

الباب الرابع

دور الحكومة في سياسات العمالة



## الباب الرابع

### دور الحكومة في سياسة العمالة

في نطاق دور الحكومة في خلق الاطار الاجتماعى والاقتصادى الملائم لعملية التنمية وخلق جو الطمأنينة والاستقرار لدى المستثمرين ما يتطلب قيام الحكومة باصدار التشريعات الكفيلة بتحقيق ذلك مثل تشريعات العمل والعمال والتأمين الاجتماعى وتشريعات الاجور وقوانين اصلاح الزراعى وتحديد علاقة المالك بالمستأجر، لتوزيع عائد العملية الانتاجية واسدار التشريعات المالية وقوانين الاستثمار ونظام الشركات (١) .

ففى مجال تشريعات العمل يهدف التشريع فى ظل الاقتصاد الراسمالى الى ادخال حكم القانون فى العلاقات بين العمالة ورأس المال على المستويين الفردى والجماعى وضمان حدود دنيا معينة للعمالة وايجاد التوازن المنشود بين عنصرى الانتاج الرئيسيين بهدف ضمان زيادة الانتاجية .

اما فى ظل النظام الاشتراكى فان تشريعات العمل تهدف اساسا الى تعبئة العمالة لمهمة بناء الاقتصاد القومى ، فهذه التشريعات وان كانت لا تسمح بقدر مماثل من الحرية الاقتصادية كما هى عليه فى الاقتصاد الراسمالى الا انها تعمل على ضمان مساندة اكبر للعمالة سواء فى مجال العملية الانتاجية او فى المجتمع فى مجموعه . وفى ظل الاقتصاد المختلط فان كلا من الاتجاهين تكون له بصماته وتكون مهمة المشرع العمل على الا تطفى صفة او مصلحة على حساب الاخرى فاذا اخذ التشريع جانب العمالة فلا يودى ذلك الى المساس بجانب الكفاية الانتاجية والارباح وبالتالي الاستثمار الخاص (٢) .

وعلى ذلك ففى عملية التنمية وعلى الاخص بهدف تحقيق العمالة الكاملة فى اقتصاديات فائض العمالة فان التشريعات التى تصدرها الدولة تكون لها آثار شاملة لتوجيه قوى الانتاج واعادة تنظيم العملية الانتاجية ، ويختلف دور الحكومة تبعا للتنظيم السياسى والاجتماعى

---

(١) د. عمر محيى الدين : التخلف والتنمية - دار النهضة العربية - بيروت ١٩٧٥ - ص ٢٢٦ .

(٢) ج.م. ابو صعب : دور القانون فى عملية التنمية مع اشارة خاصة الى نقل التكنولوجيا - فى العلم والتكنولوجيا فى الدول النامية - م. فرانكلين - القاهرة ١٩٧٢ - ص ٥٦٧ .

السائد ، فإذا كان النظام رأسماليا حرا تكون الوسيلة هي ممارسة الضغوط على القوى الاجتماعية بواسطة التشريعات وغيرها مع ترك حرية القرار الخاص بالاستثمار للأفراد أنفسهم ، أما في ظل النظام الاشتراكي تلعب الحكومة دورا أكثر ايجابية ومباشرا بالمساهمة في العملية الانتاجية عن طريق مؤسساتها .

وفي دراستنا لدور الحكومة لدعم سياسات العمالة واستيعاب الفائض من القوى العاملة سوف نتناول السياسات المالية التي يمكن أن تتبعها الدولة وآثارها على سوق العمل والقوى المشاركة فيه ، ثم نتناول التدخل الحكومي بتخطيط ووضع لسياسات العمالة . ثم نعرض السياسة التشريعية على العمالة .

وذلك على النحو التالي :

الفصل الاول : السياسات المالية للتأثير على سوق العمل .

الفصل الثاني : وضع وتخطيط سياسات العمالة .

الفصل الثالث : السياسات التشريعية والعمالة .

## الفصل الاول

### السياسات المالية للتأثير على سوق العمل

السياسة النقدية هي « مجموعة الاجراءات التي تتخذها السلطات النقدية في المجتمع بهدف رقابة الائتمان والتأثير فيه سواء بالقدرة المتاحة منه أو بتكلفته بالنسبة الى من يطلبه أو بالشروط التي يمتنع وقفا لها » (١) . ويقصد بالسلطات النقدية الحكومة وبصفة خاصة وزارة المالية والبنك المركزي . ومجال تأثير السياسة النقدية هو تيارات الدخل والانفاق أو الطلب في الاقتصاد القومي حيث تؤدي المتغيرات النقدية من دخل واستهلاك وادخار واستثمار الدور الرئيسى لتحقيق اهداف السياسات النقدية ، والتي تتركز في تحقيق الاستقرار الاقتصادى والتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق استقرار الانفاق الذى يؤدي الى زيادة مستوى العمالة عند أدنى مستوى من الاسعار أى بدون حدوث تضخم نقدي ، فقرارات الانفاق الفردى أو الاستثمار تتأثر بمستوى الدخل التى يحصل عليها كل من الافراد أو المشروعات من ناحية وبكمية النقود الحاضرة وبحجم الائتمان المتاحة وحجم القروض المتوفرة وتكلفة الحصول عليها (٢) . لذلك فان هدف السياسة المالية أو النقدية هو السيطرة على تسهيلات الائتمان المتاحة والتحكم فيها وبسطها أو تقليصها حسب ما تمليه الظروف الاقتصادية، فعند انتشار البطالة وانخفاض مستوى النشاط الاقتصادى تعتمد السلطات النقدية الى توفير الائتمان من أجل زيادة حجم الانفاق الكلى أو الطلب الكلى الى المستوى اللازم لرفع مستوى العمالة ، وتلجأ الى الاجراء العكسى عندما يحدث التضخم نتيجة وصول الاقتصاد الى نقطة التوازن وارتفاع الاسعار ، حينئذ تعتمد السلطات المالية الى تخفيض حجم القروض لانقاص الانفاق الكلى والطلب الكلى الى مستوى يحقق التوازن ، فالسياسة المالية « تعمل في عكس اتجاه الريح فيما يتعلق بنقص أو زيادة الانفاق الكلى عند المستوى المرغوب فيه لتحقيق العمالة الكاملة مع ثبات نسبي في الامتعار » (٣) .

ظل السوق في الدول النامية الوسيلة الرئيسية للتنسيق بين الأنشطة الاقتصادية عن طريق الاجراءات الحكومية بالتدخل للتأثير في قوى السوق ، وتتمتع الحكومة بميزة السيطرة على بعض الوسائل

(١) د. احمد جامع - علم الاقتصاد للسنة الثانية - دار النهضة العربية ، القاهرة ص ١٢٥ .

(٢) ، (٣) المرجع السابق ص ١٢٦ .

النقدية والمالية التي تنفرد بها وبعض الضوابط الادارية التي تمارسها بصفتها التنفيذية ، هذا فضلا عن وجود بعض المجالات التي تتمتع فيها الحكومة بميزة نسبية على القطاع الخاص . ان اهم واجبات الحكومة في الدول النامية هو انشاء الاطار السليم للمؤسسات التي يمكن للقطاع الخاص العمل من خلالها ، وبالرغم من صعوبة هذه الواجبات ونقلها على عاتق السلطة التنفيذية فان الحكومة غالبا ما تأخذ على عاتقها اجراءات رقابية لمحاولة التدخل في نشاط القطاع الخاص بطريق مباشر أو غير مباشر ووسائل التدخل في السوق عديدة : السياسة النقدية والمالية والرقابة على سوق النقد الاجنبى والواردات ، وتحديد الاسعار خاصة لبعض المنتجات الزراعية وتحديد مستويات الاجور ، تحديد اتجاهات الصناعة عن طريق التراخيص الصناعية والتراخيص بالبناء ، ووضع ضوابط للاستثمار الاجنبى وغيرها من الضوابط والاجراءات التي تضع اطارا معيناً تعمل من خلاله المشروعات فى القطاع الخاص .

ان سياسات النقد وسياسات التجارة الخارجية المقصود بها زيادة الاستثمار يمكن ايضا أن تؤثر على قرارات القطاع الخاص في اتجاه السلع التي يمكن لهذا القطاع انتاجها وفي اتجاه الاساليب الفنية المستخدمة في الانتاج ، فان توفير رأس المال بفائدة منخفضة للمشروعات ذات الكثافة العمالية العالية وبفائدة عالية للمشروعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية يمكن أن يؤثر على قرارات المستثمرين في القطاع الخاص وتوجيه استثماراتهم نحو استخدام عنصر العمل بكثافة أعلى مما يزيد الطلب على العمالة . ومن ناحية أخرى فان السياسة المالية يمكن أن تؤثر على ائتمان عناصر الانتاج من رأس مال وعمل كتحديد عمر افتراضى أقل للآلات في المشروعات الانتاجية ذات الكثافة العمالية بالمقارنة للعمر الافتراضى للآلات التي تعمل على توفير العمالة وتستخدم الحكومة كذلك سياسات الضرائب والاعفاءات الضريبية بالنسبة للتكاليف الخاصة بالخدمات الاجتماعية والصحية للعمال لتشجيع استخدام عنصر العمل بكثافة أعلى .

ونتناول فيما يلى اهم الوسائل المالية والنقدية التي تستطيع الحكومات من خلالها رسم سياسات العمالة وتحقيق أهدافها .

## المبحث الاول

### سياسة الضرائب

تمثل سياسة الضرائب أداة فعالة لتحقيق أهداف العمالة من ناحيتين : ففرض ضريبة معينة على السلع الاستهلاكية أو على الواردات من هذه السلع مثلا يوجه المستهلكين نحو استهلاك سلعة أخرى ويوجه الانتاج الوطنى الوجهة الملائمة لانتاج تلك لسلع ذات الكثافة العمالية أو يخفض الاستهلاك بصفة عامة لتحقيق معدل أعلى من الادخار ، ومن ناحية أخرى يحقق للحكومة موردا عاليا لزيادة معدلات الاستثمار .

وتعمل الضرائب الجمركية على المددات والآلات الرأسمالية أيضا كأداة للحد من الاعتماد على أساليب تكنولوجية ذات كثافة رأسمالية عظيمة ، فيمكن فرض تلك الضرائب بنسب مختلفة تبعاً للدرجة الكثافة الرأسمالية لهذه المعدات والآلات فتكون النسبة عالية بالنسبة للمعدات والآلات التى توفر استخدام عنصر العمل بينما تكون النسبة منخفضة لتلك التى تعمل على الاستخدام المكثف للعمالة ، ولكن يجب العمل بالنسبة لاستخدام الضرائب الجمركية نظرا لوجود أهداف متعارضة أحيانا ويؤدي استخدام هذه الضرائب لتحقيق أحد هذه الأهداف إلى آثار سلبية على الأهداف الأخرى والتى قد تكون أكثر أهمية ، فمثلا قد يتطلب هدف تطوير القطاع الزراعى والعمل على زيادة الانتاجية الزراعية إلى فرض رسوم جمركية منخفضة أو حتى إعفاء المعدات الزراعية كلياً من الضرائب الجمركية للعمل على تحقيق هذا الهدف ، ولكن من ناحية أخرى قد تعمل هذه المعدات على توفير استخدام العمالة الزراعية مما يزيد من حدة مشكلة فائض العمالة الزراعية في الدول النامية ، ولذلك يتعين الموازنة بين الأهداف المتوخاه من فرض الضرائب الجمركية وتحديد تلك الضرائب ومستوياتها بالقدر الذى يعمل على تحقيق تلك الأهداف دون الاضرار بالأهداف الأخرى .

ونفس القول يصدق بالنسبة للضرائب الجمركية على الواردات من السلع غير الرأسمالية بهدف استبدال الواردات وحماية الصناعة المحلية ، فإن هذه الحماية يجب أن تقتصر على بعض السلع التى تتمتع فيها الدولة بميزة نسبية وخاصة ميزة وفرة العمالة عندما تكون هذه الصناعات ذات كثافة عمالية عالية ، كما ان الإفراط في الحماية يفقد الصناعة الوطنية ميزة اكتساب سوق خارجية مستقبلا لان الصناعة

الوطنية المحمية سوف تعتمد على هذه الجهالة فلا تطور اساليب الانتاج ولا تعمل على تخفيض تكلفته مما يجعلها اقل قدرة على المنافسة في السوق الدولية للصناعة المماثلة (١)، بل ربما افقدتها القدرة على المنافسة محليا عند انتهاء الحماية المفروضة على الواردات اذا كانت محددة بمدة زمنية من بدء الانتاج المحلي . ولذلك يتعين ان تكون الضرائب الجمركية المفروضة لحماية الصناعة الوطنية الوليدة قاصرة على فترة زمنية معينة هي قاحية وان تكون بقدر تحقيق هذا الهدف للاستفادة من الميزة النسبية التي تتمتع بها الدولة النامية .

وتستخدم الحكومة ايضا الضرائب بغرض تحقيق معدلات اعلى من الادخال والحد من الاتفاق الترفي خاصة ان السلع الترفية غالبا ما تكون ذات كثافة رأسمالية عالية ، وتعمل الضرائب على هذه السلع الى توجيه الاستثمار الى السلع الاساسية والتي تكون بصفة عامة ذات كثافة عمالية اعلى من السلع الكمالية والترفية . أما تحقيق معدلات اعلى من الادخار فيتم عن طريق فرض الضرائب على القطاع الزراعي باستخدام طرق التسليم الاجباري للمحاصيل الزراعية بأسعار منخفضة، فاذا كانت الحكومة في الدول النامية لا تستطيع القيام بالانتاج الزراعي مباشرة كما تعمل في مجال الصناعة عن طريق القطاع العام فان وسيلتها لتحقيق ادخار من القطاع الزراعي هو فرض الضرائب على هذا القطاع بهذه الوسيلة ، ولبيان أهمية هذا الدور الذي تحققه الضرائب الزراعية فان اليابان استطاعت أن تحقق ٨٠ ٪ من إيرادات الحكومة المركزية من خلال فرض الضرائب الزراعية وكانت الوسيلة المستخدمة هي فرض الضريبة على قيمة الأرض والتي كانت بدورها تقدر بناء على متوسط ما تدره الأرض من دخل ، وكان يعاد تقييم قيمة الأرض دوريا وعلى فترات متباعدة لحفز المزارع على زيادة انتاجيته الزراعية (٢) .

وتفرض الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية القابلة للاستبدال اذا كانت ذات كثافة رأسمالية عالية أو يتم انتاجها بطرق انتاجية رأسمالية بغرض تشجيع السلع البديلة التي يتم انتاجها بأساليب

---

Dudley Seers and Leonard Joy : Development (١)  
in a divided world, Penguin books Ltd., Harmondsworth,  
Middlesex, England, 1971, P. 162.

John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development (٢)  
of the Labour surplus economy — The economic center —  
Yale University — Richard D. Irwin, Inc. Homewood,  
Illinois 1967, P. 54.

انتاج ذات كثافة عمالية أعلى مثل فرض ضرائب غير مباشرة على الاثاث المعدنى لصالح الاثاث الخشبى .

وتستخدم الضرائب ايضا على الارباح كوسيلة لاعادة توزيع الدخل بين الاجور والارباح ، اى بين العمالة واصحاب العمل لتشجيع استخدام وسائل انتاج ذات كثافة عمالية أعلى وهى وسيلة فعالة بالنسبة لمشاريع الاستثمار الاجنبى والتي تستخدم طرق انتاج راسمالية وتحقق ارباح عالية يتم تصديرها للخارج ولذلك تكون الضرائب على الارباح وسيلة لتحقيق ادخار من الاستثمار الاجنبى يستخدم لاعادة الاستثمار ، ولقد تلجا المشروعات الاجنبية تفاديا لدفع ضرائب عالية خاصة اذا فرضت هذه الضرائب على الارباح بصورة تصاعدية الى رفع الاجور فيزيد بالتالى نصيب الاجور على حساب الارباح ويتم توزيع الدخل لصالح العمل خاصة فى الحالات التى لا يتوفر فيها وسائل انتاج ذات كثافة عمالية . والظاهرة العامة فى الدول النامية هى ارتفاع نسبة التامينات الاجتماعية التى تفرضها الحكومة على الاجور واصحاب العمل ، وهى فى حقيقتها ضريبة على الاجور وتمثل مصدر دخل هام للخزينة العامة يمكن استخدامها فى تمويل المشروعات الاجتماعية ومشروعات الخدمات العامة التى تؤدى الى خلق فرص عمل جديدة فى هذه المشاريع وهى بطبيعتها مشروعات ذات كثافة عمالية عالية (٢) .

ولكن خطورة استخدام سياسة الضرائب بفرض تنمية العمالة ان تؤدى من ناحية أخرى الى امتصاص الفائض الذى يمكن ادخاره واستخدامه فى الاستثمار الذى يعتمد عليه تكوين راس المال من خلال الارباح ، لكن الامر يتوقف على حجم القطاع العام وقدرته على استخدام طرق استثمارية ناجحة ، اذ ان الضرائب تؤدى الى تحويل الارباح التى كان يعتمد عليها القطاع الخاص فى اعادة الاستثمار الى حصيلة الضرائب التى يمكن ان تستخدم فى الاستثمار العام ، اى ان الضرائب تعمل على زيادة حجم الاستثمار العام على حساب الاستثمار الخاص ، ومع ذلك يتعين ان تقتصر الضرائب على السلع الاستهلاكية والترفيهية دون الاساسية لتمويل انتاج السلع الاساسية (٢) .

(١) البنك الدولي : تقرير عن التنمية فى العالم - ١٩٧٩

(٢) Employment, growth and basic needs, a one-world problem, ILO, 1978.

