الباب الرابع

دور الحكومة فى سياسات العمالة

الباب الرابع

دور الحكومة فى سياسة العمالة

فى نطاق دور الحكومة فى خلق الاطار الاجتماعى والاقتصادى الملائم لعملية التنمية وخلق جو الطمأنينة والاستقرار لدى المستثمرين ما يتطلب قيام الحكومة باصدار التشريعات الكفيله بتحقيق ذلك مثل تشريعات العمل والعمال والتأمين الاجتماعى وتشريعات الاجور وقوانين الاصلاح الزراعى وتحديد علاقة المالك بالمستأجر لتوزيع عائد العملية الانتاجية واصدار 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 وراس 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 تطغى صفة او مصلحة على حساب الاخرى فاذا اخل التشريع جانب العمالة فلا يؤدى ذلك الى المساس بجانب الكفاية الانتاجية والارباح وبالتالى 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 ١٩٧٣ - ص ٥٦٧ .

السائد ، فاذا كان النظام راسماليا حرا تكون الوسيلة هى ممارسة الضغوط على القوى الاجتماعية بواسطة التشريعات وغيرها مع ترك حرية القرار الخاص بالاستثمار للافراد انفسهم ، أما فى ظل النظام الاشتراكى تلعب الحكومة دورا أكثر ايجابية ومباشرا بالمساهمة فى العملية الانتاجية عن طريق مؤسساتها .

وفى دراستنا لدور الحكومة لدعم سياسات العمالة واستيعاب الفائض من القوى العاملة سوف نتناول السياسات المالية التى يمكن أن تتبعها الدولة وآثارها على سوق العمل والقوى المشاركة فيه ، ثم نتناول التدخل الحكومى بتخطيط ووضع لسياسات العمالة . ثم أثر السياسة التشريعية على العمالة :

وذلك على النحو التالى :-

الفصل الاول : السياسات المالية للتاثير على سوق العمل .

الفصل الثانى : وضع وتخطيط سياسات العمالة .

الفصل الثالث : السياسات التشريعية والعمالة .

الفصل الاول

السياسات المالية للتاثير على سوق العمل

السياسة النقدية هى « مجموعة الاجراءات التي تتخذها السلطات النقدية فى المجتمع بهدف رقابة الائتمان والتأثير فيه سواء بالقدر المتاح منه أو بتكلفته بالنسبة الى من يطلبه أو بالشروط التى يمنح وفقا لها » (١) . ويقصد بالسلطات النقدية الحكومة وبصفة خاصة وزارة المالية والبنك المركزى . ومجال تأثير السياسة النقدية هو تيارات الدخل والانفاق أو الطلب فى الاقتصاد القومى حيث تؤدى المتغيرات النقدية من دخل واستهلاك وادخار واستثمار الدور الرئيسى لتحقيق اهداف السياسات النقدية ، والتى تتركز فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى والتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق استقرار الانفاق الذى يؤدى الى زيادة مستوى العمالة عند أدنى مستوى من الاسعار أى بدون حدوث تضخم نقدى ، فقرارات الانفاق الفردى أو الاستثمار تتأثر بمستوى الدخول التى يحصل عليها كل من الافراد أو المشروعات من ناحية وبكمية النقود الحاضرة وبحجم الائتمان المتاح 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 تعمد 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 تعمد السلطات المالية الى تخفيض حجم القروض لانقاص الانفاق الكلى والطلب الكلى الى مستوى يحقق التوازن ، فالسياسة المالية « تعمل فى عكس اتجاه الريح فيما يتعلق بنقص أو زيادة الانفاق الكلى عند المستوى المرغوب فيه لتحقيق العمالة الكاملة مع ثبات نسبى فى الاسعار » (٣) .

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

---

(١) د. احمد جامع ـ علم الاقتصاد للسنة الثانية ـ دار النهضة العربية ، القاهرة ص ١٣٥ .

(٢) ، (٣) المرجع السابق ص ١٣٦ .

النقدية والمالية التى تنفرد بها وبعض الضوابط الادارية التى تمارسها بصفتها التنفيذية ، هذا فضلا عن وجود بعض المجالات التى تتمتع فيها الحكومة بميزة نسبية على القطاع الخاص . ان اهم واجبات الحكومة فى الدول النامية هو انشاء الاطار السليم للمؤسسات التى يمكن للقطاع الخاص العمل من خلالها ، وبالرغم من صعوبة هذه الواجبات وثقلها على عاتق السلطة التنفيذية فان الحكومة غالبا ما تأخذ على عاتقها إجراءات رقابية لمحاولة التدخل فى نشاط القطاع الخاص بطريق مباشر أو غير مباشر ووسائل التدخل فى السوق عديدة : السياسة النقدية والمالية والرقابة على سوق النقد الاجنبى والوازدات ، 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 التى تضع اطارا معينا 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 فى اتجاه السلع التى يمكن لهذا القطاع انتاجها وفى اتجاه الاساليب الفنية المستخدمة فى الانتاج ، فان توفير رأس المال بفائدة منخفضة للمشروعات ذات الكثافة العمالية العالية وبفائدة عالية للمشروعات ذات الكثافة الراسمالية العالية يمكن ان يؤثر على قرارات المستثمرين فى 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 أثمان عناصر الانتاج من رأس مال وعمل كتحديد عمر افتراضى أقل للآلات فى المشروعات الانتاجية ذات الكثافة العمالية بالمقارنة للعمر الافتراضى للآلات التى 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 التى تستطيع الحكومات من خلالها رسم سياسات العمالة وتحقيق أهدافها .

المبحث الاول

سياسة الضرائب

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

وتعمل الضرائب الجمركية على المعدلات والالات الراسمالية ايضا كاداة للحد من الاعتماد على أساليب تكنولوجية ذات كثافة راسمالية عطية ، فيمكن فرض تلك الضرائب بنسب مختلفة تبعا لدرجة الكثافة الراسمالية لهذه المعدات والالات فتكون النسبة عالية بالنسبة للمعدات والالات التى توفر استخدام عنصر العمل بينما تكون النسبة منخفضة لتلك التى تعمل على الاستخدام المكثف للعمالة ، ولكن يجب الحذر بالنسبة لاستخدام الضرائب الجمركية نظرا لوجود اهداف متعارضة احيانا ويؤدى استخدام هذه الضرائب لتحقيق أحد هذه الاهداف الى اثار سلبية على الاهداف الاخرى والتى قد تكون أكثر اهمية ، فمثلا قد يتطلب هدف تطوير القطاع الزراعى والعمل على زيادة الانتاجية الزراعية الى فرض رسوم جمركية منخفضة او حتى اعفاء المعدات الزراعية كليةمن الضرائب الجمركية للعمل على تحقيق هذا الهدف ، ولفن من ناحية اخرى قد تعمل هذه المعدات على توفير استخدام العمالة الزراعية مما يزيد من حدة مشكلة فائض العمالة الزراعية فى الدول النامية ، ولذلك يتعين الموازنة بين الاهداف المتوخاه من فرض الضرائب الجمركية وتحديد تلك الضرائب ومستوياتها بالقدر الذى يعمل على تحقيق تلك الاهداف دون الاضرار بالاهداف الاخرى .

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

---

(١) هارى هـ. بل : السياسة التجارية، والاسعار النسبية والعمالة - فى «القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » - الامم المتحدة - بيروت ١٩٧٩ - ص ٩٦

الوطنية المحمية سوف تعتمد على هذه الحماية فلا تطور اساليب الانتاج ولا تعمل على تخفيض تكلفته مما يجعلها اقل قدرة على المنافسة فى السوق الدولية للصناعة المماثلة (١) ، بل ربما افقدها القدرة على المنافسة محليا عندانتهاء 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 من ناحية وان تكون بقدر تحقيق هذا الهدف للاستفادة من الميزة النسبية التى تتمتع بها الدولة النامية .

وتستخدم الحكومة ايضا الضرائب بغرض تحقيق معدلات أعلى من الادخار والحد من الانفاق الترفى خاصة أن السلع الترفية غالبا ما تكون ذات كثافة راسمالية عالية ، وتعمل الضرائب على هذه السلع الى توجيه الاستثمار الى السلع الاساسية والتى تكون بصفة عامة ذات كثافة عمالية أعلى من السلع الكمالية والترفية . أما تحقيق معدلات أعلى من الادخار فيتم عن طريق فرض الضرائب على القطاع الزراعى باستخدام طرق التسليم الاجبارى للمحاصيل الزراعية بأسعار منخفضة، فاذا كانت الحكومة فى الدول النامية لا تستطيع القيام بالانتاج الزراعى مباشرة كما تعمل فى مجال الصناعة عن طريق القطاع العام فان وسيلتها لتحقيق ادخار من القطاع الزراعى هو فرض الضرائب على هذا القطاع بهذه الوسلة ، ولبيان أهمية هذا الدور الذى تحققه الضرائب الزراعية فان اليابان استطاعت أن تحقق ٨٠ ٪ من ايرادات الحكومة المركزية من خلال فرض الضرائب الزراعية وكانت الوسيلة المستخدمة هى فرض الضريبة على قيمة الارض والتى كانت بدورها تقدر بناء على متوسط ما تدره الارض من دخل ، وكان يعاد تقييم قيمة الارض دوريا وعلى فترات متباعدة لحفز المزارع على زيادة انتاجيته الزراعية (٢) .

وتفرض الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية القابلة للاستبدال اذا كانت ذات كثافة راسمالية عالية أو يتم انتاجها بطرق انتاجية راسمالية بفرض تشجيع السلع البديلة التى يتم انتاجها بأساليب

---

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

(٢) John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development 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 أيضا 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 والتى تستخدم طرق انتاج راسمالية وتحقق ارباح عالية يتم تصديرها للخارج ولذلك تكون الضرائب على الارباح وسيلة لتحقيق ادخار من الاستثمار الاجنبى يستخدم لاعادة الاستثمار ، وقد تلجأ 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 بغرض 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 أن تستخدم فى الاستثمار العام ، اى ان الضرائب تعمل على زيادة حجم الاستثمار العام على حساب الاستثمار الخاص ، ومع ذلك يتعين أن تقتصر الضرائب على السلع الاستهلاكية والترفيهية دون الاساسية لتمويل انتاج السلع الاساسية (٢) .

