

## الْجَانِبُ الْخَامِسُ

سياسات زيادة فرص العمل بالقطاعات الاقتصادية



## الفصل الاول

### تنمية العمالة في القطاع الزراعي

يوجد اعتقاد بأن ثمة ارتباط بين القطاع الزراعي والتخلف الاقتصادي ، وأن الزراعة هي التي تجعل العاملين فيها فقراء ، ولكن في الواقع لا يمكن القول بأن الاقتصاد سوف ينمو بمجرد تضلّول دور القطاع الزراعي وأن الدخل يزيد بمجرد ترك العمل بالزراعة . من الصحيح أن دور القطاع الزراعي سوف ينكمش نتيجة لنمو الاقتصاد القومي وتصدر القطاع الصناعي للاقتصاد وبزيادة مساهمة القطاع الصناعي في الانتاج القومي الاجمالي والدخل القومي بالتالي وانتقال مركز النقل الى الصناعة كمصدر للدخل وتغذي الزراعة عن صادراتها لمصالح القطاعات الحديثة (١) الا ان دور الزراعة مع ذلك في مجال تنمية العمالة سواء دخل القطاع الزراعي او في القطاعات الاخرى يعتبر دورا حيويا ، بل نعتقد ان مشكلة العمالة في الدول النامية ووجود فائض العمالة مبرجه الى فشل القطاع الزراعي في القيام بدور اكثر ايجابية في هذا المجال ، اذ انه يمكن لهذا القطاع ، بل عليه واجب القيام بوظائف حيوية يتوقف عليها النجاح في خطة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية ، وهذه الوظائف يمكن اجمالها فيما يلي :

- ١ - استيعاب جزء من فائض العمالة داخل القطاع الزراعي .
- ٢ - زيادة الانتاجية الزراعية وتحقيق الفائض الزراعي .
- ٣ - توفير العمالة للقطاعات الاقتصادية الاخرى .
- ٤ - توفير السوق اللازمة للمنتجات الصناعية .

وسوف نتناول هذه الوظائف فيما يلي لبيان دور الزراعة في سياسات استيعاب فائض العمالة في الدول النامية .

## المبحث الاول

### زيادة فرص العمل في القطاع الزراعي

كما اشرنا في الباب الاول الخاص بخصائص العمالة في الدول النامية ، فان القطاع الزراعي في هذه الدول يتميز بوجود فائض كبير من العمالة في صورة عمالة ناقصة تظهر في انخفاض الانتاجية الى حد

---

Lengyel, Peter : Approaches to the science of (١)  
socio-economic development. UNESCO, Paris 1971.

كبير ، ولدرجة القول بوصول الانتاجية الحدية للعمل الى الصفر او ما دونه ، ولذلك فان لسياسة تنمية فرص العمل داخل هذا القطاع اهمية كبيرة لاستيعاب هذا الفائض او جزء منه ومن ثم تخفيف العبء على القطاع الحديث بتخفيض معدلات الهجرة العمالية من الريف الى المدن . وعندما تتوفر الموارد الطبيعية من الارض ( كراس مال ) فان الفرصة تكون متاحة للاستثمار في هذه الارض مما يحقق زيادة في فرص العمل فضلا عن تحقيق زيادة في الدخل كما حدث في دول مثل الدنمارك ونيوزيلندا حيث بلغ معدل الزيادة في نصيب الفرد من الناتج القومي خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الاولى ١٩٣٣ / بينما لم تحقق المملكة المتحدة سوى ١٢٥ / (١) وذلك بسبب استغلال الموارد الطبيعية في الدنمارك ونيوزيلندا وبالتالي زيادة فرص العمل فيهما .

ان الاهتمام بزيادة العمالة في القطاع التقليدي له دور كبير في التنمية الاقتصادية واثار مضاعف على القطاعات الاخرى لان الدخل الناتج من هذه العمالة الجديدة سوف تتجه الى تنمية قوة شرائية للسلع الاساسية مما يفتح المجال لاستثمارات اخرى داخل هذا القطاع تؤدي الى زيادة فرص العمل متى توفرت الارض الصالحة لهذه الاستثمارات .

وفيما عدا الدول التي تتمتع بوفرة في الارض الزراعية او القابلة للزراعة فان من المتوقع ان يلعب القطاع الزراعي دورا ثانويا في عملية استيعاب فائض القوى العاملة ويكون على خطط التنمية وسياسات العمالة ان تعمل على نقل جزء من فائض العمالة الزراعية الى القطاعات الاخرى مع ضرورة زيادة فرص العمل بقدر الامكان داخل الزراعة نفسها او في نطاق الريف عن طريق الاستثمار في مشاريع تحسين شبكات الري واستصلاح الاراضي وتكثيف استغلال الارض والتي تعمل على امتصاص جزء من فائض العمالة ، وان كان الهدف الاساسي من مثل هذه المشاريع هو زيادة الانتاجية الزراعية اكثر من زيادة العمالة . ان الزيادة السكانية بمعدلات عالية في الدول النامية جعلها تستغل كل الارض الزراعية والقابلة للزراعة مما يجعل فرصة زيادة رقعة هذه الارض وزيادة العمالة عن هذا الطريق امرا صعبا ولكنه ضروري ، لانه اذا افترضنا مثلاً ان ٦٠ ٪ من القوى العاملة تعمل في الزراعة وان معدل الزيادة السكانية هو ٢٥ ٪ في السنة فانه يمكن استيعاب الزيادة في القوى العاملة نتيجة زيادة السكان خارج نطاق الزراعة يلزم زيادة العمالة غير الزراعية بمعدل ٦٢٥ ٪

سنويا بمعنى أن الزيادة في الناتج غير الزراعى يجب أن يزيد بما يتراوح بين ٨ - ٩ ٪ سنويا وهو الامر غير الممكن لان أكثر من نصف الناتج غير الزراعى هو في قطاع الخدمات ولذلك فان الحل هو في زيادة فرص العمل داخل الزراعة و في حالة الفشل في ذلك يتعين أن تتكبد الزيادة في القوى العاملة في نطاق القطاع الريفى حتى مرحلة متأخرة من التنمية حين ينخفض معدل الزيادة في العمالة الزراعية بدرجة كبيرة (١) .

