من تقدُّم في تحسين الظروف المعيشية لمن هم أشد الناس احتياجاً. ثالثاً، الإجراءات التدرُّجية على صعيد السياسات للحد من الفقر المدقع قد تكون فعَّالة في تعزيز الرخاء المشترك وقد لا تكون، إذا كانت الفئتان- الفقراء وأدنى 40%- تتألفان من عناصر مختلفة من السكان.

ولفهم أوضح للتقدُّم المُحرَّز نحو تحقيق هذين الهدفين، أطلق البنك الدولي سلسلة تقاريره السنوية الفقر والرخاء المشترك، التي يفتتحها بهذا التقرير. وستُري هذه السلسلة معارف جمهور عالمي يضم العاملين في مجال التنمية، وواضعي السياسات، والباحثين، والنشطاء، والمواطنين بوجه عام، بتزويدهم بأحدث التقديرات وأدقها عن اتجاهات الفقر والرخاء المشترك في العالم. وفي كل عام، ستقوم السلسلة بتحديث المعلومات عن أعداد الفقراء في العالم، ونسبتهم على مستوى العالم، والمناطق التي لاقت نجاحاً أكبر أو التي تخلَّفت في تحقيق تقدُّم نحو بلوغ الهدفين، والتحسينات في رصد أوضاع الفقر وقياسها، وفضلاً عن ذلك، ستُبرز السلسلة محور تركيز رئيسياً خاصاً. وهذا العام، سيكون محور التركيز هو التفاوت وعدم المساواة.

في 20 أبريل/نيسان 2013، اعتمد مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي هدفين طموحين، وهما إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك في جميع البلدان النامية على نحو مستدام. ويقتضي هذا خفض نسبة عدد الفقراء من 10.7% على مستوى العالم في عام 2013 إلى 3.0% بحلول عام 2030، وتعزيز نمو الدخل أو الإنفاق الاستهلاكي لأفقر 40% من السكان (فئة الأربعين في المائة الدنيا) في كل بلد. وهذان الهدفان جزء من أجندة دولية أوسع نطاقاً للتنمية، ويرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالهدفين الأول والعاشر على الترتيب من أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدها الأمم المتحدة وأقرها المجتمع الدولي.

ولكل هدف منهما قيمة جوهرية كاملة فيه، لكن الهدفين يُكمِّلان بعضهما بعضاً بدرجة كبيرة. لننظر على سبيل المثال إلى بلد منخفض الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء ترتفع فيه نسبة عدد الفقراء، وبلد في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل في شرق أوروبا أو أمريكا اللاتينية تنخفض فيه مستويات الفقر المدقع، لكن تشتد فيه بواعث القلق بسبب التفاوت وعدم المساواة. فلإنهاء الفقر المدقع أهمية كبيرة في البلد الأول، أمَّا تعزيز الرخاء المشترك (وهو التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية) فإنه أكثر أهمية للبلد الثاني. وينبع التكامل بين الهدفين أيضاً من تركيبة أفقر وأدنى 40% من السكان. وعلى مستوى العالم، كان تسعة من كل عشرة فقراء فقراً مدقعاً من بين شريحة الأربعين في المائة الدنيا على المستوى الوطني في عام 2013، لكن الربع فحسب من شريحة الأربعين في المائة كانوا من الفقراء فقراً مدقعاً (وتشير الحالتان إلى الجزء البرتقالي من الشكل 0.1).

## الشكل 0.1 توزيع الفقراء فقرا مدقعا، وغير الفقراء، وأدنى 40%، وأعلى 60%، 2013



وتُبرز هذه الاعتبارات الجوهرية أهمية توجيه الاهتمام إلى مشكلة التفاوت وعدم المساواة.

وهناك أيضا أسباب أخرى. فالحفاظ على التقدّم السريع في الحد من الفقر وفي تعزيز الرخاء المشترك الذي تحقّق على مدى الخمسة والعشرين عاما الماضية أصبح مهددا بالضياع بسبب الصعوبات التي تواجهها الاقتصادات للتعافي من آثار الأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام 2008 وما تبعها من تباطؤ للنمو العالمي. وهدف اجتثاث الفقر المدقع بحلول عام 2030-الذي قد تزداد صعوبته كلما اقتربنا منه- قد لا يتحقّق بدون تسريع وتيرة النمو الاقتصادي أو التقليل من التفاوتات داخل البلد الواحد، لاسيما فيما بين البلدان التي بها تركزات كبيرة من الفقراء. وبوجه عام، يُمكن الحد من الفقر بزيادة متوسط النمو، أو تضييق الفروق والتفاوتات، أو الاثنين معا.<sup>2</sup> ولذلك، يتطلّب الحد من الفقر أثناء تباطؤ النمو توزيعا أكثر إنصافا للدخل. ولبلوغ الهدفين يأتي بعد ذلك بذل جهود لتعزيز النمو الذي يجب أن تُكمّله سياسات وإجراءات تدخّلية لتقوية الإنصاف.

## لمسألة التفاوت وعدم المساواة أهمية لتحقيق الهدفين، وأيضا لأسباب أخرى

وعلى الرغم من أنه تحقّق تقدّم ملموس لتعزيز الرخاء والحد من الفقر على مدى عقود، فإن العالم مازال يعاني من تفاوتات كبيرة. فعلى سبيل المثال، فإن احتمال التحاق الأطفال الأشد فقرا بالتعليم الابتدائي يقل بأربعة أضعاف من أطفال الأسر الأكثر ثراء في البلدان النامية. ومن بين ما يُقدَّر بنحو 780 مليون بالغ أمّي في أنحاء العالم، فإن قرابة الثلثين من النساء. ويواجه الفقراء مخاطر أكبر للتعرّض لسوء التغذية والوفاة في مرحلة الطفولة وانخفاض احتمالات الحصول على التدخلات الصحية الرئيسية.<sup>1</sup>

وترتبط أوجه التفاوت وعدم المساواة هذه بارتفاع التكلفة المالية، وتؤثّر على النمو الاقتصادي، وتخلق أعباء وحواجز اجتماعية وسياسية. ولكن توفير تكافؤ الفرص قضية مهمة أيضا تتصل بالإنصاف والعدالة وترتدّد أصدائها في المجتمعات بحسب طبيعة كل منها.

وقد يكون وجود درجة ما من التفاوت مستحبا للحفاظ على هيكل مناسب للحواجز في الاقتصاد، أو لأن التفاوت يُعبّر أيضا عن اختلاف مستويات المواهب والجهود فيما بين الأفراد. غير أن التفاوتات الكبيرة المُلاحظة في العالم اليوم تُثبّح مجالا متسعا للتصدي للتفاوت وعدم المساواة. وتحقيق ذلك دون الإضرار بالنمو أمر ممكن، بل قد يكون مفيدا في الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك إذا تم تنفيذها بذكاء. إن المفاضلة بين الكفاءة والإنصاف ليست أمرا حتميا. وتشير شواهد واسعة النطاق إلى أن الإجراءات التدخلية لتعزيز الإنصاف قد تساعد أيضا على تعزيز النمو الاقتصادي والرخاء على الأمد الطويل. ويقدر ما تساعد هذه الإجراءات التدخلية على وقف انتقال التفاوتات في الفرص بين الأجيال، فإنها تعالج الأسباب الجذرية لعدم التكافؤ، وتُبرسي في الوقت نفسه أسس تعزيز الرخاء المشترك والتكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية وتشجيع النمو على الأمد الطويل. فضلا عن ذلك، قد يكون الحد من التفاوتات في الفرص فيما بين الأفراد والاقتصادات والمناطق عاملا مساعدا أيضا على تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والتلاحم الاجتماعي. وفي المجتمعات الأكثر تماسكا وتلاحما، تقل احتمالات المخاطر الناجمة عن التطرف والاضطرابات السياسية وهشاشة المؤسسات.

## السؤال الرئيسي الذي يتناوله التقرير هو: ما الذي يمكن عمله لمواجهة التفاوت وعدم المساواة؟

يتناول هذا التقرير مشكلة التفاوت وعدم المساواة بتوثيق اتجاهاتها، ورصد خبرات البلدان التي نجحت في الحد منها وتعزيز الرخاء المشترك، واستخلاص الدروس المهمة، وتجميع الشواهد على السياسات العامة التي تؤدي إلى تقليل التفاوتات عن طريق الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.

وللتفاوت وعدم التكافؤ العديد من الأبعاد، والسؤال المهم هو: «التفاوت في ماذا؟» يركّز التقرير على التفاوتات في الدخل أو الإنفاق الاستهلاكي، لكنه يُحلّل أيضا مظاهر الحرمان بين الفقراء فقرا مدقعا ورفاهة شريحة الأربعين في المائة الدنيا. لكنه لا يتناول كل أشكال التفاوت وعدم المساواة، ومن ذلك على سبيل المثال التفاوت في ملكية الأصول. ولا يعني هذا أن مثل هذه الأشكال لعدم التكافؤ لا تستحق الاهتمام.

وأظهر تقرير لمنظمة أوكسفام أنه في عام 2015 كانت ثروة 62 فردا تعادل ثروة النصف الأدنى من سكان العالم، وداخل القارة الأفريقية كان هذا الإحصاء أشد غلوا وحدة.<sup>3</sup> غير أن التقرير يتناول عدم التكافؤ في مستوى الدخل، وفي النواتج مثل الرعاية الصحية والتعليم، وعدم التكافؤ في الفرص. وبين التفاوت في الدخل وعدم التكافؤ في الفرص ارتباط وثيق. ويهدف التقرير إلى تبيد المفاهيم الخاطئة عن التفاوت في الدخل. ويعد استعراض السياسات التي نجحت في معالجة هذه المشكلة المتجذرة ضروريا للنجاح في مكافحة التفاوت وعدم المساواة.

ويقدم التقرير أربع مساهمات رئيسية. أولا، يعرض التقرير أحدث الإحصاءات عن الفقر وتعزيز الرخاء المشترك والتفاوت وعدم المساواة. ثانيا، يُشدّد التقرير على أهمية الحد من التفاوت وعدم المساواة في إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك بحلول عام 2030 في سياق ضعف النمو. ثالثا، يُبرز التقرير تنوع جهود الحد من التفاوت وعدم المساواة داخل البلد الواحد، ويتضمن تجميعا لتجارب عدة بلدان وسياسات في معالجة الأسباب الجذرية للتفاوت وعدم المساواة دون الإضرار بالنمو الاقتصادي. وفي غضون ذلك، يُبدّد التقرير بعض المفاهيم الخاطئة، ويثري معارفنا بشأن الوسائل الناجعة للحد من أوجه التفاوت. وأخيرا، يدعو التقرير أيضا إلى ضرورة توسيع وتحسين عملية جمع البيانات من حيث مدى توفرها وقابليتها للمقارنة ونوعيتها والشواهد القوية على آثار التفاوت وعدم المساواة. وهذا أمر ضروري لمراقبة أوضاع الفقر والرخاء المشترك بصورة جيدة، وقرارات السياسات التي يجب أن يدعمها هذا الرصد.

## الفقر المدقع أخذ في الانكماش على مستوى العالم، لكنه مازال واسع الانتشار في أفريقيا

في عام 2013، وهو العام الذي تتوفر عنه أحدث بيانات شاملة عن أوضاع الفقر في العالم، تشير التقديرات إلى أن 767 مليون شخص كانوا يعيشون دون خط الفقر الدولي البالغ 1.90 دولار للفرد يوميا (الجدول 0.1). وبهذا المعيار، كان قرابة 11 شخصا من كل مائة شخص في العالم، أو 10.7% من سكان العالم فقراء، وهو ما يقل نحو 1.7 نقطة مئوية عن نسبة الفقراء في العالم في عام 2012. ومع أن هذا كان تراجع ملحوظا، فإن مُعدّل الفقر لا يزال مرتفعا بدرجة غير مقبولة بالنظر إلى

## الجدول 0.1 تقديرات الفقراء على مستوى المناطق والعالم، 2013

المنطقة	نسبة الفقراء (%)	فجوة الفقر (%)	القيمة التربيعية لفجوة الفقر (%)	الفقراء (بالمليون)
شرق آسيا والمحيط الهادئ	3.5	0.7	0.2	71.0
شرق أوروبا وآسيا الوسطى	2.3	0.6	0.3	10.8
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	5.4	2.6	1.8	33.6
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	—	—	—	—
جنوب آسيا	15.1	2.8	0.8	256.2
أفريقيا جنوب الصحراء	41.0	15.9	8.4	388.7
المجموع، ست مناطق	12.6	3.8	1.8	766.6
العالم	10.7	3.2	1.5	766.6

المصدر: أحدث تقديرات تستند إلى بيانات 2013 باستخدام شبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>.

ملاحظة: يُقاس الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم على أساس تعادل القوى الشرائية في عام 2011. ويشمل إجمالي المناطق الست كل المناطق النامية. ويشمل العالم كل المناطق النامية، مضافاً إليها البلدان الصناعية. وتعريفات المناطق الجغرافية هي تعريفات شبكة إحصاء الفقر PovcalNet. —=غير متاح.

أ. التقديرات عن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تم معيها بسبب مشكلات تتصل بتغطية البيانات ونوعيتها، والتغطية السكانية للمسوح الأسرية المتاحة منخفضة للغاية، ونسبة إجمالي سكان المنطقة الذين يُمثلهم المسوح المتاحة أقل من 40%. وهناك أيضاً مشكلات تتعلق بتطبيق معادل القوى الشرائية بالدولار لعام 2011 على المنطقة. وتدور هذه المشكلات حول نوعية البيانات في عدة بلدان شهدت موجات شديدة من عدم الاستقرار السياسي، وانكسارات في سلسلة مؤشرات أسعار المستهلكين، وقياس مشكلات المقارنة في مسوح أسرية معينة. وتشير هذه التوضيحات إلى أن المزيد من التحليلات المنهجية وتوافر بيانات مسوح أسرية جديدة ضروري قبل أن يتسنى إعداد تقديرات يُعَوَّل عليها ودقيقة بدرجة كافية.

من النمو السكاني الأسرع في المناطق الأفقر، فإن الاتجاه القوي للحد من الفقر بلغ ذروته بانتشار 114 مليون شخص من برائن الفقر المدقع في عام 2013 وحده (حسب التقديرات الصافية).