---

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

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

المبحث الثانى

سياسة الاسعار

من المتفق عليه ان الاسعار النسبية فى الدول النامية قد ساهمت ليس فقط فى سوء استخدام الموارد و لكن ايضا فى احداث تفاوت بين مستويات الدخول للطبقات الاجتماعية ، ويبدو عدم التوازن فى الاسعار النسبية على وجه الخصوص فيما يتعلق بقدرة أصحاب الاعمال على الحصول علىالنقد الاجنبى بسعرارخص من سعره الحقيقى اى تكلفته الحقيقية بالنسبة للاقتصاد القومى . فضلا عن اتجاه الاسعار النسبية لصالح أصحاب المشروعات الكبيرة حيث يمكنهم الحصول على الائتمان الحكومى بطرق أسهل مما يتاحللمشروعات الاصغر حجما . انالانخفاض النسبى لسعر النقد الاجنبى يشجع استيراد المعدات والآلات ذات الكثافة الراسماليةالعالية ويعمل على استخدام هذه المعدات على حساب استخدامالعمالة ، كمايشجعمن ناحيةاخرى استيراد السلعالاستهلاكية المنافسة للمنتجات المحلية فيضيق السوق امام الانتاج المحلى لحساب الانتاج الاجنبى ويؤثر على فرص استيعاب فائض العمالة فى الصناعة الوطنية خاصة أن مثل هذه الصناعات الاستهلاكية غالبا ما تكون ذات كثافة عمالية عالية . لا يقتصر ذلك على الاستيراد ولكن يؤدى انخفاض سعر النقد الاجنبى الى التأثير علىفرص التصدير للمنتجاتالوطنية (١)

بالنسبة لسعر الصرف تستطيع الحكومة أن تهدف عن طريق اجراءاتها النقدية الى تثبيت الاسعار حتى لو أدى ذلك الى عدمتحقيق العمالة الكاملة وان صحب ذلك ارتفاع فى مستوى الاسعار ، لأنه باقتراب الاقتصاد القومى من مستوى العمالة الكاملة نبدأ الاسعار فى الاتجاه الى أعلى الى أن يصل الاقتصاد الى نقطة التشغيل الكاملوالتى يتحول عندها أى انفاق الى زيادة صافية فى الاسعار . ولذلك فان مهمة الدولة أن تزيد الانفاق لتحقيق التوسع فى الانتاج بالقدر الذى تسمح به الموارد الاقتصادية التى تتوفر للمجتمع دون السماح لتحول الانفاق الى تضخم نقدى (١) .

ومن السياسات التىتستطيع الحكومة انتهاجها للتدخل فىالاسعار مباشرة أن تقوم بتخفيض قيمة العملة كعلاج للعجز فى ميزان المدفوعات حيث يؤدى تخفيض العملة الى أن تكون الصادرات من الدولة ارخص

---

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

(٢) د. احمد جامع - علم الاقتصاد للسنة الثانية - دار النهضةالعربية ، القاهرة ١٩٨١ - ١٩٨٠.

فى الاسواق الخارجية مما يزيد من حجم الصادرات . ومن ناحية اخرى يؤدى هذا التخفيض الى ارتفاع الواردات مما يخفض من حجمها ، ولكن هـذه السياسة تؤثر من ناحية اخرى على الدخل الناتج التصدير لانخفاض سعرها فى حين قد لاتنخفض الواردات من الخارج عندما يكون الطلب غير مرن عليها ، الا انه مع ذلك تبقى ميزة هـذه السياسة فى انها لاتؤدى الى اعادة تخصيص الموارد بطريقة غير ملائمة كما يحدث فى 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 الانتاجى للاستفادة من الميزة النسبية . وغالبا تكون الاستجابة ضعيفة بسبب عدم المرونة للتحول من انتاج سلعى الى آخر فى الدول النامية نظر لان معظم صادراتها من الموارد الاولية التى يكون الطلب عليها غير مرن بحيث ان زيادة بنسبة معينة فى جانب العرض قد تؤدى الى انخفاض فى الاسعار بنسبة اكبر مما يؤثر سلبيا على العائد من الصادرات فى حالة زيادتها (١) .

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

ونفس القول يصدق بالنسبة لسعر الفائدة على راس المال فى

---

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

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

السوق المحلية والذى يميل الى الانخفاض عادة فى الدول النامية مما يجعل تكلفة رأس المال أقل من تكلفته الاجتماعية ولاتعبر أسعار الفائدة عن الندوة النسبية لعوامل الانتاج فتميل المشروعات الى استخدام رأس المال بكثافة أعلى من استخدام العمالة والتى تبدو تكلفتها النسبية أعلى من الواقع خاصة فى ظل وجود فائض العمالة فى هذه الدول .

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

كما يمكن التدخل فى الاسعار للسلع الرأسمالية وجعلها ملائمة لسياسة العمالة وتشجيع الاستثمار فى 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 فى السوق وتخفيض الانفاق الاستهلاكى لحساب الانفاق الاستثمارى الذى يزيد من فرص العمل مستقبلا .

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

---

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

الزراعية ، ويتعين مع ذلك عدم المبالغة فى تخفيض اسعار المنتجات الزراعية حتى لايفقد المزارع الحافز على زيادة الانتاجية . وقد يلزم ان يعوض المزارع عن انخفاض المنتجات الزراعية بتقديم خدمات زراعية فى صورة توفير المياه والاسمدة والبذور بأسعار مخفضة ايضا .

وبالنسبة لسياسة الاسعار فى 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 التى تكفى لتحقيقها .

ان اهم اهداف الرقابة على الاسعار كما ذكرنا هو تحقيق الاستقرار فى السوق لتامين حد ادنى من الدخل للمزارعين مما يقتضى احيانا شراء المحصول بأسعار محددة ، وهناك حل لمشكلة الاحتفاظ بأسعار المنتجات الغذائية منخفضة للحد من ارتفاع أجور العمالة الصناعية وهو نظام التوزيع بالحصص بأسعار منخفضة لهذه السلع والسماح بأسعار مرتفعة لنفس السلع فى السوق كنوع من الاعانة للمواد الغذائية . والنقطة الهامة فى 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 فى الدول النامية انها مركزة فى المدن وتخدم القطاع الحديث ، ولذلك يظل القطاع الزراعي والحرفى محروما من وسائل التمويل المتاحة للمشروعات الكبيرة والتى تجد سبيلها الى مؤسسات التمويل بسهولة وبأسعار فائدة منخفضة ، ويتعين على سياسة التمويل والقروض ان تاخذ فى اعتبارها ضرورة تدعيم القطاع التقليدى وتوفير راس المال اللازم لمشروعاته .

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

---

(١) Dudley Seers and Leonard Joy : Development in a divided world, Penguin books ltd., Harmonds worth, Middlesex, England 1971, P. 198.

السكان ، وقد يكون على الحكومة ان تنشىء التعاونيات التى توفر راس المال للمزارعين او الحرفيين لمساعدتهم على البقاء فى ظل ظروف التصنيع الشامل للاقتصاد ومواجهة المنافسة من انتاج المصانع الحديثة التى 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 إجمالى 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 ضئيلة 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 واحيانا بفائدة سلبية فى حين تحصل المزارع الصغيرة على قروض ضئيلة 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

---

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

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

وتحقيق فائض زراعى ولذلك فان العجز فى الاستفادة من هذه التطورات التكنولوجية يمنع من زيـــادة فرص العمل فى الزراعـــة والحرف التقليدية (١) .

الا انه مع ذلك يجب أن تكون سياسات القروض مدروسة جيدا حتى يمكن تجنب الاثار السلبية التى من المحتمل أن تترتب على دعم القروض وتقديمها للمزارعين بفائدة منخفضة فيشجعهم ذلك على استخدام الميكنة بدرجة تسىء الى سياسة العمالة ، ويبدو انه يلزم عدم تشجيع القروض للاستثمار فى شراء المعدات التى تتميز بتوفير عنصر العمـل والاقتصار على تلك التى تزيد من قدرة المزرعة على استيعاب عدد اكبر من العمال بتكثيف استغلال الارض بزيادة عدد المحاصيل المزروعة او اقامة مشروعات لتربية الحيـوانات لانتاج الالبان أو اللحـوم 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 والقـروض 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 راس المال فى كل منهما بحيث أن عبء القرض على القطاع التقليدى تكون أكبر رغم وحدة سعر الفائدة، مما لايشجع هذا القطاع على الاقتراض لتحسين ظروف الانتاج والاستفادة من ثمار التكنولوجيا الحديثة ويستمر الفارق التكنولوجى بين القطاعات .

المبحث الرابع

الاعـانات

وتستخدم الاعانات كوسيلة للتأثير على التكلفة النسبية لعنـاصر الانتاج لخـدمة أغراض سياسة العمالة ، ولها صور مختلفـة حسب الظروف الاقتصادية التى تستخدم فيها :

---

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

أ ـ الاعانات الحكومية لبعض الصناعات :

تستخدم غالبا فى علاج البطالة المرتبطة بالدورات الاقتصادية فى زمن الكساد كوسيلة سريعة لزيادة الطلب على العمالة من خلال التأثير على الطلب على بعض المنتجات الصناعية ، مثل تشجيع الانشاءات التى لها تأثير على زيادة الطلب على المواد الاولية والصناعات المنتجة لها. ويشترط لنجاح سياسة الاعانات ان توجه الى الصناعات التى لها علاقة تكاملية وروابط انتاج مع اكبر عدد من الصناعات الاخرى فيزيد الطلب على عدد اكبر 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 ان تكون المشروعات التى تقدم لها الاعانات ذات كثافة عمالية عالية (١) .

