# الباب التمهيدى

نتناول فى هذا الباب التمهيدى بالبحث موضوعات تهدف كلها الى اعطاء فكرة عامة عن موضوع هذه الدراسة وذلك على النحو التالى ..

**الفصـــل الأول : تحـــديد الدول النامية .**

**الفصـــل الثانى : المقصود بالقوى العاملة .**

**الفصـــل الثالث : البطالة والعمالة الناقصة .**

**الفصـــل الرابع : العمالة والتنمية الاقتصادية .**

# الفصل الاول
# تحديد الدول النامية

ان فكرة الدول النامية هى فكرة مقارنة وسلبية بطبيعتهـا وتنشـأ بالمقارنة بالدول المتقدمة (Developed Countries) اذا امكن تحـديد الدول المتقدمة بانها تلك التى تملك خصائص عامة يمكن تمييزها بها مثل وجـود قطاع صناعى كبير ، وارتفـاع نصيب الفرد من الطاقة ، ارتفاع نصيب الفرد من الناتج القومى ، ارتفاع نصيب الفرد من الاستهلاك الغـذائى ، ارتفاع نسبة التعليم بين الكبار وهى جميعها خصائص تفتقر اليها الدول النامية . وثمة امكانية لتحديد المقصود بالدول النامية باستخدام مؤشرات النمو الاقتصادى ، وهى فضلا عما سبق تتضمن : مستوى وهيكل الانتاج الصناعى ، مستويات المشاركة فى النشاط الاقتصادى والعمالة ، درجة النمو والتقدم التكنولوجى ، كفاءة وهيكل القوى العاملة .

لذلك فان تحديد المقصود بالدول النامية يتم بطريقة الاستبعـاد اى بانها الدول غير المتقدمة . فاذا كانت هذه الطريقة لا تقدم المقصود بالدول النامية بطريقة موضوعية فذلك لأنها بطبيعتها فكرة مقارنة (١) .

## معيـار تحـديد الدول النـامية : Developing Countries

ان فكرة الدول النامية فكرة حديثة فى التاريخ الاقتصادى ، فذلك انه اذا اعتبرنا الفترة الزمنية التى انقضت منذ فجر التاريخ والتى تبلغ حوالى خمسة آلاف سنة وكأنها يوم واحد فان الفـترة التى مـرت منـذ الثورة الصناعية فى اوربا تعتبر بمثابة نصف ساعة فقط . ولم يبدأ تصنيف الدول الى دول متقدمة ودول نامية الا بعد ان تبلورت نتـائج الثورة الصناعيـة والتقدم الاقتصادى المذهل والذى خلق فجوة واسعة بين مجموعة الدول التى ظهرت فيها تلك الثورة الصناعية وبقية الدول الأخرى (٢) .

لقد تميزت فترة التصنيع والتقدم الاقتصادى فى دول اوربا الغربية فى الربع الأخير من القرن الثامن عشر والربع الأول من القرن التـاسع عشر باحداث تغيير اقتصادى طويل المدى فى هذه الدول وانتقل فيهـا

---

(١) Peter Lengyel : Approaches to the Science of Socio-Economic development — UNESCO — Paris 1971, P. 9.

(٢) Gerald M. Meier : Leading issues in Economic Development, Second edition, Orford University Press, 1971, P. 16.

بعد الى امريكا وكندا ثم اخيرا الى اليابان وهذا التغيير بذاته خلق فجوة تتسع على الدوام بين الدخول لمجموعة الدول هذه وباقى دول العالم .

ان المقياس المستخدم عادة فى عرف الاقتصاد لتصنيف الدول الى دول متقدمة ودول نامية هو متوسط دخل الفرد ، ورغم ما يؤخذ على هذا المعيار من قصور فى بيان درجة النمو الاقتصادى بالنظر الى الهيكل الاقتصادى ودرجة التصنيع ورفاهية الفرد لانه يتجاهل الاسعار النسبية فى كل دولة ، الا انه يتم اختيار هذا المعيار لبساطته وسهولة تحديده والرجوع اليه وتوفر البيانات الاحصائية عن الدخل القومى وعدد السكان فى جميع دول العالم تقريبا . لقد اصبح هذا المقياس يستخدم على نطاق واسع ليس فقط فى تصنيف الدول وتقسيمها الى متقدمة ونامية بل يستخدمه الاقتصاديون والمخططون بل السياسيون كمؤشر لتشخيص علة الاقتصاد القومى ووصف العلاجات اللازمة لها وقياس النمو الاقتصادى عبر مراحل النمو المختلفة والمقارنة بين الاقتصاد القومى والاقتصاديات الدولية .

والتعريف الشائع للدول النامية او المتخلفة كما يطلق عليها احيانا هو انها « الدول التى ينخفض فيها متوسط الدخل الحقيقى للفرد بالنسبة لمتوسطات الدخل الفردى السائدة فى بلدان اوربا الغربية وامريكا الشمالية » (١) ، فالتخلف الاقتصادى مسالة نسبية وليست مطلقة يعتمد على مقارنة مجموعة من الدول بغيرها من الناحية الاقتصادية .

الا ان كون المعيار المستخدم لتحديد الدول النامية مقارنا لا يعنى ان مشكلة هذه الدول مرجعها وجود مجموعة اخرى من الدول الاكثر تقدما ، وانما مع افتراض عدم وجود الدول المتقدمة فان مشكلة الدول النامية ستظل قائمة ، بمعنى ان مشكلة الفقر فى هذه الدول ستظل قائمة تبحث عن علاج وجهود مخلصة او على الاقل التخفيف منها .