### جغرافيا الفقر المدقع في العالم تتغير مع انحسار الفقر

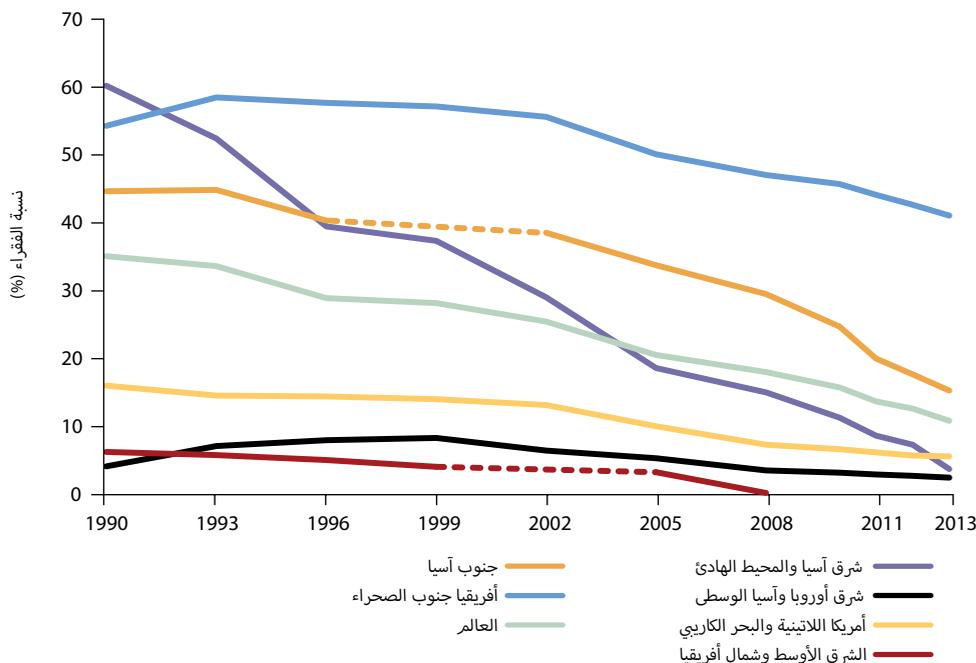
مع انحسار الفقر المدقع على مستوى العالم، بدأ مشهد أوضاع الفقر في التغير في مختلف المناطق. ويشكل ذلك نتيجة مباشرة لتباين التقدم المحرز، الذي كان في معظمه على حساب أفريقيا جنوب الصحراء صاحبة أكبر نسبة من الفقراء في العالم (41.0%) ومأوى أكبر عدد من الفقراء (389 مليوناً)، وهو ما يزيد على كل المناطق الأخرى مجتمعة. وهذا تحوُّل ملحوظ بالمقارنة بعام 1990، حينما كان نصف الفقراء يعيشون في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ التي أصبحت اليوم لا تضم سوى 9.3% من فقراء العالم. ويعيش في منطقة جنوب آسيا ثلث آخر من الفقراء، ويكتمل الإحصاء العالمي بمنطقتي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وشرق أوروبا وآسيا الوسطى بنسبة 4.4% و 1.4% على الترتيب (الشكل 0.4).<sup>4</sup>

تدني مستوى المعيشة الذي يدل عليه حد الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم.

ويمكن عزو التراجع الكبير لمعدل الفقر في معظمه إلى انخفاض عدد الفقراء فقراً مدقعاً في منطقتين هما شرق آسيا والمحيط الهادئ (التي انخفض فيها عدد الفقراء 71 مليوناً) وجنوب آسيا (التي انخفض فيها عدد الفقراء 37 مليوناً) اللتان انخفضت فيهما نسبة الفقراء فقراً مدقعاً 3.6 و 2.4 نقطة مئوية على الترتيب. ويُعزى التراجع في المنطقة الأولى في جانب كبير منه إلى انخفاض التقديرات الخاصة بالصين وإندونيسيا، أمَّا التراجع في جنوب آسيا فمرجعته النمو في الهند. ولم تتخفص أعداد الفقراء في أفريقيا جنوب الصحراء إلا بأربعة ملايين فحسب بين عامي 2012 و 2013، وهو انخفاض نسبته 1.6 نقطة مئوية يعني أن نسبة الفقراء لاتزال مرتفعة في حدود 41.0%. وانخفضت نسبة الفقراء في شرق أوروبا وآسيا الوسطى نحو ربع نقطة مئوية إلى 2.3%، أمَّا في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، فقد انخفضت النسبة 0.2 نقطة مئوية إلى 5.4% (الشكل 0.2).

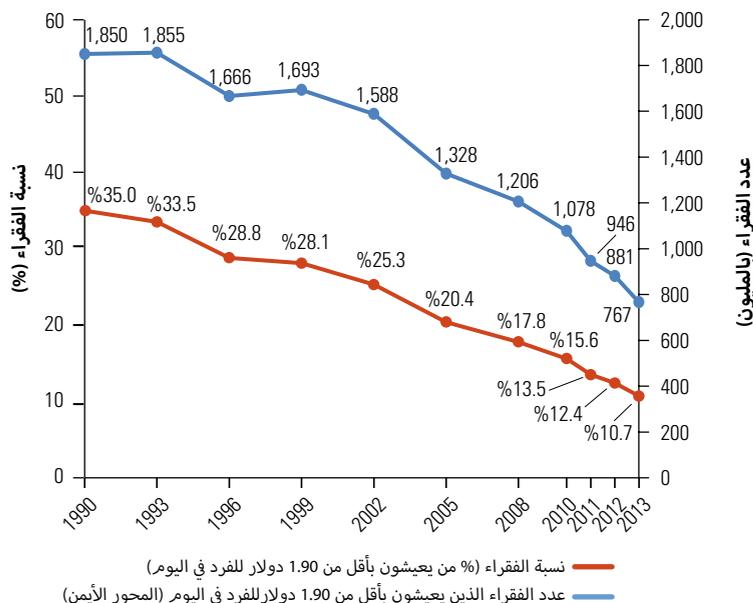
وانخفضت نسبة الفقراء فقراً مدقعاً والعدد الإجمالي لهؤلاء الفقراء باطراد على مستوى العالم منذ عام 1990 (الشكل 0.3). وفي عام 2013 انخفض عدد الفقراء نحو 1.1 مليار عما كان عليه في 1990. وهي فترة زاد فيها عدد سكان العالم قرابة 1.9 مليار نسمة. وإجمالاً، انخفضت نسبة الفقراء فقراً مدقعاً على المستوى العالمي باطراد خلال هذه الفترة. وعلى الرغم

## الشكل 0.2 الاتجاهات العالمية والإقليمية، نسبة الفقراء، 1990-2013



المصدر: تستند أحدث التقديرات إلى بيانات 2013 باستخدام شبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/> ملاحظة: يُقاس الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم على أساس تعادل القوى الشرائية في عام 2011. تظهر فجوات في الاتجاهات بسبب الافتقار إلى بيانات ذات نوعية جيدة.

## الشكل 0.3 اتجاهات نسبة الفقراء في العالم وعدد فقراء العالم، 1990-2013



المصدر: تستند أحدث التقديرات إلى بيانات 2013 باستخدام شبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/> ملاحظة: يُقاس الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم على أساس تعادل القوى الشرائية في عام 2011.

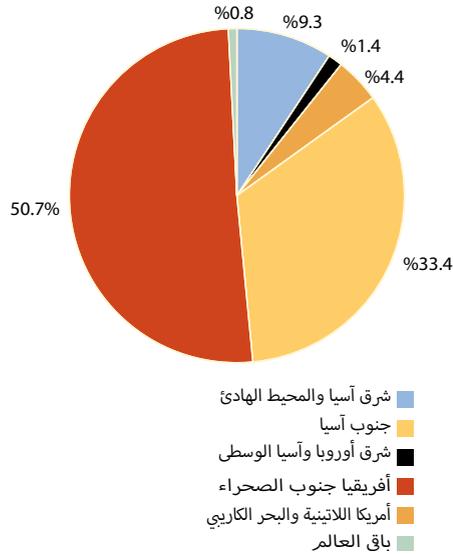
## من هم الفقراء؟

إن بحث خصائص الفقراء ضروري لتفهم أفضل للظروف والملابسات المحيطة بالفقر. وتُتيح قاعدة بيانات كبيرة للمسوح الاستقصائية للأسر في 89 بلدا ناميا فهما متبصراً لهذه المسألة بتسهيل وضع صورة ديموغرافية للفقراء عند خط الفقر البالغ 1.90 دولار.<sup>5</sup> وتكشف هذه الصورة أن فقراء العالم هم في أغلبهم شبان ريفيون لم يتلقوا قدراً كافياً من التعليم ويعمل معظمهم في قطاع الزراعة، ويعيشون في أسر أكبر حجماً لديها عدد أكبر من الأطفال. وفي الواقع، يعيش 80% من فقراء العالم في مناطق ريفية، ويعمل 64% في قطاع الزراعة، و44% منهم أعمارهم 14 عاماً أو أقل، ولم يحصل 39% منهم على تعليم رسمي على الإطلاق. وتؤكد البيانات أيضاً التباينات بين المناطق في توزيع الفقراء على أساس هذه الخصائص (الشكل 0.5).

وعند النظر إلى معدل انتشار الفقر بين مختلف الفئات السكانية، يتبين أن نسبة الفقراء بين سكان الريف تزيد أكثر من ثلاثة أمثال عن نسبتها بين سكان الحضر: 18.2% مقابل 5.5% على الترتيب. واحتمال أن يكون العاملون في

## الشكل 0.4 أين يعيش فقراء العالم؟ فقراء العالم حسب المناطق، 2013

الحصة من فقراء العالم حسب المناطق (%)



المصدر: تستند أحدث التقديرات إلى بيانات 2013 باستخدام شبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>

قطاع الزراعة من الفقراء يزيد أكثر من أربعة أمثال عن العاملين في القطاعات الأخرى للاقتصاد. ويرتبط مستوى التحصيل الدراسي بالفقر ارتباطاً عكسياً. وتعيش نسبة صغيرة من خريجي المدارس الابتدائية في فقر؛ أقل من 8.0% من الذين أتموا الدراسة الابتدائية يعيشون دون خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم، ولكن لا يعيش خريجو المدارس الثانوية عند هذا الحد. وبين الأفراد الذين التحقوا بالجامعة، تقل النسبة عن 1.5%.<sup>6</sup> ولوحظت فروق مماثلة إذا تم قياس معدل انتشار الفقر على أساس خط الفقر البالغ 3.10 دولار للفرد في اليوم.

وتؤكد الهياكل العمرية ارتفاع احتمال أن يكون الأطفال فقراء مقارنةً بالبالغين. ففي عام 2013، كان الأطفال دون 18 عاماً يؤلفون نصف فقراء العالم، لكن أقل من ثلث عينة من السكان (32%) (الشكل 0.6). وللأطفال الأصغر سناً (من الولادة إلى 14 عاماً) نصيب أكبر على وجه الخصوص في تعداد الفقراء، يزيد كثيراً عن نسبتهم بين سكان العالم.

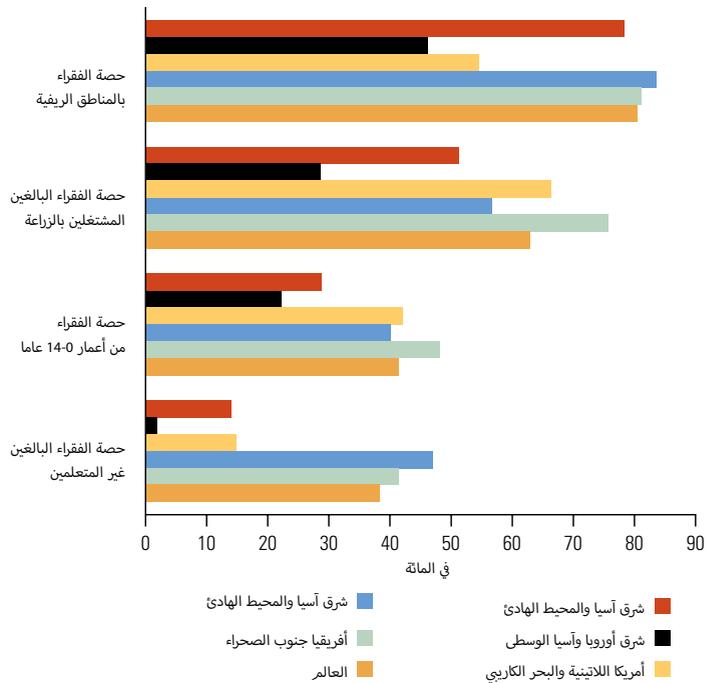
## تباين التقدّم المُحرَز في تعزيز الرخاء المشترك على مستوى العالم

يُقاس الرخاء المشترك على أنه معدل نمو متوسط الدخل أو الاستهلاك في فئة الأربعين في المائة الدنيا. وكلما زاد معدل نمو الدخل في هذه الفئة، زادت سرعة تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية وتقاسم الرخاء مع أشد قطاعات المجتمع حرماناً.

وبقدر ما ترتبط زيادة النمو الاقتصادي بزيادة الدخل فيما بين الفقراء وفئة الأربعين في المائة الدنيا، ستؤدي زيادة سرعة معدل النمو إلى تعزيز الرخاء المشترك والحد من الفقر. وبالمثل، تؤدي زيادة أسرع في الرخاء المشترك وفي تضيق فجوات التفاوت وعدم المساواة في العادة إلى التعجيل بتقليص معدلات الفقر عند أي معدل مُعيّن للنمو.