ب ـ الاعانات الحكومية لبعض المصانع :

وتعتبر هذه الوسيلة حديثة نسبيا وتهدف الى منع فصل العمال والاستغناء عنهم وتشجيع العمالة فى مصنع معين ، وتأخذ هذه الاعانات غالبا صورة اعفاء ضريبى فى فترات معينة أو تسهيل استخدام الاعتمادات المالية الاحتياطية ، كما تمنح هذه الاعانة الى المصانع التى تستخدم عمالة اضافية من بين العاطلين عن العمل المسجلين فى مكاتب العمل ، ومن مزايا هذه الاعانة انها 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 اخرى ، ولكن لا يجب ان تؤدى هذه الاعانة الى اعاقة تعديل هيكل الاقتصاد القومى وتوزيع العمالة على القطاعات اذا كان هذا هو المستهدف (٢) .

جـ ـ اعانة التدريب :

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

---

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

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

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

د ـ اعانة الاجـور :

وتعتبر اعانة الاجور من الوسائل الحديثة التى يمكن للحكومات ان تعول عليها فى سبيل المحافظة على مستوى معين من العمالة فى المصانع، ويتم اللجوء اليها فى أوقات الكساد لمنع الاستغناء عن العمالة ، وهذه الاعانة نوعان :

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

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

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

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

---

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

اولا تقديم الاعانة ، اى تقتصر على الفئـات االتى تتأثر اكثر من غيرهـا بظروف انحسار الطلب على العمالة .

٢ ـ أن تقتصر على العمال الذين كانوا سيفصلون لو لم تقـدم 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 اخرى ، او عند الاحتفاظ بعمال كان سيحتفظ بهم على اى حال .

٣ ـ أن الاعانة التى تقرر فى صورة تخفيض فى الضرائب أو الاعفاء منها بالنسبة للاجور يجب أن تسرى على العمال المستخدمين زيادة عن المستوى الاساسى 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 ـ ان قيمة الاعانة ومدة منحها يجب أن تتفق مع قيمة النفقات اللازمة لاستخدام العمالة وان يستمر منحها بغرض تشغيل العامل الحدى الذى يتم فصلة لو لم تمنح الى حين يتحقق الهدف من المنح وهو علاج الاختلال المؤقت للاقتصاد وهذه المدة تتراوح بين سنة وسنتين .

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

ولايجب ان تمنح اعانة الاجور للمشاريع على أساس حجمها أو نوع نشاطاتها لان ذلك قد يعيق هدفها من تنشيط العمالة ، ولان هـذه الاعانة موجهة أساسا لاعانة صناعة معينة ، وهـذه 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 حدودوبضوابط 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 ممنوحة فى اوقات الكساد الاقتصادى باجراءات لزيادة الطلب الكلى . وان ما يطلب خلال فترات الكساد ايضا ان تكون الاعانة

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

فاذا لم تتبع تلك المعايير عند تقرير اعانة الاجور فانه يترتب عليها حصول أصحاب العمل على دخل اضافى وخسارة بالمقابل بالنسبة للاقتصاد القومى --

ويترتب على اعانة الاجور اثار اقتصادية هامة اذا أحسن استخدامها : فهى تساعد على استبدال عناصر الانتاج كنتيجة لتخفيض تكلفة الاجور مما يجعل عنصر العمل أقل 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 فانهلاينتظر من أصحاب 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 العمالةالمعانة والاستفادة من انخفاض تكلفة الاجور .

واذا أمكن انتقال التخفيض الذى يحدث فى تكلفة الانتاج نتيجة اعانة الاجور الى المستهلك فان ذلك يؤدى الى زيادةالطلب على عناصر الانتاج الاخرى كنتيجة لاتساع السوق والانتاج الكبير وهذا يحقق زيادة فرصالعمل ، ويزداد الاثر كلما كان اثر المضاعف كبيرا وكلما كانت التغيرات فى الاسعار النسبية لعناصر الانتاج كبيرة . وتكون آثار الاعانة داخل الصناعة ذاتها على جانبالعرض ويكون اثرالمضاعف خارجالصناعة على جانب الطلب ، وقد أوضحت دراسة لآثار الاعانة على العمالة انى أن تخفيض التكلفة الحدية للعمالة بمقدار ١٪ تؤدى الىزيادة الطلب بنسبة ٢ر٠٪ على العمالة الانتاجية ونقص بمقدار ١ر٠٪ فىالطلب على العمالة المكتبية ، كما تؤدى الى نقص فى الطلب على رأس المال بنسبة

---

(١) George F. Kopits : Wages Subsidies International Moretary Fund -- Staff Papers. Sept., 1978.

٥ر٠٪ وذلك بافتراض ثبات حجم الانتاج . ولكن يلاحظ أن اثر الاعانة يتوقف على طريقة تمويل اعانة الاجور فاذا تم ذلك عن طريق تخفيض فى الانفاق الحكومى بنفس المقدار فانها تؤدى الى زيادة العمالة بنسبة ٢ر٠٪ و ٦ر٠٪ انخفاض فى الاسعار مصحوبة بزيادة فى الاجور الحقيقية بنسبة ٤ر٠٪ فاذا لم يصحب الاعانة تخفيض فى الانفاق الحكومى فقد يكون اثرها فى صورة زيادة العمالة بنسبة ٤ر٠٪ وزيادة الاسعار بنسبة ٨ر٠٪ ونقص فى الاجور الحقيقية بنسبة ٢ر٠٪ ، وكل هذه الاثار بافتراض منح اعانة الأجور بنسبة ١٪ فقط (١) .

(١) Kopits, George : Wages subsidies, in "International Monetary Fund — Staff Papers" Sept. 1978.

الفصل الثانى

وضع وتخطيط سياسات العمالة

اهداف سياسة العمالة

تبدو اهمية سياسة العمالة فى الدول النامية حين النظر الى حقيقة ان هدف تحقيق العمالة الكاملة يعتبر هو الحل الحاسم لمشكلة التنمية الاقتصادية فى هذه الدول وانه يجب ان يكون هـذا الهدف هو حجـر الزاوية فى عملية تخطيط التنمية الاقتصادية .

فاذا اخذنا مثلا اهدافا اخرى كاهداف رئيسية لعملية التنمية فى هذه الدول وجدنا انها عديمة الفائدة بذاتها ان لم تقترن بهدف تحقيق العمالة الكاملة ، فعملية اعادة توزيع الدخل القومى تبدو عديمةالجدوى فى حل مشاكل الفقر بهذه الدول نظرا لصغر حجم فئـة السكان ذوى الدخل المرتفع برغم ان التفاوت كبير بين دخل هـذه الفئة وغيرها ، وربما كان أثر اعادة توزيع الدخل سلبيا على الاقتصاد القومىفىمجموعة اذا أعتبرنا أن هذه الفئة ذات الدخل المرتفع هىالتىتقوم بعملية الادخار فى ظل اقتصاد يسوده حد الكفاف (١) .

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

ويمكن القول أن هدف تحقق العمـالة الكاملة يجب ان يخـدم ويعمل على تحقيق تلك الاهداف التى أشرنا اليها وغيرها ، فيجب أن تعمل سياسة العمالة على اعادة توزيع الدخل القومى فى الدولالنامية لصالح الطبقات الفقيرة ، وهذا يعنى اعادة توزيع الدخل لصالحاصحاب الاجور وليس لصالح أصحاب الاعمال ، وبعبارة أخرى توزيع الدخل العملية الانتاجية بين العمـل وراس المال لصالح عنصر العمل وهـذا

---

(١) Mouly. J. and E. Costa : Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, P. 19.

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 أيضا 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 تكثيف 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 الطلب 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 التغييرات فى توزيع الدخل تؤثر على العمالة . وفى الواقع لا يقتصر اثر توزيع الدخل على مستوى الاستهلاك وحده وانما يتعداه الى التأثير على نمط الاستهلاك أيضا ، ففى حالة وجود تفاوت فى الدخول 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 أو 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 ويقلل النقد الاجنبى الذى يمكن

---

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

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

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

---

(١) J. Mouly and E. Costa : **Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. — London 1978, P. 19.**

من اجل تحقيق مستوى اعلى للعمالة على المدى القصير فقط (١) .

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

ولا تقتصر سياسة العمالة على العمل على تحقيق هدف العمالة الكاملة وانما تعمل أيضا على تحقيق عملية اعادة توزيع العمالة بين القطاعات الاقتصادية ، فان لم تكن اعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية هدفا فى حد ذاتها الا أن تحقيق العمالة الكاملة أمر غير ممكن بدون النجاح فى اعادة توزيع العمالة فى الدول النامية والذى يعتبر وسيلة أو أداةلتحقيقالعمالة الكاملة ومؤشرا هاما لمدى النجاحفى تحقيق هذا الهدف بحيث لا يمكن الفصل بينهما وأن العوامل التى تحقق احدهما تؤدى بالضرورة الى تحقيق الثانى ، فكل منهما يتطلب تحقيق معدل كاف لتكوين رأس المال الصناعى ، والاعتماد على الكثافة التكنولوجية بدرجة كافية ، وأن تكون هذه التكنولوجيا ذات كثافة عمالية عالية ، وكنتيجة لهذه العواملل يتجاوز الطلب على العمالة خاصة العمالة الصناعية معدل الزيادة فى السكان .

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

---

(١) Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, P. 22.

اولا : تأمين العمل للباحثين عنه من بين القوى العاملة وذلك فى نطاق الهيكل الاقتصادى القائم . ومن هذه الفئة فائض العمالةالزراعية وذوى الانتاجية المنخفضة التى قد تصل الى الصفر . وفى نطاق هذه الفئة فان هناك مجموعات منها اكثر الحاحا فى البحث عن العمل ذلك ان بعض المجموعات وان كانت تبحث عن العمل الا أنها تجد من يعولها كاعضاء فى الاسر الريفية أو يقومون بعمل بسيط يضمن لهم حد الكفاف ، أو انتهوا لتوهم من التعليم وما زالوا يجدون من يعولهم . الا ان ثمة فئات عاطلة عن العمل تماما ولا يحصلون على أى دخل يضمن لهم حد الكفاف ، ومن هنا يكون الهدف الاساسى الذى تحققه سياسة العمالة هو تأمين فرص العمل لهذه الفئات بحسب اولوياتها . ولذلك فانه فى ترتيب أولويات 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 النظرالاجتماعيةوالسياسية الا أنها تمثل حجر الزاوية فى حل مشكلة فائض العمالة فى الدول النامية .