ومن الممكن نظريا وضع تفرقة بين الدول النامية والدول المتخلفة ، وبالرغم من ان كلا من الاصطلاحين يعبر عادة عن مفهوم واحد كما اشرنا باستخدام معيار الاستبعاد والذى يعنى ان ما لا يعتبر دولة متقدمة اقتصاديا طبقا لمعيار متوسط دخل الفرد من الدخل القومى فانها تعتبر دولة نامية او متخلفة . بالرغم من هذه الحقيقة الا انه طبقا لمعيار متوسط الدخل الفردى ذاته تتم التفرقة بين الدول المتخلفة والدول النامية على اساس مدى النجاح فى زيادة متوسط الدخل الفردى سنويا وباطراد . فاذا لم تنجح الدولة فى ذلك فانها تعتبر متخلفة اقتصاديا فاذا كانت تستطيع

---

(١) د. عمرو محيى الدين - التخلف والتنمية - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٥ - ص ٣٢ .

تحقيق نمو مطرد فى مستوى الدخل الفردى فانهـا تصنف كدولة ناميـة وبالرغم من هذه التفرقة نظريا بين مجموعتين من الدول كلاهما لا تعتبر متقدمة ، فاننا سوف نستخـدم تعبير الدول النـامية للتعبير عن كل دولة لا تعتبر متقدمة سواء داخل ما يسمى بالعـالم الحر أو فى نطاق المعسكر الاشتراكى أو فى العالم الثالث ، فهى جميعا تشترك فى خصائص عامة من ناحية العمالة وان اختلفت السياسات والنظم السياسية والاجتماعية .

فالمشكلة بالنسبة للدول التى يطلق عليها تسمية دول نامية ان طبلا منها فقط هو ما ينمو فعلا وتصدق عليه التسمية ، مما يدعو لتسميتها بالدول الفقيرة بدلا من الدول النامية وعلى كل حال فان ما تنطبق عليه التسمية سواء بالدول النامية او الفقيرة فهى مجموعة دول افريقيا وآسيا وامريكا اللاتينية وبعض دول جنوب أوربا .

ان تصنيف الدولة كدولة نامية أو متقدمة بناء على معيار متوسط دخل الفرد من الدخل القومى يخفى حقيقة هامة بالنسبة للدول النامية بالذات حيث توجد فروق كبيرة فى متوسط دخل الفرد بين مختلف المناطق الجغرافية فى الدولة الواحدة بعكس الحال فى الدول المتقدمة ، ففى البرازيل على سبيل المثال يبلغ متوسط دخل الفرد فى اقليم جوانا بارا الذى يضم العاصمة ريو دى جانيرو عشر امثال متوسط دخل الفرد فى باقى المناطق فى البرازيل وفى بيرو يبلغ متوسط دخل الفرد فى منطقة الغابات ٥٪ فقط من متوسط دخل الفرد فى المناطق الساحلية ، بينما فى بريطانيا مثلا كدولة صناعيـة متقدمة لا يزيد الفرق فى متوسط دخل الفرد بين اقليم وآخر عن ١٠٪ من متوسط دخل الفرد على المستوى القومى (١) .

ان الفروق الكبيرة فى متوسط دخـل الفرد من الدخـل القومى بين الدول النامية والدول الصنـاعية تعتبر ظاهرة حـديثة تاريخيا حيث كان متوسط دخل الفرد فى الدول الصنـاعية مقوما بالقوة الشرائيـة للدولار الامريكى عام ١٩٦٠ يبلـغ حوالى ٢٠٠ دولار فقط فى عـام ١٨٠ق.م ورغـم أن متوسط دخل الفرد فى الدول الاخرى كان يقل عن ذلك الا ان الفارق لم يكن كبيرا على النحو الذى هو عليه الآن اذ كان متوسط دخل الفرد فى الدول الصناعية يبلغ ضعف متوسط دخل الفرد فى الدول النامية الاخرى ولكنه يبلغ الآن اكثر من عشر اضعافه (٢) .

وعلى ذلك فان المقصود بالدول النامية فى نطاق هذه الدراسة هى

---

(١) محمد زكى شافعى : التنمية الاقتصادية - الكتاب الاول - دار النهضة العربية ١٩٦٨ - ص ١٢ .

(٢) Dudley Seers and Leonard Joy : Development in a divided World, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, England, 1971, P. 16.

الدول التى لا تدخل فى مجموعة الدول الصناعية الأوربية : بلجيكا ، الدانمرك ، فنلندا ، فرنسا ، المانيا الاتحادية ، ايسلندا ، ايرلندا ، ايطاليا ، المملكة المتحدة بالاضافة الى استراليا وكندا والولايات المتحدة الامريكية . كما أن الدول ذات التخطيط الاقتصادى المركزى اعضاء منظمة الكوميكون لاتعتبر جميعها دولا صناعية متقدمة . ويمكن أن تشملها الدراسة على ما سوف نبين فى حينه باعتبار أن اقتصاديات بعض هذه الدول لم يكتمل نموها وتحمل بعض سمات الدول النامية فيما يتعلق بالعمالة وان كان من الصعب الوصول فى غالب الأحيان الى الاحصاءات الرسمية عن العمالة والبطالة فى هذه الدول .

وبالنسبة للدول النامية فاننا سوف نعتمد على تقسيمها الى دول ذات دخل منخفض وهى تلك التى يبلغ فيها نصيب الفرد من اجمالى الناتج القومى ٣٦٠ دولارا امريكيا او اقل ، ودول ذات دخل متوسط وهى التى يصل فيها نصيب الفرد من **الناتج القومى الاجمالى اكثر من ٣٦٠ دولارا** امريكيا فى المتوسط سنويا [١] . وذلك لما تتميز به كل مجموعة منهما بخصائص خاصة بها تعبر عن درجة النمو الاقتصادى فى كل منها وتشير الى مدى الجهد القومى اللازم من كل منها للوصول الى حلول لمشاكل العمالة والتنمية الاقتصادية ككل .