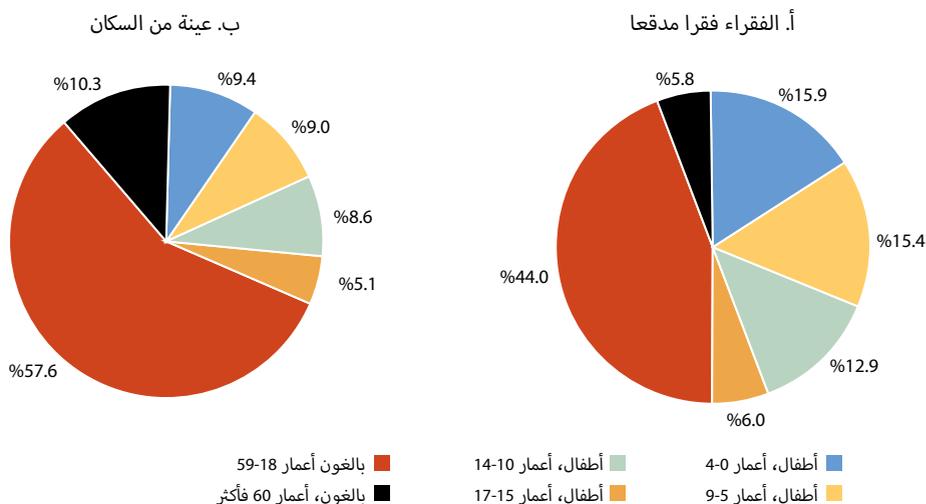
ويتناول هذا التقرير بالتحليل التقدّم المحرز في ضوء هذا المؤشر باستخدام أحدث المعلومات المتاحة عن كل بلد في الفترة حوالي 2008-2013. وللاخذ في الحسبان نسبة الرخاء التي تتحقق بين فئات غير فئة الأربعين في المائة الدنيا، يرصد التقرير أيضاً (علاوة الرخاء المشترك *shared prosperity premium*)، التي تُعرف بأنها الفرق بين نمو الدخل في فئة الأربعين في المائة الدنيا ونمو الدخل في المتوسط العام في كل بلد. فإذا كانت علاوة إيجابية، فإنها

## الشكل 0.5 أوضاع الفقراء، حسب الخصائص والمناطق، 2013



المصدر: كاستانيدا وآخرون، 2016. ملاحظة: يُقاس الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم على أساس تعادل القوى الشرائية في عام 2011

## الشكل 0.6 الفئات العمرية للفقراء، 2013



المصدر: نيوهاوس وآخرون، 2016

الدنيا، وسجلت جمهورية الكونغو الديمقراطية زيادة نسبتها 9.6%. وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، نمت دخول فئة الأربعة في المائة الدنيا بنسبة 8.0% في باراغواي، أما في هندوراس فقد انكسرت الدخول نحو 2.5% سنويا خلال الفترة نفسها.

ومن أسباب القلق صغر قيمة علاوة الرخاء المشترك. فمتوسط نمو الدخول أو الاستهلاك على أساس سنوي في فئة الأربعة في المائة الدنيا كان 2% على مستوى العالم في الفترة حوالي 2008-2013 (4.6% عند ترجيحه بعدد السكان)، أما متوسط علاوة الرخاء المشترك فكان 0.5 نقطة مئوية فحسب خلال الفترة نفسها (0.4 نقطة مئوية عند ترجيحه بعدد السكان). فهل يكفي هذا لتوقع تراجع كبير في أوجه التفاوت والفقير حتى يمكن تحقيق هدي البنك الدولي بحلول عام 2030؟

### ضرورة تسريع وتيرة الحد من أوجه التفاوت وعدم المساواة لإنهاء الفقر

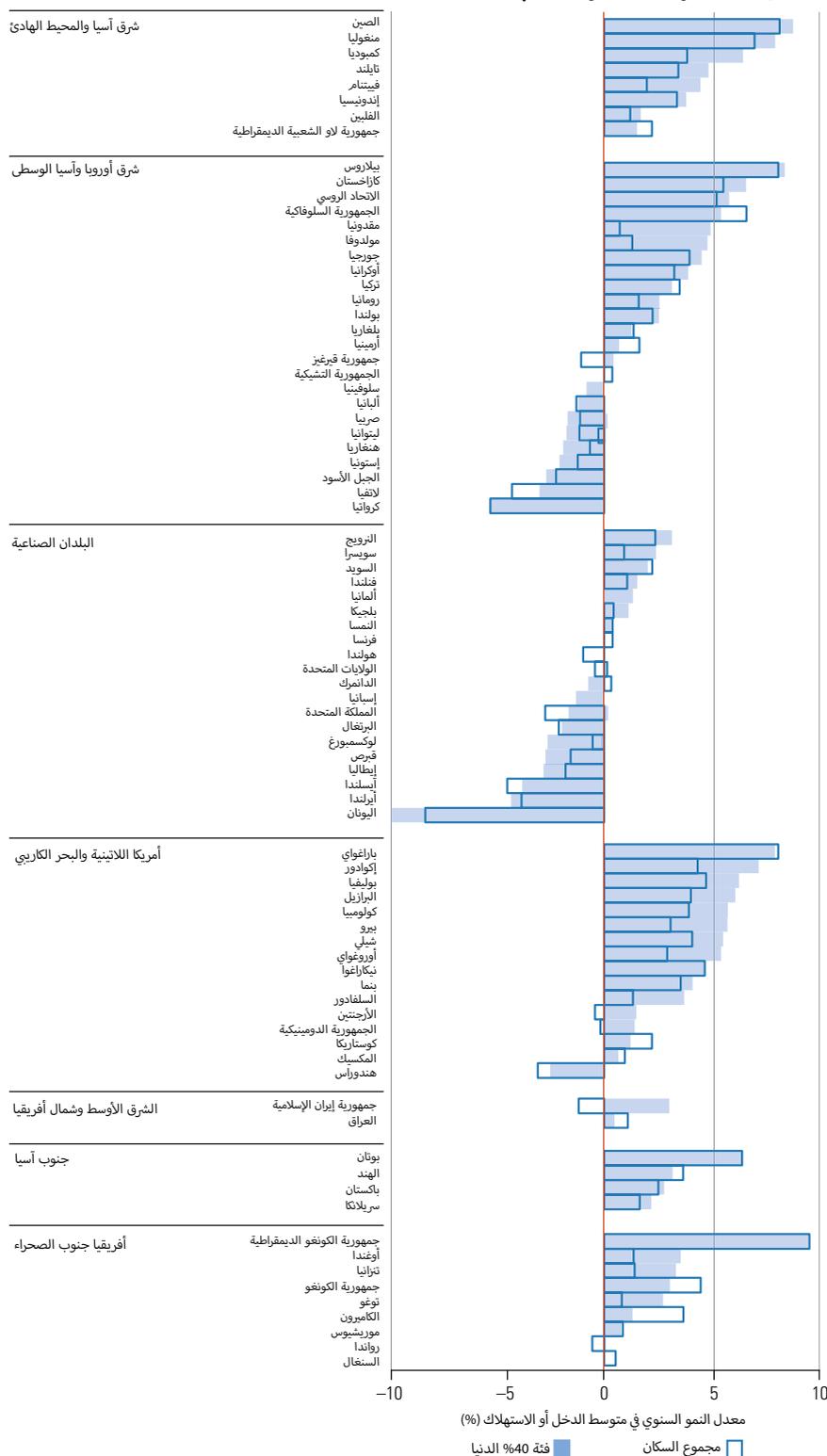
يُبين الشكل 0.8 أن هدف إنهاء الفقر بحلول عام 2030 لا يمكن بلوغه بالمستويات الحالية للنمو الاقتصادي. ويظهر الشكل مسار نسبة الفقر في العالم في مختلف الافتراضات عن التغيرات التوزيعية وبافتراض أن كل بلد سينمو بالمعدل الذي حققه في السنوات العشر الماضية. وتم تمثيل هذه التغيرات بعلاوات رضاء مشترك بديلة في كل بلد. وهكذا، فإنه في السيناريو الذي تكون فيه علاوة الرخاء المشتركة

تشير إلى أن نمو الدخول أو الاستهلاك في فئة الأربعة في المائة الدنيا يفوق النمو في المتوسط عموما، وضمنا، يفوق النمو في بقية فئات السكان. ويشير ارتفاع العلاوة أو انخفاضها إلى المدى الذي تكون فيه التغيرات التوزيعية في مصلحة فئة الأربعة في المائة الدنيا بالمقارنة بفئة الستين في المائة العليا.

واستفادت فئة الأربعة في المائة الدنيا من النمو الاقتصادي القوي في الكثير من البلدان في فترة السنوات 2008-2013. وإجمالا، شهدت فئة الأربعة في المائة الدنيا في 60 بلدا من البلدان الثلاثة والثمانين التي خضعت للرصد والمتابعة نموا إيجابيا للدخل، وهو ما يُمثل 67% من سكان العالم و89% من السكان الذين تُمثلهم المسوح الاستقصائية (الشكل 0.7). وأفاد ما مجموعه 49 بلدا عن تسجيل علاوة إيجابية للرخاء المشترك: نمو الدخل في فئة الأربعة في المائة الدنيا فاق النمو في المتوسط العام (ومن ثم أيضا النمو في فئة الستين بالمائة العليا). لكن لا مجال للتقاعس رضاء بما تحقق: ففي 23 بلدا هبطت دخول فئة الأربعة في المائة الدنيا خلال تلك الفترة.

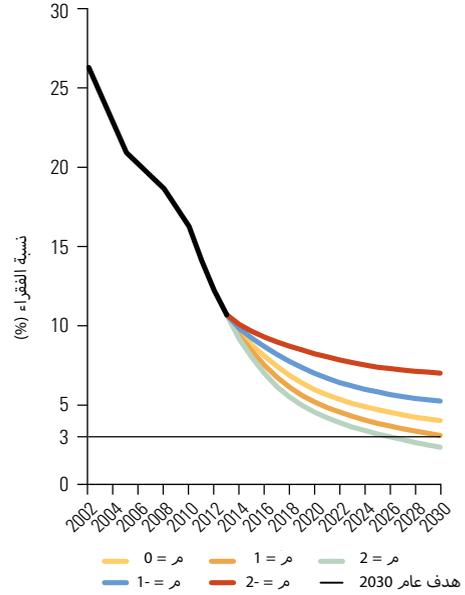
وهناك اختلافات واسعة بين المناطق فيما يتعلق بالرخاء المشترك وعلاوة الرخاء المشترك. فقد جاء أفضل البلدان أداء في شرق آسيا والمحيط الهادئ وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، أما البلدان الصناعية مرتفعة الدخل فقد كانت الأقل أداء. وشهدت اليونان- وهي بلد مرتفع الدخل- انكماشاً على أساس سنوي قدره 10% في نمو الدخول في فئة الأربعة في المائة

## الشكل 0.7 الرخاء المشترك، 83 بلدا، 2008-2013



المصدر: قاعدة البيانات العالمية للرخاء المشترك، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-database-of-shared-prosperity>  
 ملاحظة: تظهر البيانات النمو على أساس سنوي لمتوسط نصيب الأسرة من الدخل أو الاستهلاك حسب المسوح الاستقصائية.

## الشكل 0.8 تعزيز الرخاء المشترك وإنهاء الفقر، سيناريو 10 سنوات، 2030-2013



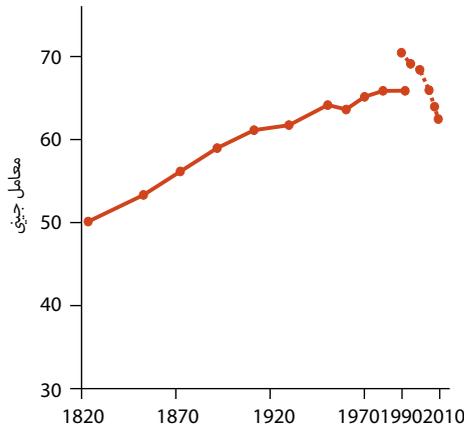
المصدر: نتائج مُحدّثة تستند إلى لاکرونغري وپريش، 2014. ملاحظة: م = علاوة الرخاء المشترك المفترضة، أي نمو الدخل أو الاستهلاك في فئة الأربعين بالمائة الدنيا مطروحا منه نمو الدخل أو الاستهلاك في المتوسط العام. وهكذا على سبيل المثال م = 2 تشير إلى أن النمو في الدخل في فئة الأربعين بالمائة الدنيا يفوق نمو الدخل في المتوسط العام بمقدار نقطتين مئويتين في كل بلد. ويُقاس الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم على أساس تعادل القوى الشرائية في عام 2011

عند متوسط معدلات النمو الحالية سيكون إحداث تخفيضات في أوجه التفاوت ضروريا لتحقيق هدف إنهاء الفقر بحلول 2030. وهكذا هو الحال في ظل افتراضات مُعَيَّنة عن كيف سيسير النمو الاقتصادي حتى 2030. وإذا أردنا حقا تحقيق هدف إنهاء الفقر بحلول 2030، فيجب أن يتحسن توزيع الدخل والتكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية، لاسيما في البلدان التي بها أعداد كبيرة من الفقراء، ومستويات عالية نسبيا من التفاوت، ونموها الاقتصادي ضعيف.

## على مستوى العالم، كان حدوث تراجع في أوجه التفاوت منذ التسعينيات استثناء تاريخيا لاتجاه متزايد

تُظهر البيانات أنه منذ التسعينيات حدث تراجع ملموس في أوجه التفاوت في الدخل أو الاستهلاك على مستوى العالم بصرف النظر عن بلد الإقامة. وهذا هو أول تراجع من نوعه منذ الثورة الصناعية (الشكل 0.9). وحدث هذا التراجع الذي لم يسبقه مثيل في فترة اتسمت بتكامل عالمي متزايد. ومن عام 1820 إلى التسعينيات، كانت أوجه التفاوت على مستوى العالم تزداد باطراد. بعد ذلك، هبط مؤشّر جيني إلى 62.5 في عام 2013، واللافت للنظر بوضوح أن هذا الاتجاه بدأ في 2008 حينما كان مؤشّر جيني

## الشكل 0.9 التفاوت في العالم، 2010-1820

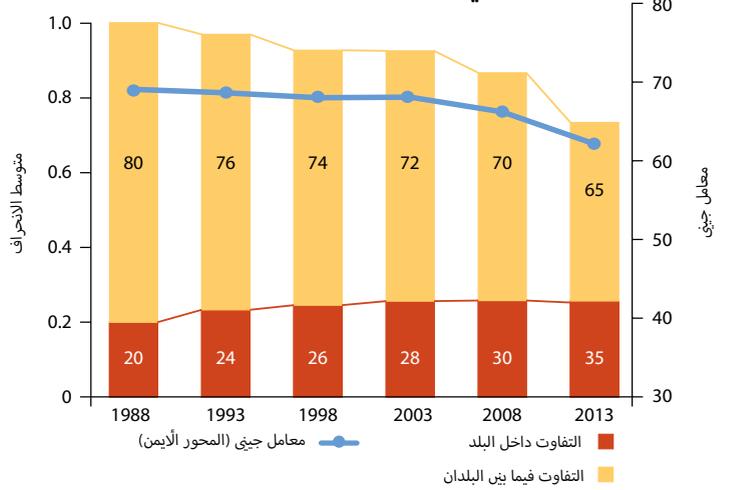


المصدر: يستند إلى الشكل 1 (ص. 27) من عولمة التفاوت Globalization of Inequality لفرانسوا بورغينون (مطبعة جامعة برنستون، 2015). استخدم بإذن منه. ملاحظة: الانقطاع في السلسلة يُمثل التغيّر في سنة الأساس لأسعار صرف معادل القوة الشرائية من 1990 إلى 2005. ويستخدم الشكل متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بالإضافة إلى إحصاءات التوزيع المأخوذة من المسوح الأسرية. ويستخدم الشكل 10 متوسط نصيب الفرد من الدخل (أو الاستهلاك) بشكل مباشر من المسوح الأسرية (بأسعار الصرف على أساس تعادل القوى الشرائية في 2011).