ثانيا : أما الهدفالثانى لسياسة العمالة فى الدول النامية فهو ايجاد فرص عمل جديدة لمواجهة الزيادة المتوقعة فى الطلب على العمل نتيجة الزيادة السكانية او بسبب التغييرات 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 بسببالزيادةالسكانية الكبيرة او بسبب التغييرات الاجتماعية التى سبقت مستويات النمو الاقتصادى فى هذه الدول مما ادى الى دخول المراة 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 والتصنع فى الدول الصناعية .

وبالنظر الى الاجراءات أو الادوات التى يمكن لسياسات العمالة فى الدول النامية استخدامها لتحقيق هذه الاهداف فانه يمكنتقسيمها الى :ـ

---

(١) Seers, Dudley and Leonard Joy : Development in divided World. Penguin Books Ltd., Harmonds world, Middlesex, England 1971, P. 85.

خ ـ اجراءات لدعم سياسة العمالة والتى بدونها لايمكن للقطاعات الاقتصادية من زراعية وصناعية وخدمات أن تتطور مثل سياسات التعليم والتدريب وخدمات التسويق والنقل والتمويل وغيرها .

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

وفيما يلى من فصول سوف نتناول سياسات العمالة فى الدول النامية التى تعمل على تحقيق أهداف هذه السياسات للتخلص من فائض العمالة فى هذه الدول .

المبحث الاول

وسائل تحقيق العمالة الكاملة

المطلب الاول

استخدام قوى السوق

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

---

(١) McConnell, Campbell R. : Economics : Principles, Problems and Policies. Sixth edition. McGraw-Hill Book Company 1975, P. 221.

تدخل ، الا أن الكساد الكبير الذى حدث فى الثلاثينات من هذا القرن غير من تلك الافكار الاقتصادية واثبت أن الاقتصاد الراسمالى ببساطة لا يتضمن أى 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 الراسمالية ليست نظاما ذاتى التوازن قادرا على تحقيق الاهداف الاقتصادية كنظام يدير نفسه بنفسه دون تدخل، اكثر من ذلك فان فترات الكساد لا يمكن ارجاعها الى عوامل خارجية فقط مثل الحروب أو 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 كعنصر 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 وتالتالى انخفاض فى حجم الانفاق الكلى ، واذا كان من الصحيح أن انخفاضا فى مستوى الاجور فى مصنع معين قد يؤدى الى زيادة عدد العمال ولكن هذا لاينطبق بالضرورة على الاقتصاد فى مجموعه لأن الاجور وهى مورد الدخل فى الاقتصاد يؤدى انخفاضها الى انخفاض فى الدخل والطلب على المنتجات وبالتالى على العمالة المستخدمة فى الانتاج ، اى أن اصحاب الاعمال سوف يزيدون من طلبهم على العمالة بدرجة ضئيلة عند حدوث انخفاض عام فى الاجور ولذلك فان ما يعتبر صحيحا بالنسبة لمصنع واحدا يعتبر كذلك بالنسبة للاقتصاد فى مجموعه . وعلى هذا النحو فان الاقتصاديات الكينزية تقوم أساسا على أن الراسمالية لا تقوم على مقومات ذاتية تضمن تحقيق العمالة الكاملة،

---

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

بمعنى أن الاقتصاد قد يحقق مستوى التوازن مصحوبا ببطالة كبيرة أو أضخم نقدى (١) . ويقصد بالتوازن ذلك المستوى من الانتاج الكلى الذى أن تحقق فانه يمكن المحافظة عليه وهو يتحقق عندما يبلغ مستوى الانفاق الكلى نفس مستوى الانتاج ، 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 الانتاج والدخل أكثر منه السعر ويعتبر الطلب الكلى هو العامل الحاسم من وجهة نظر النظرية الاقتصادية الحديثة والذى يستجيب له العرض الكلى بحيث يؤدى 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) .

ولان 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 يكفى لشراء كل المعروض من الانتاج فينخفض الناتج الكلى تبعا لذلك ، ولكن من ناحية اخرى 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 الاستهلاكى 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 تساى الطلب الكلى مع العرض الكلى ، وهذا التبسيط

---

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

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

لا يصرف النظر عن عوامل حاسمة فى تحقيق التوازن والعمالة الكاملة(٢) حيث انه يجب النظر بعين الاعتبار الى اهمية الضرائب والواردات كعناصر تسرب للدخل المخصص للاستهلاك او القروض والاعانات لها اهميتها فى تحديد حجم الاستثمار وهى جميعا تمثل أدوات هامة لتحديد حجم الطلب الكلى او الانفاق الكلى الذى يحدد مستوى العمالة .

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

١ — الادخار الاختيارى من جانب اصحاب الدخول 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 الدخول 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 والتأثير 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 :

---

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

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

١ ـ فقد يتأثر الاستثمارالخاص نتيجة للحد منالاستهلاك الاشخاص الذين يتم تشغيلهم بذلك يتأخر معدل الاستثمار ويتخلف عن المستوى المطلوب لتحقيق زيادة فى مستوى العمالة فى القطاع الخاص الذى يعتمد على الانفاق الاستهلاكى للافراد . ولذلك فان ما يجب الحد منه هو الانفاق الاستهلاكى غير الضرورى وليس الانفاق الاستثمارى (١) .

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

٣ ـ يتعين أن يؤخذ فى الاعتبار أن استخدام سياسة الاسعار لا ينبغى أن يترتب عليه تخفيض أسعار المواد الغذائية المنتجة محليا لدرجة ينعدم معها الحافز لدى المزارعين على زيادة الانتاج ، خاصة اذا عرفنا أن أهم مساهمة يقدمها القطاع الزراعى فى الدول النامية التى تسعى لحل مشكلة فائض العمالة لديها عن طريق زيادة فرص العمل فى القطاع الحديث هو زيادة انتاجية القطاع الزراعى لتغطية الطلب على المواد الغذائية من جانب العمالة الصناعية عند اعادة توزيع العمالة لصالح القطاع الصناعى (٢) .

المطلب الثانى

توجيه الاستثمار

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

---

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

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

فى 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 فى الدول النامية والناتجة 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 فى الدول النامية تعمل ضد الاستفادة من انماط الاستثمار للتنمية الاقتصادية التى استخدمتها الدول الصناعية من قبل (١) .

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

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

---

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

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

التقدم التكنولوجى والذى يتجـه الى جعل الاستثمار الصناعى أكثر 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 النمـو الاقتصادى الكامل (١) .

ومن ناحية اخـرى 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 أوربا قد استطاعت أن تستفيد من تجارتها الخارجية لخدمة التصنيع بدرجة يصعب على الدول النامية حاليا أن تحققها لاسباب سبق الأشارة اليها وعلى وجه الخصوص نجاحهـا 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 ، وبالتالى فان الاستثمار بمعدل ١١ أو ١٢٪ من الدخل القومى ليس كافيا فى ظل الظروف الحالية للدول الناميـة بل أن معـدل ٢٠٪ أو اكثر من الدخل القومى هو المعدل المناسب لمواجهة المشكلة فى هذه الدول (٢) ولكن ينبغى مع ذلك الاشارة الى ان بعض الظروف الحالية تعتبر مواتية للدول النامية اذا استطاعت الاستفادة منها ، فقد كان على الدول الصناعية أن تخترع تكنولوجيتها حسب متطلبات التنمية بينما توجـد حاليا أمام الدول النامية فرصة الاختيار بين مختلف الوسائل الفنية للانتاج المتاحـة أمامها فى السوق الدولية ، كما انه كان على الدول الصناعية أثناء فترة

---

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

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

تصينعها 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 التى لم تكن متاحة أمام الدول الصناعية من قبل ولا تصرفها هذه الظروف عن تطوير فنون الانتاج الخاصة بها والتى تتلاءم مع الندرة النسبية لعناصر الانتاج فيها بل ولتتناسب مع الظروف الجديدة للاقتصاد العالمى والارتفاع الكبير والسريع لاسعار المواد الاولية ومواد الطاقة وهى أمور لم تكن تواجه الدول الصناعيةمن قبل ، أما الاستفادة من مصادر التمويل المتاحة فى السوق العالمى فانه يحد منها الاعباء الكبيرة التى تفرضها القروض الاجنبية على عاتق ميزان المدفوعات فى هذه الدول حتى تصل أعباء خدمة الديون ارقاما خيالية .