---

(١) البنك الدولى - تقرير عن التنمية فى العالم ، ١٩٨٠ - ص ٨ .

# الفصل الثـــانى

## المقصود بالقوى العاملة

ان العمل كما هو معروف عبارة من نشاط اقتصادى ومجهود بشرى يبذله الانسان ذهنيا او جسمانيا بغرض انتاج السلع والخدمات ، ولذلك فان القوى العاملة او قوة العمل تتمثل فى الأشخـــاص « الذين يتسببون بعملهم فى خلق الانتاج الاجتماعى ... ولهذا فالعبرة فى تحديد قوة العمل الاجتماعى هى بنسبة السكان فى سن العمل والذين تقع اعمارهم ما بين ( سن معينة ) الى المجموع الكلى للسكان » (١) .

ولذلك فانه عند استخدام تعبير قوة العمل او القوى العـــاملة فانه يقصد به عدد الأفراد الذين يعملون فعلا سواء باجر او بدون اجر وكذلك غير العاملين الراغبين فيه (٢) . ان عدد الراغبين فى العمل يختلف من بلد الى آخر فى ضوء مدى توافر فرص العمل ذاته ، بحيث أن ثمـــة فئة من الأفراد لا يبحثون عن العمل رغم حاجتهم اليه بسبب عدم توافر العمل اصلا ولذلك يعتمـــد حجم القوى العـــاملة على ظروف مدى وفرة العمـــل امام الباحثين عنه . كذلك توجد صعوبة فى التمييز بين الذين يعملون والذين يعتمدون على غيرهم فى حياتهم خاصة فى نطاق القطاع الريفى حيث يعمل الاطفال وحيث تنتشر العمالة الناقصة وتسود الحياة القبلية فى بعض الدول الافريقية خاصة .

ثمة اصطلاحات تتداخل احيانا مع المقصود بالقوى العاملة او تختلف عنها مما يتعين الاشارة اليها :

### القـــوى البشـــرية :

وهى ذلك الجزء من السكان الذين يمكن الاعتماد عليهم فى النشاط الاقتصادى ويتكون من الأفراد الذين تقع اعمارهم بين حد ادنى وحد اعلى من العمر حسب كل دولة ، ما عدا المرضى والمصابين بعاهات جسمية او فكرية تمنعهم من اى عمل منتج ، وعلى ذلك تتكون القوى البشرية من :

١ ـــ الأفراد الداخلون فى قوة العمل بالمفهوم السابق للقوى العاملة سواء المشتغلين فعـــلا أو الذين يقـــدرون على اداء العمـــل ويرغبون فيه ويبحثون عنه .

---

(١) د. احمد جامع ـ النظرية الاقتصادية ، الجزء الاول ، التحليل الاقتصادى الجزئى ـ دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧ ص ٢١ .

(٢) د. منصور أحمد منصور : تخطيط القوى العاملة بين النظرية والتطبيق. وكالة المطبوعات ـ الكويت ١٩٧٥ ـ ص ٣٢ .

ويشمل هذا الفئـــات التـــالية :

( أ ) المشتغلون باجـــر .
( ب ) الذين يعملون لحسابهم .
( جـ ) اصحاب اعمال يديرونها بانفسهم .
( د ) الذين يعملون لحساب الاسرة بدون اجر سواء فى الحرف او الزراعة او غيرها .
( هـ ) الذين يعملون لدى الغير بدون اجر .
( و ) العاطلون عن العمل ويرغبون فيه .

ويخرج عن قوة العمل ما يلى من فئـــات :

( أ ) ربات البيوت والمتفرغات للاعمال المنزلية .
( ب ) الطلاب المتفرغون للدراسة .
( جـ ) المتقاعدون عن العمل .
( د ) نزلاء السجون والملاجىء فترة وجودهم بها .
( هـ ) غير الراغبين فى العمل رغم قدرتهم عليه (١) .

## الحـــدود العمرية للقوى البشرية :

من المعلوم ان حـــدود سن العمل تحـــددها مجموعة الظروف الاقتصـــادية والاجتمـــاعية : فسن الدخول فى العمل يرتبط بنوع العمل واسلوب الانتاج الذى تستخدم فيه قوة العمل فى المجتمع ، بل يختلف هذا السن داخل المجتمع الواحد تبعا لاختلاف اطوار نموه والافكار الاجتمـــاعية السائدة فيه اذ تتدخل السلطة احيانا لوضع حد ادنى لسن الدخول للعمل لبعض المهن او لبعض فئات السكان تبعا للجنس وان كان ذلك لا يمنع من وجود سن محددة بصفة عامة من قبـــل المشرع لجميع فئـــات العمالة الا ما استثنى بنص خاص . كما ان حدود سن العمل تختلف من دولة الى اخرى تحت تاثير القوانين والعـــادات المحلية والتطور الاقتصـــادى والاجتماعى والثقافى فاذا كانت حدود سن العمل بين ١٥ — ٦٤ مثلا ملائمة لظروف العمل الواقعية للسكان فى الدول الصناعية فانه فى الدول النامية وبسبب ظروف هذه الدول وضخامة حجم القطاع الزراعى وانتشار الزراعة التقليدية والمعدل المنخفض للمستوى المعيشى وغياب نظم التقاعد فى كثير من هذه الدول لذلك فان الافراد يجـــدون انفسهم مجبرين على الالتحـــاق بصفوف القوى العاملة وهم فى سن صغيرة نسبيا والخروج منها فى سن متأخر ، ففى سوريا يفوق عدد الاحداث المشتغلين بالزراعة بمرتين عددهم

---

(١) د. شفيق سلاح : دراســـة وتخطيط القوى العاملة فى الجمهورية العربية السورية ـ دار الانماء العربى ـ بيروت ـ ١٩٧٨ .