م = 1، فإن نمو دخول فئة الأربعين في المائة الدنيا في كل بلد سيفوق معدل النمو في المتوسط العام بمقدار نقطة مئوية واحدة. أمّا في سيناريو م = 0، فإن النمو يكون محايدا من حيث التوزيع؛ إذ إن دخول فئة الأربعين في المائة الدنيا والمتوسط العام تنمو بالتوتيرة نفسها. وبناء على هذه السيناريوهات، فإن الهدف الخاص بإنهاء الفقر لن يتحقّق إلا إذا كانت علاوة الرخاء المشترك تزيد على نقطة مئوية واحدة، وهو ضعف المتوسط البسيط للعلاوة الذي تستطيع البلدان تحقيقه اليوم (0.5 نقطة مئوية). وهكذا، فإنه يجب أن ينمو الدخل أو الاستهلاك في فئة الأربعين في المائة الدنيا بسرعة أكبر منه في المتوسط العام، وبوتيرة أسرع مما هي عليه اليوم، لاسيما في البلدان التي بها أعداد كبيرة من الفقراء.

وهذه هي النتيجة التحليلية لمجموعة من نماذج المحاكاة. وفي التطبيق العملي، لا يعني هذا أنه يجب على كل بلد في العالم تحسين توزيع الدخل فيه لتحقيق هدف إنهاء الفقر بحلول عام 2030. بيد أنه يُبيّن أنه

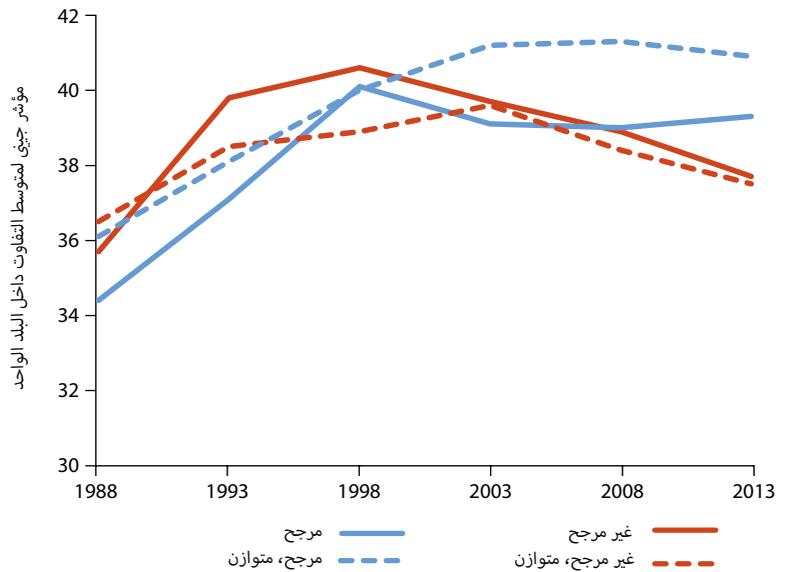
## الشكل 0.10 التفاوت في العالم، 1988-2013



المصادر: لائكونوميلانوفيتش، 2016، وميلانوفيتش، 2016، وحسابات البنك الدولي استناداً إلى شبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://research.worldbank.org/PovcalNet/>.

ملاحظة: بالنسبة لكل بلد يؤخذ متوسط نصيب الأسرة من الدخل أو الاستهلاك بشكل مباشر من المسوح الأسرية ويُعبر عنه بأسعار الصرف على أساس تعادل القوى الشرائية في 2011. ويتم تمثيل توزيع كل بلد في 10 شرائح عشرية (عشرية). ويظهر الخط (الذي يقاس على المحور الأيمن) مستوى مؤشر جيني العالمي. ويشير ارتفاع الأعمدة إلى مستوى التفاوت العالمي حسب قياس GE(0) (متوسط انحراف اللوغرتم). وتظهر الأعمدة الحمراء المستوى المناظر للتفاوت المرجح بعدد السكان داخل البلدان. وتعرض الأعمدة الصفراء مستوى التفاوت فيما بين البلدان الذي يقاس بالفروق في متوسط الدخل بين البلدان. وتشير الأرقام في الأعمدة إلى المساهمات النسبية (%) لهذين المصدرين في إجمالي التفاوت على المستوى العالمي.

## الشكل 0.11 متوسط التفاوت داخل البلد الواحد، 1988-2013



المصدر: حسابات البنك الدولي استناداً إلى بيانات في ميلانوفيتش، 2014، وشبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://research.worldbank.org/PovcalNet/> وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

ملاحظة: تُظهر الخطوط المتواصلة اتجاه متوسط مؤشر جيني للتفاوت داخل البلدان في وجود أوزان ترجيحية من عدد السكان أو عدم وجودها في العينة الكاملة (في المتوسط 109 بلدان لكل سنة أساس). أما الخطوط المنقطعة فتشير إلى العينة المتوازنة، أي التي تستخدم فحسب مجموعة من 41 بلداً أُتيحت عنها بيانات في كل سنة أساس.

66.8 (الخط الأزرق في الشكل 0.10). وكان هذا الهبوط الذي لم يسبقه مثيل في أوجه التفاوت وعدم المساواة على مستوى العالم نتيجةً لتقارب متوسطات الدخل بين البلدان الذي حفز عليه تزايد الدخل في بلدان مكتظة بالسكان مثل الصين والهند. ونتيجةً لذلك، انحسرت التفاوتات فيما بين البلدان. وعلى النقيض من هذا، لعبت التفاوتات داخل البلدان -وهي المكون الآخر للتفاوتات العالمية- دوراً أكبر في التفاوتات العالمية (يُقَسَّر ثلث التباين الكلي) (الشكل 0.10).

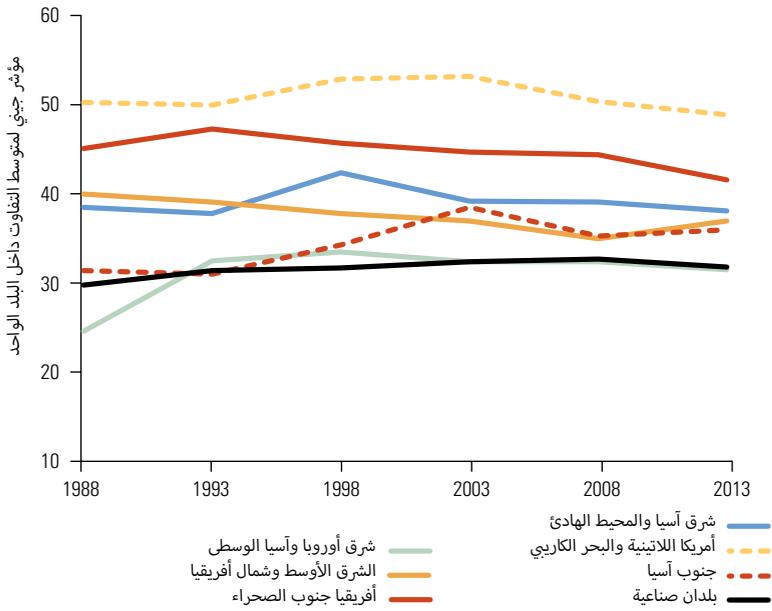
## على الرغم مما تحقَّق من تقدُّم في الآونة الأخيرة، فإن متوسط التفاوت وعدم المساواة داخل البلدان الآن أكبر مما كان عليه قبل 25 عاماً

يُقاس مؤشر جيني المرجح بعدد السكان مستوى التفاوت وعدم المساواة داخل البلدان بالنسبة للفرد العادي في مختلف البلدان التي أُتيحت بيانات عنها (الشكل 0.11). وارتفع هذا المؤشر بشدة، بمقدار ست نقاط من 34 إلى 40 بين عامي 1988 و1998. ومنذ ذلك الحين، انحسرت التفاوت بوتيرة أكثر اعتدالاً، بمقدار نقطة واحدة تقريباً ليُسجَل مؤشر جيني 39 نقطة في عام 2013. وهكذا، فإن مستوى التفاوت داخل البلدان للفرد العادي في العالم كان في عام 2013 أكبر مما كان عليه قبل 25 عاماً.

وتعد النتيجة المرجحة بعدد السكان بشأن التفاوت داخل البلدان قوية إلى حد كبير مقارنة بالمواصفات الأخرى، مثل التقديرات غير المرجحة بعدد السكان أو التقديرات التي تستند إلى عينات بلدان مختلفة. وكما يظهر في الشكل 0.11، ارتفع أيضاً مؤشر جيني غير المرجح للتفاوت داخل البلدان على مستوى العالم خلال التسعينيات، لكن بقدر أقل من المؤشر المرجح بعدد السكان. وزاد مؤشر جيني للمتوسط البسيط نحو خمس نقاط من 36 في 1988 إلى 41 نقطة بعد ذلك بعشرة أعوام، قبل أن يتراجع باطراد ليصل إلى 38 نقطة في 2013.

وتختلف مستويات واتجاهات متوسط مستوى التفاوت فيما بين المناطق، مع أن أحدث تراجع كان على نطاق واسع (الشكل 0.12). وعادة ما يكون التفاوت داخل البلد الواحد أوسع نطاقاً في البلدان النامية مقارنةً بالبلدان المتقدمة. وتبرز أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وكذلك أفريقيا جنوب الصحراء بوصفها

## الشكل 0.12 اتجاهات متوسط جيني الوطني حسب المناطق 1988-2013



المصدر: حسابات البنك الدولي استنادا إلى بيانات في ميلانوفيتش، 2014، وشبكة إحصاء الفقر PovcalNet (أداة التحليل عبر الإنترنت) البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>. ملاحظة: تُظهر الخطوط متوسط مؤشر جيني داخل البلدان حسب المناطق. وهو المتوسط البسيط في العينة الكاملة بدون أوزان ترجيحية للبلدان حسب عدد السكان. والبلدان الصناعية مجموعة فرعية من البلدان مرتفعة الدخل. انظر الفصل الثاني، الملحق بـ للاطلاع على قائمة البلدان الصناعية.

## في الكثير من البلدان، تزداد حصة الدخل في أكبر شرائح الدخل

في الكثير من البلدان التي أتاحت معلومات عن توزيع أعلى واحد في المائة من الدخل فيها، مثل الأرجنتين والهند والجمهورية الكورية وجنوب أفريقيا وتايوان، الصين والولايات المتحدة، شهدت حصة أعلى واحد في المائة من مجموع الدخل زيادة مطردة. وفي جنوب أفريقيا، زادت حصة أعلى الدخل بمقدار الضعفين تقريبا على مدى 20 عاما إلى مستويات تضاهي المستويات الملاحظة في الولايات المتحدة (الشكل 0.13).

## الحد من التفاوت لا يقتصر على القليل من البلدان والأوضاع وخيارات السياسات

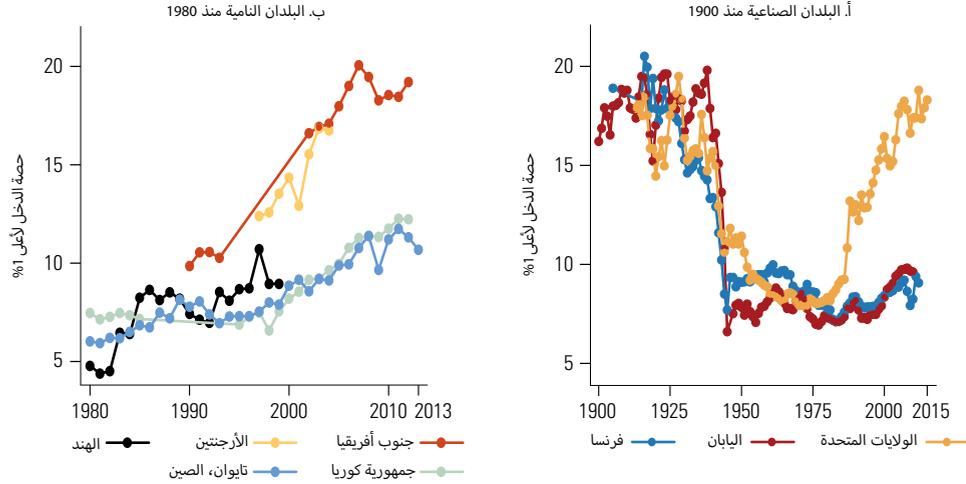
أبلى بعض البلدان بلاء حسنا في الحد من التفاوت وتعزيز الرخاء المشترك. لكن البعض الآخر لم يحقق نجاحا مماثلا. ومن بين مجموعة السياسات التي تم تنفيذها، ما هي العوامل الرئيسية التي كانت وراء تعزيز

مناطق يرتفع فيها مستوى التفاوت وعدم المساواة. والأولى هي أنجح المناطق في الحد من التفاوتات وعدم المساواة. وبالمثل، استطاعت أفريقيا جنوب الصحراء أن تقلص باطراد أوجه التفاوت منذ أوائل التسعينيات، لكن هذا التقدم يخفي تباينات واسعة داخل القارة.<sup>7</sup> وفي شرق أوروبا وآسيا الوسطى ارتفع متوسط التفاوت بشدة بعد سقوط سور برلين، لكنه أخذ في التناقص منذ ذلك الحين. وشهدت البلدان الصناعية في المتوسط زيادة مؤشّر جيني من 30 إلى 33 بين عامي 1988 و2008. وفي السنوات الخمس التي سبقت 2013، يبدو أن متوسط مستوى التفاوت داخل الأجر تناقص في كل المناطق ماعدا في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، و جنوب آسيا.