ومن الامور الهامة بالنسبة لتحديد حجم الاستثمارات اللازمة لتنمية فرص العمل ، الوصول الى النسب الصحيحة بين العمالة ورأس المال لكل قطاع اقتصادى ، وهذا الاجراء سوف يكشف اى تناقض بين أهداف الاستثمار والعمالة بما يسمح بتصحيحها واعادة توجيه الاستثمار الى الاتجاه الافضل عن طريق استخدام طرقانتاجية 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 والتى 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 الاعداد 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 فىمجال توجيه الاستثمار يجعل من الضرورى عمل تفرقة بين وظيفتين فى العمليةالاقتصاديةلهذا 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 للعمل على استيعاب فائض العمالة فى مشروعات هذا القطاع . كما تقوم الحكومة من ناحية اخرى بعلاج 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 أكثر من غيرها من مشكلة البطالة ، وقد تؤقت الحكومة لهذه المشاريع بغرض الحد من البطالة الموسمية ، هذا بالاضافة الى قدرة الحكومة على تأميم المشروعات تجنبا لفصل العمال عندما تعانى صناعة معينة من الركود ثم تعمل الحكومة فيما بعد على علاج أسباب الركود (١) . تبدو أهمية نوع الملكية للمشروعات ووسائل الانتاج وما اذا كانت ملكية فردية أو 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 غالبا ما تكون فى غير صالح التكنولوجيا البسيطة التى تستخدم عنصر العمل بكثافة اعلى 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 تيفيذ سياسات العمالة فى هذه الدول بتوجيه الاستثمار الى الاتجاه الصحيح ، ففى 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 الكبيره حيث تبلغ الملكية العامة ٩٥٪ للمصانع التى يعمل بها ٥٠٠ عامل فأكثر ، وتبلغ

---

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

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

ان حجم الاستثمار وايضا الاستهلاك لكل فترة زمنية معينة يتوقف على مقدار الزيادة فى الدخل القومى خلال هـذه الفترة ، وان الجزء الاعظم من الزيادة فى الدخل القومى الناتجة عن زيادة حجم العمالـة يجب ان يخصص للاستثمار رغم حقيقة ان اولئك الذين حصلوا على هذه الزيادة فى الدخل القومى لم يكونوا يحصلون على اى دخل من قبل مما يجعلهم يتجهون نحو الاستهلاك بمعدل أعلى من معدل استهلاكهم فترة بطالتهم ، وربما بمعدل استهلاك أعلى 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 أصحاب 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 فأن 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 الناقصـة 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 مطابقا لحـد الكفاف .

ويجب ان يخدم الاستثمار هدف تشجيع الصـناعات الصغيرة والصناعات الريفية بصفة خاصة وذلك بادخال تحسينات على العملية الانتاجية وتحسين طرق الانتاج مثل ادخال الميكنة البسيطة التى تؤدى الى رفع مستوى جودة المنتجات وفى نفس الوقت تعمل على استيعاب أعداد أكبر من العمـالة بالمقـارنة للوسـائل التكنولوجيـة المتقـدمة وترفع من انتاجية العمالة . وهذه الطرق الانتاجية تختلف من منتج

---

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

(٢) 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.

الى آخـر بل تختلف بالنسـبة 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 فى توجيه الاسـتثمار لتحقيق هدف زيادة فرص العمل واستيعاب فائض العمالة وذلك باستخدام سياسات مالية وسياسة الاقراض والضرائب كما اشرنا من قبل .

وزيادة فرص العمل عن طريق الاستثمار يمكن تحقيقة فى نطاق المدن اكثر من الريف ، على انه يجب ملاحظـة ان الاثر النـاتج عن الاستثمار فيما يتعلق بزيادة فرص العمل لاياتى كاثر مباشر فضلا عن انه من خصائص هذا الاسلوب فى تحقيق زيادة العمالة ان امكانية اقامة المشروعات ليست واحدة بالنسبة لجميع المناطق بالدولة ممـا يتعين توجيه عمليات الاستثمار تبعا لخطة تأخذ فى اعتبارها عائد الاستثمار فى كل منطقة ومردوده على العمالة (١) .

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

---

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

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

المطلب الثالث

تدخل الحكومة المباشر فى سوق العمل

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

١ ـ تشغيل الخريجين :

وجدت بعض الدول ان حدة البطالة السافرة بين القوى العاملة امر يهدد بآثار اجتماعية او سياسية سيئة خاصة بين فئات المتعلمين الذين انهوا 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 فى العمالة فى القطاع العام او بتوزيع الخريجين مباشرةوبطريقة مركزية على الوزارات والمصلح الحكومية ، وقد بدات مصر هذاالاتجاه باصدار قانون برقم ٤٢٥ لسنة ١٩٦٢ قضى بتشغيل جميع خريجى الجامعات رتم توزيعهم مباشرة على الوزارات واستمر هذا التعيين المباشر لخريجى الجامعات فى مصر منذ ذلك التاريخ واضيفت بعض الفئات الاخرى الى خريجى الجامعات مثل خريجى المدارس الصناعية والتجارية ومعاهد التعليم الفنى الاخرى من المستوى الثانوى والعالى .

وفى العراق بدأ الاتجاه الى التوسع فى العمالة بالقطاع العام بشكل يكفى لاستيعاب المتعلمين العاطلين عن العمل ، حتى تم استيعاب جميع الخريجين العاطلين عن العمل فى القطاع العام فى عام ١٩٧٤ ، وكان لهذا الاتجاه اثره الواضح فى سرعة نمو القوى العاملة فى القطاع الحكومى حيث بلغت نسبة من تم استخدامهم فى الحكومة ٥ر٤١٪ بين نهاية عام ١٩٦٨ ونهاية مايو ١٩٧٢ اى خلال مدة تقل عن ثلاث سنوات ونصف وربما كان التوسع فى تشغيل الخريجين منذ ذلك التاريخ اكبر (١) . اما فى سوريا فقد كانت هناك مقاومة لهذا الاتجاه بتعيين الخريجين بطريقة مباشرة وقد اتبع نظام المسابقة من قبل هيئاتالدولة

---

(١) ك. حميد ـ تخطيط العمالة فى العراق وسوريا ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ بيروت ـ ١٩٧٩ ـ ص ١٨٠ .

بدلا من التوزيع المركزى ولذلك فما تزال نسبة عالية من خريجى المدارس الثانوية تعانى من البطالة ، الا أن سياسة تشغيل الخريجين والتى جعلت من توفير فرص العمل فى الحكومة او القطاع العام حقا آليا لكل خريج ليست موضع قبول بصفة عامة لأنها لا تعدو أن تكون عملية اسعاف مؤقتة لا تصلح كسياسة دائمة لاستيعاب فائض العمالة، فهى من ناحية لا تشمل جميع فئات العمالة خاصة العمالة الريفية أو الحرفيين وهى فئة لها وزنها الكبير فى ظل ظروف البطالة والعمالة الناقصة فى القطاع التقليدى بصفة خاصة ، كما أن هذه السياسة لا تعتبر حلا طويل الاجل لمشكلة العمالة فى الدول النامية اذ أنها تؤدى الى استمرار الاوضاع القائمة وليس الى تصحيحها فتستمر سياسات التعليم كما هى ويظل الطلب على التعليم دون تغيير ليتلاءم مع المتغيرات فى الطلب على العمالة والتى تحدث فى الاقتصاد القومى مع اعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية ومع التقدم فى عملية التنمية الاقتصادية ، كما أن هذه السياسة تلغى آثار الطلب على العمالة كحافز على تغيير أنماط العرض من العمالة ولذلك فان انخفاض الاجور 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 فان تشغيل فئات دون غيرها قد يخلق لدى الفئات الاخرى والتى لا تجد فرص العمل شعورا بالمرارة والاحباط ، ولا شك أن اتباع هذه السياسة قد يكون مسئولا الى حد كبير عن تدهور الانتاجية فى القطاع الحكومى والتسيب الذى تشكو منه الجهات الحكومية ، لان تعيين الخريجين لا يتم تبعا لتأهيلهم العلمى وفى وظائف لا تحتاج لهم أصلا ، وربما نتج عن سياسة التشغيل الآلى للخريجين مجرد تغيير فى نمط البطالة واستبدال العمالة الناقصة والبطالة المقنعة بالبطالة السافرة . أن مشكلة فائض العمالة تتطلب زيادة فرص العمل المنتج وليس مجرد زيادة الاعتمادات المالية فى الميزانية العامة والمخصصة للمرتبات والاجور.

٢ ـ التكليف بالعمل :

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

الخدمات الطبية فى الريف او بالنسبة للمهندسين للمشاريع العامة ، وطبقت نفس النظام بالنسبة لفئات اخرى ايضا ، وفى الجزائر صدر قرار فى ديسمبر ١٩٧١ - يقضى بأن على جميع التلاميذ والطلاب الذين اكملوا الدراسة العليا أن ينخرطوا فى الخدمة المدنية لمدة خمس سنوات فى المؤسسات التى 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 التى واجهت تنفيذ خطط التنمية . وفى الجزائر ايضا يوجد نظام الخدمة المدنية الذى يقضى بأن يعمل الشباب بعد فترة من التجنيد والتدريب فى مشروعات التنمية الريفية او الخدمات الاجتماعية او مشروعات الطرق وفقا لمؤهلاتهم العلمية وبحسب الاحتياجات المحلية لهم (١) .

ويؤخذ على نظام التكليف بالعمل انه يؤدى الى حرمان القطاع الخاص من بعض الكفايات والمهارات اللازمة لمشاريع هذا القطاع وفى هذا انكار لدور هذا القطاع فى التنمية ، وفى حالة الجزائر هناك مبرر لاستخدام هذا النظام بعد فترة طويلة من الاستعمار اثرت على نظام التعليم وانتاجه من القوى العاملة وتخصصاتها العلمية من ناحية، ومن ناحية اخرى التزام الدولة بتنفيذ خطط تنمية اجتماعية واقتصادية لها الاولوية على مشروعات القطاع الخاص والتزام الحكومة بالنظام الاشتراكى والتخطيط المركزى للاقتصاد القومى (٢) .

٣ - الحد من حركة القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية :

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

---

(١) عبد الرحمن رميلى : العمالة والتنمية المخططة فى الاقتصاد الجزائرى - القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية - الامم المتحدة - بيروت - ١٩٧٩ - ص ٢٣٠ .

(٢) المرجع السابق .

موافقة رسمية على استفالاتهم ، ويبدو أن انتهاج هذه السياسة حول انتقال العمالة من القطاع العام الى القطاع الخاص يعكس الافتقار الى سياسة واضحة تتعلق بالتدريب فى الاقتصاد القومى ككل وتوزيع المسئولية بين القطاع العام والقطاع الخاص (١) . وهذا ينطبق على وجه الخصوص بالنسبة لسوريا التى ترتفع فيها نسبة البطالةوالعمالة الناقصة بشكل كبير .