## المبحث الثاني

### سياسة الاسعار

من المتفق عليه أن الاسعار النسبية في الدول النامية قد ساهمت ليس فقط في سوء استخدام الموارد ولكن أيضا في أحداث تفاوت بين مستويات الدخل للطبقات الاجتماعية ، ويبدو عدم التوازن في الاسعار النسبية على وجه الخصوص فيما يتعلق بقدرة أصحاب الأعمال على الحصول على النقد الأجنبي بسعر أرخص من سعره الحقيقي أى تكلفته الحقيقية بالنسبة للاقتصاد القومي . فضلا عن اتجاه الاسعار النسبية لصالح أصحاب المشروعات الكبيرة حيث يمكنهم الحصول على الائتمان الحكومي بطرق أسهل مما يتاح للمشروعات الأصغر حجما . أن الانخفاض النسبي لسعر النقد الأجنبي يشجع استيراد المعدات والآلات ذات الكثافة الرأسمالية العالية ويعمل على استخدام هذه المعدات على حساب استخدام العمالة ، كما يشجع من ناحية أخرى استيراد السلع الاستهلاكية المنافسة للمنتجات المحلية فيضيق السوق أمام الإنتاج المحلي لحساب الإنتاج الأجنبي ويؤثر على فرص استيعاب فائض العمالة في الصناعة الوطنية خاصة أن مثل هذه الصناعات الاستهلاكية غالبا ما تكون ذات كثافة عمالية عالية . لا يقتصر ذلك على الاستيراد ولكن يؤدي انخفاض سعر النقد الأجنبي الى التأثير على فرص التصدير للمنتجات الوطنية (١) بالنسبة لسعر الصرف تستطيع الحكومة أن تهدف عن طريق إجراءاتها النقدية الى تثبيت الاسعار حتى لو أدى ذلك الى عدم تحقيق العمالة الكاملة وأن سحب ذلك ارتفاع في مستوى الاسعار ، لأنه باقتراب الاقتصاد القومي من مستوى العمالة الكاملة نبدأ الاسعار في الاتجاه الى أعلى الى أن يصل الاقتصاد الى نقطة التشغيل الكامل والتي يتحول عندها أى اتفاق الى زيادة صافية في الاسعار . ولذلك فإن مهمة الدولة أن تزيد الانفاق لتحقيق التوسع في الإنتاج بالقدر الذي تسمح به الموارد الاقتصادية التي تتوفر للمجتمع دون السماح لتحول الانفاق الى تضخم نقدي (١) .

ومن السياسات التي تستطيع الحكومة انتهاجها للتدخل في الاسعار مباشرة أن تقوم بتخفيض قيمة العملة كعلاج للعجز في ميزان المدفوعات حيث يؤدي تخفيض العملة الى أن تكون الصادرات من الدولة أرخص

Ilo : Employment, growth and basic needs. A one (١)  
World Problem. Geneva 1978.

(٢) د. أحمد جلع - علم الاقتصاد للسنة الثانية - دار النهضة العربية ، القاهرة  
١٩٨١ - ١٩٨٢

في السوق الخارجية مما يزيد من حجم الصادرات . ومن ناحية أخرى يؤدي هذا التخفيض الى ارتفاع الواردات مما يخفض من حجمها ، ولكن هذه السياسة تؤثر من ناحية أخرى على الدخل الناتج التصدير لانخفاض سعرها في حين قد لا تنخفض الواردات من الخارج عندما يكون الطلب غير مرن عليها ، الا انه مع ذلك تبقى ميزة هذه السياسة في انها لا تؤدي الى إعادة تخصيص الموارد بطريقة غير ملائمة كما يحدث في حالة استخدام سياسة الحد من الواردات ، ويمكن تلافى آثار نقص العائد من الصادرات نتيجة تخفيض قيمة العملة عن طريق العمل على زيادة حجم الصادرات اذا سمحت بذلك مرونة النظام الانتاجي للاستفادة من الميزة النسبية . وغالبا تكون الاستجابة ضعيفة بسبب عدم المرونة للتحويل من انتاج سلع الى آخر في الدول النامية نظر لان معظم صادراتها من الموارد الأولية التي يكون الطلب عليها غير مرن بحيث ان زيادة بنسبة معينة في جانب العرض قد تؤدي الى انخفاض في الاسعار بنسبة اكبر مما يؤثر سلبا على العائد من الصادرات في حالة زيادتها (١) .

ان فتح اسواق جديدة للصناعة في الدول النامية يعتمد أحيانا على تخفيض أسعار الصرف للترغيب في منتجات الصناعة من هذه الدول وقد يتطلب الامر ان تطبق الدولة نظاما مزدوجا لسعر الصرف أو اعانة تصدير لبعض السلع مصحوبة باجراءات مالية لمنع حدوث تفاوت في الدخل ، والنظام المزدوج لاسعار الصرف يعنى تقرير سعر صرف مرتفع بالعملة المحلية للمصدرين للسلع الصناعية وسعر منخفض للمصدرين للمواد الأولية ولكن يخشى ان يؤدي ذلك الى التضخم اذا سحب ارتفاع السعر للمصدرين للسلع الصناعية زيادة في الأجور والدخول نتيجة للزيادة السريعة في الطلب الكلى نتيجة لزيادة الصادرات وقد يكون الاجراء اللازم في هذه الحالة هو فرض الضرائب لامتناع الزيادة في الدخل ، علما بأن نظام الصرف المزدوج مخالف لنظام صندوق النقد الدولي (٢) .

ونفس القول يصدق بالنسبة لسعر الفائدة على رأس المال في

---

Dudley Seers and Leonard Joy : Development in (١)  
a divided world, Penguin Books Ltd., Harmondsworth,  
Middlesex. England 1971, P. 156-157.

Seers, Dudley and Leonard Joy : Development (٢)  
in a divided world. Penguin Books Ltd., Harmonds Worth,  
Middlesex. England 1971, P. 167.

السوق المحلية والذي يميل الى الانخفاض عادة في الدول النامية مما يجعل تكلفة رأس المال اقل من تكلفته الاجتماعية ولا تعبر أسعار الفائدة عن الندوة النسبية لعوامل الانتاج فتميل المشروعات الى استخدام رأس المال بكثافة أعلى من استخدام العمالة والتي تبدو تكلفتها النسبية أعلى من الواقع خاصة في ظل وجود فائض العمالة في هذه الدول .

ان دور سياسة الاسعار اذن هو جعل الاسعار النسبية لعوامل الانتاج من رأس مال أو عمل تعبر عن الندوة النسبية لهذه العوامل ، ان تؤدي الى استخدام عنصر العمل بكثافة أعلى من استخدام عنصر رأس المال الى ان يختفى فائض العمالة ، فحيث لا تعكس الاسعار القيم الحقيقية أو التكلفة الحقيقية لعناصر الانتاج لذلك وجب اللجوء الى تقدير التكلفة الاجتماعية لهذه العناصر وجعل الاسعار تعكس هذه التكلفة بالتدخل في سوق عناصر الانتاج (١) .

كما يمكن التدخل في الاسعار للسلع الرأسمالية وجعلها ملائمة لسياسة العمالة وتشجيع الاستثمار في هذه الصناعة على حساب الصناعات الاستهلاكية ، فرغم أن صناعات السلع الرأسمالية ليست ذات كثافة عمالية أعلى من صناعات السلع الاستهلاكية الا انها تشجع على زيادة حجم الادخار بتقليص حجم السلع الاستهلاكية في السوق وتخفيض الانفاق الاستهلاكي لحساب الانفاق الاستثماري الذي يزيد من فرص العمل مستقبلا .

وتستخدم حكومات الدول النامية سياسة الاسعار كوسيلة للادخار الاجباري خاصة فيما يتعلق بأسعار السلع الزراعية : فتلجأ الى المبالغة في تخفيض أسعار المنتجات الزراعية خاصة تلك السلع التي تقوم الدولة بتسويقها عن طريق أجهزة التسويق التابعة لها ويعتبر الفرق بين السعر المحدد للسلعة وسعرها الحقيقي أو قيمتها الحقيقية نوع من الادخار الاجباري يمكن به تمويل المشروعات الانتاجية أو تحسين الانتاجية

---

Mouly, J. and E. Costa : Employment Policies in (١)  
developing countries. Georg Allen & Unwin Ltd. London  
1978, P. 25.

الزراعية ، ويتمين مع ذلك عدم المبالغة في تخفيض اسعار المنتجات الزراعية حتى لا يفقد المزارع الحافز على زيادة الانتاجية . وقد يلزم ان يعوض المزارع عن انخفاض المنتجات الزراعية بتقديم خدمات زراعية في صورة توفير المياه والاسمدة والبذور بأسعار مخفضة أيضا .

وبالنسبة لسياسة الاسعار في الزراعة بصفة عامة فانه لا يمكن للحكومة ان تتدخل بصورة شاملة لان ذلك يتطلب ادارة حكومية ضخمة للحصول على المعلومات وتحليلها ولذلك يقتصر دورها على تحديد الاهداف والاجراءات المحدودة التي تكفي لتحقيقها .

ان اهم اهداف الرقابة على الاسعار كما ذكرنا هو تحقيق الاستقرار في السوق لتأمين حد ادنى من الدخل للمزارعين مما يقتضى احيانا شراء المحصول بأسعار محددة ، وهناك حل لمشكلة الاحتفاظ بأسعار المنتجات الغذائية منخفضة للحد من ارتفاع اجور العمالة الصناعية وهو نظام التوزيع بالحصص بأسعار منخفضة لهذه السلع والسماح بأسعار مرتفعة لنفس السلع في السوق كنوع من الاعانة للمواد الغذائية . والنقطة الهامة في سياسة الاسعار انه يلزم وجود سياسة واضحة تقوم بوضعها والاشراف عليها جهة واحدة خوفا من تناقض الاهداف والنظم (١)

## المبحث الثالث

### الائتمان والقروض

من الملاحظ فيما يتعلق بالمؤسسات المصرفية في الدول النامية انها مركزة في المدن وتخدم القطاع الحديث ، ولذلك يظل القطاع الزراعي والحرقي محروما من وسائل التمويل المتاحة للمشروعات الكبيرة والتي تجد سبيلها الى مؤسسات التمويل بسهولة وبأسعار فائدة منخفضة ، ويتمين على سياسة التمويل والقروض ان تأخذ في اعتبارها ضرورة تدعيم القطاع التقليدي وتوفير رأس المال اللازم لشرعائه .

ان المناطق الريفية بصفة عامة تعاني من نقص في الموارد المالية لتنفيذ المشروعات سواء الزراعية او الصناعات الصغيرة في نطاق هذا القطاع لاستيعاب فائض العمالة وزيادة الانتاجية للغالبية العظمى من

---

Dudley Seers and Leonard Joy : Development in (١)  
a divided world, Penguin books Ltd., Harmondsworth,  
Middlesex, England 1971, P. 108.

السكان ، وقد يكون على الحكومة ان تنشئ التعاونيات التى توفر راس المال للمزارعين او الحرفيين لمساعدتهم على البقاء فى ظل ظروف التصنيع الشامل للاقتصاد ومواجهة المنافسة من انتاج المصانع الحديثة اننى تنتج سلعا مماثلة او بديلة ، ومحاولة ايجاد نوع من التكامل بين هذه الصناعات الحرفية ، والصناعات الحديثة . ان انشاء هذه التعاونيات سوف يجنب المستثمرين بالقطاع الزراعى والحرفى اللجوء الى الاقتراض من الاسواق الجانبية التى ترتفع فيها أسعار الفائدة ، فالتوسع فى التسهيلات الائتمانية التى تدعمها الحكومة مع تيسير الحصول عليها لصغار المستثمرين يمكن أن يؤدى الى زيادة القدرة على استيعاب فائض العمالة فى القطاع التقليدى (١) وفى الواقع على الحكومة تقع مهمة تدبير القروض الصغيرة التى لا تقبل المؤسسات المصرفية الكبيرة توفيرها للقطاع التقليدى ، وعلى سبيل المثال تكفل كوريا القروض من بنك المواطنين القومى وبنك الصناعات المتوسطة للصناعات الصغيرة والمتوسطة وقد بلغت هذه القروض حوالى ٤٠٪ فى عام ١٩٧٧ من اجمالى القروض الصناعية . ان كان البعض يرى أن اتباع سياسات مالية وائتمانية لصالح الصناعات الصغيرة ومتحيزة ضد الصناعات الكبيرة قد لا تفيد بقدر معالجة الامر على طريق سياسات تنمية قدرة القطاع التقليدى على المنافسة (٢) ولكن فى الواقع تعتبر سياسات الائتمان ذات أهمية لزيادة ديناميكية القطاع التقليدى وزيادة قدرته على الاستثمار فى المشاريع الصغيرة وزيادة تكثيف استغلال الارض الزراعية وتنفيذ مشروعات تعمل على زيادة الانتاجية وتحسين ظروف المزارعين الذين يحتاجون احيانا مبالغ ضخمة لتنمية قدراتهم الانتاجية ولكنهم لا يقدرون على الحصول عليها بسبب عدم قدرتهم على الادخار او حاجتهم الى ضمان للحصول عليها من البنوك . وثمة حقيقة انه نادرا ما تصل خدمات المصارف فى الدول النامية الى اكثر من ربع السكان الزراعيين وهم فئة كبار المزارعين وبفائدة منخفضة و احيانا بفائدة سلبية فى حين تحصل المزارع الصغيرة على قروض ضخمة وتضطر الى اللجوء الى اسواق الائتمان غير الرسمية ( السوق السوداء ) حيث تصل الفائدة احيانا الى ٥٠٪ وهذا ما يمنع استفادة المزارع الصغيرة من نتائج التقدم التكنولوجى مثل استخدام البذور المحسنة او الاسمدة او المبيدات الكيماوية للآفات الزراعية وهذا التقدم فى مجال البذور والاسمدة والمبيدات يعمل على استخدام عمالة جديدة فضلا عن زيادة الانتاجية

Ilo : Employment, growth and basic needs. A one (1)  
world problem, Geneva 1978, P. 54.

(٢) البنك الدولى - تقرير عن التنمية فى العالم ، ١٩٧٩ .

وتحقيق مائضى زراعى ولذلك فان العجز فى الاستفادة من هذه التطورات التكنولوجية يمنع من زيادة فرص العمل فى الزراعة والحرف التقليدية (١) .

الا انه مع ذلك يجب ان تكون سياسات القروض مدروسة جيدا حتى يمكن تجنب الآثار السلبية التى من المحتمل ان تترتب على دعم القروض وتقدمها للمزارعين بفائدة منخفضة فيشجعهم ذلك على استخدام الميكنة بدرجة تنسئ الى سياسة العمالة ، ويبدو انه يلزم عدم تشجيع القروض للاستثمار فى شراء المعدات التى تتميز بتوفير عنصر العمل والاقتصار على تلك التى تزيد من قدرة المزرعة على استيعاب عدد اكبر من العمال بتكثيف استغلال الأرض بزيادة عدد المحاصيل المزروعة أو اقامة مشروعات لتربية الحيوانات لانتاج الالبان أو اللحوم فيمكن الاستثمار فى هذه المشروعات التى تعمل على زيادة الطلب على العمالة ، وذلك دون الاستثمار فى الآلات التى توفر عنصر العمل مثل آلات غرس الاشجار أو الحصاد وغيرها . لأن الدول النامية تتميز بوجود ازدواج فى القطاعات الاقتصادية فانه يمكن وضع سياسة الائتمان والقروض لتعمل على تشجيع القطاع التقليدى وتوفير القروض للقطاع الزراعى التقليدى والقطاع الحرفى بشروط تختلف عن شروطها للقطاع الحديث وذلك من اجل تنمية القطاع التقليدى والتخلص من الازدواج الاقتصادى بين القطاعات بما يحمله من تفاوت فى الاساليب الانتاجية وفروق كبيرة من ناحية الانتاجية لعناصر الانتاج المستخدمة . كما ان وضع شروط مختلفة للقروض لكل من القطاع الحديث والقطاع التقليدى امر يبرره الفارق الكبير والتفاوت فى انتاجية عنصر رأس المال فى كل منهما بحيث ان عبء القرض على القطاع التقليدى يكون اكبر رغم وحدة سعر الفائدة، مما لا يشجع هذا القطاع على الاقتراض لتحسين ظروف الانتاج والاستفادة من تمار التكنولوجيا الحديثة ويستمر الفارق التكنولوجى بين القطاعات .

## المبحث الرابع

### الإعانات

وتستخدم الإعانات كوسيلة للتأثير على التكلفة النسبية لعناصر الانتاج لخدمة اغراض سياسة العمالة ، ولها صور مختلفة حسب الظروف الاقتصادية التى تستخدم فيها :

---

Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in (١)  
developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London  
1978. P. 167.

## ١ - الإعانات الحكومية لبعض الصناعات :

تستخدم غالبا في علاج البطالة المرتبطة بالدورات الاقتصادية في زمن الكساد كوسيلة سريعة لزيادة الطلب على العمالة من خلال التأثير على الطلب على بعض المنتجات الصناعية ، مثل تشجيع الانشاءات التي لها تأثير على زيادة الطلب على المواد الأولية والصناعات المنتجة لها. ويشترط لنجاح سياسة الإعانات أن توجه الى الصناعات التي لها علاقة تكاملية وروابط انتاج مع أكبر عدد من الصناعات الاخرى فيزيد الطلب على عدد أكبر من الصناعات ويكون اثر المضاعف كبيرا من خلال سلسلة طويلة من العلاقات الصناعية بين المشروعات ، وهذا بدوره يزيد من حجم الطلب على العمالة . كما يتعين أن تكون المشروعات التي تقدم لها الإعانات ذات كثافة عمالية عالية (١) .