فى بقية فروع الاقتصاد القومى ، اما كبار السن فان عددهم يفوق بثلاث مرات عدد المشتغلين فى بقية فروع الاقتصاد القومى (١) . ولا شك ان استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة فى قطاع الصناعة يؤدى الى ارتفاع سن الدخول الى العمل فى هذا القطاع عما هو الحال فى القطاع التقليدى اذ يحتاج القطاع الصناعى المتطور اكتساب مهارات فنية وامكانيات خاصة تتطلب تأهيلا تعليميا غير ضرورى فى حالة العمالة الزراعية .

**( ب ) السكان النشيطين اقتصاديا :**

وهم فئة السكان ذوى النشاط الاقتصادى ، ويضم هذا الاصطلاح فئة المشتغلين لحسابهم الخاص وفئة المشتغلين باجر او لدى الاسرة بدون اجر او لدى الغير بدون اجر وفئة اصحاب العمل اى انهم الافراد الذين يساهمون فى انتاج السلع والخدمات سواء كانوا عاملين بالفعل او باحثين عن عمل . ويتضمن تعبير السكان النشطين اقتصاديا اولئك الذين يمارسون عملا بصرف النظر عن سنهم فهو يشمل الاطفال دون السن المحددة لدخول العمل وهؤلاء الذين تعدوا سن التقاعد المحدد للخروج من القوى العاملة ولكنهم يقومون بمباشرة نشاط اقتصادى .

---

(١) د. شفيق سلاح : دراسة وتخطيط القوى العاملة فى الجمهورية العربية السورية - دار الانماء العربى - بيروت - ١٩٧٨ .

# الفصل الثالث

# البطالة والعمالة الناقصة

يمكن تعريف العاطل عن العمل بأنه الشخص المتوفر الذى يبحث عن العمل وهو قادر على ادائه الا ان ذلك لا يؤدى بالضرورة الى قصر فكرة البطالة على فئة العاملين بأجر من السكان النشطين اقتصاديا ، فالعاملون لحسابهم الخاص مثلا قلما يكونون عاطلين عن العمل بالمعنى الحقيقى ولكنهم كثيرا ما يكونون عرضة لعدم استخدام كامل طاقتهم الانتاجية ولكن من الصعب تقدير بطالتهم (١) .

وعلى ذلك فان ظاهرة البطالة تشمل مجموعات مختلفة هى :

( أ ) الذين لا يعملون كل الوقت .
( ب ) البطالة الموسمية .
( جـ ) البطالة المؤقتة التى لا ترتبط بموسم معين .
( د ) العاملون فعلا ولكن ذوى انتاجية منخفضة .

وهذه الفئات المذكورة تعتبر عاطلة عن العمل جزئيا ولا تستغل كامل قدراتها الانتاجية سواء خلال فترة زمنية معينة مثل البطالة الموسمية او البطالة المؤقتة التى لا ترتبط بموسم معين . الا ان ظاهرة البطالة لا تقتصر على هذه الفئات وانما تشمل ايضا فئة العاطلين عن العمل تماما سواء كانوا يشغلون اعمالا من قبل وتم الاستغناء عنهم او انهم دخلوا سوق العمل حديثا وما زالوا يبحثون عن فرص العمل .

ان تحديد ظاهرة البطالة فى الدول النامية على وجه الخصوص مسألة معقدة ذلك لان البطالة فى هذه الدول الاقل نموا لا تأخذ شكلا مكشوفا واضحا . ففى سوق العمل توجد طوابير طويلة من الباحثين عن العمل دون ان يجدوه الا ان هذه البطالة السافرة او المكشوفة على اهميتها ليست كل المشكلة ففى كثير من هذه الدول تنتعش البطالة المقنعة او العمالة الناقصة فى اكبر قطاعين من الاقتصاد : القطاع الزراعى وقطاع الخدمات (٢) .

---

(١) د. شفيق سلاح : دراسة وتخطيط القوى العاملة فى الجمهورية العربية السورية ـ دار الانماء العربى ـ بيروت ـ ١٩٧٨ .

(٢) روبرت مابرو : العمالة ـ اختيار التكنولوجيا ـ الاولويات القطاعية ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ بيروت ـ ١٩٧٩ ص ٢١ .

يمكن الآن وضع تفرقة بين بعض المصطلحات فى هذا المجال والتى سوف تستخدم فيما بعد :

**البطالة السافرة** : Unemployment

وتعنى حالة وجود الشخص خارج العمل اى انه لا يؤدى اى عمل رغم قدرته عليه ورغبته فى القيام به وبحثه عنه ، وغالبا ما تتحقق هذه الحالة اثناء فترات الركود الاقتصادى حيث يكون عدد الباحثين عن العمل اكبر بكثير من عدد فرص العمل التى يوفرها الاقتصاد القومى بقطاعاته المختلفة . وفى هذه الحالة ليس هناك مجال لالقاء اللوم على كيفية سير سوق العمل كوسيلة لتوزيع موارد القوى العاملة . واحيانا تكون البطالة ناشئة عن عدم التطابق بين نوع الوظائف المعروضة ونوع الوظائف المطلوبة ، فقد يكون فائض اليد العاملة مساويا للطلب على العمل الذى لم تتم تلبيته وفى هذه الحالة تكون البطالة نتيجة التوزيع غير الملائم لموارد قوة العمل عن طريق قوى السوق .