وينطوي تقديم تفسير بسيط لاتجاهات التفاوت وعدم المساواة في المناطق على صعوبات، لأن الأنماط السائدة قد تكون متميزة، والعوامل المتصلة بالاتجاهات التي تتكشف في البلدان داخل منطقة ما. وبدلا من تقديم تفسير بسيط، قد يكون من المفيد إجراء دراسة واقية للتباينات فيما بين البلدان داخل المناطق لفهم مدى الأهمية في كل بلد للعوامل المشتركة وراء التفاوت-الفجوات في تراكم رأس المال البشري، وتفاوت إمكانية الحصول على وظائف وفرص تدر دخلا، والإجراءات الحكومية لمعالجة التفاوتات بين الأسواق.

وفي الواقع، أنه بين عامي 2008 و2013، كان عدد البلدان التي شهدت تناقص أوجه التفاوت ضعفي عدد البلدان التي سجلت اتساع أوجه التفاوت. ويظهر هذا أن التفاوتات داخل البلد الواحد قد تتسع أو تضيق. وعلى الرغم مما تحقق من تقدم، فإن تفاوتات صارخة لاتزال قائمة. على سبيل المثال، هايتي وجنوب أفريقيا هما أكثر بلدان العالم (التي أتاحت بيانات عنها) من حيث أوجه التفاوت، إذ تجاوز مؤشّر جيني 60 نقطة في عام 2013. وهما يُؤلّفان مع بلد آخر في أفريقيا جنوب الصحراء (رواندا) وسبعة بلدان في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (البرازيل وشيلي وكولومبيا وكوستاريكا وهندوراس والمكسيك وبنما) أكبر عشرة بلدان في العالم من حيث التفاوت، إذ يتجاوز فيها مؤشّر جيني مستوى 50 نقطة أو يقترب منه.

## الشكل 0.13 حصة أغني 1% من الدخل القومي، بلدان مختارة



المصدر: حسابات تستند إلى بيانات من قاعدة بيانات الثروة والدخل في العالم، كلية باريس للاقتصاد. <http://www.parisschoolofeconomics.eu/en/research/the-world-wealth-income-database/>  
ملاحظة: تستبعد حصة الدخل الأرباح الرأسمالية. وتؤخذ هذه القياسات في العادة من بيانات سجلات الضرائب. بالنسبة لجنوب أفريقيا تشير حصة الدخل إلى البالغين.

بسبب نوع الجنس، أو محل الإقامة، أو قطاع العمل. وبالرغم من هذه العوامل المشتركة، تلعب الخيارات الخاصة ببلدان محددة والتطورات الاقتصادية- سواء كانت مقصودة أم لا- أيضا دورا في الحد من التفاوتات. فعلى سبيل المثال، الحد الأدنى للأجور وشبكات الأمان كانا ذوي أهمية حاسمة في تمكين البرازيل من تقليل أوجه التفاوت، وفي الوقت نفسه أتاح تنويع الاقتصاد بعيدا عن الزراعة مع الاتجاه إلى الصناعات الخفيفة والخدمات في كمبوديا فرص عمل للفقراء.

وإجمالاً، تُبرز هذه الحالات الوطنية أن النجاح في الحد من التفاوت وتعزيز الرخاء المشترك في فترة معينة لا يؤدي بالضرورة إلى نجاح مماثل على الجبهات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية الأخرى، ولا إلى تخفيضات دائمة في التفاوت بمرور الزمن. وفي الواقع، ظهر الصراع في مالي بعد فترة شهدت تراجع التفاوت، فيما يعزى في جانب كبير منه إلى عيوب وأوجه قصور طال أمدها في نظم الإدارة الرشيدة والحوكمة<sup>8</sup>، وإلى حد بعيد تُفسر الاختلافات الملحوظة في أحدث خيارات السياسات بين البرازيل وبيرو بشأن ضبط أوضاع المالية العامة وكبح جماح التضخم الفروق الصارخة في أحدث أنماط النمو فيهما: تعاف تدريجي في بيرو، وركود في البرازيل. وفي الوقت نفسه، فإن الحواجز القائمة منذ وقت طويل والتي تُقيد الإنتاجية والاستثمارات في قطاع الزراعة بكمبوديا والانتقال الذي

الرخاء المشترك وتضييق فجوة التفاوت وعدم المساواة فيما بين البلدان؟

يُركز التقرير على تجارب خمسة من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تُغطّي آسيا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وأفريقيا جنوب الصحراء، والبلدان التي شملها التحليل هي البرازيل وكمبوديا ومالي وبيرو وتنزانيا. وهذه من أفضل البلدان أداءً، وأظهرت تجاربها تحقيق علاوات رخاء مشترك جيدة، وسجلات قوية في تضييق الفوارق بين الدخل والحد من الفقر المدقع. وهي أيضا متنوعة بدرجة تكفي لتمثيل مختلف إستراتيجيات التنمية والظروف التاريخية.

ومارست البلدان الخمسة إدارة حكيمة للاقتصاد الكلي، وجابهت بخطى رشيدة الصدمات الخارجية، ونفّذت بصورة أو بأخرى إصلاحات اقتصادية واجتماعية طويلة الأمد ومتراصة. واستفادت أيضا من الظروف الخارجية المواتية من وفرة الائتمان الدولي وانخفاض تكلفته، وارتفاع أسعار السلع الأولية، وازدهار التجارة. وأتاحت عملية وضع القرارات والسياق السائد تحقيق نمو سريع مستدام وشامل للجميع. وأبرزت البلدان الخمسة أيضا أهمية أسواق العمل في ترجمة النمو الاقتصادي إلى تخفيض لأوجه التفاوت عن طريق زيادة فرص العمل والدخول، وإعادة دمج الأفراد الذين كانوا مستبعدين من الفرص الاقتصادية، وتضييق الفجوات بين العمال

لم يكتمل إلى اقتصاد يعمل بآليات السوق في تنزانيا تثير تساؤلات بشأن استدامة انخفاض أوجه التفاوت وعدم المساواة في هذين البلدين.<sup>9</sup>

وفيما يلي مُلخّص للعناصر المشتركة والأوضاع الخاصة بكل بلد.

### البرازيل، 2014-2004: ضبط السياسات من أجل معالجة التفاوتات الشديدة

في عام 1989، سجل مؤشر جيني في البرازيل 63 نقطة، ثاني أعلى مستوى له في العالم. غير أن دخول أقل السكان ثراء في البرازيل قفزت بين عامي 2004 و2014 وسط نمو اقتصادي سريع. وانخفض مؤشر جيني إلى 51 في عام 2014، في حين بلغ معدل نمو الدخل في فئة الأربيعين في المائة الدنيا في المتوسط 6.8% سنويا، متجاوزا المتوسط العام لكل البرازيليين والبالغ 4.5%.

وتكمن وراء نجاح البرازيل العديد من العوامل. فقد أرسى دستور 1988 الأسس لمعالجة التفاوتات التاريخية بضمانه الحقوق الاجتماعية الأساسية مثل مجانية التعليم العام، ومجانية الرعاية الصحية الشاملة، والمعاشات التقاعدية، والمساعدات الاجتماعية، وأتاح إطار الاقتصاد الكلي الذي أُقيم في التسعينيات إمكانية كبح جماح التضخم، وشجّع على الإدارة الحكيمة لموازين المالية العامة، وخلق بيئة مواتية للسياسات لمعالجة أوجه التفاوت وعدم المساواة. وخلال العقد الأول من القرن الحالي، ساعد انتعاش أسعار السلع الأولية على تحقيق مُعدلات تبادل تجاري إيجابية. وأدى استقرار الاقتصاد الكلي، مع هذه البيئة الخارجية المواتية إلى تحفيز النمو الاقتصادي. وساعدت ديناميات سوق العمل ومنها علاوات الأجور المتزايدة للوظائف الرسمية ذات المهارات الأقل وزيادة الحد الأدنى للأجور- وتوسّع السياسات الاجتماعية على تعزيز دخول الفقراء. وكان هذان العاملان السبب وراء نحو 80% من التراجع في مستوى التفاوت في الفترة 2003-2013: 41% من تراجع مؤشر جيني في هذه السنوات كان ناجما عن دخول العمال، و39% من مصادر غير دخول العمال مثل التحويلات النقدية الحكومية.<sup>10</sup> وتشير بعض التقديرات إلى أن برنامج التحويلات النقدية في البرازيل الذي يطلق عليه (منح الأسرة) كان وحده السبب وراء ما يتراوح بين 10% و15% من التراجع في تفاوت الدخل الذي لوحظ في العقد الأول من القرن الحالي.<sup>11</sup>

### كمبوديا، 2014-2004: فرص كسب الدخل الناجمة عن النمو

بلغ معدل النمو الاقتصادي السنوي لكمبوديا في المتوسط 7.8% بين عامي 2004 و2014، ولذلك كان اقتصاد هذا البلد من أسرع الاقتصادات نموا في العالم. واستفاد الكمبوديون الفقراء من هذه الفرص التي أوجدها هذا النمو. فحصلوا على وظائف في الصناعات والخدمات كثيفة العمالة، مما ساعد على تنوع دخولهم بعيدا عن زراعة الكفاف، وزيادة العوائد من الأنشطة الزراعية التقليدية. وبلغ نمو الاستهلاك السنوي في فئة الأربيعين في المائة الدنيا في المتوسط 6.3% بين عامي 2008 و2013، أي ضعف نمو الاستهلاك في فئة الستين في المائة العليا.

وتزايدت فرص العمل والتوظيف عقب التوسعات في قطاعات الملابس والسياحة والعقارات.<sup>12</sup> وبالمقارنة بالقطاعات الأخرى، كانت الأجور في قطاع الملابس أعلى وأكثر استقرارا في حين تقلصت الفروق بين الجنسين. وفي الوقت نفسه، يُفسّر ازدهار قطاع الزراعة في وقت شهد ارتفاع الأسعار العالمية إلى مستويات قياسية كيف زادت دخول المزارعين من زراعة الأرز أكثر من الضعفين بين عامي 2004 و2009.<sup>13</sup> وفي الواقع، كانت المناطق الريفية المحرك الرئيسي لنجاح البلاد في الحد من التفاوت والفقير. ومع ذلك، ظهرت بجلاء عقبات في عدم كفاية وتيرة خلق الوظائف، بالنظر إلى المعوقات السكانية والهيكالية للشباب في كمبوديا التي تؤثر على القطاعات الرائدة.

### مالي، 2010-2001: تقلبات قطاع الزراعة تُثبِّد اقتصادا ضعيفا

قبل تفجّر الصراع في المنطقة الشمالية للبلاد في عام 2012، قطعت مالي أشواط مهمة في تقليص أوجه التفاوت. وبين عامي 2001 و2010، بلغ نمو إجمالي الناتج المحلي في المتوسط 5.7% سنويا. وخلال هذه الفترة هبط مؤشر جيني سبع نقاط. وزادت الدخل في فئة الأربيعين في المائة الدنيا، في حين انكمش المتوسط العام.

وكان قطاع الزراعة عاملا رئيسيا من عوامل التحسُّن في مستويات المعيشة فيما بين الفقراء. ويعيش قرابة 73% من مواطني مالي و90% من الفقراء في المناطق الريفية. وبالنسبة لمن يشتغلون بالزراعة، لا يتيح الإنتاج الموجه للاستهلاك الذاتي في العادة تحقيق الاكتفاء الذاتي، ولا بد من تكملة الدخل بالأعمال

وما زالت التحديات قائمة. ويثير المحللون تساؤلات حول جودة النفقات العامة، لاسيما في مجال التعليم. وعلى الرغم من التحسّن الكبير في معدلات الالتحاق، فإن بيرو لا تزال متأخرة عن البلدان المناظرة في التقييمات الدولية لنواتج التعليم، مثل درجات اختبار الطلاب. وهذا أمر جدير بالنظر إليه بجديّة لأن الظروف الخارجية المواتية التي دعت النمو في بيرو بدأت تنحسر في الآونة الأخيرة. وسيطلب الحفاظ على تلك المكاسب الرائعة في بيئة غير مواتية إلى حد كبير إصلاحات للسياسات تعالج مسألة انخفاض الإنتاجية الناجم عن تدني نوعية رأس المال البشري وارتفاع معدلات العمل في القطاع غير الرسمي.

### تزانبا، 2004-2014: تقاسم ثمار الرخاء وسط تنوع النشاط الاقتصادي

حافظت تزانبا على معدل نمو اقتصادي قوي ومستقر بين عامي 2004 و2014، إذ بلغ في المتوسط 6.5% سنويا. وهبطت نسبة الفقراء على المستوى الوطني من 34.4% في 2007 إلى 28.2% في 2012. وانخفض مؤشر جيني من نحو 39 نقطة إلى 36 نقطة في الفترة نفسها. وبلغ معدل النمو السنوي للاستهلاك في فئة الأربعين في المائة الدنيا 3.4% أو أكثر من ثلاثة أمثال النمو في فئة الستين بالمائة العليا الذي سجّل 1.0%.