## ب - الإعانات الحكومية لبعض المصانع :

وتعتبر هذه الوسيلة حديثة نسبيا وتهدف الى منع فصل العمال والاستغناء عنهم وتشجيع العمالة في مصنع معين ، وتأخذ هذه الإعانات غالبا صورة اعفاء ضريبي في فترات معينة أو تسهيل استخدام الاعتمادات المالية الاحتياطية ، كما تمنح هذه الاعانة الى المصانع التي تستخدم عمالة اضافية من بين العاطلين عن العمل المسجلين في مكاتب العمل ، ومن مزايا هذه الاعانة أنها فضلا عن زيادة الطلب على العمالة فانها تتيح للمصانع فرصة الاحتفاظ بما لديها من خبرات ومهارات عمالية وتجنب تكاليف اعادة توزيع هذه العمالة على قطاعات أخرى ، ولكن لا يجب أن تؤدي هذه الاعانة الى اعاقا تعديل هيكل الاقتصاد القومي وتوزيع العمالة على القطاعات اذا كان هذا هو المستهدف (٢) .

## ج - اعانة التدريب :

وتمنح هذه الاعانة لتشجيع المصانع على تنفيذ برامج تدريبية لديها من شأنها أن تؤدي الى تعديل في هيكل العمالة وتوزيع العمال على المهن ، كما أنها تعمل على احتفاظ المصانع بعمالها وعدم استبدالها كلما تم ادخال نظم جديدة أو طرق انتاجية حديثة ، كما تستخدم

---

Ilo : Employment, growth and basic needs, a one-world problem, Ilo : 1978. P. 90. (١)

Ilo : Employment, growth and basic needs. A one World Problem. Geneva 1978, P. 91. (٢)

لتشجيع تدريب فائض العمالة باتاحة التدريب للعمال مع دفع تعويضات لهم للاعاشة خلال فترة التدريب والتي لا يتقاضون خلالها اجرا . ومن ثم تناح لهم فرصة الالتحاق بأعمال أخرى ، كما يمكن ان تمنح هذه الاعانة كتمويض للعمال للانتقال الى مناطق أخرى تساعد على تحمل اعباء الانتقال خاصة فيما يتعلق بتكاليف الاسكان . ومن شان هذه الاعانة ان تعمل على زيادة مرونة عنصر العمل والاستجابة الى ظروف الطلب المتعلقة بالمهن المطلوبة او المنطقة ببعض المناطق الجغرافية (١) .

#### د - اعانة الاجور :

وتعتبر اعانة الاجور من الوسائل الحديثة التي يمكن للحكومات ان تعمل عليها في سبيل المحافظة على مستوى معين من العمالة في المصانع ، ويتم اللجوء اليها في اوقات الكساد لمنع الاستغناء عن العمالة ، وهذه الاعانة نوعان :

١ - اعانة هامشية Marginal وهي التي تقدم لاصحاب العمل لمواجهة جزء من الاجور التي تدفع للعمال الذين كانوا يتعطلون عن العمل ان لم يتم دفع هذه الاعانة .

ب - اعانة عامة للاجور تدفع لاصحاب المشروعات لخفض تكاليف الاجور التي يدفعونها لمجموع العاملين لديهم ، وهي قد تكون مخصصة لفئة معينة من العمال او اصحاب العمل على وجه الخصوص في مجال صناعة معينة او اقليم معين او فئة سكانية معينة ، كما قد تكون هذه الاعانة شاملة اذا لم ترتبط بفئة معينة ، وقد تكون ايضا زمنية لمواجهة البطالة في فترات زمنية محددة .

ويجب ان تركز هذه الاعانة على دراسة لسوق العمل في الدولة او في منطقة معينة لتحديد نوع الاعانة ومقدارها وشروط منحها لتحقيق الهدف منها ، كما يجب ان تأخذ في الاعتبار مستوى الاجور السائد والا تكون مجرد دعم للارباح التي يحققها صاحب العمل . ولذلك فهناك شروط يتعين مراعاتها لكي تنجح سياسة اعانة الاجور :

١ - ان يقتصر منح الاعانة على العمال الذين لم يكونوا يجدوا عملا

---

J. Mouly and E. Costa — Employment policies (١)  
in developing countries. George Allen & Unwin Ltd.  
London 1978. P. 196.

أولا تقديم الاعانة ، أى تقتصر على الفئات التى تتأثر أكثر من غيرها بظروف انحسار الطلب على العمالة .

٢ - أن تقتصر على العمال الذين كانوا سيفصلون لو لم تقدم الاعانة لاسحاب العمل ، فلا يقوم اصحاب العمل بتشغيل العمالة التى تقدم لها اعانة والاستغناء عن غيرهم الذين يعملون فعلا فى المشروع ، فاذا كانت الاعانة مخصصة لتشغيل العمال المتعطلين عن العمل فلا يجوز منح الاعانة عند تشغيل عمال كانوا يعملون فعلا فى مشروعات أخرى ، او عند الاحتفاظ بعمال كان سيحتفظ بهم على أى حال .

٣ - أن الاعانة التى تقرر فى صورة تخفيض فى الضرائب أو الاعفاء منها بالنسبة للاجور يجب أن تسرى على العمال المستخدمين زيادة عن المستوى الأساسى للعمالة بحسب مستويات الانتاج ، فاذا كان مستوى الانتاج يتطلب زيادة حجم العمالة فى المشروع فان ذلك يعنى انه سيتم تشغيل اعداد أخرى من العمال دون ضرورة للحصول على الاعانة المقررة للاجور .

٤ - أن قيمة الاعانة ومدة منحها يجب أن تتفق مع قيمة النفقات اللازمة لاستخدام العمالة وان يستمر منحها بغرض تشغيل العامل الحدى الذى يتم فصله لو لم تمنح الى حين يتحقق الهدف من المنح وهو علاج الاختلال المؤقت للاقتصاد وهذه المدة تتراوح بين سنة وسنتين .

٥ - كما ان قيمة الاعانة قد تتحدد كمبلغ مقطوع وليس كنسبة مئوية من الاجر بحيث تفيد العمال ذوى الاجر المنخفض .

ولا يجب ان تمنح اعانة الاجور للمشاريع على اساس حجمها أو نوع نشاطاتها لأن ذلك قد يعيق هدفها من تنشيط العمالة ، ولأن هذه الاعانة موجهة أساسا لاعانة صناعة معينة ، وهذه الاعانة التى تمنح لمشروعات معينة لها شروط تختلف عن اعانة الاجور ولذلك يلزم عدم الخلط بينهما .

ان اعانة الاجور على النحو المشار اليه اسلوب تلجأ اليه الدول الصناعية فى حدود وبضوابط خاصة للمساعدة على تجنب اثار الكساد الاقتصادى على العمالة ، أو لزيادة حجم العمالة خلال فترات الرواج الاقتصادى وانما تختلف طريقة تحقيق الهدف منها فى الحالتين اذ انها يجب ان تكون مصحوبة فى اوقات الكساد الاقتصادى بأجراءات لزيادة الطلب الكلى . وان ما يطلب خلال فترات الكساد أيضا ان تكون الاعانة

عامة ومؤقتة للاجور الحدية وليس هناك ما يحتم في هذه الحالة تحديدها وقصرها على فئات عمالية معينة لان الهدف منها هو تخفيض معدلات البطالة الناتجة عن الكساد . فاذا انتهت فترة الكساد فيتعين توقف منح الاعانة حتى لا تؤدي الى التضخم اذ تتحول الى زيادة في الاجور مما يرفع الاسعار (١) .

فاذا لم تتبع تلك المعايير عند تقرير اعانة الاجور فانه يترتب عليها حصول اصحاب العمل على دخل اضافي وخسارة بالمقابل بالنسبة للاقتصاد القومي --

ويترتب على اعانة الاجور اثار اقتصادية هامة اذا احسن استخدامها : فهي تساعد على استبدال عناصر الانتاج كنتيجة لتخفيض تكلفة الاجور مما يحل محل عنصر العمل اقل تكلفة بالنسبة لعناصر الانتاج الاخرى وخاصة رأس المال ، ولكن هذا الاثر يتوقف على مرونة العرض والطلب على عنصر العمل ، وعلى مرونة الاستبدال لعناصر الانتاج ، فاذا كانت الاعانة بطبيعتها تقتصر على فترة زمنية معينة فانه لا ينتظر من اصحاب المشروعات ان يغيروا من معدات الانتاج القائمة فعلا ، ولذلك فان اثر الاعانة يكون اكبر لمنع الاستغناء عن فئات معينة من العمالة لظروف معينة ، وقد يؤثر على قرارات المستثمرين عند اختيار الاساليب التكنولوجية للمشروعات الجديدة الى حد ما باستخدام العمالة المعانة والاستفادة من انخفاض تكلفة الاجور .

واذا امكن انتقال التخفيض الذي يحدث في تكلفة الانتاج نتيجة اعانة الاجور الى المستهلك فان ذلك يؤدي الى زيادة الطلب على عناصر الانتاج الاخرى كنتيجة لاتساع السوق والانتاج الكبير وهذا يحقق زيادة فرص العمل ، ويزداد الاثر كلما كان اثر المضاعف كبيرا وكلما كانت التغيرات في الاسعار النسبية لعناصر الانتاج كبيرة . وتكون اثار الاعانة داخل الصناعة ذاتها على جانب العرض ويكون اثر المضاعف خارج الصناعة على جانب الطلب ، وقد اوضحت دراسة لآثار الاعانة على العمالة اني ان تخفيض التكلفة الحدية للعمالة بمقدار ١٪ تؤدي الى زيادة الطلب بنسبة ٢.٠٪ على العمالة الانتاجية ونقص بمقدار ١.٠٪ في الطلب على العمالة المكتبية ، كما تؤدي الى نقص في الطلب على رأس المال بنسبة

٥٠٪ وذلك بافتراض ثبات حجم الانتاج . ولكن يلاحظ أن أثر الإعانة يتوقف على طريقة تمويل إعانة الأجور فإذا تم ذلك عن طريق تخفيض في الانفاق الحكومي بنفس المقدار فإنها تؤدي إلى زيادة العمالة بنسبة ٢٠٪ و ٦٠٪ انخفاض في الاسعار مصحوبة بزيادة في الأجور الحقيقية بنسبة ٤٠٪ فإذا لم يصحب الإعانة تخفيض في الانفاق الحكومي فقد يكون أثرها في صورة زيادة العمالة بنسبة ٤٠٪ وزيادة الاسعار بنسبة ٨٠٪ ونقص في الأجور الحقيقية بنسبة ٢٠٪ ، وكل هذه الآثار بافتراض منح إعانة الأجور بنسبة ١٪ فقط (١) .

## الفصل الثانى

### وضع وتخطيط سياسات العمالة

#### اهداف سياسة العمالة

تبدو أهمية سياسة العمالة فى الدول النامية حين النظر الى حقيقة أن هدف تحقيق العمالة الكاملة يعتبر هو الحل الحاسم لمشكلة التنمية الاقتصادية فى هذه الدول وأنه يجب أن يكون هذا الهدف هو حجر الزاوية فى عملية تخطيط التنمية الاقتصادية .

فاذا أخذنا مثلا أهدافا أخرى كاهداف رئيسية لعملية التنمية فى هذه الدول وجدنا أنها عديمة الفائدة بذاتها أن لم تقترن بهدف تحقيق العمالة الكاملة ، فعملية إعادة توزيع الدخل القومى تبدو عديمة الجدوى فى حل مشاكل الفقر بهذه الدول نظرا لصغر حجم فئة السكان ذوى الدخل المرتفع برغم أن التفاوت كبير بين دخل هذه الفئة وغيرها ، وربما كان أثر إعادة توزيع الدخل سلبيا على الاقتصاد القومى ومجموعة اذا اعتبرنا أن هذه الفئة ذات الدخل المرتفع هى التى تقوم بعملية الادخار فى ظل اقتصاد يسوده حد الكفاف (١) .

ومن ناحية أخرى فان هدف زيادة الناتج القومى يعتمد فى تحقيقه على النجاح فى تحقيق العمالة الكاملة ، فمن الصحيح أن تحقيق النمو فى الناتج القومى أمر ممكن دون ضرورة تحقيق العمالة الكاملة وذلك عن طريق تحسين الانتاجية واستخدام طرق انتاجية جديدة الا أن تحقيق العمالة الكاملة يعنى زيادة الناتج القومى بمقدار الناتج الذى يضيفه تشغيل العمالة الجديدة وأن ظل معدل الانتاجية ثابتا .

ويمكن القول أن هدف تحقق العمالة الكاملة يجب أن يخدم ويعمل على تحقيق تلك الاهداف التى أشرنا إليها وغيرها ، فيجب أن تعمل سياسة العمالة على إعادة توزيع الدخل القومى فى الدول النامية لصالح الطبقات الفقيرة ، وهذا يعنى إعادة توزيع الدخل لصالح اصحاب الاجور وليس لصالح اصحاب الاعمال ، وبعبارة أخرى توزيع الدخل للعملية الانتاجية بين العمل ورأس المال لصالح عنصر العمل وهذا

ما يتوقف على معامل توزيع الدخل بين عنصرى الانتاج وهذا المعامل يتحدد بدوره على أساس التكنولوجيا التى يتم استخدامها فى الانتاج ودرجة تفضيلها لعنصر من عناصر الانتاج ، كما يتحدد ايضا على أساس معدل تركيز رأس المال فى هذه التكنولوجيا ومعنى هذا أن معامل توزيع الدخل سوف يتجه لصالح العمالة اذا كان الاسلوب الانتاجى يتجه الى تكتيف استخدام عنصر العمل ، وهذا ما يعنى أن تحقيق العمالة الكاملة يؤدى الى اعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة فى الدول النامية .

وعلى الجانب الآخر فان عدم العدالة فى توزيع الدخل كما هو الحال فى ظل وجود التفاوت الكبير فى الدخل فى الدول النامية يولد الطلب المتزايد على السلع الفاخرة والكمالية وخاصة تلك السلع الاستهلاكية المعمرة والسلع المستوردة مقرونا بطلب ضئيل على السلع الاستهلاكية والمنتجة محليا . فاذا تم اعادة توزيع الدخل عن طريق زيادة حجم العمالة بالوصول الى العمالة الكاملة وتحقق مستوى أعلى من الدخل للفقراء فان ذلك سوف يؤدى الى تغيير فى مستوى ومعدل نمو للطلب على السلع الاستهلاكية وعلى الخدمات العامة ويؤدى هذا التحول فى تكوين الطلب الى تغير فى نمط الانتاج لصالح السلع التى يتم انتاجها بواسطة المصانع الصغيرة وهذا بدوره يعمل على تنوع الناتج الاجمالى والاعتماد على الكثافة العمالية فى الانتاج ويحقق هدف العمالة الكاملة (١) . ومن هذا يتضح أن التأثير متبادل بين عملية اعادة توزيع الدخل وعملية تحقيق العمالة الكاملة وكل من الهدفين يعمل على تحقيق الآخر ما دام أن مستوى العمالة يؤثر على توزيع الدخل وأن التغيرات فى توزيع الدخل تؤثر على العمالة . وفى الواقع لا يقتصر اثر توزيع الدخل على مستوى الاستهلاك وحده وانما يتعداه الى التأثير على نمط الاستهلاك ايضا ، ففى حالة وجود تفاوت فى الدخل يركز المستهلكون من الطبقة ذات الدخل المرتفع على البضائع المستوردة والتى لا يستطيع الاقتصاد القومى توفيرها سواء بسبب ضيق السوق المحلى لعدم وفرة الدخول الكافية لتأمين القوة الشرائية لها او بسبب أن هذه السلع المستوردة غالبا ما تكون ذات كثافة رأسمالية عالية لا يستطيع الاقتصاد القومى توفير رأس المال اللازم لاقامة مصانعها . ولذلك يعمل سوء توزيع الدخول على ضياع موارد هامة من النقد الاجنبى يتم انفاقها على شراء هذه السلع من الخارج وبقلل النقد الاجنبى الذى يمكن

نوفيره لاستيراد السلع الرأسمالية والسلع الوسيطة والمواد الاولية . ويعمل توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة على زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية والتي تعتبر ذات كثافة عمالية عالية ، كما يزيد الطلب على الخدمات والتي تعتبر كذلك ذات كثافة عمالية عالية ، ولذلك فان سياسة العدالة في توزيع الدخل وسياسة تحقيق العمالة الكاملة كلاهما مرتبطة بالأخرى ويخدمه ولكن مع ذلك يبقى فارق هام بينهما وقد اشرنا اليه من قبل وهو ان تحقيق هدف العمالة الكاملة يؤدي الى عدالة توزيع الدخل ولكن تحقيق عدالة الدخل لا يؤدي بالضرورة الى العمالة الكاملة (١) .