ومما لا شك فيه أن اتباع سياسة التكليف بالعمل فى القطاع الحكومى أو القطاع العام أو الحد من حرية حركة القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية فى دول نامية لا يعنى ندرة عنصر العمل كعنصر انتاج فى الاقتصاد القومى فى مجموعه ، وانما يكشف عن مدى الاختلال وعدم التوازن فى هيكل العمالة فى هذه الدول التى تتبع هذه السياسات ففى حين تسود البطالة والعمالة الناقصة كظاهرة عامة ، فان العرض من العمالة الماهرة والمدربة لا يستطيع تلبية الطلب على هذه الفئات ، وبدلا من أن تقوم هذه الدول بعلاج هذا الاختلال فى هيكل العمالة عن طريق تعديل برامج التدريب والتعليم لزيادة العرض من الفئات النادرة تلجأ للاسلوب الأيسر وهو اصدار تشريعات تعطى الحكومة سلطات للتحكم فى سوق العمل ، وهو لا يكفى لعلاج المشكلة الخاصة بندرة العمالة الماهرة فضلا عن انه لايقدم حلا لمشكلة فائضالعمالة فىالاقتصاد القومى فى مجموعه (٢) .

٤ ـ منع فصل الموظفين والعمال :

يحدث الغاء بعض الوظائف والاستغناء عن شاغليها بسبب استخدام الآلات الحديثة سواء فى المصانع القائمة أو فى المصانعالحديثة التى تستخدم أساليب انتاج حديثة تتميز بتوفير العمالة ، وهنا قد يكون من واجب الحكومات التدخل لمنع فصل العمال نتيجةاستخدام الميكنة وطرق الانتاج الحديثة ، خاصة عندما تكون الاتحادات العمالية والنقابية ضعيفة لا تقدر على مواجهة اصحاب المشروعات . واتباع هذا الاسلوب هو من قبيل العمل على تقليل حجم البطالة وحمايةالعمال من الاستغناء عنهم ، وفى الواقع توجد هذه الحماية الحكومية للعمال

---

(١) ك. حميد : تخطيط العمالة فى العراق وسوريا ـ فى « القوى البشريةوالعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ بيروت ١٩٧٩ ـ ص ١٨٤

(٢) روبرت مابرو : العمالة ـ اختيار التكنولوجيا ـ الاولويات القطاعية ـ فى « القوى البشرية والعمالة فى البلدان العربية » ـ الامم المتحدة ـ بيروت ١٩٧٩ ـ ص ٣٨ .

فى الدول الصناعية الاوربية ضد البطالة الناتجة عن استخدام التكنولوجيا وبذلك يقتصر دور الاتحادات العمالية على التفاوض مع اصحاب المشروعات على الوصول الى طرق التعاون بينهما لمواجهة آثار البطالة ، وفى الولايات المتحدة يتم الاتفاق بين الاتحادات العمالية واصحاب العمل على ضرورة استخدام العمالة التى تم الاستغناء عنها فى مهن اخرى داخل نفس المشروعات . ويقتصر اثر منع فصل العمال نتيجة استخدام تكنولوجيا جديدة على فترة زمنية محدودة حيث يستطيع اصحاب العمل مع ذلك تخفيض حجم العمالة عن طريق فاقد العمالة نتيجة الوفاة أو التقاعد ، ويكون دور قاعدة عدم الفصل هو تأجيل تخفيض العمالة فقط .

المبحث الثانى

تخطيط القوى العاملة

تضع معظم الدول فى الوقت الحاضر خططا للتنمية الاقتصادية تتضمن التركيز على جوانب معينة من الاقتصاد القومى ، وتشمل بيان بالاجراءات التى ترى انها كفيلة بتحقيق هذه الاهداف ، وبعض الدول الاخرى تلجأ الى مجرد وضع ضوابط مالية فى الميزانية العامة للدولة . والملاحظ أن خطط التنمية تلك تضع أولويات للاهداف التى ترى انها جديرة بالتحقيق كأهداف عامة ، مثل زيادة متوسط دخل الفرد أو تنويع مصادر الدخل القومى ، ونادرا ما تضع خطط التنمية هدفا اساسيا لها تحقيق مستوى معينا من العمالة على فهم أن تحقيق هدف العمالة الكاملة يتحقق تلقائيا بمجرد تحقق الاهداف الاكثر عمومية ، ولذلك من غير المتوقع أن تهدف الاستثمارات الى زيادة فرص العمل مباشرة وانما تعمل على أساس زيادة حجم الصادرات لسد العجز فى ميزان المدفوعات أو انشاء الصناعات الثقيلة بهدف تجنب السيطرة الاجنبية على الاقتصاد القومى . ولكن كما عرفنا فان تحقيق اى من تلك الاهداف العامة لخطط التنمية لا يمكن أن تؤدى بذاتها الى تحقيق العمالة الكاملة كنتيجة مفترضة (١) ، بل أن ثمة تعارض أحيانا بين هدف العمالة الكاملة وزيادة الناتج القومى ، لان زيادة الانتاجية تعنى ثبات مستوى العمالة على افضل الفروض ، وان نمو الناتج يكون على حساب

---

(١) Mouly, J. and E. Costa : Employment policies is developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, P. 24.

نمو العمالة فى ظل اقتصاد الدول النامية بعكس الحال بالنسبة للدول الصناعية التى تنمو فيها العمالة والانتاجية عندما يتحقق نمو فى الناتج القومى لان الاستثمار فى هذه الدول المتقدمة يؤدى الى ايجاد طاقة انتاجية جديدة تستخدم عمالة جديدة فتكون الزيادة فى الانتاجية ناتجة عن استخدام مزيد من القوى العاملة أكثر من كونها اثرا من آثار زيادة الكثافة الراسمالية مع بقاء مستوى العمالة كما هو . أن الدول المتقدمة قد وصلت مرحلة من النمو تتقارب فيها الانتاجية لعوامل الانتاج فلا يوجد لديها فائض من العمالة ولذلك فان استخدام عمالة اضافية يؤدى الى زياة الناتج الكلى اما فى حالة الدول النامية فان الاستثمار الجديد قد لا يتطلب عمالة اضافية لزيادة الناتج الكلى وانما قد تم زيادة الناتج عن طريق استخدام طرق تكنولوجية حديثة تعمل على زيادة انتاجية عنصر العمل مع ثبات كميته (١) .

واذا كان الامر كذلك فان الاعتماد على مجرد الاستثمار الخاص لن يؤدى الى زيادة فرص العمل ، لان القطاع الخاص يهدف الى زيادة الانتاجية وتحقيق أعلى معدل للربح للاستثمار ولذلك فانه لا يمكن فى ظل فائض العمالة الاعتماد على قوى السوق لتحقيق التوازن الاقتصادى لان السوق يقوم بوظيفتين رئيسيتين :

١ — توفير الدافع او الحافز للافراد والجماعات الاقتصادية من عمال واصحاب عمل وملاك أراضى ومزارعين من اجل القيام بالنشاط الاقتصادى .

٢ — توفير الحركة الذاتية لقوى السوق والتى يتم من خلالها التنسيق بين الانشطة التى يقوم بها أعضاء الجماعات الاقتصادية السابق ذكرها .

ولذلك فان دور السوق مستقل عن النظام الاجتماعى والسياسى السائد فى الدولة . ومن ثم يصعب الاعتماد على فكرة الربح التى تسير عوامل السوق ، لان الدولة النامية التى لديها فائض من عنصر العمل تتطلب الاستثمار فى مشروعات لا يقبل القطاع الخاص عليها وهو

---

(١) Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development of the labour surplus economy — The economic growth center. Yale University. Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois 1967. P. 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 أو تحقق عائدا منظورا مثل مشروعات انشاء الطرق أو المدارس أو 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 للاسواق 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 أصحاب المصانع الذين كانوا فى غالبيتهم من أصحاب 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 أساسيا 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 .

---

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

المطلب الاول

المقصود بتخطيط القوى العاملة

يقصد بتخطيط القوى العاملة دراسة الامكانيات والموارد البشرية المتاحة وقت اعداد الخطة والتي ستتوفر فى 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 للعدد الامثل لانجاز الواجبات وتحقيق الاهداف الموضوعة للوحدة الانتاجية او القطاع الاقتصادى او الاقتصاد القومى فى 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 ، تبعالطبيعة العمل وحجمه ونوع الطرق المستخدمة فى العملية الانتاجية .

٣ - التنبؤ بالعرض من القوى العاملة على ضوء معدل الزيادةفى السكان ومعدل نمو القوى العاملة السنوى وتقديرات من سوف يتخرجون 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 شاملةللاقتصاد القومى بمعرفة السلطات الحكومية المختصة ، والتى يكون دورها فضلا عن تقدير الاحتياجات من القوى العاملة أن ترسم الطريق وسبل استيعاب الفائض عن طريق التوصية بتنفيذ المشروعات العامةوتوزيعهاعلىسنوات الخطة بما يتلاءم مع ظروف العرض من القوى العاملة لكل فترة زمنية معينة ، كما أن لها تحديد الاجراءات التى تعمل على زيادة فرص العمل

---

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

مثل تحديد طرق تنفيذ المشروعات العامة والطرق الفنية التى يتعين اتباعها فى التنفيذ ، كل ذلك فى ضوء الاسعار النسبية لعناصر الانتاج وهيكل الاجور فى جميع القطاعات ، والتوصية بالاجراءات الواجبة لقيام القطاع الخاص بدوره فى 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 الموارد المالية ومعدل النمو من خلال الكميات الكلية للطلب والعرض والادخار والاستثمار ومعدلات النمو لهذه الكميات الكلية ، فان خطة العمالة ترتكز على دراسة القوى العاملة وتركيبها وطرق تعديل هيكل العمالة واستخدام العمالة والتخلص من الاختناقات فى العرض أو زيادة الطلب خلال مراحل زمنية محددة باستخدام الادوات الاقتصادية من ادخار واستثمار التى تحدد الوقت اللازم للوصول الى حالة العمالة الكاملة . ويتم الربط بين خطة التنمية وخطة العمالة لتقليص الفارق والخطأ فى ايهما لان خطة التنمية تقوم على أساس تقديرات رأس المال كعنصر انتاجى بينما تقوم خطة العمالة على أساس العمل ، ومن غير المتوقع أن يؤدى النجاح فى خطة التنمية تلقائيا الى الوصول الى حالة العمالة الكاملة ، فاذا لم يتحقق هدف العمالة الكاملة فانه لا قيمة لنتائج خطة التنمية التى لم تنجح فى استغلال أهم الموارد الاقتصادية وهو عنصر العمل المتوفر .