ومنذ أوائل العقد الأول من القرن الحالي، كان المحرّك الرئيسي للتوسّع الاقتصادي للبلاد هو النمو السريع للقطاعات، لاسيما الاتصالات والخدمات المالية والإنشاءات. بيد أن النمو في هذه القطاعات لم يؤدّ إلى تحسينات جوهرية في ظروف معيشة الفقراء أو السكان الأقل تعليما أو سكان الريف. وبعد عام 2007، حدثت طفرة في تجارة التجزئة والصناعات التحويلية، لاسيما التصنيع الزراعي لمنتجات مثل الأغذية والمشروبات والتبغ، وهو ما ساعد على دمج العمال الأقل مستوى من حيث المهارات العالية في الاقتصاد.<sup>17</sup> وبين السياسات التي استهدفت بوضوح جعل توزيع الدخل أكثر إنصافا كان لصندوق العمل الاجتماعي في تزانبا دور بارز. وهو يتضمّن برنامجا للتحويلات النقدية المشروطة، وأشغالا عامة، ومكوثا للمدخرات المجتمعية من المتوقع أن يساعد أشد شرائح السكان فقرا على زيادة مدخراتها واستثماراتها في مجال تربية الماشية وأن تصبح أكثر مرونة وقدرة على مجابهة الصدمات.<sup>18</sup> وعلى الرغم من هذا التقدّم، فإن هناك الكثير الذي يتعيّن القيام به لتقليص التفاوتات بين المناطق وتوسيع إمكانيات الحصول على الخدمات

العابرة المؤقتة، والتحويلات النقدية الخاصة. وعادت زيادة إنتاج الحبوب في العقد الأول من القرن الحالي بالنفع على دخل العمل للفقراء بزيادة إنتاج المزارع ودخّل العمل خارج المزارع من خلال زيادة الطلب على العاملين بأجر من جانب منتجي الحبوب لأسباب تجارية. وفي النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحالي، انكشفت الصناعات التحويلية، لكن الإنتاج الزراعي الذي لاقى دعما من ظروف مناخية مواتية ازدهر، وهو ما ساعد على تقليص التفاوتات.<sup>14</sup> ومنذ عام 2012، عطّل الصراع في الشمال التقدّم الذي تحقق في العقود السابقة. وعطلت الأزمة خدمات التعليم والرعاية الصحية في الشمال، وأصبح السكان النازحون والمُشرّدون يُشكّلون ضغوطا على تقديم الخدمات في الجنوب. وجاء تجدد الصراع بعد عقدين من الاستقرار النسبي، شهدا إجراء انتخابات متعددة الأحزاب، وهو يرتبط بتدهور طال أمده في نظم الإدارة الرشيدة والحوكمة، والوجود المتزايد للمفاضلات والاختيارات السياسية، وضعف قدرات الجيش لمجابهة المخاطر الأمنية المتنامية.<sup>15</sup>

### بيرو، 2004-2014: تحقيق تكافؤ الفرص في نواتج النمو من خلال الاستثمارات الرأسمالية

كان التحسّن في الظروف المعيشية بين الفقراء وفي فئة الأربعين في المائة الدنيا في بيرو مرموقا. فقد هبط مؤشر جيني من 51 نقطة في 2004 إلى 44 نقطة في 2014، وهوت معدلات الفقر من 12% في 2004 إلى 3% في 2014. ويُعزى هذا النمو الرائع للاقتصاد (6.6% سنويا خلال تلك الفترة) في سياق استقرار الاقتصاد الكلي، والظروف الخارجية المواتية، والإصلاحات الهيكلية المهمة. وفي أوائل العقد الأول من القرن الحالي، ساعدت السياسات الحصيفة على صعيد الاقتصاد الكلي، والأسعار المرتفعة للسلع الأولية على اجتذاب رأس المال الأجنبي المباشر إلى الاقتصاد، ولسيما في قطاع التعدين. وأصبح تراكم رأس المال المحرّك الرئيسي للنمو، إذ ساهم بأكثر من ثلثي النمو الإجمالي بعد عام 2001. وكانت سوق العمل السبيل الرئيسي لترجمة النمو الرائع للبلاد إلى تراجع لمعدلات التفاوت والفقر، وهو ما يُفسّر نحو 80% من الانخفاض في مؤشر جيني وثلاثة أرباع الانخفاض في عدد الفقراء فقرا مدقعا خلال العشرة أعوام الماضية.<sup>16</sup> وكان من العوامل الرئيسية لهذا النجاح تضيق فجوة الأجور بين العمال في القطاعات الرسمية وغير الرسمية، وارتفاع معدلات المشاركة في الأيدي العاملة، وانخفاض معدلات البطالة.

العامه في ظل الازدياد السريع للتوسع العمراني. وفي الواقع، إن الاقتصاد اليوم مازال يتسم بالافتقار إلى المنافسة في القطاع الخاص، وغياب النمو، وبيئة اقتصادية تخضع لقواعد تنظيمية صارمة.

## ثمة بعض العوامل المشتركة وراء النجاح في تقليص التفاوت وعدم المساواة

لا تكفي تجارب خمسة بلدان في تقديم وصفات دقيقة للسياسات الصحيحة التي تصلح في كل مكان وفي كل الظروف. لكنها تظهر أن تضييق أوجه التفاوت وعدم المساواة وتقاسم ثمار الرخاء أمر ممكن تحقيقه في الكثير من البيئات، ومنها البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، والاقتصادات الريفية، والاقتصادات العصرية التي تتسم بدرجة عالية من التنوع، والبلدان التي تستفيد من الطفرات الخارجية، وكذلك البلدان التي تواجه ظروفًا غير مواتية، مثل التي لها تاريخ من الصراع أو أوجه التفاوت الكبيرة التي طال عليها الأمد. وتتمثل لبنات النجاح في: تطبيق سياسات حصيفة على صعيد الاقتصاد الكلي، وتحقيق معدل نمو قوي، ووجود أسواق عمل تؤدي وظائفها وسياسات داخلية متسقة تُركّز على شبكات الأمان ورأس المال البشري والبنية التحتية.

وحالما توضع اللبنة في مكانها الصحيح، يصبح الكثير من نُهج تضييق أوجه التفاوت وعدم المساواة ممكنًا. غير أن الحفاظ على هذا النجاح قد يتطلب اتباع نُهج مماثلة. ومن النُهج التي قد تكون مستحبة لتقاسم ثمار الرخاء وتقليص التفاوت تراكم رأس المال البشري الجيدة، وتوزيع فرص توليد الدخل المتاحة للفقراء، وشبكات الأمان القادرة على حماية أشد الناس فقرا من المخاطر، وتعزيز البنية التحتية لربط المناطق المتأخرة بالمناطق الأكثر حيوية من الناحية الاقتصادية.

وهكذا، تُؤكّد تجارب كمبوديا ومالي وتزانيا الحاجة إلى توسيع شبكات الأمان التي لم تكن كافية لحماية أشد الناس فقرا في هذه البلدان. وتشير تجارب البرازيل وتزانيا إلى الحاجة إلى إعادة ضبط نُظم المالية العامة لإحداث أثر أكبر في تقليص التفاوت. ومن الواضح أن البنية التحتية لاتزال عقبة مهمة في كمبوديا، أمّا في مالي فإنه بالإضافة إلى الصراع يُنذر الاعتماد على عوامل خارجية من تدفقات المانحين إلى تقلبات المناخ بإفساد التحسّن المستمر. وفي بيرو، تقل جودة التعليم عن المستويات الإقليمية وتُشكّل

حاجزا يحول دون الحفاظ على الإنتاجية الاقتصادية وتعزيرها إذا غابت الظروف الخارجية المواتية.

ويقل احتمال أن تتمكن البلدان التي تكون مستعدة لاتخاذ الخيارات الصحيحة من السياسات من تضييق أوجه التفاوت. أمّا التي لا تكون مستعدة لاتخاذ هذه الخيارات، فإنها قد تستمر في المعاناة من مساوئ التفاوت المتزايدة.

## التصدي للتفاوت يستلزم تراكم رأس المال البشري، وإيجاد فرص لكسب الدخل، وتيسير الاستهلاك، وإعادة التوزيع

يتناول التقرير بالتقييم ما نعرفه عن الإجراءات التدخلية للسياسات المحلية التي تكون فعّالة في الحد من التفاوت، والمزايا التي تتمخض عنها، والبدائل التي يجب اختيارها فيما يتصل بتصميمها وتنفيذها، والمفاضلات التي ترتبط بها. وليس مقصودا من التقرير أن يُقدّم استعراضا وافيا أو شاملا لكل إجراء تدخلّي قد يساعد على تقليص التفاوت، أو أن يحاول تقديم وصفات علاج شاملة. ولكنه يُركّز على القليل من مجالات السياسات التي تتيح فيها مجموعة من الشواهد القوية استخلاص الدروس النافعة بثقة ويقين. فالسياسات إذا أُحسن تصميمها تكون لها آثار إيجابية على تقليص التفاوت، وعلى الحد من الفقر دون مفاضلات كبيرة بين الكفاءة والإنصاف. وتتمثل مجالات السياسات في تنمية الطفولة المبكرة، والرعاية الصحية الشاملة، وتعمير الوصول إلى تعليم ذي نوعية جيدة، والتحويلات النقدية المباشرة، والاستثمارات في طرق ريفية جديدة أو مُحسّنة، وكهربة الريف، وفرض الضرائب، لاسيما على الدخل الشخصي والاستهلاك.

وهناك سبل كثيرة يمكن أن تُؤثّر الإجراءات التدخلية من خلالها على التفاوت سواء كان هذا الأثر مقصودا أم غير مقصود. وقد تكون هذه الآثار كبيرة أو صغيرة، وقصيرة الأجل أو مدى الحياة، وقد تساعد على تضييق التباينات في الدخل أو الرفاهة أو الفرص المتاحة. فعلي سبيل المثال، قد تكون للضرائب آثار توزيعية مباشرة ومقصودة، تصل إلى 20 نقطة على مؤشر جيني للدخل في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي.<sup>19</sup> وعلى النقيض من ذلك، تُؤثّر الاستثمارات في الطرق الريفية وكهربة الريف على فرص تحقيق الدخل، والوظائف،

وفي السنة الدراسية الواحدة، أمّا التلاميذ الذين تلقوا تعليماً على أيدي مدرسين في المئين العاشر فيتعلمون ما يعادل نصف سنة فحسب من المواد الدراسية.<sup>22</sup> وكانت زيادة التعليم مرتبطة بزيادة الأنشطة غير الزراعية المنتجة في الصين وغانا وباكستان.<sup>23</sup>

وفي بنغلاديش، ساعد برنامج شومبوب التجريبي في خفض معدل انتشار الهزال بين الرضع من أعمار 10-22 شهراً بنسبة 40%.<sup>24</sup> وفي المكسيك، ساعد برنامج الرخاء (بروسبيرا) على خفض وفيات الأطفال الرضع ووفيات الأمهات بما يصل إلى 11%.<sup>25</sup> وفي بوركينا فاسو، يرجع الفضل إلى برنامج ناهوري في زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي بنسبة 22% بين الذكور.<sup>26</sup> وفي باكستان، ساعد برنامج التحويلات النقدية المشروطة الذي أُتيح لمصلحة الفتيات فحسب على زيادة معدلات الالتحاق بواقع 11-13 نقطة مئوية.<sup>27</sup>

وفي بنغلاديش أيضاً، أدّى برنامج التنمية الريفية وبرنامج تحسين وصيانة الطرق والأسواق بالمناطق الريفية إلى زيادة فرص العمل والأجور في الأنشطة الزراعية وغير الزراعية، وكذلك الإنتاج الكلي للمحاصيل. وارتفع نصيب الفرد من الإنفاق السنوي بين الأسر في المناطق التي يغطيها البرنامج نحو 10%.<sup>28</sup> وفي أرياف فييتنام، زادت معدلات الالتحاق بالمدارس فيما بين الأطفال في مساكن الأسر المتصلة بالشبكة العامة للكهرباء 9.0 نقاط مئوية بين الفتيات و3.6 نقطة مئوية بين الفتيان بالمقارنة بالأطفال في مساكن الأسر غير المتصلة بشبكة الكهرباء. وارتبط التوسع في توفير الكهرباء أيضاً بزيادة قدرها نحو عام إضافي في متوسط سنوات التعليم فيما بين الفتيات و0.13 سنة إضافية فيما بين الفتيان.<sup>29</sup> وبالمثل، أدّى إتاحة مشاهدة المسلسلات التلفزيونية في المناطق الريفية إلى انخفاض معدلات الخصوبة في البرازيل، الذي قد يكون مرتبطاً بتمكين النساء من خلال محاكاة نماذج النساء المتحركات وتمثيل الأسر الأصغر حجماً.<sup>30</sup>

وتُظهر مثل هذه الشواهد أن الإجراءات التداخلية يمكن تصميمها بنجاح في مختلف البيئات. بيد أن الطريق أماناً لايزال طويلاً، ولا مجال للاستكثاف والرضا بما تحقّق، ولا مجال كذلك لأوهام وصفات العلاج الشاملة. وتتسم التحديات والشكوك بالتنوع والتعقيد على النحو التالي:

على الرغم مما تحقّق من تقدّم، فإنه لا تزال توجد تفاوتات في مستوى الرفاهية يمكن مواجهتها بشكل مباشر من خلال إجراءات تداخلية ملموسة. وفي الكثير من

وحتى التصورات لأدوار الجنسين. وغالباً ما يؤدّي التوسيع في خدمات تنمية الطفولة المبكرة وتغطية الرعاية الصحية والتعليم جيد النوعية إلى تقليص الفجوات في المهارات المعرفية والحالة الغذائية والصحية، ومن ثَمَّ يساعد على تقليص التفاوتات في تنمية رأس المال البشري وفرص الدخل في المستقبل. ومن خلال تيسير الاستهلاك بين أشد الناس حرماناً لاسيما أثناء الصدمات، تساعد التحويلات النقدية المشروطة على الحيلولة دون اتساع التفاوت وعدم المساواة.

وثمة شواهد مشجعة على منافع مثل هذه الإجراءات التداخلية. على سبيل المثال، في عام 1986، استهدف إجراء تدخّل في جامايكا مساعدة الرضع في أعمار 9-24 شهراً الذين يعانون التقرّم.<sup>20</sup> وكان هذا الإجراء يشمل على زيارات أسبوعية لأسر الأطفال يقوم بها عمال الرعاية الصحية المجتمعية لتعليم الآباء مهارات هدفها النهوض بالتنمية الإدراكية والاجتماعية والعاطفية فيما بين الأطفال. وقدم البرنامج مكمّلات غذائية ومحفزات نفسية. وتابع الباحثون أحوال المشاركين في البرنامج بعد مرور 20 عاماً على الإجراء التدخّل ووجدوا أن مجموعات الأطفال التي تلقت محفزات (مع مكمّلات غذائية أو بدونها) كانت تزيد دخولها في سن البلوغ 25% عن المجموعة الضابطة. وأتاح زيادة الدخل للأفراد في برنامج التحفيز أن ينعموا بسبل كسب رزق على مستوى مماثل لأفراد مجموعة المقارنة التي لا تعاني من التقرّم، وأدّت في الواقع إلى إزالة التفاوت في الدخل بين المجموعتين.