اما بالنسبة لهدف زيادة الناتج القومي ، فانه بالرغم من ان زيادة فرص العمل تزيد من حجم الناتج القومي ، الا انه يجب الا ينظر الى هدف تحقيق العمالة الكاملة كهدف مطلق يتعين العمل على تحقيقه بصرف النظر عن نتائج ذلك على معدل نمو الناتج القومي ، وفي حالة فائض العمالة في الدول النامية مع النقص في رأس المال فقد تبدو امكانية زيادة الناتج في صورة الاستخدام المكثف لعنصر العمل حتى تصل الانتاجية الحدية لعنصر العمل الى الصفر ، ولكن ثمة حدود لذلك اذ يجب الا يؤدي التشغيل الكامل للعمالة الى نقص في الانتاج ، ان المعدات والآلات معدة ومصممة اساسا لاستخدام عدد معين من العمال بحيث ان اضافة عمال آخرين لا يزيد الناتج بل في احسن الفروض يخفف عبء العمل عن العمال القائمين به فعلا على هذه الاجهزة والآلات وأحيانا يؤدي الى اعاقتهم عن القيام بأعمالهم ، كما يوجد تناقض جوهري أحيانا بين تحقيق العمالة الكاملة وزيادة معدل النمو في الناتج في حالة استخدام طرق انتاج حديثة توفر في كل من عنصري الانتاج العمل ورأس المال معا ، فاذا لم تستخدم هذه الطرق الفنية للانتاج باعتبارها التكنولوجيا الوحيدة المتوفرة وذلك بفرض زيادة حجم العمالة فانه في هذه الحالة يكون هناك تضحية بهدف زيادة الناتج من أجل تحقيق مستوى أعلى من العمالة في المدى القصير مثل حالة استخدام طرق زراعية من طبيعتها توفير العمالة والأرض ( باعتبارها عنصر رأس المال ) في نفس الوقت ولكنها تؤدي الى زيادة انتاج الفدان ، فاذا لم تستخدم مثل هذه الأساليب الفنية للانتاج بهدف المحافظة على حجم العمالة المستخدمة فان ثمة تضحية بالناتج

من أجل تحقيق مستوى أعلى للعمالة على المدى القصير فقط (١) .

ولذلك فإن التضحية بمعدل نمو الناتج القومي يجب أن يكون لها حدودا خاصة في ظروف التنمية في الدول النامية والتي يتعين فيها أن يسبق معدل النمو الاقتصادي معدل النمو السكاني والا تعذر الوصول بالاقتصاد القومي الى الامان . ومع ذلك يمكن القول بأن التناقض بين سياسة العمالة الكاملة وتحقيق النمو الاقتصادي إنما هو مجرد مفاضلة بين الهدفين زمنيا وهل يتم زيادة معدل النمو الاقتصادي أو مضاعفة العمالة في زمن معين في المستقبل ، وهذه المفاضلة الزمنية لا تفصل عن مستوى العمالة أو مستوى الناتج في الحاضر وأن مستوى العمالة أو الناتج القومي في المستقبل يتوقف على عناصر الانتاج المتاحة للاستثمار والادخار وهذه العناصر بدورها تعتمد على حجم الناتج وما يمكن توفيره من هذا الناتج ، ولذلك فإن سياسة تعمل على زيادة العمالة حاليا قد تؤدي الى تخفيض الناتج بدرجة يصعب معها الادخار والاستثمار ومن ثم تتأثر العمالة في المستقبل ، وما دام لا يوجد تناقض بين الهدفين فإن عملية التنسيق وتحقيق التوازن تصبح ممكنة بل ضرورية لأن النجاح في تحقيق أي من الهدفين يؤدي الى النجاح في الآخر .

ولا تقتصر سياسة العمالة على العمل على تحقيق هدف العمالة الكاملة وإنما تعمل أيضا على تحقيق عملية إعادة توزيع العمالة بين القطاعات الاقتصادية ، فإن لم تكن إعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية هدفا في حد ذاتها الا أن تحقيق العمالة الكاملة أمر غير ممكن بدون النجاح في إعادة توزيع العمالة في الدول النامية والذي يعتبر وسيلة أو أداة لتحقيق العمالة الكاملة ومؤشرا هاما لمدى النجاح في تحقيق هذا الهدف بحيث لا يمكن الفصل بينهما وأن العوامل التي تحقق أحدهما تؤدي بالضرورة الى تحقيق الثاني ، فكل منهما يتطلب تحقيق معدل كاف لتكوين رأس المال الصناعي ، والاعتماد على الكثافة التكنولوجية بدرجة كافية ، وأن تكون هذه التكنولوجيات ذات كثافة عالية ، وكنيجة لهذه العوامل يتجاوز الطلب على العمالة خاصة العمالة الصناعية معدل الزيادة في السكان .

والواقع أنه يتعين على سياسة العمالة أن تعمل على تحقيق أهداف معينة كحد أدنى وذلك بأن تعمل على :

اول : تأمين العمل للباحثين عنه من بين القوى العاملة وذلك في نطاق الهيكل الاقتصادي القائم . ومن هذه الفئة فائض العمالة الزراعية وذوى الانتاجية المنخفضة التى قد تصل الى الصفر . وفي نطاق هذه الفئة فان هناك مجموعات منها اكثر الحاحا فى البحث عن العمل ذلك ان بعض المجموعات وان كانت تبحث عن العمل الا انها تجد من يعولها كاعضاء فى الاسر الريفية او يقومون بعمل بسيط يضمن لهم حد الكفاف ، او انتهوا لتوهم من التعليم وما زالوا يجدون من يعولهم ، الا ان ثمة فئات عاطلة عن العمل تماما ولا يحصلون على اى دخل يضمن لهم حد الكفاف ، ومن هنا يكون الهدف الاساسى الذى تحققة سياسة العمالة هو تأمين فرص العمل لهذه الفئات بحسب اولوياتها . ولذلك فانه فى ترتيب اولويات سياسة العمالة يمكن التفرقة بين البطالة فى المدن والتى تكون بطالة سافرة وتسبب ضغوطا اجتماعية وسياسية تجعلها اكثر حدة وبين البطالة فى الريف حيث تكون المشكلة فى العمالة الناقصة ، والتى رغم عدم حدتها من وجهة النظر الاجتماعية والسياسية الا انها تمثل حجر الزاوية فى حل مشكلة فائض العمالة فى الدول النامية .

ثانيا : اما الهدف الثانى لسياسة العمالة فى الدول النامية فهو ايجاد فرص عمل جديدة لمواجهة الزيادة المتوقعة فى الطلب على العمل نتيجة الزيادة السكانية او بسبب التغيرات فى النظام الاجتماعى والاقتصادى . ويبدو هذا الهدف هاما فى ضوء حقيقة ما اتضح من خلال دراسة خصائص العمالة فى الدول النامية والتى تتضمن ارتفاع معدلات نمو القوى العاملة فى هذه الدول سواء بسبب الزيادة السكانية الكبيرة او بسبب التغيرات الاجتماعية التى سبقت مستويات النمو الاقتصادى فى هذه الدول مما ادى الى دخول المرأة مجال العمل بمعدلات اسرع مما حدث فى الدول الصناعية اثناء فترة تصنيعها والتى حدث فيها هذا التطور الاجتماعى كنتيجة للتقدم الاقتصادى فلم يمثل ذلك عبئا على سياسة العمالة والتصنيع فى الدول الصناعية .

وبالنظر الى الاجراءات او الادوات التى يمكن لسياسات العمالة فى الدول النامية استخدامها لتحقيق هذه الاهداف فانه يمكن تقسيمها الى :-

ذ - اجراءات لدعم سياسة العمالة والتي بدونها لا يمكن للقطاعات الاقتصادية من زراعية وصناعية وخدمات أن تتطور مثل سياسات التعليم والتدريب وخدمات التسويق والنقل والتمويل وغيرها .

- ٢ - اجراءات توجيه الاستثمار من الموارد المحلية والخارجية .
- ٣ - اجراءات توسيع مجالات التسويق للإنتاج داخليا وخارجيا
- ٤ - اجراءات لتعديل هيكل العمالة خاصة فيما يتعلق بالهجرة.

وفيما يلي من فصول سوف نتناول سياسات العمالة في الدول النامية التي تعمل على تحقيق أهداف هذه السياسات للتخلص من فائض العمالة في هذه الدول .

## المبحث الاول

### وسائل تحقيق العمالة الكاملة

#### المطلب الاول

#### استخدام قوى السوق

ان حجر الزاوية في النظرية الاقتصادية الحديثة ان تحقيق العمالة الكاملة يعتمد مباشرة على مستوى الانفاق الكلى ، وأن العمالة والآلات تتعطل عن العمل عظمًا لا توجد سوق كافية للمنتجات والخدمات التي يمكن انتاجها ، وهذا بعكس ما كانت النظرية التقليدية تفترض من أن الاقتصاد الرأسمالي الحر توجه قوى السوق والتي كانوا يظنون أنها قادرة على تحقيق العمالة الكاملة وتحديد مستويات الانتاج ، وأن الاستهلاك والادخار وبالتالي الاستثمار تحددها قوى العرض والطلب ذاتيا بحيث أن التدخل باجراءات اقتصادية للتعديل في عمل هذه القوى يفسد عملها ويربك العملية الانتاجية ، ولذلك كانوا يعتقدون بأن فترات الكساد التي تنتاب الاقتصاد فيما عرف بالدورات الاقتصادية يمكن علاجها من خلال عمل القوانين الاقتصادية ذاتيا دون

تدخل ، الا أن الكساد الكبير الذى حدث فى الثلاثينات من هذا القرن غير من تلك الافكار الاقتصادية واثبت أن الاقتصاد الرأسمالى ببساطة لا يتضمن اى مقومات ذاتية تضمن تحقيق العمالة الكاملة وأن تحقيق العمالة الكاملة اذا تم مفترنا بمستوى مستقر من الاسعار انما يكون قد تم بطريقة عفوية اكثر من كونه نتيجة قانون ثابت . ولذلك انتهت النظرية الحديثة الى أن الرأسمالية ليست نظاما ذاتى التوازن قادرا على تحقيق الاهداف الاقتصادية كنظام يدير نفسه بنفسه دون تدخل، أكثر من ذلك فان فترات الكساد لا يمكن ارجاعها الى عوامل خارجية فقط مثل الحروب او الكوارث وغيرها من الظروف غير الطبيعية بل على العكس من ذلك يرجع السبب الى الفشل فى عمل قوى السوق ذاتها فى كثير من الاحوال .

فمثلا لا توجد مرونة الاسعار والاجور بدرجة كافية لاستعادة العمالة الكاملة فى مواجهة الانفاق الكلى لأن نظام الاستثمار تعوق عمله اعتبارات السوق وتحد من فعاليته عقبات عملية وسياسية تمنع من مرونة الاجور والاسعار (١) . كما أن قوى خاصة مثل الاتحادات النقابية سوف تقاوم انخفاض الاجور الذى من المفترض أن تؤدى اليه ظروف العرض والطلب فى سوق العمل كمعصر انتاجى ، بل انه لو حدث انخفاض فى الاجور والاسعار نتيجة انخفاض الانفاق الكلى فان من المشكوك فيه أن يؤدى هذا الانخفاض الى تقليل البطالة ويرجع السبب فى ذلك الى أن حجم الطلب الكلى النقدى لا يمكن أن يظل ثابتا عندما تنخفض الاسعار والاجور لأن معنى انخفاض الاسعار والاجور انخفاض فى الدخل وبالتالي انخفاض فى حجم الانفاق الكلى ، وإذا كان من الصحيح أن انخفاضا فى مستوى الاجور فى مصنع معين قد يؤدى الى زيادة عدد العمال ولكن هذا لا ينطبق بالضرورة على الاقتصاد فى مجموعه لأن الاجور وهى مورد الدخل فى الاقتصاد يؤدى انخفاضها الى انخفاض فى الدخل والطلب على المنتجات وبالتالي على العمالة المستخدمة فى الانتاج ، أى أن أصحاب الاعمال سوف يزدون من طلبهم على العمالة بدرجة ضئيلة عند حدوث انخفاض عام فى الاجور ولذلك فان ما يعتبر صحيحا بالنسبة لمصنع واحد لا يعتبر كذلك بالنسبة للاقتصاد فى مجموعه . وعلى هذا النحو فان الاقتصاديات الكينزية تقوم أساسا على أن الرأسمالية لا تقوم على مقومات ذاتية تضمن تحقيق العمالة الكاملة،

---

(١) روبرت مابرو : العمالة - اختيار التكنولوجيا - الأولويات القطاعية - فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » - الأمم المتحدة - بيروت ١٩٧٩ - ص ٢٤ .

بمعنى أن الاقتصاد قد يحقق مستوى التوازن مصحوبا ببطالة كبيرة أو أضخم تقدي (١) . ويقصد بالتوازن ذلك المستوى من الإنتاج الكلى الذى أن تحقق فانه يمكن المحافظة عليه وهو يتحقق عندما يبلغ مستوى الانفاق الكلى نفس مستوى الإنتاج ، أى أن يكون مجموع التدفقات النقدية الناتجة عن العملية الانتاجية كافية لتحقيق مستوى من الانفاق الكلى لشراء ما فى السوق من هذا الانتاج . وبعبارة أخرى أن العرض الكلى يساوى الطلب . وعامل التوازن هو مستوى الإنتاج والدخل أكثر منه السعر ويعتبر الطلب الكلى هو العامل الحاسم من وجهة نظر النظرية الاقتصادية الحديثة والذي يستجيب له العرض الكلى بحيث يؤدي أى ارتفاع فى الانفاق عن الناتج الكلى الى دفع الانتاج الى نقطة أعلى ليتساوى مع الانفاق الكلى وان أى انخفاض أو عجز فى الانفاق الكلى سوف يدفع الانتاج الى نقطة أسفل ليتساوى مع حجم الانفاق الكلى . وهذا معناه أن مستوى العمالة يتحدد تبعا لمستوى الانفاق الكلى أو الطلب الكلى (٢) .

ولأن الدخل المتحقق من العملية الانتاجية لا يتم عملا انفاقه بمعنى وجود تسرب وبذلك يقل حجم الاستهلاك عن الناتج الكلى بمقدار هذا التسرب فى الدخل فلا يكفي لشراء كل المعروض من الانتاج فينخفض الناتج الكلى نبعاً لذلك ، ولكن من ناحية أخرى لا يتكون الناتج الكلى من سلع استهلاكية فقط وانما يشمل سلعا رأسمالية يتم الطلب عليها من جانب المستثمرين وأصحاب الاعمال عن طريق الاستثمار ، وبذلك تمثل عملية الاستثمار « ادخال » لتكملة الانفاق الاستهلاكي فاذا قل الاستثمار عن حجم الادخار أو التسرب فى الدخل فان الطلب الكلى يقل عن الناتج الكلى أى العرض الكلى فلا يمكن بذلك المحافظة على مستوى الناتج القومى ولا يتحقق التوازن اما اذا كان الاستثمار يتجاوز الادخار فيكون الطلب الكلى اكبر من الناتج القومى ويتجه لذلك هذا الناتج الى الزيادة ، وعلى ذلك يكون الاقتصاد متوازنا عندما يتساوى الادخار مع الاستثمار أى تساوى الطلب الكلى مع العرض الكلى ، وهذا التبسيط

---

McConrell, Campbell R. : Economics : Principles, (١)  
Problems and Policies. Sixth edition. McGraw-Hill Book  
Company 1975, P. 225.

Meier, Gerald M. Leading issues in economic (٢)  
development, second edition, Oxford University Press.  
London 1971, P. 16.

لا يصرف النظر عن عوامل حاسمة في تحقيق التوازن والعمالة الكاملة (١) حيث انه يجب النظر بعين الاعتبار الى اهمية الضرائب والواردات كمناصر تسرب للدخل المخصص للاستهلاك او القروض والاعانات لها اهميتها في تحديد حجم الاستثمار وهى جميعا تمثل ادوات هامة لتحديد حجم الطلب الكلى او الانفاق الكلى الذى يحدد مستوى العمالة .

ان التحليل السابق قصد منه بيان الدور الذى يمكن ان يلعبه التدخل في تحديد حجم الطلب الكلى والذى يتحدد بموجبه الانتاج الكلى ومستوى العمالة فممكن التدخل في السوق سواء عن طريق الحد من زيادة الطلب الكلى او العمل على زيادته . وبتم ذلك بالتاثير على حجم الاستهلاك باستخدام وسيلتين (١) :

- ١ - الادخار الاختيارى من جانب اصحاب الدخل انفسهم .
- ٢ - الضرائب التى تفرضها الحكومة .

اذ يكون على الحكومة فى اغلب الاحيان ان تتخذ اجراءات للحد من الاستهلاك خاصة بالنسبة للفئات التى تحصل على دخول عالية تحقق لها الحصول على احتياجاتها الاساسية ووسائل الحكومة متعددة تشمل خطة التنمية ذاتها فضلا عن اجراءات مالية ونقدية وسياسات الاجور والاسعار ، ويترتب على تقاعس الحكومة عن اتخاذ مثل هذه الاجراءات ان تفشل سياسات العمالة او يتم توزيع الاستهلاك بين الطبقات الاجتماعية من جديد عن طريق التضخم الذى يؤدى الى تخفيض الدخل الحقيقية للفئات ذات الدخل الثابت ولكنه يزيد من دخول بعض الفئات بمعدل اسرع من زيادة تكلفة المعيشة ، كما ان زيادة التكلفة الانتاجية نتيجة التضخم تؤدى الى تخفيض قيمة المبالغ المخصصة للاستثمار والتاثير على سرعة تنفيذ سياسات العمالة وتكون الوسيلة المتاحة لوقف هذا التدهور هو بالتدخل للحد من الانفاق الاستهلاكى لوقف التضخم .

ولكن يتعين استخدام هذه الاجراءات المالية من جانب الحكومة بحذر شديد :

---

McConrell, Campbell R. : Economics : Principles, (١)  
Problems and Policies. Sixth edition. McGraw-Hill Book  
Company 1975, P. 248.

Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in (٢)  
developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London  
1978, P. 171.

١ - فقد يتأثر الاستثمار الخاص نتيجة للحد من استهلاك الاشخاص الذين يتم تشغيلهم بذلك يتأخر معدل الاستثمار ويتخلف عن المستوى المطلوب لتحقيق زيادة في مستوى العمالة في القطاع الخاص الذي يعتمد على الانفاق الاستهلاكي للأفراد . ولذلك فإن ما يجب الحد منه هو الانفاق الاستهلاكي غير الضروري وليس الانفاق الاستثماري (١) .

٢ - ان الحد من الاستهلاك يعني فقط وضع قيود على الاستهلاك ولكنه لا يعنى تخفيض الدخول والا انعدم الحافز على زيادة الانتاجية والتي تنعكس على زيادة الدخول ، كما ان تخفيض الدخل يعنى انخفاض الادخار .