**البطالة المقنعة** : Disguised Unemployment

وتشمل جميع من يحصلون على اجور تزيد عن مقدار مساهمتهم فى الانتاج اى تزيد عن الانتاجية الحدية للعمل ، وبذلك فان هذه الفئة تشمل من يصل انتاجهم الحدى الى صفر (١) اى العمالة الفائضة واولئك الذين يكون انتاجهم الحدى اقل من الاجر المقرر لهم . وعلى ذلك فان فكرة البطالة المقنعة او العمالة الفائضة ترتبط بالوظيفة الانتاجية ومعدل ما يملكه الاقتصاد ومستوى الاجور السائد (٢) .

وتقاس العمالة الفائضة او البطالة المقنعة عن طريق مقارنتها بالبطالة الكاملة لقياس عدم استخدام عنصر العمل بالكامل . ويتم تقدير حجم العمالة الفائضة باستخدام ثلاثة ابعاد هى : عدد العمال القائمين بالعمل وعدد ساعات العمل وكثافة العمل .

ويفضل بعض الاقتصاديين ربط تعريف البطالة والعمالة الفائضة بحالات يعرض فيها العمال استعدادهم للعمل ساعات اضافية على اساس

---

(١) Sen, Amartya : Employment, Technology and Development, Oxford, London — 1975 — P. 32.

(٢) Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development of the labour surplus economy — The economic growth center. Yale University. Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois 1967, P. 156.

الاجر السائد ولكن ذلك لا يتوفر لهم بسبب النقص فى الطلب على العمل ، وربط العمالة الناقصة بانخفاض الدخول والوظيفة الانتاجية (١) .

كما أن تحديد حد أدنى للاجور تشريعيا يعتبر كدليل على وجود البطالة المقنعة ويستمر العمل بهذا الحد الادنى طالما وجدت البطالة المقنعة خاصة فى القطاع الزراعى ، فعندما يكون معدل الاجور مساويا للانتاجية الحدية فان ذلك يعنى انه تم توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية بطريقة صحيحة وهى مرحلة تكون فيها جميع عناصر الانتاج بما فيها العمل نادرة ولم تعد الاجور ثابتة ويكون عندها الاقتصاد قد وصل الى نقطة التحول الهامة فى طريق التنمية واختفت العمالة الناقصة والبطالة المقنعة التى تعتبر أحد الخصائص الهامة للاقتصاد النامى .

**العمالة الناقصة** : Under Employment

يمكن تحديدها بأنها تشمل جميع من لا يعتبرون عاطلين عن العمل تماما ولكنهم غير مستخدمين استخداما كاملا . وتنقسم العمالة الناقصة الى : عمالة ناقصة ظاهرة او منظورة وعمالة ناقصة غير ظاهرة وغير منظورة ، ففى الأولى تعنى أن الشخص لا يعمل عددا من الساعات سنويا ، والثانية تعنى انه رغم تواجد العامل فى موقع العمل لساعات معينة الا انه لا يعمل طوال هذه المدة . او أن الناتج الذى ينتجه ضئيل رغم انشغاله المستمر بالعمل (٢) .

اى انه يمكن القول بأن وجود العمالة الناقصة لا يعنى مجرد أن العمال فى هذه الحالة لا يؤدون أى عمل اذ يكونوا مشغولين لساعات طويلة فى أداء اعمال وظائفهم ولكن مع ذلك ينطبق عليهم وصف العمالة الناقصة من جهة نظر الانتاجية والدخل المتحقق من عملهم اذ يمكن استخدامهم فى مجالات عمل أخرى وان كانت غير متاحة لهم لتحقيق معدلات أعلى من حيث الانتاجية والدخل .

وعلى ذلك فان العمالة الناقصة تعنى الفرق بين مقدار العمل الذى يقوم به الاشخاص المستخدمين ومقدار العمل الذى يكونون عادة قادرين على القيام به وراغبين فيه بعد الأخذ فى الاعتبار قدراتهم الانتاجية وتأهيلهم . وهذا التعريف يفرق بين مفهوم العمالة الناقصة على النحو

---

(١) روبرت مابرو : العمالة ـ اختيار التكنولوجيا ـ الاولويات القطاعية ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ بيروت ـ ١٩٧٩ ص ٢٠ .

(٢) J. Mouly and E. Costa : Employment policies in developing countries — London, George & Unwin Ltd. P. 31

المشار اليه ويبين مفهوم البطالة المقنعة الذى يعنى انه حتى بدون اجراء اى تغيير فى الطرق الفنية للانتاج فانه بالامكان سحب قسم كبير من العمالة فى القطاع الموجود به مثل هذه البطالة المقنعة دون ان يؤدى ذلك الى انخفاض الناتج ، وبعبارة اخرى فان ذلك يعنى ان الانتاجية لليد العاملة تساوى صفرا بحيث يكون العلاج للبطالة المقنعة هو اعادة توزيع العمالة (١) .

ويرى د. عمرو محى الدين أن ثمة اختلافات جوهرية بين المفهومين :

( أ ) ففى حين أن العمالة الناقصة تعنى ان جميع القوى العاملة المستخدمة ضرورية ولا يمكن الاستغناء عنها بالنسبة للانتاج فان البطالة المقنعة تفترض الاستخدام المسرف لليد العاملة . بمعنى أن اليد العاملة تفوق ما يحتاج اليه فعلا مستوى الانتاج القائم والبطالة المقنعة تعنى وضعا يحتاج الى ترشيد (٢) .

( ب )انه فى حالة البطالة المقنعة فان الانتاجية الحدية للعمل تساوى صفرا على مدى واسع فى حين أن مفهوم العمالة الناقصة يعنى أن الانتاجية لا يمكن أن تكون صفرا الا فى النطاق الحدى وهذا الالتباس يعود الى عدم القدرة على التمييز بين العمل والعامل .