ويساعد برنامج التغطية الشاملة في تايلند على تعزيز الإنصاف بيسط مظلة أحد البرامج الوطنية للتأمين لتشمل شريحة كبيرة غير مؤمن عليها من السكان، ومن ثمّ تقلص المدفوعات الكارثية للرعاية الصحية، وتحسين إمكانيات الحصول على خدمات الرعاية الصحية الأساسية فيما بين الفقراء. وخلال عام من إنطلاقه، أصبح البرنامج يغطّي 75% من السكان، منهم 18 مليون شخص كانوا من قبل غير مؤمن عليهم.<sup>21</sup>

وتُبرز التقييمات التي أُجريت في الآونة الأخيرة في البلدان النامية والمتقدمة العواقب المهمة للتجارب الناجحة في تحسين جودة التعليم. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات في الولايات المتحدة إلى أن التلاميذ الذين تلقوا تعليماً على أيدي مدرسين في المئين التسعين من حيث مستوى الفعالية قادرون على تعلّم ما يعادل سنة ونصف السنة من المواد الدراسية

البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تقل معدلات الالتحاق برياض الأطفال فيما بين أفقر عُشْرٍ عن ثلث المعدلات في أغنى عشر. ويقال احتمال أن تحصل الأمهات في فئة الأربعين بالمائة الدنيا في البلدان النامية على رعاية صحية قبل الولادة بنسبة 50%. ويقال احتمال التحاق أشد الأطفال فقرا بالتعليم الابتدائي بمقدار أربعة أمثال عن أغنى الأطفال، ويُسجّلون في العادة درجات اختبار أقل من الأطفال في أغنى الأسر. وتشكل النساء قرابة الثلثين من بين ما يُقدَّر بنحو 780 مليون بالغ أمّي في أنحاء العالم. ولا تغطي شبكات الأمان سوى الربع من أسر أفقر عشر، وتقل النسبة في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا.<sup>31</sup>

يجب عدم التغاضي عن المفاضلات في التنفيذ بسبب الاهتمام المفرط بالمفاضلات بين الكفاءة والإنصاف. والاستثمارات في تنمية الطفولة المبكرة، والرعاية الصحية الشاملة، والتعليم ذي النوعية الجيدة، منافع من حيث الإنصاف والكفاءة بالنظر إلى الفجوات الحالية في إمكانية الحصول على هذه الخدمات. وقد يؤثّر ربط المزارعين الفقراء بالأسواق في المناطق الحضرية تأثيرا إيجابيا على دخول أسر المزارعين، وقد يُقلّص أيضا فجوات الدخل بينهم وبين باقي السكان. وفي تقليص أوجه التفاوت وعدم المساواة، غالبا ما يكون الكثير من خيارات السياسات مُقيّدا بالاختلال في المفاضلة بين الإنصاف والكفاءة بدرجة أقل من التقييد بالاختلال في المفاضلات بين توسيع نطاق تغطية إجراء تدخلية ما وزيادة منفعه، وبين تعزيز جودة الخدمات وزيادة إمكانية الوصول إليها عن طريق إنشاء مرافق مثل المدارس أو العيادات الطبية، وبين توسيع نطاق كهربة المناطق الريفية وضمان السلامة المالية للبرنامج، وبين التحويلات النقدية وتحويل الموارد العينية، وبين المشروطة وعدمها.

وتلعب التفاصيل الدقيقة في تصميم السياسات دورا مهما في ضمان أن تؤدي الإجراءات التدخلية إلى تحقيق المساواة دون تعريض الكفاءة للخطر. وأدت خيارات مختلفة في شيلي والمكسيك في مجال الإصلاحات الضريبية التي جرت في الآونة الأخيرة وكان لها الأهداف نفسها إلى تأثيرات مختلفة. فقد تحمّل ذوو الثراء المفرط وطأة المكون الخاص بضرية الدخل من الإصلاح في شيلي، أمّا في المكسيك، فإن الطبقة المتوسطة تحمّلت إلى حد كبير أيضا تكلفة الإصلاح.<sup>32</sup> وتكون برامج تنمية الطفولة المبكرة أكثر فعالية إذا كانت موجهة إلى الألف يوم الأولى من حياة الأطفال، واستمرت في فترة

الطفولة، وتضمّنت مكونات خاصة بالتحفيز ومهارات الرعاية الأبوية والتغذية. وفي الكثير من السياقات، قد يكون للتحفيز على تحسين جودة التعليم، مع جعل التحويلات الاجتماعية مرهونة بإتمام مراحل التعليم، أثر أكبر من إنشاء مدارس جديدة.

نقادي الاعتماد غير المدروس على وصفات العلاج الشامل ونماذج النجاح الفريدة. تشير الشواهد بقوة إلى أن تنفيذ مثل هذه الصفات والنماذج لا يؤدي تلقائيا إلى تقليص أوجه التفاوت. ومع ذلك، فإن بعض المبادرات يزداد لديها احتمال أن تؤدي إلى تقليص التفاوت وتحسين أوضاع الرفاهة لأكثر الناس فقرا بالمقارنة بالمبادرات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يزداد احتمال نجاح الإجراءات التدخلية المتكاملة عن الإجراءات المنفردة والمعزولة. وتؤثّر تركيبة هذه الإجراءات على درجة النجاح. فإذا اقترنت التحويلات النقدية المشروطة بشبكات أمان أخرى، مثل تحويل موارد إنتاجية، والتدريب على المهارات، وتيسير الوصول إلى الائتمان والتمويل، فإنه تبين أنها تحقّق منافع واسعة النطاق. وتجذب الاستثمارات في الطرق الريفية المزيد من الاستثمارات في الخدمات العامة، مثل توفير إمدادات الكهرباء، وخدمات الإرشاد الزراعي، وتعزيز خدمات المياه والصرف الصحي، وتحسين ارتباط الناس بالفرص الاقتصادية، وكذلك أوضاع الأمن، والإنتاجية، وجودة الخدمات. وغالبا ما تكون البساطة والمرونة من عوامل النجاح. وهكذا، فإن قدرة نظام شبكات الأمان في الفلبين على التوسّع للوصول إلى مئات الآلاف من المنتفعين بعد الكوارث ترجع في جانب منها إلى مرونة النظام في مواجهة الأوضاع الطارئة. ويعدّ الاقتصر على الرضاعة الطبيعية والمداومة عليها حتى انتهاء فترة الرضاعة مثلا آخر لإجراء تدخلية بسيط يتسم بتكلفته الميسورة بشكل غير عادي لتحسين تنمية الطفولة المبكرة.<sup>33</sup>

والإجراءات التدخلية التي ترمي إلى تحقيق المساواة ليست سلعة ترفهية تقتصر على البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع، ولا هي خيار غير متاح إلا أثناء فترات الرخاء. وهناك العديد من الأمثلة لتنفيذ إجراءات تدخلية ناجحة في مجال تنمية الطفولة المبكرة، وتغطية الرعاية الصحية الشاملة، والتحويلات النقدية المشروطة، والاستثمار في البنية التحتية بالمناطق الريفية، ونظم إعادة توزيع الضرائب في البلدان منخفضة الدخل. وتدحض الشواهد الاعتقاد بأن البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع هي وحدها التي يمكنها تحمّل السياسات الرامية إلى تحقيق

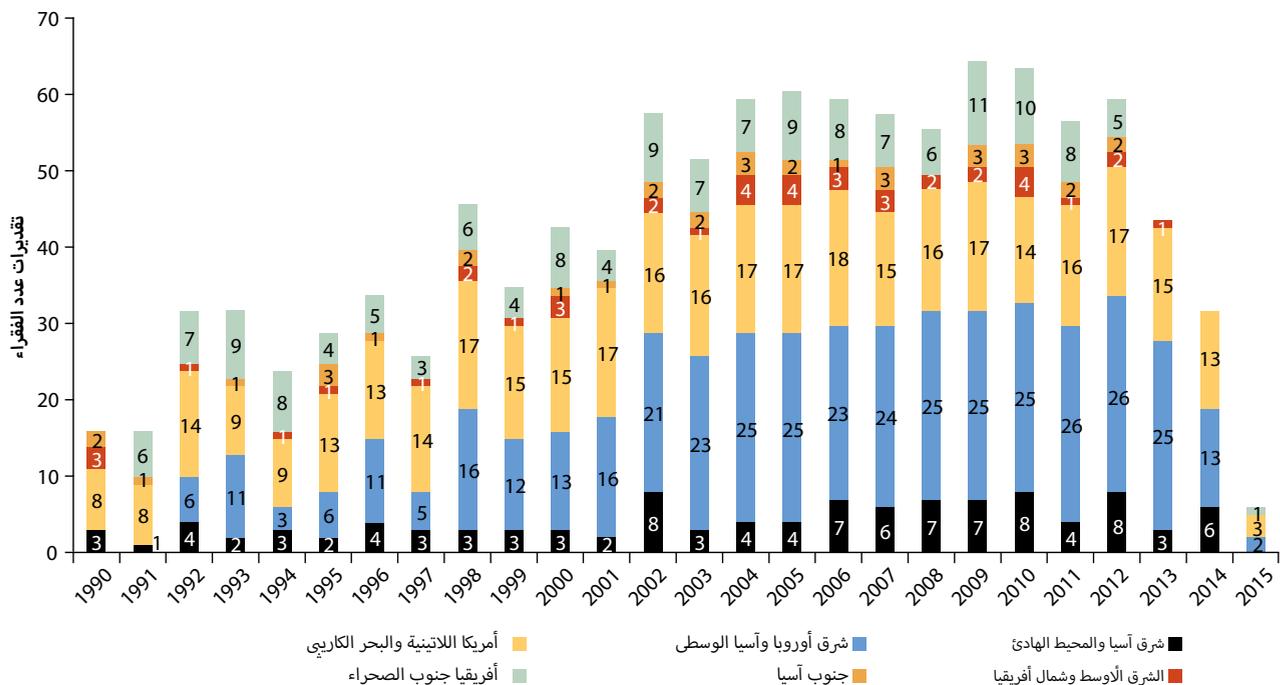
المساواة. ولا شك أن للسباق أهمية كبيرة: فضعف القدرات، والافتقار إلى الإرادة السياسية، ومحدودية حيز المالية العامة، وإمكانية التعرُّض للأزمات الخارجية أو تغيُّر المناخ، والصراع الداخلي، والوضع الجغرافي الصعب هي من بين العقبات التي تحول دون الحد من التفاوت على مستوى العالم. بيد أن هذه العقبات يمكن تذليلها والتغلب عليها. والحال كذلك أيضا في فترات الأزمات. وتُظهر أمثلة التحويلات النقدية المشروطة في شبكات الأمان التي تحمي بشكل فعال أشد الناس ضعفا من الكوارث الطبيعية أن الأزمة ليست عذرا للتفاسع عن التحرك، وإنما حافز إلى تبني إجراءات تدخلية لتحقيق المساواة.

يجب أن يكون الفقراء قادرين على المشاركة في الإجراءات التدخلية والانتفاع بها: وخيارات السياسات السليمة تعود بالنفع على أشد الناس فقرا. وتُظهر الشواهد بشأن برامج تنمية الطفولة المبكرة، ومبادرات النهوض بتغطية الرعاية الصحية الشاملة، وجهود تعزيز تعليم عالي الجودة أن أشد الأطفال حرمانا غالبا من يكونون أكثر المستفيدين.<sup>34</sup> ومع ذلك، يجب ألا تعتبر هذه النتيجة أمرا مسلما به. وهكذا، فإن الأسر الأفضل حالا بين السكان المستهدفين، أي الأسر التي لديها أطفال تلقوا مستويات أساسية أعلى من التنمية، وأمهات أفضل تعليما، يزداد لديهم في العادة احتمال أن يرسلوا أطفالهم إلى رياض الأطفال أو أن يشاركوا في برامج الرعاية الأبوية. ويرتبط الكثير من مبادرات كهربية الريف بارتفاع تكاليف التوصيلات من أجل جعل حملات الكهربية ميسورة ماليا، ولكن هذا غالبا ما يجب أن يبقى أشد الأسر فقرا خارج شبكة الكهرباء.<sup>35</sup> ويجب أن يأخذ تصميم السياسات هذه النواتج في الحسبان مقدِّما وبوضوح.

زيادة المعارف! على الرغم من الشواهد المتزايدة على آثار الإجراءات التدخلية، فإن تحسين قاعدة الشواهد الخاصة بالمبادرات التي تنجح في تضييق فجوات التفاوت يتطلَّب مزيدا من الاستثمار في سد فجوات البيانات، وتحسين فهم السبل التي يمكن من خلالها أن تؤثر البرامج -بشكل مقصود أو غير مقصود- على أوجه التفاوت. وعلى سبيل المثال، لعبت التقييمات الدقيقة دورا حاسما في ضبط تصميم التحويلات النقدية المشروطة والدفاع عن استصواب هذه التحويلات. وبفضل متابعة برامج تنمية الطفولة المبكرة منذ عقود أصبح من الممكن قياس الآثار طويلة الأمد لمثل هذه البرامج. ومع ذلك، فإن الطريق مازال طويلا وشديد الانحدار. ومن الأمور البالغة الأهمية، جمع مزيد من بيانات الاقتصاد الجزئي على مستوى الأسر في الأمد الطويل، ومزيد من الشواهد القاطعة على مزايا دمج العديد من الإجراءات التدخلية على صعيد السياسات، ومزيد من المعلومات عن الآثار التوزيعية المحتملة للإجراءات التدخلية الرامية إلى التصدي للتحديات طويلة الأمد مثل تغيُّر المناخ.<sup>36</sup>

ويجب أن تُتيح البيانات متابعة أكثر شمولاً لتغيُّرات مُعيَّنة في أوجه التفاوت وعدم المساواة، وفي أوضاع الفقر والرخاء المشترك. ويجب بذل جهود كبيرة لمعالجة سوء نوعية البيانات، وقابليتها للمقارنة، وإمكانية الحصول عليها لاسيما في البلدان منخفضة الدخل. ويُظهر الشكل 0.14 مدى توفر تقديرات الفقر حسب البلدان والمناطق. ويتضح أن توفرها محدود جدا في منطقتي أفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويدافع هذا التقرير بقوة عن توسيع إمكانية توفر البيانات عن التفاوت والفقر والرخاء المشترك وسبل الحصول عليها.