٣ - يتعين ان يؤخذ في الاعتبار ان استخدام سياسة الاسعار لا ينبغي ان يترتب عليه تخفيض اسعار المواد الغذائية المنتجة محليا لدرجة ينعدم معها الحافز لدى المزارعين على زيادة الانتاج ، خاصة اذا عرفنا ان اهم مساهمة يقدمها القطاع الزراعى في الدول النامية التي تسمى لحل مشكلة فائض العمالة لديها عن طريق زيادة فرص العمل في القطاع الحديث هو زيادة انتاجية القطاع الزراعى لتغطية الطلب على المواد الغذائية من جانب العمالة الصناعية عند اعادة توزيع العمالة لصالح القطاع الصناعي (٢) .

## المطلب الثاني

### توجيه الاستثمار

لا وجه لمقارنة الدول النامية حاليا بالدول الصناعية خلال فترة نموها الاقتصادي ولذلك فانه يترتب على تطبيق الخبرة التاريخية من تجربة هذه الدول الاخيرة فيما يتعلق بتقدير الاحتياجات الاستثمارية وأنماط الاستثمار أن يؤدي الى التقليل من حجم الاستثمار اللازم لتنفيذ سياسات العمالة وزيادة فرص العمل ، كما أن أنماط الاستثمار التي اتبعتها هذه الدول المتقدمة لتحقيق تقدمها الاقتصادي لا تصلح في الوقت الحاضر للدول النامية لاختلاف الاهداف المحددة لخطط الاستثمار

---

Ilo : Employment, growth and basic needs. A one (1)  
World problem. Geneva 1978, P. 52.

Meier, Gerald M. : Leading issues in economic (2)  
development second edition, Oxford University press.  
London 1971, P. 412.

في الدول النامية . ان قليلا من الدول الصناعية حاليا قد واجهت مشكلة استيعاب اعداد كبيرة من القوى العاملة بمعنى انها لم تواجه بمشكلة بطالة او عمالة ناقصة بالحجم المعروف حاليا في الدول النامية والناجمة عن ارتفاع معدل نمو العمالة فضلا عن ارتفاع معدل انتقال العمالة من القطاع الزراعى الى المدن ، ومن ثم فان الظروف التى يتم فيها البحث عن حلول لمشكلة فائض العمالة في الدول النامية تعمل ضد الاستفادة من انماط الاستثمار للتنمية الاقتصادية التى استخدمتها الدول الصناعية من قبل (١) .

وعلى سبيل المثال فلم تعد هناك في الدول النامية وفرة في الارض الزراعية او الارض القابلة للزراعة على النحو الذى كان سائدا في الدول الصناعية اثناء مرحلة نموها الاولى ، كما ان الدول النامية حاليا لا تتمتع بميزة الحصول على موارد مالية دون مقابل كما استفادت الدول الصناعية من ظروف الاستعمار الذى اتاح لها موارد مستعمراتها دون التزام بالرد فيما بعد ، كما ان هذا الاستعمار نفسه فتح لها اسواق الدول المختلفة لمنتجاتها الصناعية مما منحها فرصة رسم سياسات الاستثمار في الصناعة لمواجهة متطلبات السوق الخارجية ، والا اهم من ذلك فان الدول الصناعية لم تواجه بتحدى الانفجار السكاني الذى تواجهه الدول النامية حاليا ، بل على العكس من ذلك فان موجات الهجرة التى تمت من اوربا الى العالم الجديد في امريكا لم تجعل الدول الاوربية تشعر بضغط زيادة السكان عندما بدأت الاكتشافات الطبية والحد من معدلات الوفيات تؤتى ثمارها في صورة زيادة في معدل النمو السكاني .

من جهة اخرى فان الدول النامية حاليا تبدأ عملية التنمية من مستوى منخفض من الدخل الفردى بالمقارنة لما كانت عليه الدول المتقدمة في القرن التاسع عشر (٢) ويزيد الامر تعقيدا ان بعض انواع الانتاج الصناعى تتطلب في الوقت الحاضر استثمارات اكبر حجما بالإضافة الى انها اقل قدرة على استيعاب العمالة عما كان عليه الوضع في الدول الصناعية التى قامت بانشاء مثل هذه الصناعة من قبل وذلك بسبب

---

Meier, Gerald M. : Leading issues in economic development second edition, Oxford University press. London 1971, P. 62. (١)

Meier, Gerald M. : Leading issues in economic development second edition, Oxford University press. London 1971, pp. 16-20. (٢)

التقدم التكنولوجى والذى يتجه الى جعل الاستثمار الصناعى اكثر كثافة رأسمالية بينما قامت الصناعات نفسها فى الدول النامية باستخدام طرق انتاجية غير متطورة فى البداية وتم تطويرها فيما بعد ولكن فى ظروف ندرة العمالة بعدما وصلت اقتصادياتها الى مرحلة النمو الاقتصادى الكامل (١) .

ومن ناحية اخرى فان ظروف التجارة الدولية حاليا ليست فى صالح الدول النامية بالقدر الذى كانت عليه مع بدء عملية التصنيع فى الدول المتقدمة حاليا ، حتى بالنسبة لليابان والتى بدأت التنمية فى فترة زمنية متأخرة نسبيا عن أوروبا قد استطاعت أن تستفيد من تجارتها الخارجية لخدمة التصنيع بدرجة يصعب على الدول النامية حاليا أن تحققها لاسباب سبق الإشارة إليها وعلى وجه الخصوص نجاحها فى تطوير تكنولوجيا خاصة بها واعتمادها على مؤسسات صناعية عملاقة استطاعت عن طريق ارتفاع الانتاجية أن تفتح أسواقا جديدة وتنافس الدول الصناعية التى سبقتها الى درجة تجعل للدول الصناعية الاوربية حاليا تتبع سياسة حماية صناعاتها المحلية من منافسة الصناعة اليابانية المتخصصة فى مجال وسائل النقل والالكترونيات على وجه الخصوص .

ومما سبق يتضح أن معدلات الاستثمار الذى حقق النمو الاقتصادى للدول الصناعية فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ليست كافية فى الوقت الحاضر لمواجهة مشكلة فائض العمالة فى الدول النامية واستيعاب الزيادة المطردة فى نمو القوى العاملة ، وبالتالي فان الاستثمار بمعدل ١١ أو ١٢٪ من الدخل القومى ليس كافيا فى ظل الظروف الحالية للدول النامية بل أن معدل ٢٠٪ أو اكثر من الدخل القومى هو المعدل المناسب لمواجهة المشكلة فى هذه الدول (٢) ولكن ينبغى مع ذلك الإشارة الى أن بعض الظروف الحالية تعتبر مواتية للدول النامية اذا استطاعت الاستفادة منها ، فقد كان على الدول الصناعية أن تخترع تكنولوجيتها حسب متطلبات التنمية بينما توجد حاليا أمام الدول النامية فرصة الاختيار بين مختلف الوسائل الفنية للانتاج المتاحة امامها فى السوق الدولية ، كما أنه كان على الدول الصناعية اثناء فترة

---

Skorov, G.E. : Science, Technology and Economic Growth in Developing Countries. Translated by Jenny Warren. Pergamon Press 1978, P. 89. (١)

Gerald M. Meier : Leading issues in Economic Development — Second edition, Oxford University Press, 1971, P. 65. (٢)

تصنيعها أن تدبر بنفسها الموارد المالية والراسمالية بينما تستطيع الدول النامية الآن أن تحصل على حاجتها من رأس المال من خلال القروض والمنح ، ولكن كما أشرنا على الدول النامية أن تحسن الاستفادة من تلك الظروف المواتية التي لم تكن متاحة أمام الدول الصناعية من قبل ولا تصرفها هذه الظروف عن تطوير فنون الإنتاج الخاصة بها والتي تتلاءم مع الندرة النسبية لعناصر الإنتاج فيها بل ولتتناسب مع الظروف الجديدة للاقتصاد العالمى والارتفاع الكبير والسريع لأسعار المواد الأولية ومواد الطاقة وهى أمور لم تكن تواجه الدول الصناعية من قبل ، أما الاستفادة من مصادر التمويل المتاحة فى السوق العالمى فانه يحذر منها الأعباء الكبيرة التى تفرضها القروض الأجنبية على عاتق ميزان المدفوعات فى هذه الدول حتى تصل أعباء خدمة الديون أرقاما خيالية .

ومن الأمور الهامة بالنسبة لتحديد حجم الاستثمارات اللازمة لتنمية فرص العمل ، الوصول الى النسب الصحيحة بين العمالة ورأس المال لكل قطاع اقتصادى ، وهذا الاجراء سوف يكشف أى تناقض بين أهداف الاستثمار والعمالة بما يسمح بتصحيحها وإعادة توجيه الاستثمار الى الاتجاه الأفضل عن طريق استخدام طرق إنتاجية ذات كثافة عمالية لتحقيق أهداف سياسة العمالة أو العمل على زيادة حجم الاستثمار لتحقيق هذا الهدف . وفى حالة عدم قدرة قيام قوى السوق على توجيه الاستثمار نحو تحقيق الهدف لسبب أو لآخر فان واجب الحكومة التدخل لمنع حدوث استثمار غير ضرورى سواء فى القطاع الزراعى أو الصناعى وذلك عن طريق استخدام الضوابط المالية والتي من شأنها تأمين النمو المطرد للعمالة فى القطاعات المختلفة . ومن الملاحظ فى الدول النامية حاليا أن الدور الذى يمكن أن يقوم به أصحاب العمل غير كاف لانجاز المهام اللازمة لعملية استيعاب فائض العمالة ويلزم تدخل الدولة للقيام ببعض المهام .

وفى ضوء حقيقة عدم قدرة الدولة بجهازها التنفيذى القيام بالمشروعات بنفسها فى غير عدد محدود من المشروعات الضخمة دون الأعداد الكبيرة من المشروعات الصغيرة وذلك فى القطاع الصناعى مع غياب الدولة كلية تقريبا فى القطاع الزراعى والحرفى مما يجعل عملية توجيه الاستثمار العام الى الصناعة بينما يسود الركود القطاع الزراعى ، الا أن دور الحكومة فى مجال توجيه الاستثمار يجعل من الضرورى عمل تفرقة بين وظيفتين فى العملية الاقتصادية لهذا القطاع : الاولى مؤداها تحقيق فائض زراعى والوظيفة الاخرى هى توجيه هذا الفائض الزراعى لتكوين رأس مال للاستثمار وهنا يكون دور توجيه

الاستثمار المتحقق من المدخرات الزراعية نحو تحسين الزراعة وانشاء مؤسسات مالية وسيطة وتوجيه هذا الفائض للخدمات الاجتماعية او اعانة القطاع الخاص الصناعى العمل على استيعاب فائض العمالة فى مشروعات هذا القطاع . كما تقوم الحكومة من ناحية اخرى بمعالجة البطالة عن طريق الاتفاق الحكومى على مشروعات معينة ذات المضمون الاجتماعى مثل مشروعات الاسكان فى المدن ومشروعات الطرق وهى مشروعات تستطيع الحكومة عن طريقها توجيه الاستثمار الى مناطق معينة تعانى اكثر من غيرها من مشكلة البطالة ، وقد توفقت الحكومة لهذه المشاريع بفرض الحد من البطالة الموسمية ، هذا بالإضافة الى قدرة الحكومة على تأميم المشروعات تجنباً لفصل العمال عندما تعانى صناعة معينة من الركود ثم تعمل الحكومة فيما بعد على علاج اسباب الركود (١) . تبدو اهمية نوع الملكية للمشروعات ووسائل الانتاج وما اذا كانت ملكية فردية او ملكية عامة فى مجال تخصيص الموارد المتاحة للاستثمار واختيار التكنولوجيا ونوع السلع التى يتم انتاجها وطريقة توزيع الدخل الذى يؤثر بدوره على معدل الادخار والاستثمار ، ويلاحظ أن الاتجاه الى الملكية العامة يستتبع وجود رقابة مباشرة على العملية الانتاجية ، ويسود اتجاه الملكية العامة الى المشروعات الكبيرة التى تعتمد على التكنولوجيا والمعرفة الفنية المتخصصة وهى غالباً ما تكون فى غير صالح التكنولوجيا البسيطة التى تستخدم عنصر العمل بكثافة أعلى من التكنولوجيا الحديثة ، ولذا يخشى من الاتجاه الى الملكية العامة أن يؤدى الى انخفاض الكثافة العمالية فى المشروعات المؤممة واتجاه الاستثمار الى الكثافة الرأسمالية .

ولاشك أن هذا الاتجاه فى الدول النامية بالتوسع فى الملكية العامة للمشروعات الصناعية ، قد يخدم تنفيذ سياسات العمالة فى هذه الدول بتوجيه الاستثمار الى الاتجاه الصحيح ، ففي مصر على سبيل المثال تملك الدولة الصناعات الاساسية بنسبة تزيد عن ٩٠٪ وتصل الملكية العامة الى ١٠٠٪ كما فى صناعات البترول والصناعات المعدنية الاساسية ، وبصفة عامة تزيد الملكية العامة للمشروعات التى يعمل بها ١٠ عمال فأكثر عن ٥٠٪ مثل صناعات الورق والالات والكيماويات ، وتتركز الملكية العامة فى المشروعات الكبيرة حيث تبلغ الملكية العامة ٩٥٪ للمصانع التى يعمل بها ٥٠٠ عامل فأكثر ، وتبلغ

٦٥٪ للمصانع التي يعمل بها ١٠٠ - ٤٩٩ عامل ، ٤٩٪ للمصانع التي يصل بها ٥٠ - ٥٩ عامل (١) .

ان حجم الاستثمار وايضا الاستهلاك لكل فترة زمنية معينة يتوقف على مقدار الزيادة في الدخل القومي خلال هذه الفترة ، وان الجزء الاعظم من الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن زيادة حجم العمالة يجب ان يخصص للاستثمار رغم حقيقة ان اولئك الذين حصلوا على هذه الزيادة في الدخل القومي لم يكونوا يحصلون على اى دخل من قبل مما يجعلهم يتجهون نحو الاستهلاك بمعدل اعلى من معدل استهلاكهم فترة بطالتهم ، وربما بمعدل استهلاك اعلى من قيمة الناتج الاضافى الذى يتحقق بدخولهم مجال العمل ، فاذا سمح لهم بالاستهلاك بمعدل يزيد عن مقدار انتاجهم فان ذلك سيكون على حساب مستوى استهلاك اصحاب الدخول الاخرى او على حساب الاستثمار . فاذا اريد زيادة حجم الاستثمار عما قبل مع السماح بنمو الطلب الاستهلاكى سواء من العمالة الجديدة او اصحاب الدخول الاخرين فان النتيجة ستكون حدوث تضخم اقتصادى ويكون نجاح سياسة العمالة التى تهدف الى استيعاب فائض العمالة متوقفا على الحد من الطلب الاستهلاكى (٢) ، كما ان زيادة الدخل المتحققة من التشغيل الكامل للعمالة الناقصة يجب استخدامها بالكامل فى الاستثمار حيث انه من المفروض ان هؤلاء العمال كانوا يحصلون على حاجاتهم الاساسية وان من المتوقع ان يزيد معدل استهلاكهم بدرجة طفيفة اذا كان دخلهم السابق مطلوبا لحد الكفاف .

ويجب ان يخدم الاستثمار هدف تشجيع الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية بصفة خاصة وذلك باذخار تحسينات على العملية الانتاجية وتحسين طرق الانتاج مثل ادخال الميكنة البسيطة التى تؤدى الى رفع مستوى جودة المنتجات وفى نفس الوقت تعمل على استيعاب اعداد اكبر من العمالة بالمقارنة للوسائل التكنولوجية المتقدمة وترفع من انتاجية العمالة . وهذه الطرق الانتاجية تختلف من منتج

---

Mabro, Robert & Samir Radwan : The industrialization of Egypt 1939-1973, Policy and performance. Clarendon Press. Oxford — London 1976, P. 92. (١)

Brus W. : The problem in the theory of growth under socialism, in "Problems in Economic Development" by E.A. Robinson McMillan & Co. New York 1965, P. 88. (٢)

الى آخر بل تختلف بالنسبة لنفس المنتج من مكان لآخر ، ويمكن تمويل مؤسسات خاصة لتسويق انتاج هذه الصناعات الصغيرة ومساعدة اصحاب المشروعات على الحصول على الآلات المناسبة والمواد الاولية وعمل بحوث لتطوير هذه المشروعات .

وللحكومة دور كبير في توجيه الاستثمار لتحقيق هدف زيادة فرص العمل واستيعاب فائض العمالة وذلك باستخدام سياسات مالية وسياسة الاقتراض والضرائب كما اشرنا من قبل .

وزيادة فرص العمل عن طريق الاستثمار يمكن تحقيقه في نطاق المدن اكثر من الريف ، على انه يجب ملاحظة ان الاثر الناتج عن الاستثمار فيما يتعلق بزيادة فرص العمل لايتى كآثر مباشر فضلا عن انه من خصائص هذا الاسلوب في تحقيق زيادة العمالة ان امكانية اقامة المشروعات ليست واحدة بالنسبة لجميع المناطق بالدولة مما يتعين توجيه عمليات الاستثمار تبعا لخطة تأخذ في اعتبارها عائد الاستثمار في كل منطقة ومردوده على العمالة (١) .