الا اننا نرى أن اعتبار القوة العاملة فى حالة العمالة الناقصة ضرورية للعملية الانتاجية بحيث لا يمكن الاستغناء عن جزء منها قول يحتاج الى دليل اذ أن الافتراض القائم فى هذه الحالة هو ان مقدار العمل الذى يؤديه كل عامل فى العملية الانتاجية اقل مما يستطيع ويرغب فى تقديمه ومن ثم يمكن الاستغناء عن جزء من العمالة اى الاستغناء عن عدد من العمال واعادة توزيع المهام الانتاجية بين الآخرين . والواقع حقيقة ان عنصر العمل يزيد عما تتطلبه العملية الانتاجية فى ضوء الاساليب الفنية المستخدمة فى الانتاج وضرورة تحقيق مستوى من التوازن فى العلمية الانتاجية يكون عنده الأجر مساويا للانتاجية الحدية للعمل المبذول فى مقابله .

---

(١) John C.H. Fei and Gustav Ranis — Development of the Labour Surplus Economy — The economic growth center — Yale University — Richard D. Irwin, Inc. Homewoo, Illinois 1967 — P. 10.

(٢) د. عمرو محيى الدين ـ بحث بعنوان العمالة الناقصة فى الزراعة المصرية ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ اللجنة الاقتصادية لغربى آسيا ـ بيروت ١٩٧٩ ـ ص ١٤٥ .

## تفسير ظاهرة البطالة :

يمكن تفسير ظاهرة البطالة بصورها المختلفة على النحو السابق بيانه بارجاع اسبابها الى عوامل اقتصادية معينة كما يلى :

١ — عدم التوازن فى العرض والطلب على عناصر الانتاج :

وهذا ما يحدث فى حالة وجود اختلال فى نسب عوامل الانتاج المستعملة فى الوظيفة الانتاجية نتيجة ظروف تركيب الموارد الاقتصادية المتوفرة مما يظهر من واقع التباينات فى الناتج الحدى لعاملين من عوامل الانتاج بحيث يكون الناتج الحدى لاحد عوامل الانتاج مساويا للصفر او اقل من تكلفته الحدية المستعملة ، كذلك قد يظهر الاختلال فى العرض والطلب لعوامل الانتاج نتيجة عدم التوازن فى التركيب المهنى او العلمى لقوة العمل (١) .

من الصحيح انه يمكن استبدال عناصر الانتاج باستخدام عنصر متوفر بدلا من عنصر انتاج نادر مثل استخدام عنصر العمل فى بعض الأعمال بدلا عن عنصر راس المال ممثلا فى المعدات ولكن مرونة استبدال عناصر الانتاج ليست مطلقة وهناك احوال لا يمكن فيها استخدام الموارد المتوفرة بصفة كاملة لعدم قابلية العامل النادر للتجزئة سواء كان هذا العامل النادر هو الأرض او راس المال بحيث لا يفيد كعلاج اجراء تغييرات نسبية فى الأجور او الاسعار لعناصر الانتاج ، وعلى المدى القصير لا تفيد التغييرات النسبية فى تكلفة عناصر الانتاج لأن استجابات العرض غير فورية اذ ان العمالة العاطلة لا تستجيب لعدم الرغبة فى تغيير المهنة او رفض نوع معين من الاعمال اليدوية .

كما انه فى حالة الدول النامية تكون لمشكلة البطالة طبيعة خاصة ترتبط اساسا بندرة عوامل الانتاج المكملة للعمل وعدم توازنها لذلك تبدو مشكلة البطالة احدى الظواهر المزمنة فى الاقتصاد أكثر من كونها حالة اضطراب قصير الأجل ، كما يمكن أيضا تفسير ظاهرة البطالة فى الدول النامية على وجه الخصوص على أساس ان الأجور تكون أحيانا قد تجاوزت حد التوازن بين العرض والطلب على العمالة بحيث تحدث البطالة نتيجة العرض الفائض للعمل على أساس معدلات الأجور السارية التى يتم تحديدها بمعزل عن قوى السوق بضغوط من نقابات العمال او رغبة الحكومة فى تجنب الاضطرابات فترفع الاجور فى القطاع الحديث الموجود اصلا بالمدن وفى قطاع الخدمات مما يدفع العمالة الزراعية ذات الأجور المنخفضة الى النزوح الى المدن بمعدلات تزيد عن قدرة القطاع الحديث

---

(٢) روبرت مابرو : العمالة — اختيار التكنولوجيا — الاولويات القطاعية — فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » — الامم المتحدة — بيروت — ١٩٧٩ ص ٢٤ .

على الاستيعاب . ولأن الدول النامية تتميز عادة بندرة عوامل الانتاج المكملة لعنصر العمل فان فكرة كينز عن التركيز على الطلب الاجمالي كعلاج لمشكلة البطالة تصبح غير مجدية لأنها تفترض وجود فائض فى الطاقة الانتاجية .

٢ — عدم الاستفادة من العمالة من الناحية النوعية لا الكمية :

وهذه هى حالة العمالة الناقصة حيث يقوم العامل بعمل لا يتناسب مع خبرته وتأهيله المهنى لأنه لا يستطيع أن يجد عملا آخر ، ويكون علاج مثل هذه المشكلة هو التخلص من الاختلال فى تركيب القوى العاملة التعليمى والمهنى وهو علاج طويل المدى كما انه يتطلب التأثير على معدل الزيادة فى القوى العاملة والحد من زيادة السكان وتغيير فى مفاهيم الافراد عن المهن الغير مرغوبة لديهم بحيث يقبلون تأهيلا مهنيا لمثل هذه المهن بدلا من الاصرار على نوع معين من التعليم فيجدون انفسهم فيما بعد يعملون فى وظائف ومهن لا تتناسب مع خبراتهم ومؤهلاتهم .