ان خطة العمالة يجب أن تضع الخطوط الرئيسية لخطة التنمية على أساس الاولويات فى القطاعات الاقتصادية المختلفة وما اذا كان يتعين التركيز على قطاع اقتصادى 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 واستهلاكه ومستويات الادخار للتوصل الى كيفية التأثير على الطلب الكلى لتحقيق أعلى معدل لنمو العمالة وليس أعلى معدل لنمو الانتاج فقط .

---

(١) Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, pp. 27-28.

المطلب الثـانى

تقدير الاحتياجات من القوى العاملة

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

ويتم استخلاص وتقدير الاحتياجات من القوى العاملة من خلال تحديد الأهداف الاقتصادية التى يتم وضعهـا من قبـل المخططين ، ويتوقف تحديد هذه الاحتياجات فى ضوء معدلات الانتاجية المفترضة ، فيقوم المسئولون عن التخطيط بتحديد حجم الاحتيـاجات من القوى العاملة موزعة على القطاعات الاقتصـادية والفئـات المهنيـة وطبقـا للمستويات التعليمية ، ويعبر عن ذلك بتقدير حجم الطلب على القوى العاملة . وهذه الطريقة تفترض ان لكل هـدف انتـاجى هيكل فنى ومهنى لامكان تحقيـق هذا الهـدف ؛ فاذا تم تحـديد الاحتيـاجات العمالية تم ترجمتها الى متطلبات تعليمية . وعادة ما تتضمن كلطريقة فنيـة تحديدا لمعامـل العمل وهو عـدد وحـدات العمـل التى يمكن استخدامها بطريقة منتجة فى مقابل كل وحدة من عنصر راس المـال (أو الارض) لتحقيق أعلى انتاجية ، وهذه المعايير يتعين استخدامها والاعتماد عليهـا والا ترتب على مخالفتهـا عدم التوازن بين عنـاصر الانتاج ، فاذا استخدم عنصر العمل بالزيادة عن معـامل الاستخـدام الأمثل طبقا للتكنولوجيا المستخدمة ادى ذلك الى احداث بطالةمقنعة لعنصر العمل ، أما اذا استخدم عنصر العمل بكميات اقل فانه يصعب الوصول الى حجم الناتج الامثل ، ولذلك عند تحـديد الاحتياجات من القوى العاملة يتعين الأخذ فى الاعتبار نوع الطرق الفنية المستخدمة فى الانتـاج فى كل قطاع اقتصـادى ؛ ومن الطبيعى ان تخطيط القوى

---

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

العاملة يتعين الا يأخذ 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 خاطىء مؤداه ان عنصر العمل متوفر فى سوق العمل يمكن الحصول عليه فى اى وقت ، فاذا ارتفع الطلب على العمالة فى قطاع معين تكفلت زيادة الاجور فى هذا القطاع باعادة التوازن لسوق العمل . ان هذا الافتراض الخاطىء ادى الى نتائج خطيرة فى الماضى اذ كان يتم الاقتصار على تحديد أهداف خطط التنمية فى صورة تحديد معدل الزيادة اللازمة فى الناتج القومى مقومة بالنقود وبالتالى 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 اى عدد العمال اللازمين لتنفيذ برامج الخطة او على اساس عدد ساعات العمل المطلوبة لذلك . غير ان هذه النظرة لاتستطيع تقديم الحل 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 للتاثير على العمالة

اشرنا الى ان النظم القانونية المتعلقة بالعمل والسياسات المالية والنقدية فى الدولة تعمل كاطار 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 الفلسفةالتى تعتنقها الدولة فى هذا المجال معبرا عنها فى التشريعات المنظمة للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية ، فاذا كان النظام السائد هو نظام الحرية الاقتصادية فان مهمة التشريع تكون محددة وتهدف الى التدخل فى اضيق الحدود لمجرد تنظيم العلاقاتبين القوى المختلفة ، وتحقيق التوازن بينها ، أما فى ظل نظم الاقتصاد الموجه فان هدف التشريعات لا يتوقف عند حد تحقيق التوازن وانما 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 للافراد أو أطراف العلاقة الاقتصادية ليتفاعلوا مع القوانين ومع تحملهم بعبء الوظائف الاقتصادية ، ومن نتائج هذه الفلسفة الاعتراف بالملكية الفردية لعوامل الانتاج وادواته (١) . أما فى نظام الاقتصاد الاشتراكى حيث تفرض الدولة على نفسها مهمة تنفيذ وممارسة العملية الانتاجية فانها 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. ابو صعب : دور القانون فى عملية التنمية مع اشارة خاصة الى نقل التكنولوجيا الى الدول النامية . فى «العلم والتكنولوجيا فى الدول النامية » ـ مؤسسة فرانكلين ـ القاهرة ١٩٧٣ ـ ص ٥٦٧

المبحث الاول

وضع التشريعات العمالية

تستمد التشريعات العمالية فى الدول النامية اهميتها من حقيقة مؤداها أن صاحب العمل الرئيسى هو الحكومة ذاتها ، سواء فى مجال الخدمة المدنية او فى قطاع الخدمات الانتاجية اى القطاع العام ، ففى مصر مثلا بلغت نسبة العاملين فى الحكومة ١٣ر٦٪ عام ١٩٧٦ ونسبة العاملين فى القطاع العام ٩ر٤٪ فى نفس السنة ، اى أن مجموع العاملين بالحكومة بقطاعيها بلغ ٢٣ ٪ من مجموع القوى العاملة (١) . بينما بلغ حجم العمالة الحكومية فى فرنسا ٥٪ فقط ، فاذا اضيف اليهم العاملون بالقطاع المؤمم فان النسبة تصل ١٥٪ من مجموع القوى العاملة (٢) . ويرجع السبب فى ارتفاع نسبة العاملين بالحكومة والقطاع العام الى تضخم الجهاز الادارى للدولة واتجاه الحكومات الى الملكية العامة . كما ترجع اهمية دور الحكومة فى مجال التشريع العمالى الى وجود مشكلة فائض العمالة فى هذه الدول ، مما يكسب العلاقات العمالية اهمية خاصة ، لاحداث التوازن بين القوى العاملة من ناحية واصحاب الاعمال من ناحية اخرى بسبب ضعف القوى العاملة فى ظروف زيادة العرض من العمالة لتحديد شروط العمل مما يضطر الحكومة الى التدخل تشريعيا لحماية حقوق العمل وتنظيم العلاقة بين عناصر الانتاج لصالح الاقتصاد القومى .

ويمثل ضعف النقابات العمالية فى الدول النامية عنصرا هاما فى سبيل قيام الحكومة عن طريق التشريع بتنظيم العملية الانتاجية وتوزيع العائد منها بين طرفيها بطريقة عادلة تخدم اهداف سياسة توزيع الدخل القومى . بل أن هذه النقابات العمالية غائبة تماما فى معظم الدول النامية فى قطاعات الصناعة الحرفية والعمالة الزراعية .

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

---

(١) ج.س.بيركس ، ك.أ.سينكلير : السكان والهجرة فى الدول العربية - مكتب العمل الدولى ، اللجنة الاقتصادية لغربى آسيا - بيروت ١٩٨٠ - ص ٩٥

(٢) صلاح الدين عبد العزيز محمد : قواعد وأساليب ادارة الخدمة المدنية - المنظمة العربية للعلوم الادارية - القاهرة ١٩٧٨ - ص ٩٩

تتمتع بقوة ضاغطة لتحديد مستويات للاجور تضر بسياسات استيعاب فائض العمالة من الفئات الاخرى ، بل ان سلطة الحكومة تشمل حق مراجعة اللوائح التى تضعها النقابات للممارسة المهنية . فقد تلجأبعض النقابات الى فرض عضويتها على كل من يرغب فى العمل بالمهنة بحيث لاتتاح فرصة العمل الا لاعضائها اذا استطاعت الاتفاق معأصحاب العمل على عدم تشغيل غير الاعضاء وتتحكم بذلك فى سوق العمل ، وقد ترى الحكومات تنظيم جهة ممارسة المهنة وقبول أو رفض بعض الشروط التى تضعها النقابة فى لوائحها التنظيمية ، واهم من ذلك محاولة النقابة تحديد عدد الافراد المنتمين للمهنة والتدخل لتحديد فرص التعليم التى توفرها الدولة للتأهيل للمهنة وهذه الشروط تؤثر على العرض من العمالة (١) . ولذلك وجب الاعتراف بدور الحكومة فى التدخل فى هذا المجال لحماية سوق العمل من الاختناقات التى تسببها مثل هذه الشروط التى تضعها النقابات للانتماء الى بعض المهن .