ان صعوبة نقل الاقتصاد مباشرة الى مستوى الاستثمار الذى يحقق استيعاب فائض العمالة تنشأ من مشاكل تنظيمية والتغيير اللازم في هيكل الانتاج وعجز الاقتصاد عن استيعاب الاستثمارات الضخمة اللازمة لذلك ، والصعوبة الاكبر في تعديل معدلات الاستثمار والاستهلاك ، على انه يمكن استيعاب فائض العمالة دون حاجة الى استثمار جديد اذا تم استخدام الطاقة الانتاجية للآلات والمعدات المستخدمة فعلا بطاقتها الكاملة وتأجيل استبدالها بعد انتهاء عمرها الافتراض وتقليل الزمن اللازم للصيانة وزيادة ساعات العمل ، وهذا ما طبقته بولندا في عملية التصنيع وهذا الاسلوب له نتائج سريعة بعكس الاستثمار الجديد بزيادة الدخل والنتائج دون أحداث تضحية في سبيل زيادة معدل الاستثمار الحالى ، وان كانت الانتاجية في هذه الحالة تكون اقل من حالة الاستثمار في معدات جديدة (٢) .

---

Ilo : Employment, growth and basic needs. A one world problem. Geneva 1978, P. 51. (١)

Brus W. : The problem in the theory of growth under socialism in "Problems in Economic Development" by E.A. Robinson McMillan & Co. New York 1965, P. 30. (٢)

## المطلب الثالث

### تدخل الحكومة المباشر في سوق العمل

لا تكتفى الحكومة احيانا باستخدام الضوابط المالية والسياسات النقدية كأدوات للتدخل في سوق العمل ، ولكنها تتدخل مباشرة احيانا كثيرة بتوفير فرص العمل او منع الاستغناء عن العمال ، او بفرض نظم العمل الاجبارية لبعض الفئات :

#### ١ - تشغيل الخريجين :

وجدت بعض الدول ان حدة البطالة السافرة بين القوى العاملة امر يهدد بآثار اجتماعية او سياسية سيئة خاصة بين فئات المتعلمين الذين انهموا تعليمهم ولم يستطع سوق العمل توفير فرص العمل لهم ولم تنجح السياسات غير المباشرة للتأثير بايجاد حل سريع لمشكلة هؤلاء الخريجين ، فقامت بانشاء وظائف جديدة لاستيعاب هذه الفئة بالتوسع في العمالة في القطاع العام او بتوزيع الخريجين مباشرة وبطريقة مركزية على الوزارات والمصلح الحكومية ، وقد بدأت مصر هذا الاتجاه باصدار قانون برقم ٤٢٥ لسنة ١٩٦٢ قضى بتشغيل جميع خريجي الجامعات رتبهم توزيعهم مباشرة على الوزارات واستمر هذا التمييز المباشر لخريجي الجامعات في مصر منذ ذلك التاريخ وازديت بعض الفئات الاخرى الى خريجي الجامعات مثل خريجي المدارس الصناعية والتجارية ومعاهد التعليم الفني الاخرى من المستوى الثانوي والعالي .

وفي العراق بدأ الاتجاه الى التوسع في العمالة بالقطاع العام بشكل يكفي لاستيعاب المتعلمين العاطلين عن العمل ، حتى تم استيعاب جميع الخريجين العاطلين عن العمل في القطاع العام في عام ١٩٧٤ ، وكان لهذا الاتجاه اثره الواضح في سرعة نمو القوى العاملة في القطاع الحكومي حيث بلغت نسبة من تم استخدامهم في الحكومة ٤١.٥٪ بين نهاية عام ١٩٦٨ ونهاية مايو ١٩٧٢ اي خلال مدة تقل عن ثلاث سنوات ونصف وربما كان التوسع في تشغيل الخريجين منذ ذلك التاريخ اكبر (١) . اما في سوريا فقد كانت هناك مقاومة لهذا الاتجاه بتمييز الخريجين بطريقة مباشرة وقد اتبع نظام المسابقة من قبل هيئات الدولة

(١) ل. حميد - تخطيط العمالة في العراق وسوريا - في « التوى البشرية والعمالة في البلدان العربية » - الامم المتحدة - بيروت - ١٩٧٩ - ص ١٨٠ .

بدلاً من التوزيع المركزي ولذلك فما تزال نسبة عالية من خريجي المدارس الثانوية تعاني من البطالة ، إلا أن سياسة تشغيل الخريجين والتي جعلت من توفير فرص العمل في الحكومة أو القطاع العام حقاً آلياً لكل خريج ليست موضع قبول بصفة عامة لأنها لا تعدو أن تكون عملية اسعاف مؤقتة لا تصلح كسياسة دائمة لاستيعاب فائض العمالة ، فهي من ناحية لا تشمل جميع فئات العمالة خاصة العمالة الريفية أو الحرفيين وهي فئة لها وزنها الكبير في ظل ظروف البطالة والعمالة الناقصة في القطاع التقليدي بصفة خاصة ، كما أن هذه السياسة لا تعتبر حلاً طويل الأجل لمشكلة العمالة في الدول النامية إذ أنها تؤدي إلى استمرار الأوضاع القائمة وليس إلى تصحيحها فتستمر سياسات التعليم كما هي ويظل الطلب على التعليم دون تغيير ليتلاءم مع المتغيرات في الطلب على العمالة والتي تحدث في الاقتصاد القومي مع إعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية ومع التقدم في عملية التنمية الاقتصادية ، كما أن هذه السياسة تُلغى آثار الطلب على العمالة كحافز على تغيير أنماط العرض من العمالة ولذلك فإن انخفاض الأجور أو ارتفاعها لبعض الفئات من العمالة لا يجد الاستجابة له من العرض ما دام تشغيل الخريجين يكفل تحقيق التوازن بين العرض والطلب ، ومن وجهة نظر اجتماعية فإن تشغيل فئات دون غيرها قد يخلق لدى الفئات الأخرى والتي لا تجد فرص العمل شعوراً بالمرارة والاحباط ، ولا شك أن اتباع هذه السياسة قد يكون مسئولاً إلى حد كبير عن تدهور الانتاجية في القطاع الحكومي والتسيب الذي تشكو منه الجهات الحكومية ، لأن تعيين الخريجين لا يتم تبعاً لتأهيلهم العلمي وفي وظائف لا تحتاج لهم أصلاً ، وربما نتج عن سياسة التشغيل الآلي للخريجين مجرد تغيير في نمط البطالة واستبدال العمالة الناقصة والبطالة المقنعة بالبطالة السافرة . أن مشكلة فائض العمالة تتطلب زيادة فرص العمل المنتج وليس مجرد زيادة الاعتمادات المالية في الميزانية العامة والمخصصة للمرتبات والأجور.

## ٢ - التكليف بالعمل :

حيث يكون العرض من العمالة الماهرة والمتخصصة ضئيلاً بالمقارنة لحجم الطلب على هذا النوع من العمالة ، فإن موقف الحكومة يكون أحد أمرين لتأمين العمالة الماهرة اللازمة لمشاريعها وخطط التنمية : أما أن تقوم بوضع حوافز خاصة لهذه الفئات لجذبها للعمل في تلك المشاريع ، وأما أن تقوم بتكليف هذه الفئة بالعمل فيها ، فقد قامت مصر بتطبيق نظام التكليف بالعمل لبعض الفئات مثل الأطباء لتحسين

الخدمات الطبية في الريف أو بالنسبة للمهندسين للمشاريع العامة ، وطبقت نفس النظام بالنسبة لفئات أخرى أيضا ، وفي الجزائر صدر قرار في ديسمبر ١٩٧١ - يقضى بأن على جميع التلاميذ والطلاب الذين اكملوا الدراسة العليا أن ينخرطوا في الخدمة المدنية لمدة خمس سنوات في المؤسسات التي تعينها الدولة ، فالخدمة المدنية الزامية وعلى المشاركين فيها أن يخدموا الدولة أو مؤسسة انتاج أو خدمات ، والهدف هو القضاء على اختناقات العرض من اليد العاملة التي واجهت تنفيذ خطط التنمية . وفي الجزائر أيضا يوجد نظام الخدمة المدنية الذي يقضى بأن يعمل الشباب بعد فترة من التجنيد والتدريب في مشروعات التنمية الريفية أو الخدمات الاجتماعية أو مشروعات الطرق وفقا لمؤهلاتهم العلمية وبحسب الاحتياجات المحلية لهم (١) .

ويؤخذ على نظام التكليف بالعمل انه يؤدي الى حرمان القطاع الخاص من بعض الكفايات والمهارات اللازمة لمشاريع هذا القطاع وفي هذا انكار لدور هذا القطاع في التنمية ، وفي حالة الجزائر هناك مبرر لاستخدام هذا النظام بعد فترة طويلة من الاستعمار أثرت على نظام التعليم و انتاجه من القوى العاملة وتخصصاتها العلمية من ناحية، ومن ناحية أخرى التزام الدولة بتنفيذ خطط تنمية اجتماعية واقتصادية لها الاولوية على مشروعات القطاع الخاص والتزام الحكومة بالنظام الاشتراكي والتخطيط المركزي للاقتصاد القومي (٢) .

### ٣ - الحد من حركة القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية :

تتدخل الحكومة أحيانا للسيطرة على سوق العمل عن طريق الحد من تحركات القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية لصالح قطاع معين تعطيه الاولوية في الحصول على حاجته من العمالة . ففي العراق وسوريا مثلا تم العمل على وقف تدفق العمال المهنيين من القطاع العام الى القطاع الخاص ، وقد تمت في العراق دراسة قانون يحظر على شركات القطاع الخاص استخدام أى شخص يستقيل من العمل في القطاع العام ، وفي سوريا تم وضع قانون يفرض عقوبات مشددة على الاشخاص الذين يتركون عملهم في القطاع العام قبل الحصول على

---

(١) عبد الرحمن رميلي : العمالة والتنمية المخططة في الاقتصاد الجزائري - القوى البشرية والعمالة في البلدان العربية - الامم المتحدة - بيروت - ١٩٧٩ - ص ٢٣٠ .  
(٢) المرجع السابق .

موافقة رسمية على استغلاتهم ، ويبدو أن انتهاج هذه السياسة حول انتقال العمالة من القطاع العام الى القطاع الخاص يعكس الافتقار الى سياسة واضحة تتعلق بالتدريب في الاقتصاد القومي ككل وتوزيع المسؤولية بين القطاع العام والقطاع الخاص (١) . وهذا ينطبق على وجه الخصوص بالنسبة لسوريا التي ترتفع فيها نسبة البطالة والعمالة الناقصة بشكل كبير .

ومما لا شك فيه أن اتباع سياسة التكليف بالعمل في القطاع الحكومي أو القطاع العام أو الحد من حرية حركة القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية في دول نامية لا يعنى ندرة عنصر العمل كمصدر انتاج في الاقتصاد القومي في مجموعه ، وإنما يكشف عن مدى الاختلال وعدم التوازن في هيكل العمالة في هذه الدول التي تتبع هذه السياسات ففي حين تسود البطالة والعمالة الناقصة كظاهرة عامة ، فإن العرض من العمالة الماهرة والمدرّبة لا يستطيع تلبية الطلب على هذه الفئات ، وبدلاً من أن تقوم هذه الدول بعلاج هذا الاختلال في هيكل العمالة عن طريق تعديل برامج التدريب والتعليم لزيادة العرض من الفئات النادرة تلجأ للأسلوب الأسر وهو إصدار تشريعات تعطي الحكومة سلطات للتحكم في سوق العمل ، وهو لا يكفي لعلاج المشكلة الخاصة بندرة العمالة الماهرة فضلاً عن أنه لا يقدم حلاً لمشكلة فائض العمالة في الاقتصاد القومي في مجموعه (٢) .

#### ٤ - منع فصل الموظفين والعمال :

يحدث الفناء بعض الوظائف والاستغناء عن شاغليها بسبب استخدام الآلات الحديثة سواء في المصانع القائمة أو في المصانع الحديثة التي تستخدم أساليب إنتاج حديثة تتميز بتوفير العمالة ، وهنا قد يكون من واجب الحكومات التدخل لمنع فصل العمال نتيجة استخدام المكنة وطرق الإنتاج الحديثة ، خاصة عندما تكون الاستثمارات العمالية والنقابية ضعيفة لا تقدر على مواجهة أصحاب المشروعات . واتباع هذا الأسلوب هو من قبيل العمل على تقليل حجم البطالة وحماية العمال من الاستغناء عنهم ، وفي الواقع توجد هذه الحماية الحكومية للعمال

(١) لك. حميد : تخطيط العمالة في العراق وسوريا - في « القوى البشرية والعمالة

في البلدان العربية » - الأمم المتحدة - بيروت ١٩٧٩ - ص ١٨٤

(٢) روبرت مابرو : العمالة - اختيار التكنولوجيا - الأولويات القطاعية - في

« القوى البشرية والعمالة في البلدان العربية » - الأمم المتحدة - بيروت ١٩٧٩ -

في الدول الصناعية الأوروبية ضد البطالة الناجمة من استخدام التكنولوجيا وبذلك يقتصر دور الاتحادات العمالية على التفاوض مع أصحاب المشروعات على الوصول الى طرق التعاون بينهما لمواجهة آثار البطالة ، وفي الولايات المتحدة يتم الاتفاق بين الاتحادات العمالية وأصحاب العمل على ضرورة استخدام العمالة التي تم الاستغناء عنها في مهن أخرى داخل نفس المشروعات . ويقتصر اثر منع فصل العمال نتيجة استخدام تكنولوجيا جديدة على فترة زمنية محدودة حيث يستطيع أصحاب العمل مع ذلك تخفيض حجم العمالة عن طريق فائز العمالة نتيجة الوفاة أو التقاعد ، ويكون دور قاعدة عدم الفصل هو تأجيل تخفيض العمالة فقط .

## المبحث الثاني

### تخطيط القوى العاملة

تضع معظم الدول في الوقت الحاضر خططا للتنمية الاقتصادية تتضمن التركيز على جوانب معينة من الاقتصاد القومي ، وتشمل بيان بالاجراءات التي ترى انها كفيلة بتحقيق هذه الاهداف ، وبعض الدول الاخرى تلجأ الى مجرد وضع ضوابط مالية في الميزانية العامة للدولة . والملاحظ أن خطط التنمية تلك تضع اولويات للاهداف التي ترى انها جديرة بالتحقيق كاهداف عامة ، مثل زيادة متوسط دخل الفرد أو تنويع مصادر الدخل القومي ، ونادرا ما تضع خطط التنمية هدفا أساسيا لها لتحقيق مستوى معين من العمالة على فهم أن تحقيق هدف العمالة الكاملة بتحقيق تلقائيا بمجرد تحقق الاهداف الأكثر عمومية ، ولذلك من غير المتوقع أن تهدف الاستثمارات الى زيادة فرص العمل مباشرة وإنما تعمل على أساس زيادة حجم الصادرات لسد العجز في ميزان المدفوعات أو انشاء الصناعات الثقيلة بهدف تجنب السيطرة الأجنبية على الاقتصاد القومي . ولكن كما عرفنا فان تحقيق أي من تلك الاهداف العامة لخطط التنمية لا يمكن أن تؤدي بلباتها الى تحقيق العمالة الكاملة كنتيجة مفترضة (١) ، بل أن ثمة تعارض أحيانا بين هدف العمالة الكاملة وزيادة الناتج القومي ، لأن زيادة الانتاجية تعني ثبات مستوى العمالة على أفضل الفروض ، وأن نمو الناتج يكون على حساب

---

Mosby, J. and E. Costa : Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, P. 24.

( ١٧ م - فائز العمالة )

نمو العمالة في ظل اقتصاد الدول النامية يعكس الحال بالنسبة للدول الصناعية التي تنمو فيها العمالة والإنتاجية عندما يتحقق نمو في الناتج القومي لأن الاستثمار في هذه الدول المتقدمة يؤدي إلى إيجاد طاقة إنتاجية جديدة تستخدم عمالة جديدة فتكون الزيادة في الإنتاجية ناتجة عن استخدام مزيد من القوى العاملة أكثر من كونها أثرا من آثار زيادة الكثافة الرأسمالية مع بقاء مستوى العمالة كما هو . أن الدول المتقدمة قد وصلت مرحلة من النمو تقتارب فيها الإنتاجية لعوامل الإنتاج فلا يوجد لديها فائض من العمالة ولذلك فإن استخدام عمالة إضافية يؤدي إلى زيادة الناتج الكلي أما في حالة الدول النامية فإن الاستثمار الجديد قد لا يتطلب عمالة إضافية لزيادة الناتج الكلي وإنما قد تم زيادة الناتج عن طريق استخدام طرق تكنولوجية حديثة تعمل على زيادة إنتاجية عنصر العمل مع ثبات كميته (١) .

وإذا كان الأمر كذلك فإن الاعتماد على مجرد الاستثمار الخاص لن يؤدي إلى زيادة فرص العمل ، لأن القطاع الخاص يهدف إلى زيادة الإنتاجية وتحقيق أعلى معدل للربح للاستثمار ولذلك فإنه لا يمكن في ظل فائض العمالة الاعتماد على قوى السوق لتحقيق التوازن الاقتصادي لأن السوق يقوم بوظيفتين رئيسيتين :

١ - توفير الدافع أو الحافز للأفراد والجماعات الاقتصادية من عمال وأصحاب عمل وملاك أراضي ومزارعين من أجل القيام بالنشاط الاقتصادي .

٢ - توفير الحركة الذاتية أقوى السوق والتي يتم من خلالها التنسيق بين الأنشطة التي يقوم بها أعضاء الجماعات الاقتصادية السابق ذكرها .

ولذلك فإن دور السوق مستقل عن النظام الاجتماعي والسياسي السائد في الدولة . ومن ثم يصعب الاعتماد على فكرة الربح التي تميز عوامل السوق ، لأن الدولة النامية التي لديها فائض من عنصر العمل تتطلب الاستثمار في مشروعات لا يقبل القطاع الخاص عليها وهو

---

Fel, C.H. John & Gustav Ranis : Development of (١)  
the labour surplus economy — The economic growth  
center. Yale University. Richard D. Irwin Inc. Homewood,  
Illinois 1967. P. 65.