٣ — الاستغلال الاستعمارى للدول النامية :

لدى بعض الكتاب الاشتراكيين تفسيرا لظاهرة البطالة فى الدول النامية على اساس ان فسادا شاملا فى الوظيفة الانتاجية ظهر فى فترة الاستعمار ادى الى خلق ظاهرة البطالة المزمنة فى هذه الدول : ان الاستغلال الراسمالى المنظم من ناحية والاستيلاء على جانب كبير من الانتاج بواسطة الامبريالية من ناحية اخرى قد أديا الى خلق موقف تم فيه تدمير ميكانيكية الادخار والى ركود فى العملية الانتاجية وسوء توزيع خطير يظهر فيما بين عناصر الانتاج المادية وبين الموارد البشرية بحيث أعتبر جزءا من القوى العاملة فائضا بصفة مستمرة ليس لأن هذا الاحتياطى من العمالة ينمو بمعدل اسرع ولكن لأن ظروف الانتاج وتوفر الآلات قد تم بمعدل بطىء . وهذا السبب الرئيسى للبطالة قد دعمه سببان فرعيان : معدل الزيادة المرتفع للقوى العاملة بسبب الانفجار السكانى والانخفاض النسبى فى مقدار العمل اللازم لتشغيل الآلات بسبب التقدم التكنولوجى . ويرفض الاقتصاديون الاشتراكيون تفسير الباحثين الغربيين الذين نظروا الى مشكلة البطالة على انها نتاج طبيعى للانفجار السكانى فى الدول النامية والاعتماد على الاساليب الانتاجية ذات الكثافة الراسمالية العالية ، قائلين بأن هذا التفسير ليس صحيحا اذ انه بافتراض عدم وجود الانفجار السكانى فان مشكلة العمالة الفائضة ستظل قائمة وان كانت ستكون اقل حدة ، وان النمو السريع للسكان وخصائص التكنولوجيا الحديثة قد خلقا مصاعب اضافية فى مواجهة محاولات استيعاب فائض العمالة (١) .

---

(١) G.E. Skorov — Science, Technology and Economic growth in developing countries — Translated by Jenny Warren — Pergamon Press — 1978. P. 89.

ولا شك ان التفسير الذى يقدمه الاشتراكيون له أنصاره ومنتقدوه ، فمما لاشك فيه أن الدول الاستعمارية قد عملت على بناء اقتصاديات الدول التى استعمرتها على نمط يهدف الى استغلال ثروات الدول النامية وركزت الصناعة فى مجال استخراج المواد الأولية اللازمة للصناعة فى الدول الاستعمارية مثل صناعة التعدين (٢) ، وفى المجال الزراعى فرضت انتاج محاصيل معينه لاستخدامها كمواد اولية او لسد حاجة السوق الاجنبى من المواد الغذائية للعمالة الصناعية فى المدن للمحافظة على توازن أسعارها . كل ذلك من سياسات ادى الى اختلال البنية الاقتصادية فى الدول النامية ، بل ان **الدول الاستعمارية خلقت نظاما تعليميا يهدف الى توفير القوى العاملة التى تحتاجها فى تسيير ادارة الدول الخاضعة للاستعمار دون تخطيط لانشاء جهاز تعليمى يخدم أغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى هذه الدول وقد استمرت النظم التعليمية** فى الدول النامية على نفس المنوال حتى بعد انتهاء الاستعمار دون وعى بالاهداف التى حددت لمثل هذه النظم اصلا . وخير شاهد على صحة ذلك الاختلال فى تركيب القوى العاملة فى الدول النامية من حيث توزيعها على المهن بطريقة لا تتلاءم مع الطلب على القوى العاملة .

وهكذا يمكن الاستنتاج بأن مشكلة البطالة فى الدول النامية هى نتيجة مجموعة مترابطة من العوامل بحيث يمكن القول بأن جميع ما سبق من تفسيرات صحيح فى مجموعه . وانه وان كان الطلب الناقص يشكل احد هذه العوامل بالاضافة الى عمل القوى التنظيمية مثل النقابات والحكومات على خلق اختلال فى التوازن بين العرض والطلب عن طريق زيادة الاجور بمعدلات تزيد عن معدلات الانتاجية الحدية للعمل . الا اننا نرى ان مشكلة البطالة يمكن تفسيرها اساسا بوجود اختلال فى البنية الاقتصادية للدول النامية وفى ظروف العملية الانتاجية والمعدلات الخاصة باستخدام عناصر الانتاج (١) . هذا فضلا عن ندرة عناصر الانتاج المكملة للعمل فى العملية الانتاجية وخاصة ندرة الارض الزراعية .

---

(١) د. محمد زكى شافعى : التنمية الاقتصادية ، الكتاب الاول ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ١٩٦٨ ص ٥٩ .

(٢) روبرت مابرو : العمالة ـ اختيار التكنولوجيا ـ الاولويات القطاعية ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة بيروت ١٩٧٩ ص ٢٦ .