وفى الواقع يجب الاعتراف باختلاف ظروف الدول النامية حاليا عن طبيعة ودرجة النمو الاقتصادى الذى حققته الدول الصناعية ،مما يجعل من الضرورى أن تقوم نقابات العمال فى الدول النامية علىأسس قانونية مختلفة عما هو عليه الحال فى الدول المتقدمة ، فلا يتم ينقل المنظمات العمالية من بيئة اقتصادية أو اجتماعية بصورتها التى هى عليها :

١ ـ فالنقابات فى المجتمعات الصناعية المتقدمة هى نتائج خصائص تنظيمية واجتماعية مترتبة على البيئة الصناعية فى الدول المذكورة ، ان النقابات كأى تنظيم اجتماعى أو اقتصادى هو وليد البيئة التى نشأ وتطور فيها بحيث أنه لا يصلح لبيئة اخرى الا بعد تعديله ليتناسب ويعبر عن متطلبات البيئة الجديدة أو ظل شكلا بدون مضمون (١) . وما حدث فى الدول النامية أنه تم استيراد بعض المؤسسات ومنها الاتحادات العمالية وتنظيماتها دون وعى بتطوراتها فى بيئاتها الاصلية لتخدم اغراضا تتعلق بأوضاع العمالة فى هذه الاقتصاديات . من جهة اخرى فانه لا يجوز قياس مدى نجاح أو فشل هذهالاتحادات باستخدام المعايير الغربية ؛ فمثلا تطورت النقابات العمالية فى دول أوربا بهدف

---

(١) د. منصور احمد منصور : تخطيط القوى العاملة بين النظرية والتطبيق ـ وكالة المطبوعات ـ الكويت ١٩٧٥ ـ ص ٦٦

(٢) Allen, V.L. : The Sociology of Industrial Relations 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 الاساسية التى تقوم عليها النقابات العمالية فى الدول الصناعية هى وجود صراع طبقى بين أصحاب الاعمال والعمال ، وهو صراع موضوعى محله العمل وظروف العرض والطلب الخاصة بهذا العنصر من عناصر الانتاج وهى ظروف تختلف كثيرا عن واقع الحال بالدول النامية .

ففى الدول النامية يتميز عنصر العمل بخصائص معينة أهمها وجود فائض العمالة على نطاق واسع ، وفى نفس الوقت وجود اختلال فى العرض ذاته لوجود اختناقات فى عرض بعض الفئات العمالية المهنية والاشرافية ، وهو ما يضعف قدرة النقابات على التفاوض ، وبالتالى يحد من قدرتها على تطبيق أهم سلاح لها وهو الاضراب عن العمل .

ولهذه الاسباب تخلفت الحركة النقابية فى الدول النامية من حيث النمو وترسيخ مواثيق العمل بها ، فضلا عن ذلك فان الحكومات فى هذه الدل تنظر الى اتحادات العمال نظرة متشككة فى نواياها وأساليبها وتعتقد بأن الحركة العمالية مجرد اداة سياسية يمكن أن تكون تهديدا للسلطة السياسية القائمة (١) ، وتلك النظرة للنقابات العمالية واعطائها مفهوم سياسى يجعل الحكومة حريصة على تنظيم الحركة العمالية وتنظيماتها وتحديد دور أكبر للسلطة السياسية فى مجال هذه النقابات الى حد ضرورة الحصول على ترخيص من السلطة التنفيذية بقيامها .

كما ان ظروف العمالة فى الدول النامية كما أوضحنا تحتم وضع التنظيمات القانونية للمؤسسات العمالية تبعا لفلسفة مختلفة عما هو سائد فى المجتمعات الصناعية المتقدمة ، بل ان حماية القوى العاملة ذاتها تفرض أنماطا مختلفة للتنظيم العمالى تبعا لدرجة نمو الاقتصاد القومى ، تبعا لدرجة النضج السياسى للمجتمعات التى يتم فيها هذا التنظيم ، فالنقابات جزء من البنيان الاجتماعى للدولة . وعلى سبيل المثال فقد لا يكون من المقبول من بعض النقابات تحديد اعداد اعضائها ومنع حق العمل لغير الاعضاء ما داموا قد استوفوا شروط ممارسة المهنة من الناحية القانونية ، وتفرض ظروف التنمية فى بعض الدول

---

(١) البرت تيفود جرى : نحو انفاق للتضامن - المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية - اكتوبر / ديسمبر ١٩٧٧ - ص ١٠

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

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

المبحث الثانى

وضع التشريعات الاقتصادية

هذا احد المجالات الواسعة التى تستطيع الحكومة التاثير فيها الى درجة بعيدة حتى فى ظل نظام الاقتصاد الحر الذى يعتمد على قوى السوق ، فلم يعد من الممكن الاعتماد على عفوية اتجاهات هذه القوى لتحقيق الاهداف العامة والاقتصاد بوجه خاص . فقد ثبت ان النظام الرأسمالى ليس نظاما ذاتى التوجيه يشتمل على قوى ذاتية ممثلة فى 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 فى عمل قوى السوق وتوجيهها نحو تحقيق العمالة الكاملة .

وسوف نتعرض باختصار لاهم التشريعات التى يناط بالحكومة فى جميع الاقتصاديات على اختلاف ايدلوجياتها ان تصدرها :

١ — نظم استثمار راس المال الاجنبى :

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

---

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

مال من الخارج 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 النامية لم يتجاوز ١٥٪ (١) برغم حاجة الدول النامية لتخصيص جزء اكبر من الناتج القومى لاغراض الاستثمار وتكوين راس 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 واهدافها وحوافزها بالاضافة 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 كفايتها 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 اساسا فى ثلاثة مجالات اساسية : العمالة ، ومعدل تكوين راس المال اللازم للاستثمار ثم نقل التكنولوجيا. ففى مجال العمالة تؤثر هذه الاستثمارات فى اتجاهين متناقضين : الاول انها تعمل على زيادة فرص العمل فى المشروعات الجديدة التى يستخدم فيها راس المال الاجنبى وبشروط افضل من حيث ارتفاع الدخل الذى يحققه العاملون فى هذه المشروعات بالمقارنة بذلك المدخل للعاملين بالمشروعات الوطنية الاخرى وفرص التدريب التى توفرها هذه المشروعات ، الا ان 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) .

---

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

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

(٣) البرتغيفودجوى : نحو اتفاق للتضامن - المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية اكتوبر / ديسمبر ١٩٧٧ - ص ٨

ولكن هذا يبين ان تشريعات الاستثمار الاجنبى فى الدول النامية يجب أن تستهدف رفع الكفاية الانتاجية للموارد البشرية فضلا عن العمل على استيعاب فائض العمالة فى هذه الدول . ولأن الاستثمارات الاجنبية تتجه لاستخدام الطرق الانتاجية فى الدول المصدرة لها والتى 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 راسمالية مثل استخراج المعادن ، أن تقوم بمشروعات تكميلية تهدف الى زيادة فرص العمل مثل الزام المستثمر الاجنبى بتنفيذ مشروعات الطرق أو أن ينشىء 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 أعلى لنمو العمالة بصفة عامة والعمالة الصناعية خاصة ، وقد تلجأ لفرض الضرائب على هذه الارباح لضمان ذلك ، أو 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 لراس المال الاجنبى الدخول فيها ، مثل المشروعات ذات الاقتصاديات الخارجية والتى تتمتع بروابط انتاج اكثر 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 ـ قوانين الشركات والقطاع الخاص :

وتستخدم 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

---

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

(٢) المرجع السابق ـ ص ١٧٩

به ، وبرغم اتجاه الدول النامية الى الملكية العامة للمشروعات الاقتصادية فانه ما زال هناك دور رئيسى للقطاع الخاص يقوم به ، فالدولة بجهازها الادارى لا تستطيع القيام بجميع المشروعات الصناعية التى تتطلب قدرات تنظيمية وفنية لا تتوفر فى الجهاز الحكومى . لذلك يتعين العمل على توفير احتياجات القطاع الخاص من العمالة وان يؤخذ فى الحسبان عند تخطيط التعليم احتياجات هذا القطاع طبقا لمعدل نموه ومجالات نشاطه والدور الاقتصادى المنوط به . وتختلف الحكومات فى تحديد مجال عمل القطاع الخاص تبعا للفلسفة الاقتصادية السائدة ، فتقتصر ملكية بعض المشروعات على القطاع العام مثل مشروعات الصناعات الاساسية المتعلقة بالسيادة على الثروات المعدنية كالبترول فى الدول التى تنتجه أو التجارة فى هذه المنتجات الاستراتيجية.

وبالنسبة للتجارة الخارجية أو الداخلية فقد تلجأ الحكومة لمنع الاستثمار الخاص فيها لحماية الاقتصاد القومى من آثار المضاربة فى هذه السلع . ووسيلة الحكومة فى ذلك التحكم فى اصدار تراخيص انشاء الشركات الجديدة ومراقبة عقود تأسيس الشركات وتسجيلها فى السجل التجارى .

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 واصلاح التفاوت فى الدخول ، عن طريق فرض ضرائب أعلى على الارباح لصالح الاجور خاصة بالنسبة للمشروعات ذات الكثافة الرأسمالية ، وتبدو أهمية الضرائب فى الاقتصاديات النامية بوجه خاص نظرا للتفاوت الكبير فى الدخول بين الطبقات والفئات العمالية تبعا للصناعة والقطاع الاقتصادى حيث يحصل أغنى ١٠٪ من السكان على ٤٠٪ من مجموع الدخل الفردى بينما يحصل أفقر ٤٠٪ من السكان على ١٥٪ أو أقل (١) .

وقد سبق بحث الاجور فى الدول النامية وأثرها على سياسة العمالة ، خاصة أن تدخل الحكومة بفرض حد أدنى للاجور وبصرف

---

(١) Ilo : Employment, growth and basic needs. A one world problem. Geneva 1978, P. 22.

النظر عن دوافع ذلك ، يؤدى الى تكثيف رأس المال فى العملية الانتاجية واختيار الاساليب الانتاجية ذات الكثافة الرأسمالية ، ولاشك أن أحد أسباب البطالة فى 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 . أن للحكومات دورا رئيسيا فى مجال قوانين الاجور باعتبارها صاحب عمل رئيسى سواء فى الجهاز الحكومى أو القطاع العام الذى يؤثر على مستويات الاجور فى بقية القطاعات الاقتصادية . ومن الضرورى التخلى عن فكرة ربط الاجر بالمؤهل الحاصل عليه الشخص كاساس لعلاج مشكلة بطالة المتعلمين فى الدول النامية وربط الاجور بالانتاجية الحدية للعمل بالقطاع المعنى .

---

(١) Lewis. W. Arthur : Development planning, the essentials of economic policy, Unwin University books, George Allen & Unwin Ltd. London, 1970, P. 57.