القطاع الذى يعمل بهدف تحقيق الربح ، ففى مراحل النمو الاولى لهذه الاقتصاديات يلزم تحقيق معدل عالى من الادخار اللازم للاستثمار فى المشروعات الاساسية وبناء الهياكل الاساسية وهى مشروعات لا تدر ربحا او تحقق عائدا منظورا مثل مشروعات انشاء الطرق او المدارس او المستشفيات ، على هذا الاساس لابد من الاعتماد على القطاع العام ليلعب دورا حاسما فى مرحلة الاستثمار فى البنية الاساسية .

ان الاستفادة من جهود المستثمرين فى القطاع الخاص تتطلب وعيهم بوجود فائض من العمالة يحقق لهم ميزة نسبية فى صناعات التصدير للأسواق الخارجية ، وتزكية هذا الوعى هى مسئولية الحكومة ذاتها لتوجيه الاستثمار للاستفادة من هذه الميزة ، وقد اعتمد القطاع الخاص فى اليابان على وفرة عنصر العمل فى الاستثمار فى الصناعات الاستهلاكية التى تتميز بكثافتها العمالية العالية من أجل التصدير لهذه السلع الاستهلاكية فى مقابل استيراد الآلات والمعدات من الخارج وربما كانت تجربة اليابان فريدة فى طابعها من حيث مشاركة جميع اصحاب المصانع الذين كانوا فى غالبيتهم من اصحاب الاراضى ثم تحولوا الى الصناعة لانتاج سلع بسيطة فى البداية ثم لانتاج سلع معقدة فيما بعد نتيجة الخبرة التى اكتسبوها فى مجال الانتاج والتنظيم والادارة للاستفادة من ميزة وفرة اليد العاملة الرخيصة (١) .

واذا كانت تجربة اليابان لم تستطع غيرها من الدول تكرارها نظرا لطبيعة نشأة القطاع الصناعى فيها والتى تختلف عن طريقة قيام الصناعة فى غيرها ، فان دور الحكومة يعتبر دورا اساسيا فى مجال رسم سياسة العمالة وتوجيه الاقتصاد من خلال اجراءات وضع خطة تتضمن الاهداف والوسائل محددة تفصيلا . وفيما يلى نبين المقصود بخطة العمالة وكيفية اعدادها والاهداف المتوخاة منها .

---

Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development of (١)  
the labour surplus economy — The economic growth  
center. Yale University — Richard D. Irwin Inc. Home-  
wood, Illinois 1967, P. 41.

## المطلب الاول

### المقصود بتخطيط القوى العاملة

يقصد بتخطيط القوى العاملة دراسة الامكانيات والموارد البشرية المتاحة وقت اعداد الخطة والتي ستتوفر في المستقبل وبحث امكانيات استغلالها وطرق الاستفادة منها لتحقيق اقصى عائد اقتصادى من هذا الاستخدام والمفاضلة بين الاجراءات لتطبيقها (١) والتخطيط للقوى العاملة قد يكون على مستوى الوحدة الانتاجية او على مستوى القطاع الاقتصادى او على مستوى الدولة ، والخطة تقوم بتحديد الحجم الامثل من العمالة ومستويات المهارة اللازمة من كل فئة عمالية وتوقيت استخدام للمعد للائتمل لانجاز الواجبات وتحقيق الاهداف الموضوعة للوحدة الانتاجية او القطاع الاقتصادى او الاقتصاد القومى في مجموعه .

ويتطلب اعداد خطة للعمالة ما يلى :

١ - تقدير حجم ونوعية العمالة المتوافرة فعلا .

٢ - تقدير الاحتياجات من القوى العاملة على ضوء الاهداف الموضوعية والموارد المالية المخصصة للاجور ، بمعالطبيعة العمل وحجمه ونوع الطرق المستخدمة فى العملية الانتاجية .

٣ - التنبؤ بالمرض من القوى العاملة على ضوء معدل الزيدلاقى السكان ومعدل نمو القوى العاملة السنوى وتقديرات من سوف يتهون من مراحل التعليم المختلفة ، وتصنيف فئات القوى العاملة .

ان كل وحدة انتاجية تقوم بتخطيط القوى العاملة بها على هذا الاساس ، ويتم من خلال ذلك الوصول الى خطة شاملة للاقتصاد القومى بمعرفة السلطات الحكومية المختصة ، والتي يكون دورها فضلا عن تقدير الاحتياجات من القوى العاملة ان ترسم الطريق وسبل استيعاب الفائض عن طريق التوصية بتنفيذ المشروعات العامة وتوزيعها على سنوات الخطة بما يتلاءم مع ظروف المرض من القوى العاملة لكل فترة زمنية معينة ، كما ان لها تحديد الاجراءات التى تعمل على زيادة فرص العمل

---

(١) محمود البكرى : التخطيط العام وتخطيط التنمية - مدونه تخطيط القوى العاملة - معهد الادارة العامة - الرياض ١٤٠٠ هـ

مثل تحديد طرق تنفيذ المشروعات العلمية والطرق الفنية التي يتعين اتباعها في التنفيذ ، كل ذلك في ضوء الاسعار النسبية لعناصر الانتاج وهيكلا الاجور في جميع القطاعات ، والتوصية بالاجراءات الواجبة لقيام القطاع الخاص بدوره في استيعاب اكبر قدر ممكن من الفائض من العمالة .

ومن هنا يبدو الفارق واضحا بين خطط التنمية الاقتصادية بصفة عامة وتخطيط القوى العاملة ، فحيث تعتمد خطط التنمية على تحديد موارد المالية ومعدل النمو من خلال الكميات الكلية للطلب والعرض والادخار والاستثمار ومعدلات النمو لهذه الكميات الكلية ، فان خطة العمالة تركز على دراسة القوى العاملة وتركيبها وطرق تعديل هيكل العمالة واستخدام العمالة والتخلص من الاختناقات في العرض أو زيادة الطلب خلال مراحل زمنية محددة باستخدام الادوات الاقتصادية من ادخار واستثمار التي تحدد الوقت اللازم للوصول الى حالة العمالة الكاملة . ويتم الربط بين خطة التنمية وخطة العمالة لتقليص الفارق والخطأ في ايها لان خطة التنمية تقوم على اساس تقديرات رأس المال كنصر انتاجي بينما تقوم خطة العمالة على اساس العمل ، ومن غير المتوقع أن يؤدي النجاح في خطة التنمية تلقائيا الى الوصول الى حالة العمالة الكاملة ، فاذا لم يتحقق هدف العمالة الكاملة فانه لا قيمة لنتائج خطة التنمية التي لم تنجح في استغلال اهم الموارد الاقتصادية وهو عنصر العمل المتوفر .

ان خطة العمالة يجب أن تضع الخطوط الرئيسية لخطة التنمية على اساس الاولويات في القطاعات الاقتصادية المختلفة وما اذا كان يتعين التركيز على قطاع اقتصادي دون آخر تبعا لهدف زيادة فرص العمل . كما يتعين التركيز على اختيار التكنولوجيا الملائمة لظروف العرض من القوى العاملة والندرة النسبية لعناصر الانتاج ، وكذلك دراسة استخدام المؤشرات الاقتصادية نبراسا لتحديد الوسائل مثل توزيع العمالة على القطاعات ومتوسط دخل الفرد واستهلاك ومستويات الادخار للتوصل الى كيفية التأثير على الطلب الكلي لتحقيق اعلى معدل لنمو العمالة وليس اعلى معدل لنمو الانتاج فقط .

## المطلب الثانى

### تقدير الاحتياجات من القوى العاملة

ان تقدير الاحتياجات من القوى العاملة يعتبر المرحلة الاولى لوضع تخطيط للقوى العاملة ، وتبدأ بعمل مسح شامل للقوى العاملة الموجودة بالفعل فى الاقتصاد القومى وتصنيفها مهنيا وتبعيا للمستويات التعليمية وتوزيعها الفعلى بين القطاعات الاقتصادية ، ويتم الوصول الى هذه المعلومات من خلال الاحصاءات السكانية . ثم تبدأ عملية تقدير الطلب على القوى العاملة من واقع انماط الاختيار السائدة ، ومعدلات استبدال القوى العاملة نتيجة الوفاة والتقاعد لبلوغ سن التقاعد او لاي سبب آخر فضلا عن معدلات النمو (١) .

ويتم استخلاص وتقدير الاحتياجات من القوى العاملة من خلال تحديد الاهداف الاقتصادية التى يتم وضعها من قبل المخططين ، ويتوقف تحديد هذه الاحتياجات فى ضوء معدلات الانتاجية المفترضة ، فيقوم المسؤولون عن التخطيط بتحديد حجم الاحتياجات من القوى العاملة موزعة على القطاعات الاقتصادية والفئات المهنية وطبقا للمستويات التعليمية ، ويعبر عن ذلك بتقدير حجم الطلب على القوى العاملة . وهذه الطريقة تفترض ان لكل هدف انتاجى هيكل فنى ومهنى لامكان تحقيق هذا الهدف ، فاذا تم تحديد الاحتياجات العمالية تم ترجمتها الى متطلبات تعليمية . وعادة ما تتضمن كل طريقة فنية تحديدا لمعامل العمل وهو عدد وحدات العمل التى يمكن استخدامها بطريقة منتجة فى مقابل كل وحدة من عنصر راس المال ( او الارض ) لتحقيق اعلى انتاجية ، وهذه المعايير يتعين استخدامها والاعتماد عليها والا ترتب على مخالفتها عدم التوازن بين عناصر الانتاج ، فاذا استخدم عنصر العمل بالزيادة عن معامل الاستخدام الامثل طبقا للتكنولوجيا المستخدمة ادى ذلك الى احداث بطالة مقنعة لعنصر العمل ، اما اذا استخدم عنصر العمل بكميات اقل فانه يصعب الوصول الى حجم الناتج الامثل ، ولذلك عند تحديد الاحتياجات من القوى العاملة يتعين الأخذ فى الاعتبار نوع الطرق الفنية المستخدمة فى الانتاج فى كل قطاع اقتصادى ، ومن الطبيعي ان تخطيط القوى

---

Lewis, W. Arthur : Development planning, the (١)  
essentials of economic policy, Unwin University books —  
George Allen & Unwin Ltd. London. 1970, P. 224.

العاملة يتعين الا ياخذ الطرق الفنية المستخدمة من المسلمات وانما يتعين ان يوصى بالطرق التكنولوجية ذات الكثافة العمالية العالية عند الاستثمار خاصة الاستثمار الحكومى فى المشروعات العامة .

لم يعد من الممكن فى ظروف الاقتصاد القومى للدول النامية النظر الى العنصر البشرى على انه عنصر مكمل أو عامل ثانوى لتحقيق التنمية ومن ثم التركيز على عنصر الانتاج الآخر وهو راس المال المادى اللازم للاستثمار ، بافتراض خاطئ، مؤداه ان عنصر العمل متوفر فى سوق العمل يمكن الحصول عليه فى أى وقت ، فاذا ارتفع الطلب على العمالة فى قطاع معين تكفلت زيادة الاجور فى هذا القطاع باعادة التوازن لسوق العمل . ان هذا الافتراض الخاطئ ادى الى نتائج خطيرة فى الماضى اذ كان يتم للاقتصار على تحديد اهداف خطط التنمية فى صورة تحديد معدل الزيادة اللازمة فى الناتج القومى مقومة بالنقد وبالتالي حجم الاستثمار اللازم لتحقيق مثل هذه الزيادة فى الناتج القومى طبقا لمعدلات الاستثمار الموضوعة للوصول الى درجة النمو المطلوبة وفى ضوء معدلات النمو السكانى السائدة والمتوقعة ، فاذا حاول المخططون النظر الى العنصر البشرى فى الخطة فانهم يلجأون لتقدير احتياجات الخطة بطريقة كمية أى عدد العمال اللازمين لتنفيذ برامج الخطة او على اساس عدد ساعات العمل المطلوبة لذلك . غير ان هذه النظرة لاتستطيع تقديم الجمل لفائض العمالة فى الدول النامية ، وانما يلزم النظر الى العمالة كعنصر رئيسى تقوم الخطة من اجله بزيادة الناتج القومى وتتم كذلك على اكتافهم . ان نوعية وكفاية العنصر البشرى لا تحدد فقط الكمية اللازمة من هذا العنصر وانما تحدد مصير الخطة كلها سواء الى النجاح أو الفشل . فقيام المشروعات لا يحتاج فقط عددا من العمال وانما يحتاج اكثر لـ « مهارات » ولـ « خبرات » يكفلها التخطيط لسياسات العمالة والتعليم والتدريب .

## الفصل الثالث

### اصدار التشريعات للتأثير على العملة

اشرنا الى ان النظم القانونية المتعلقة بالعمل والسياسات المالية والنقدية في الدولة تعمل كأطار لعمل قوى السوق . ويتوقف الدور الذى يقوم به كل عنصر مشترك فى سوق العمل أو السوق المالية أو الدور الذى يمكن أن تلعبه القوى المؤثرة فى النظام الاقتصادى أو الاجتماعى على الفلسفة التى تعتنقها الدولة فى هذا المجال معبرا عنها فى التشريعات المنظمة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية ، فإذا كان النظام السائد هو نظام الحرية الاقتصادية فإن مهمة التشريع تكون محددة وتهدف الى التدخل فى اضيق الحدود لمجرد تنظيم العلاقات بين القوى المختلفة ، وتحقيق التوازن بينها ، أما فى ظل نظم الاقتصاد الموجه فإن هدف التشريعات لا يتوقف عند حد تحقيق التوازن وإنما يتطرق الى تنظيم العملية الانتاجية بالتفصيل ابتداء من تحديد الاهداف الى تحديد أسلوب العمل والتنفيذ .

ففى ظل النظام الحر يكون هدف التشريع ايجاد الحوافز وممارسة الضغوط ولكن مع ترك القرار ذاته للأفراد أو أطراف العلاقة الاقتصادية ليتفاعلوا مع القوانين ومع تحملهم بعبء الوظائف الاقتصادية ، ومن نتائج هذه الفلسفة الاعتراف بالملكية الفردية لعوامل الانتاج وأدواته (١) . أما فى نظام الاقتصاد الاشتراكى حيث تفرض الدولة على نفسها مهمة تنفيذ وممارسة العملية الانتاجية فإنها تحتاج الى نظام قانونى شامل وتضخم فى الجهاز الحكومى واحتوائه على مهارات متخصصة فى فروع الانتاج . وسوف ندرس دور الحكومة فى مجال وضع التشريعات فى مبحثين :

المبحث الاول : وضع التشريعات العمالية .

المبحث الثانى : وضع التشريعات الاقتصادية .

---

(١) ج.م. أبو صعب : دور القانون فى عملية التنمية مع اشارة خاصة الى نقل التكنولوجيا الى الدول النامية . فى «العلم والتكنولوجيا فى الدول النامية» - مؤسسة فرانكلين - القاهرة ١٩٧٣ - ص ٥٦٧

## المبحث الاول

### وضع التشريعات العمالية

تستمد التشريعات العمالية في الدول النامية أهميتها من حقيقة مؤداها ان صاحب العمل الرئيسي هو الحكومة ذاتها ، سواء في مجال الخدمة المدنية او في قطاع الخدمات الانتاجية اى القطاع العام ، ففي مصر مثلاً بلغت نسبة العاملين في الحكومة ١٣٦٪ عام ١٩٧٦ ونسبة العاملين في القطاع العام ٩٤٪ في نفس السنة ، اى ان مجموع العاملين بالحكومة بقطاعيها بلغ ٢٣٪ من مجموع القوى العاملة (١) . بينما بلغ حجم العمالة الحكومية في فرنسا ٥٪ فقط ، فاذا اضيف اليهم العاملون بالقطاع الموم فان النسبة تصل ١٥٪ من مجموع القوى العاملة (٢) . ويرجع السبب في ارتفاع نسبة العاملين بالحكومة والقطاع العام الى تضخم الجهاز الادارى للدولة واتجاه الحكومات الى الملكية العامة . كما ترجع أهمية دور الحكومة في مجال التشريع العمالى الى وجود مشكلة فائض العمالة في هذه الدول ، مما يكسب العلاقات العمالية أهمية خاصة ، لاجداث التوازن بين القوى العاملة من ناحية واصحاب الاعمال من ناحية أخرى بسبب ضعف القوى العاملة في ظروف زيادة العرض من العمالة لتحديد شروط العمل مما يضطر الحكومة الى التدخل تشريعياً لحماية حقوق العمل وتنظيم العلاقة بين عناصر الانتاج لصالح الاقتصاد القومى .

ويمثل ضعف النقابات العمالية في الدول النامية عنصراً هاماً في سبيل قيام الحكومة عن طريق التشريع بتنظيم العملية الانتاجية وتوزيع العائد منها بين طرفيها بطريقة عادلة تخدم اهداف سياسة توزيع الدخل القومى . بل ان هذه النقابات العمالية غائبة تماماً في معظم الدول النامية في قطاعات الصناعة الحرفية والعمالة الزراعية .