جـــدول رقـــم : ١

تقديرات أولية للبطالة والعمالة الناقصة في الدول

الناميـة حسب التوزيـع الجغرافـي عام ١٩٧٥ ( بالملايين )

| المنطقـــة | البطـــالـــة | | | | العمالة الناقصـــة | | | | المجموع الكلـي | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | اجمالـي | | في المدن | | اجمالـي | | في المدن | | اجمالـي | | في المدن | |
| | عدد | % | عدد | % | عدد | % | عدد | % | عدد | % | عدد | % |
| آســـيا | ١٨ | ٣,٩ | ٦ | ٦,١ | ١٦٨ | ٣٦,٤ | ٢٠ | ٢٢,٢ | ١٨٦ | ٤٨,٣ | ٢٦ | ٣٠,١ |
| افريقيـــا | ١٠ | ٧,١ | ٣ | ١٠,٨ | ٥٣ | ٣٧,٩ | ٧ | ٢٥,١ | ٦٣ | ٤٥,٠ | ١٠ | ٣٥,٩ |
| امريكا اللاتينيـه | ٥ | ٥,١ | ٥ | ٦,٥ | ٢٨ | ٢٨,١ | ١٤ | ٢٢,٨ | ٣٣ | ٣٤,٠ | ١٩ | ٢٩,٣ |

المصـــدر :

ILO: Employment, Growth and basic needs, a one-world problem, ILO, 1978 - P-18

# الفصـــل الرابع

## العمالة والتنميـــة الاقتصادية

يمكن تعريف التنمية الاقتصـــادية بأنها عمليـــة يتم بها زيادة متوسط الدخل الحقيقى للفرد على مدى فترة زمنية طويلة ، وهذه العملية تشمل تأثير عوامل عديدة على هيكل الاقتصاد القومى بقطاعاته المختلفة بحيث تكون ثمة نتائج مترتبة على اجراءات مقصودة . والهدف من العملية هو تحقيق زيادة فى الدخل الحقيقى للافراد وليس مجرد الدخل النقدى الذى يحصلون عليه أو مجرد الزيادة فى الدخل القومى الاجمالى الذى لا يترتب عليه رفع مستويات الافراد وهو ما يحدث عندما تكون الزيادة المتحققة فى الدخل القومى أقل أو مساوية للزيادة فى السكان بحيث لا يستفيد منها الأفراد حقيقة (١) .

والتنمية الاقتصادية هى عملية يتعلم الافراد فى المجتمع من خلالها كيفية تحسين مؤسساتهم واكتشاف الموارد المتاحة بالكامل واستخدامها بكفاءة لتحقيق أقصى انتاجية وتنمية . وهى بهذه الصفة عملية تعلم تشمل الافراد والمجتمع والمؤسسات فيه والوظائف الاقتصادية التى يتعين انجازها وتتضمن فضلا عن ذلك التأثير المتبادل بين هذه العناصر الثلاثة ( الافراد — المجتمع والمؤسسات الموجودة فيه — الوظائف الانتاجية ) ولكى تتم التنمية الاقتصادية يجب فهم العناصر الثلاثة المذكورة . ويشمل عنصر الوظائف الاقتصادية توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية فضلا عن الاستثمار واستخدام الوسائل الفنية للانتـــاج وتطويرها بهـــدف زيادة الانتـــاج فى القطاعات الاقتصادية والتخلص من الفائض فى عناصر الانتاج (٢) .

### علاقة العمالة بالتنمية الاقتصادية :

يعتبر العمل من الحاجات الاساسية للانسان باعتباره هدفا فى حد ذاته ووسيلة أيضـــا ، فاذا كان العمل هو وسيلة الفرد لتحقيق الانتـــاج المادى لحاجاته الاساسية وهو الذى يحقق للشخص الدخل ، فانه أيضا يعطى الفرد قيمتـــه حيث يقوم بنشـــاط يبرر وجوده . ويمكنه من تنميـــة مستقبله والمشاركة فى أهداف مجتمعه .

---

(١) Meier, Gerald M. : Leading Issues in Economiic Development — Oxford University Press — London, 1971, P. 16.

(٢) Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development of the Labour Surplus Economy, The economic growth center, Yale University, Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois 1967, P. 36.

ان اهم هـــدف للتنمية الاقتصـــادية هو تأمين العمل للافراد والعمل على الاستخدام الكامل لكافة طاقاتهم الانتاجية والأخذ فى الاعتبار تطلعاتهم المستقبلية وما يطرأ على قوة العمل من زيادة نتيجة الزيادة السكانية او ما يحدث عليها من تغيير اجتماعى او فنى .

واذا كان نجـــاح المجتمـــع فى تحقيق زيادة الانتـــاجية لدفع جهود التنمية يعتمد على عدد من العناصر فان اهمها تلك المرتبطة بقدرة الأفراد على انجاز الوظائف الاقتصادية المطلوبة . لأن التنمية الاقتصادية ليست مجرد توافر الوسائل المادية للانتاج واعادة توزيع الناتج القومى بطريقة اكثر عدالة وانما ايضا بضرورة زيادة هـــذا النـــاتج عبر الزمن عن طريق استخدام الطاقات البشرية واعادة توزيعها على الانشـــطة الاقتصادية بحسب وفرة الموارد الاخرى من رأس مال او ارض . وهدف تحقيق العمالة الكاملة هو وسيلة زيادة النـــاتج القومى من الســـلع والخدمات وفى نفس الوقت خلق القوة الشرائية التى تتيح الحصول على هذه السلع والخدمات فضلا عن تأكيد دور الانسان فى مجتمعه وتحقيق ذاته وطموحاته .

ان الاهتمام بالعنصر البشرى اذن مرجعه انه مورد اقتصادى هام بدونه لا يمكن الاستفادة من الموارد المادية الاخرى وكلما زادت كفاءة القوى العاملة امكن الاستفادة من الموارد الاخرى بطريقة افضل ، كما ان اداءالقوى العاملة يعتمد اساسا على درجة النمو الاقتصادى والتغيير الذى تحدثه التنمية الاقتصادية فى تحسين اداء عناصر الانتاج ، ولذلك فان الانسان هو وسيلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهدفها . وثمة حكمة صينية قديمة منذ القرن السابع قبل الميلاد تقول : لو اردت التخطيط لمدة عام واحد فانذر الحبوب ، ولو اردت التخطيط لعشرة اعوام فاغرس الاشجار أما اذا اردت التخطيط لمدى الحياة فعليك بتنمية الانسان .