## الشكل 0.14 التقديرات المتاحة لأعداد الفقراء في البلدان، حسب المناطق والسنوات



المصدر: قاعدة بيانات الفقر والإقصاف، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، DC، <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>. ولا تتضمن هذه العينة البلدان مرتفعة الدخل مثل الأعضاء الأصليين لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي يفترض أن مستوى الفقر المدقع فيها صفر.

العالمي»، البنك الدولي، واشنطن العاصمة،

<http://www.worldbank.org/en/programs/>

.commission-on-global-poverty

5. بيانات الفقر والإقصاف (قاعدة بيانات)، البنك

الدولي، واشنطن العاصمة، <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home>

6. يحلّل كاستانيدا وآخرون (2016) صدق هذه

النتائج بالمقارنة بين مختلف طرق تشكيل العينة

ومختلف طرق تعديل مجاميع الرفاهية، والأوزان

الترجيحية وخطوط الفقر. ولم يجدوا سوى

اختلافات طفيفة. ويقومون أيضا بالتحقق من

التأثيرات الثابتة والحساسية تجاه البيانات الناقصة.

وهكذا ترسم الصورة الديموغرافية الناجمة عن

ذلك صورة صادقة للفقر في العالم.

7. صد بيغل وآخرون (2016)، وكورنيا (2014)

مفارقة في اتجاهات التفاوت في أفريقيا جنوب

الصحراء، وهي أنه داخل مجموعة من البلدان

الأفريقية ومن خلال اثنين على الأقل من المسوح

الاستقصائية التي تشمل مقارنات دقيقة تبين وجود

انقسام بالتساوي بين البلدان التي تزداد فيها أوجه

التفاوت وعدم المساواة والبلدان التي تضيق فيها

## الحواشي

1. منظمة الصحة العالمية (2015).

2. للاطلاع على تحليل رسمي، انظر دات ورافاليون

(1992) وغيرهما. والقاعدة العامة هي أن تقليص

التفاوت عند معدل نمو معين يؤدي إلى الحد

من الفقر وذلك حسب معظم قياسات الفقر.

والاستثناءات، على سبيل المثال، هي تغيّرات

توزيعية تدرجية يصبح فيها بعض غير الفقراء

تحت خط الفقر بمرور الوقت، لتزيد بذلك نسبة

الفقراء. وحتى في تلك الحالة، تنخفض في العادة

قياسات الفقر الأخرى التي تعطي أوزان ترجيح

أعلى للرفاهية الاجتماعية لفئات المثمن الدنيا.

3. انظر أوكسفام (2016). يُقدّر لاکتر (2015) أن

أغنى عشرة أفارقة يمتلكون ما يعادل ثروة أشد

الناس فقرا في نصف القارة.

6. البلدان المُصنّفة على أنها صناعية في هذا التقرير

يُفترض أن نسبة الفقراء فيها صفر عند خط الفقر

البالغ 1.90 دولار يوميا، وهو افتراض قد يتغير

في المستقبل بسبب تنفيذ البنك الدولي تقرير

اللجنة المعنية بالفقر العالمي بشأن القضاء على

الفقر في العالم. انظر «اللجنة المعنية بالفقر

30. لا فيرارو وتشونغ، ودوريا (2012).
31. راجع الشواهد المعروضة في الفصل 6.
32. أبراموفسكي وآخرون (2014)، والبنك الدولي (2016د).
33. راجع الشواهد الواردة في الفصل 6.
34. راجع الشواهد الواردة في الفصل 6.
35. راجع الشواهد الواردة في الفصل 6.
36. هاليغيت وآخرون (2016).

## ثبت المراجع

Abramovsky, Laura, Orazio Attanasio, Kai Barron, Pedro Carneiro, and George Stoye. 2014. "Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence from a Large Scale Experiment in Colombia." IFS Working Paper W1433/, Institute for Fiscal Studies, London.

ADB (Asian Development Bank). 2014. *Cambodia: Diversifying beyond Garments and Tourism, Country Diagnostic Study*. November. Manila: Economics and Research Department, ADB.

Aggarwal, Shilpa. 2015. "Do Rural Roads Create Pathways Out of Poverty? Evidence from India." Working paper, Indian School of Business, Hyderabad, India.

Akresh, Richard, Damien de Walque, Harounan Kazianga. 2013. "Cash Transfers and Child Schooling: Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality." Policy Research Working Paper 6340, World Bank, Washington, DC.

Araujo, María Caridad, Pedro Carneiro, Yannú Cruz-Aguayo, and Norbert Schady. 2016. "Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten." *Quarterly Journal of Economics* 125 (1): 175–214.

Asher, Sam, and Paul Novosad. 2016. "Market Access and Structural Transformation: Evidence from Rural Roads in India." Working paper (April 20), University of Oxford, Oxford.

Avram, Silvia, Horacio Levy, and Holly Sutherland. 2014. "Income Redistribution in the European Union." *IZA Journal of European Labor Studies* 3 (22): 1–29.

Barros, Ricardo Paes de, Mirela De Carvalho, Samuel Franco, and Rosane Mendonça. 2010. "Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil." In *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, edited by Luis F. López-Calva and Nora Lustig, 134–74. New York: United Nations Development Programme; Baltimore: Brookings Institution Press.

Beegle, Kathleen, Luc Christiaensen, Andrew Dabalen, and Isis Gaddis. 2016. *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank.

هذه المستويات. والمسوح مستمدة من العقد الأول للقرن الحالي.

8. البنك الدولي (2015 أ).

9. في كمبوديا، تدور هذه الصعوبات حول مشكلات في حيازة الأراضي، واختناقات في أسواق الأسمدة والبذور، ونقص خدمات الإرشاد الزراعي وشبكات الري، وفيما بين المزارعين، حول نقص المدخرات وإمكانية الحصول على الائتمان. وفضلا عن ذلك، فإن الزيادة التي طرأت في الآونة الأخيرة على الإنتاجية الزراعية بفضل اتساع رقعة الأرض الصالحة للزراعة لا يمكن الإبقاء عليها إلى أجل غير مسمى، ومن ثم لا تكفي لإبطال أثر هذه المشكلات. ولذلك، يجد أصحاب الحيازات الصغيرة بوجه عام أنفسهم عرضة للتقلبات في الأسعار العالمية للأرز. وفي تازانيا، كانت نتيجة الانتقال الذي لم يكتمل إلى اقتصاد قائم على قوى السوق أن القطاع الخاص يتسم بالافتقار إلى القدرة على المنافسة، وغياب النمو، وبنوع تحت وطأة أعباء تنظيمية ثقيلة مرتبطة بالقطاع العام. انظر البنك الدولي (2014 و2016أ).

10. البنك الدولي (2016 ب).

11. باروس وآخرون (2010)؛ أوزوريو وسوزا (2012).

12. البنك الآسيوي للتنمية (2014).

13. البنك الدولي (2009، و2014).

14. جوش (2013)

15. البنك الدولي (2015 أ).

16. جينوني وسالازار (2015).

17. البنك الدولي (2015 ب).

18. البنك الدولي (2016 ج).

19. أفرام، وليفي، وسندرلاند (2014)، ودي أغوستيني وتولوس، وتاسيفا (2015).

20. جيرتير وآخرون (2014)، وغراثام ماكغريغور وآخرون (1991).

21. اليونيسف (2016).

22. أروجو وآخرون (2016).

23. فافشامبس وكوسومبينغ (1999)، وجوليف (1998)، ويانغ (1997).

24. فيريه وشريف (2014).

25. بهمان وهودينوت (2005)، وجيرتير (2004).

26. أكريش، ودي والك، وكازيانغا (2013).

27. فيشبين وشادي (2009).

28. أغاروال (2015)، وأشر ونوفوساد (2016).

29. خاندكر، وبارنيس، وصمد (2013).

- Randomized Experiment." *American Economic Review* 94 (2): 336–41.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan Walker, Susan M. Chang, and Sally Grantham-McGregor. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.
- Grantham-McGregor, Sally M., Christine A. Powell, Susan P. Walker, and John H. Himes. 1991. "Nutritional Supplementation, Psychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study." *Lancet* 338 (8758): 1–5.
- Hallegatte, Stephane, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tomaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer, and Adrien Vogt-Schilb. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Climate Change and Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Jolliffe, Dean. 1998. "Skills, Schooling, and Household Income in Ghana." *World Bank Economic Review* 12 (1): 81–104.
- Josz, Christian. 2013. "Mali: Achieving Strong and Inclusive Growth with Macroeconomic Stability." *African Development* 1308/, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Khandker, Shahidur R., Douglas F. Barnes, and Hussain A. Samad. 2013. "Welfare Impacts of Rural Electrification: A Panel Data Analysis from Vietnam." *Economic Development and Cultural Change* 61 (3): 659–92.
- La Ferrara, Eliana, Alberto Chong, and Suzanne Duryea. 2012. "Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil." *American Economic Review* 4 (4): 1–31.
- Lakner, Christoph. 2015. "The Ten Richest Africans Own as Much as the Poorest Half of the Continent." *Let's Talk Development* (blog), March 11. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/ten-richest-africans-own-much-poorest-halfcontinent>.
- Lakner, Christoph, and Branko Milanović. 2016. "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession." *World Bank Economic Review* 30 (2): 203–32.
- Lakner, Christoph, Mario Negre, and Espen Beer Prydz. 2014. "Twinning the Goals: How Can Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty?" Policy Research Working Paper 7106, World Bank, Washington, DC.
- Milanović, Branko. 2014. "All the Ginis, 1950–2012 (updated in Autumn 2014)." November, World Bank, Washington, DC. <http://go.worldbank.org/9VCQW66LA0>.
- . 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beegle, Kathleen, Pedro Olinto, Carlos E. Sobrado, Hiroki Uematsu, and Yeon Soo Kim. 2014. "Ending Extreme Poverty and Promoting Shared Prosperity: Could There Be Trade-Offs between These Two Goals?" *Inequality in Focus* 3 (1): 1–6.
- Behrman, Jere R., and John Hoddinott. 2005. "Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67 (4): 547–69.
- Bourguignon, François. 2015. *The Globalization of Inequality*. Translated by Thomas Scott-Railton. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Castañeda, Andres, Dung Doan, David Newhouse, Minh C. Nguyen, Hiroki Uematsu, João Pedro Azevedo, and Data for Goals Group. 2016. "Who Are the Poor in the Developing World?" Policy Research Working Paper 7844, World Bank, Washington DC.
- Cornia, Giovanni Andrea. 2014. "Income Inequality Levels, Trends, and Determinants in Sub-Saharan Africa: An Overview of the Main Changes." Università degli Studi di Firenze, Florence.
- Datt, Gaurav, and Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics* 38 (2): 275–95.
- De Agostini, Paola, Alari Paulus, and Iva Valentinova Tasseva. 2015. "The Effect of Tax-Benefit Changes on the Income Distribution in 2008–2014." Euromod Working Paper EM1115/, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester, United Kingdom.
- Fafchamps, Marcel, and Agnes R. Quisumbing. 1999. "Human Capital, Productivity, and Labor Allocation in Rural Pakistan." *Journal of Human Resources* 34 (2): 369–406.
- 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.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Genoni, María Eugenia, and Mateo Salazar. 2015. "Steering toward Shared Prosperity in Peru." In *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*, edited by Louise Cord, María Eugenia Genoni, and Carlos Rodríguez-Castelán, 269–302. Washington, DC: World Bank.
- Gertler, Paul J. 2004. "Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control

- . 2015a. "Republic of Mali, Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Systematic Country Diagnostic (SCD)." Report 94191-ML (June 22), World Bank, Washington, DC.
- . 2015b. "Tanzania Mainland: Poverty Assessment." Report AUS6819 v2, World Bank, Washington, DC.
- . 2016a. "Ngazi Ya Pili (To the Next Level): United Republic of Tanzania Systematic Country Diagnostics." Regional Operations Committee Decision Review Draft (June 2), World Bank, Washington, DC.
- . 2016b. *Brazil Systematic Country Diagnostic: Retaking the Path to Inclusion, Growth, and Sustainability*. Report 101431-BR, Washington, DC: World Bank.
- . 2016c. "International Development Association Project Paper, United Republic of Tanzania: Productive Social Safety Net (PSSN)." Report PAD1500 (May 20), World Bank, Washington, DC.
- . 2016d. "Chile: Distributional Effects of the 2014 Tax Reform," World Bank, Washington, DC.
- Yang, Dennis. 1997. "Education and Off-Farm Work." *Economic Development and Cultural Change* 45 (3): 613–32.
- Newhouse, David, Pablo Suarez-Becerra, Martin C. Evans, and Data for Goals Group. 2016. "New Estimates of Extreme Poverty for Children." Policy Research Working Paper 7845, World Bank, Washington, DC.
- Osorio, Rafael Guerreiro, and Pedro H. G. Ferreira de Souza. 2012. "O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema." Institute for Applied Economic Research, Brasília.
- Oxfam. 2016. "An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How This Can Be Stopped." Oxfam Briefing Paper 210, Oxfam GB, Oxford.
- Serajuddin, Umar, Hiroki Uematsu, Christina Wieser, Nobuo Yoshida, and Andrew Dabalén. 2015. "Data Deprivation: Another Deprivation to End." Policy Research Working Paper 7252, World Bank, Washington, DC.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2016. *The State of the World's Children 2016: A Fair Chance for Every Child*. June. New York: UNICEF.
- WHO (World Health Organization). 2015. *World Health Statistics*. Geneva: WHO.
- World Bank. 2009. "International Development Association Program Document, Kingdom of Cambodia: Proposed Smallholder Agriculture and Social Protection Support Operation." Report 48083-KH (June 19), World Bank, Washington, DC.
- . 2014. "Where Have All the Poor Gone? Cambodia Poverty Assessment 2013." Report ACS4545, World Bank, Washington, DC.