وحتى مع وجود نقابات واتحادات للعمال فلن تحدد العلاقة بين العامل ورب العمل تعتبر مهمة التشريع ، لتلافى الآثار السيئة لنشاط النقابات التى تمثل بعض فئات العمالة الماهرة والتخصصية والتي

---

(١) ج.س. بيركس ، د.ا. سينكلر : السكان والهجرة في الدول العربية - مكتب

العمل الدولى ، اللجنة الاقتصادية لغربى آسيا - بيروت ١٩٨٠ - ص ٩٥

(٢) صلاح الدين عبد العزيز محمد : فوائدها وساليب ادارة الخدمة المدنية -

المنظمة العربية للعلوم الادارية - القاهرة ١٩٧٨ - ص ٩٩

تتمتع بقوة ضاغطة لتحديد مستويات للأجور تضر بسياسات استيعاب فائض العمالة من الفئات الأخرى ، بل ان سلطة الحكومة تشمل حق مراجعة اللوائح التي تضعها النقابات للممارسة المهنية ، فقد تلجأ بعض النقابات الى فرض عسويتها على كل من يرغب في العمل بالمهنة بحيث لا تتاح فرصة العمل إلا لأعضائها اذا استطاعت الاتفاق مع أصحاب العمل على عدم تشغيل غير الأعضاء وتحكم بذلك في سوق العمل ، وقد ترى الحكومات تنظيم جهة ممارسة المهنة وقبول أو رفض بعض الشروط التي تضمنها النقابة في لوائحها التنظيمية ، وأهم من ذلك محاولة النقابة تحديد عدد الأفراد المنتمين للمهنة والتدخل لتحديد فرص التعليم التي توفرها الدولة للتأهيل للمهنة وهذه الشروط تؤثر على العرض من العمالة (١) . ولذلك وجب الاعتراف بدور الحكومة في التدخل في هذا المجال لحماية سوق العمل من الاختناقات التي تسببها مثل هذه الشروط التي تضعها النقابات للانتماء الى بعض المهن .

وفي الواقع يجب الاعتراف باختلاف ظروف الدول النامية حالياً عن طبيعة ودرجة النمو الاقتصادي الذي حققته الدول الصناعية ، مما يجعل من الضروري أن تقوم نقابات العمال في الدول النامية على أسس قانونية مختلفة عما هو عليه الحال في الدول المتقدمة ، فلا يتم يقل المنظمات العمالية من بيئة اقتصادية أو اجتماعية بصورتها التي هي عليها :

١ - فالنقابات في المجتمعات الصناعية المتقدمة هي نتائج خصائص تنظيمية واجتماعية مترتبة على البيئة الصناعية في الدول المذكورة ، ان النقابات كأي تنظيم اجتماعي أو اقتصادي هو وليد البيئة التي نشأ وتطور فيها بحيث أنه لا يصلح لبيئة أخرى إلا بعد تعديله ليتناسب ويعبر عن متطلبات البيئة الجديدة أو ظل شكلاً بدون مضمون (١) . وما حدث في الدول النامية أنه تم استيراد بعض المؤسسات ومنهها الاتحادات العمالية وتنظيماتها دون وعي بتطوراتها في بنائها الأصلية لتخدم أغراضاً تتعلق بأوضاع العمالة في هذه الاقتصاديات . من جهة أخرى فإنه لا يجوز قياس مدى نجاح أو فشل هذه الاتحادات باستخدام المعايير الغربية : فمثلاً تطورت النقابات العمالية في دول أوروبا بهدف

(١) د. منصور أحمد منصور : تخطيط القوى العاملة بين النظرية والتطبيق -

وكالة المطبوعات - الكويت ١٩٧٥ - ص ٦٦

Allen, V.L. : The Sociology of Industrial Relations (٢)

Longman, U.K. 1971, P. 213.

حماية مصالح الطبقة العاملة والدفاع عنها وتمثيلها أمام أصحاب العمل، وقد اكتسبت النقابات سلطات كبيرة مكنتها من تحسين شروط العمل لطبقات مختلفة ، واستقر العرف بالاعتراف لهذه النقابات بهذه القوة التفاوضية . إن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها النقابات العمالية في الدول الصناعية هي وجود صراع طبقي بين أصحاب الأعمال والعمال ، وهو صراع موضوعي محله العمل وظروف المرض والطلب الخاصة بهذا العنصر من عناصر الإنتاج وهي ظروف تختلف كثيرا عن واقع الحال بالدول النامية .

ففي الدول النامية يتميز عنصر العمل بخصائص معينة أهمها وجود فائض العمالة على نطاق واسع ، وفي نفس الوقت وجود اختلال في العرض ذاته لوجود اختناقات في عرض بعض الفئات العمالية المهينة والإشرافية ، وهو ما يضعف قدرة النقابات على التفاوض ، وبالتالي يحد من قدرتها على تطبيق أهم سلاح لها وهو الإضراب عن العمل .

ولهذه الأسباب تخلفت الحركة النقابية في الدول النامية من حيث النمو وترسيخ مبادئ العمل بها ، فضلا عن ذلك فإن الحكومات في هذه الدول تنظر إلى اتحادات العمال نظرة متشككة في نواياها وأساليبها وتعتقد بأن الحركة العمالية مجرد أداة سياسية يمكن أن تكون تهديدا للسلطة السياسية القائمة (١) ، وتلك النظرة للنقابات العمالية وأعطائها مفهوم سياسي يجعل الحكومة حريصة على تنظيم الحركة العمالية وتنظيماتها وتحديد دور أكبر للسلطة السياسية في مجال هذه النقابات إلى حد ضرورة الحصول على ترخيص من السلطة التنفيذية لقيامها .

كما أن ظروف العمالة في الدول النامية كما أوضحنا تحتم وضع التنظيمات القانونية للمؤسسات العمالية تبعا لفلسفة مختلفة عما هو سائد في المجتمعات الصناعية المتقدمة ، بل إن حماية القوى العاملة ذاتها تفرض أنماطا مختلفة للتنظيم العمالي تبعا لدرجة نمو الاقتصاد القومي ، تبعا لدرجة النضج السياسي للمجتمعات التي يتم فيها هذا التنظيم ، فالنقابات جزء من البنيان الاجتماعي للدولة . وعلى سبيل المثال فقد لا يكون من المقبول من بعض النقابات تحديد أعداد أعضائها ومنع حق العمل لغير الأعضاء ما داموا قد استوفوا شروط ممارسة المهنة من الناحية القانونية ، وتفرض ظروف التنمية في بعض الدول

---

(١) البرت تيفود جري : نحو انفال للنضال - المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية -

تنظيم حق الاضراب ووضع حدود على ممارسته وتنظيم هيئات التحكيم في قضايا العمل بحيث لا يجوز اللجوء الى الاضراب الا بعد استنفاد الوسائل الاخرى ، ومهمة الحكومات وضع البدائل لهذا الحق حتى لا يساء استخدامه .

ومن واجب الحكومة في مجال التشريعات العمالية ان تأخذ في الاعتبار ظروف العمالة في السوق المحلية وتنظيم العلاقات بين اصحاب العمل والعمال كجزء من خطة متكاملة لعلاج مشاكل العمالة في هذه الدول .

## المبحث الثاني

### وضع التشريعات الاقتصادية

هذا احد المجالات الواسعة التي تستطيع الحكومة التأثير فيها الى درجة بعيدة حتى في ظل نظام الاقتصاد الحر الذي يعتمد على قوى السوق ، فلم يعد من الممكن الاعتماد على عفوية اتجاهات هذه القوى لتحقيق الاهداف العامة والاقتصاد بوجه خاص . فقد ثبت ان النظام الرأسمالي ليس نظاما ذاتي التوجيه يشتمل على قوى ذاتية مثقلة في نظام الاسعار تكفل التوازن وتحقيق التشغيل الكامل وانما يخضع هذا النظام الى اعتبارات عملية وسياسية تجعله غير قادر على تحقيق التشغيل الكامل (١) . لذلك كان على الحكومة واجب القيام بالتدخل في عمل قوى السوق وتوجيهها نحو تحقيق العمالة الكاملة .

وسوف نتعرض باختصار لاهم التشريعات التي يناط بالحكومة في جميع الاقتصاديات على اختلاف ابدولوجياتها ان تصدرها :

#### ١ - نظم استثمار رأس المال الاجنبى :

يتفق معظم الاقتصاديين على ان الاقتصاديات النامية تفتقر الى رأس المال ، ذلك ان اهم خصائص هذه الاقتصاديات عدم وفرة عناصر الانتاج المكتملة للعمل ، بمعنى وجود اختلال في توازن العرض والمطلب لعناصر الانتاج المختلفة ، وتزداد المشكلة حدة مع تقدم وسائل الانتاج وارتفاع معامل رأس المال/العمل . ولذلك تحتاج هذه الدول الى رأس

---

McConrell, Campbell R. : Economics : Principles, (١)  
Problems and Policies Sixth edition. McGraw-Hill Book  
Company 1975.

مال من الخرج لدعم مواردها المالية المحلية المستمدة من الادخار . ففى حين يبلغ معدل الادخار ٢٢ ٪ من الناتج القومى الكلى فى الدول المتقدمة عام ٦٦ - ١٩٦٨ فان متوسط معدل الادخار فى الدول الهامية لم يتجاوز ١٥ ٪ (١) برغم حاجة الدول النامية لتخصيص جزء اكبر من اتنتاج القومى لاغراض الاستثمار وتكوين رأس المال اللازم للصناعة . ومن ثم يكون هدف قوانين الاستثمار الاجنبى جذب رؤوس الأموال الاجنبية للاستثمار فى المشروعات الصناعية ، وفى الواقع ان هناك من ينكر ضرورة هذا الاتجاه على أساس أن الدول الصناعية لم تلجأ لذلك عندما بدأت عملية التصنيع كما أن العناصر المحلية من قوى عاملة وتنظيمات قومية وأهدافها وحوافزها بالإضافة الى مواردها الذاتية هى العوامل التى تقرر نجاح عملة التنمية (٢) . وانه حيثما يتم الاعتماد على الموارد القومية من بشرية ومادية فان من الطبيعى أن تستمر التنمية مستقبلا لان ذلك يعمل على تحسين نوعية هذه الموارد ويرفع من كفاءتها الانتاجية . ومع هذا فان الحاجة تبدو ملحة أحيانا للاتجاه الى الخارج لتأمين بعض الموارد المالية لدفع التنمية للامام والوصول بالاقتصاد الى مرحلة التقدم الاقتصادى .

وبناء على ما تقدم يتضح ان الدور الذى تلعبه الشركات الاجنبية فى اقتصاديات الدول النامية يؤثر أساسا فى ثلاثة مجالات أساسية : العمالة ، ومعدل تكوين رأس المال اللازم للاستثمار ثم نقل التكنولوجيا . ففى مجال العمالة تؤثر هذه الاستثمارات فى اتجاهين متناقضين : الاول أنها تعمل على زيادة فرص العمل فى المشروعات الجديدة التى يستخدم فيها رأس المال الاجنبى وبشروط أفضل من حيث ارتفاع الدخل الذى يحققه العاملون فى هذه المشروعات بالمقارنة بذلك الدخل للعاملين بالمشروعات الوطنية الاخرى وفرص التدريب التى توفرها هذه المشروعات ، الا أن هذه المشروعات من ناحية أخرى تعمل على تعميق الازدواج فى اقتصاديات الدول المضيفة لهذه الاستثمارات سواء من ناحية أساليب الانتاج المستخدمة او من ناحية التفاوت فى مستويات الاجور لفئة واحدة من حيث المهارة (٣) .

---

Mouly, J. & E. Costa : Employment policies in (١)  
developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London  
1978, P. 171.

Meier, Gerlad M. : Leading issues in economic (٢)  
development, second edition, Oxford University Press.  
London 1971, P. 281.

(٣) البروتيفودجرى : نمو اتقال للتضامن - المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية  
اكتوبر / ديسمبر ١٩٧٧ - ص ٨

ولكن هذا يبين ان تشريعات الاستثمار الاجنبى فى الدول النامية يجب ان تستهدف رفع الكفاية الانتاجية للموارد البشرية فضلا عن العمل على استيعاب فائض العمالة فى هذه الدول . ولان الاستثمارات الاجنبية تتجه لاستخدام الطرق الانتاجية فى الدول المصدرة لها والتي تختلف فيها الاسعار النسبية لعناصر الانتاج ، فتكون مهمة قوانين الاستثمار توجيه الاستثمارات الاجنبية الى الحقول التى تستوعب فائض العمالة دون التأثير على الطلب على الفئات النادرة فتزيد مشكلة الفائض . وغالبا ما تفرض بعض الدول على الاستثمارات الاجنبية فى مشروعات ذات كثافة رأسمالية مثل استخراج المعادن ، ان تقوم بمشروعات تكميلية تهدف الى زيادة فرص العمل مثل الزام المستثمر الاجنبى بتنفيذ مشروعات الطرق او ان ينشئ المدارس والمستشفيات التى تخدم مناطق الاستثمار الاجنبى (١) .

من ناحية اخرى يجب على قوانين الاستثمار ان تأخذ فى الاعتبار وضع الضوابط لتحويل الارباح المتحققة من المشروع الاجنبى لضمان اعادة الاستثمار لتحقيق معدل اعلى لنمو العمالة بصفة عامة والعمالة الصناعية خاصة ، وقد تلجأ لفرض الضرائب على هذه الارباح لضمان ذلك ، او ان تحدد نسبة للعمالة الوطنية فى المشروع الاجنبى والزام هذا المشروع بتوفير فرص تدريب العمالة الوطنية على المعدات المستخدمة لتوفير كوادر وطنية فنية بهدف تعديل هيكل العرض لهذه الفئات .

كما يمكن للحكومات تحديد المشروعات التى يمكن لرأس المال الاجنبى الدخول فيها ، مثل المشروعات ذات الاقتصاديات الخارجية والتي تتمتع بروابط انتاج اكهر من غيرها بحيث تحفز على قيام المشروعات ذات الكثافة العمالية العالية ، او توجيه الاستثمارات الاجنبية نحو مشروعات الهياكل الاساسية التى يحتاجها الاقتصاد القومى مثل مشروعات الطاقة وخزانات المياه (٢) .

## ٢ - قوانين الشركات والقطاع الخاص :

ولستخدم الحكومات قوانين الشركات لتنظيم انشاء الشركات ومراقبتها كاطار قانونى يعمل من خلاله القطاع الخاص بالدولة . ان تخطيط العمالة يجب الا يغفل الدور الذى يمكن للقطاع الخاص القيام

Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in (١)  
developing countries, George Allen & Unwin Ltd. London  
1978, P. 178.

(٢) المرجع السابق - ص ١٧٩

به ، وبرغم اتجاه الدول النامية الى الملكية العامة للمشروعات الاقتصادية فانه ما زال هناك دور رئيسي للقطاع الخاص يقوم به ، فالدولة بجهازها الاداري لا تستطيع القيام بجميع المشروعات الصناعية التي تتطلب قدرات تنظيمية وفنية لا تتوفر في الجهاز الحكومي . لذلك يتعين العمل على توفير احتياجات القطاع الخاص من العمالقوان يؤخذ في الحسبان عند تخطيط التعليم احتياجات هذا القطاع طبقا لمعدل نموه ومجالات نشاطه والدور الاقتصادي المتوط به . وتختلف الحكومات في تحديد مجال عمل القطاع الخاص تبعا للفسفة الاقتصادية السائدة ، فتقتصر ملكية بعض المشروعات على القطاع العام مثل مشروعات الصناعات الاساسية المتعلقة بالسيادة على الثروات المعدنية كالبترول في الدول التي تنتجه او التجارة في هذه المنتجات الاستراتيجية .

وبالنسبة للتجارة الخارجية او الداخلية فقد تلجا الحكومة لمنع الاستثمار الخاص فيها لحماية الاقتصاد القومي من آثار المضاربة في هذه السلع . ووسيلة الحكومة في ذلك التحكم في اصدار تراخيص انشاء الشركات الجديدة ومراقبة عقود تأسيس الشركات وتسجيلها في السجل التجاري .

### ٣ - قوانين الضرائب والاجور :

تعمل قوانين الضرائب على تعديل التكلفة النسبية لعناصر الانتاج مما يدفع اصحاب الاعمال لتعديل تفضيلاتهم واستخدام العمل بدلا من رأس المال ، اذا ما توفرت مرونة استبدال العناصر . كذلك تستخدم الضرائب لتعديل واد-لاح التفاوت في الدخل ، عن طريق فرض ضرائب اعلى على الارباح لصالح الاجور خاصة بالنسبة للمشروعات ذات الكثافة الراسمالية ، وتبدو اهمية الضرائب في الاقتصاديات النامية بوجه خاص نظرا للتفاوت الكبير في الدخل بين الطبقات والفئات العمالية تبعا للصناعة والقطاع الاقتصادي حيث يحصل أغنى ١٠ ٪ من السكان على ٤٠ ٪ من مجموع الدخل الفردي بينما يحصل أفقر ٤٠ ٪ من السكان على ١٥ ٪ او أقل (١) .

وقد سبق بحث الاجور في الدول النامية واثرها على سياسة العمالة ، خاصة ان تدخل الحكومة بفرض حد أدنى للاجور وبصرف

النظر عن دوافع ذلك ، يؤدي الى تكثيف رأس المال في العملية الانتاجية واختيار الاساليب الانتاجية ذات الكثافة الرأسمالية ، ولاشك أن أحد أسباب البطالة في الدول النامية هو زيادة الاجور الحقيقية بما يتجاوز الانتاجية الحدية لعنصر العمل (١) ولذلك على الحكومة عند اصدار تشريعات خاصة بالاجور أن توازن بين نتائج هذه التشريعات من زاوية زيادة فرص العمل . ان للحكومات دورا رئيسيا في مجال قوانين الاجور باعتبارها صاحب عمل رئيسي سواء في الجهاز الحكومي او القطاع العام الذي يؤثر على مستويات الاجور في بقية القطاعات الاقتصادية . ومن الضروري التخلي عن فكرة ربط الاجر بالمؤهل الحامل عليه الشخص كأساس لمعالجة مشكلة بطالة المتعلمين في الدول النامية وربط الاجور بالانتاجية الحدية للعمل بالقطاع المعنى .