ونظرا لطبيعة فائض العمالة في الزراعة وكونها غالبا في صورة عمالة ناقصة فان الاستخدام المباشر لها يكون على شكل الاستخدام المكثف للأرض أو في أعمال الانشاءات ولكن حيث لا يملك الأشخاص الأرض الزراعية أو أنهم يملكون أرضا صغيرة جدا فان وسيلة الاستخدام المباشر تكون متمذرة ، ويتم اللجوء الى النشاطات المنتجة التي يتم تشغيل فائض العمالة فيها ، ومن أهمها مشروعات الانشاءات المحلية مثل الطرق الزراعية التي يمكن تنفيذها في فترات البطالة الموسمية ، وتنمية الصناعات الريفية المرتبطة باستخدام المنتجات الزراعية كمواد اولية ، فضلا عن الأنشطة الانتاجية الأخرى بالريف مثل مشروعات الثروة الحيوانية ، فحيثما كانت هناك امكانية لتنمية الانتاجية الزراعية فان ذلك يخدم الاقتصاد في مجموعه لانه يدفع باقى القطاعات نحو التنمية وزيادة فرص العمل والاستثمار . فالهدف من هذه النشاطات ليس فقط توفير فرص العمل بل أيضا العمل على تكوين رأس المال اللازم للاستثمار وتتميز هذه الأنشطة بأنها تعتمد على الاساليب الانتاجية التقليدية ذات الكثافة العمالية وامكانية شمولها لاقليم الدولة بكامله .

ان زيادة فرص العمالة الزراعية لا يعنى الاعتماد على الزراعة دن الحاجة الى التصنيع كوسيلة لاستيعاب فائض العمالة من ناحية، ولتحقيق النمو الاقتصادي الكامل . ذلك ان توزيع العمالة على القطاعات الذى تحتمه عملية التنمية والذى يظهر تناقص نسبة العمالة في القطاع الزراعى وازديادها في قطاع الصناعة ينطبق حتى بالنسبة للدول التى تعتمد على الزراعة في صادراتها مثل استراليا ونيوزيلندا حيث تبلغ نسبة العمالة الزراعية فيهما ٢٠ ٪ فقط وليس ٨٠ ٪ كما هو الحال في الدول النامية التى تعتمد على الزراعة ، مما يعنى أن توزيع العمالة على

---

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

القطاعات الاقتصادية يعتبر مؤشرا يدل على درجة نمو الاقتصاد القومي حتى أن اعتبر اقتصاد زراعيًا وليس صناعيًا (١) .

حتى بالنسبة للحالات التي تتمتع فيها الدولة النامية بميزة نسبية في إنتاج سلعة زراعية عليها طلب عالمي فإن مثل هذه الحالة تعتبر مؤقتة ولا تكفي مثل هذه السلعة لتمويل عملية التنمية الشاملة ، بل كثيرا ما تعاني مثل هذه الدولة من مشاكل التجارة الدولية نتيجة اعتمادها على سلعة تصديرية واحدة بصفة مطلقة ويتعين لذلك أن تحول الدولة اهتمامها نحو التصنيع من أجل إعادة توزيع العمالة على القطاعات ورغم التطورات الدولية الحالية التي تشير إلى ارتفاع كبير في أسعار السلع الأولية والمنتجات الزراعية مثل الحبوب ، إلا أن هذا الارتفاع في الأسعار يجب ألا يخفي حقيقة الارتفاع بنسبة أعلى للسلع الصناعية مما يفقد الدول الزراعية حصيلة ما تحصل عليه من بيع منتجاتها الزراعية بأسعار عالية عند التبادل التجاري لمنتجاتها هذه في السوق الدولية مع منتجات الدول الصناعية .

أن عملية اختيار السياسة الزراعية الملائمة لدولة من الدول تعتمد على التشخيص السليم للموقف الحالي ودراسة إمكانيات السياسة المتاحة ومقارنة نتائج كل منها مع الأهداف المتوخاة .

فقد يبدو للوهلة الأولى أن هدف التنمية الزراعية قد يكون هو زيادة الناتج الزراعي وبالتالي زيادة دخل العمالة الزراعية ، ولكن هذا الهدف غير محدد وفي حاجة لتحديد أكثر وربما لم يكن من الضروري على الإطلاق السماح بزيادة الدخل تجنباً للانفاق الاستهلاكي ومحاولة لتوجيه أي فائض ممكن إلى الاستثمار ، - ويكون كذلك ضروريا الاحتفاظ بمستوى أسعار المواد الغذائية منخفضا لتجنب ارتفاع أجور العمالة الصناعية وهي أمور جميعها هامة لتحقيق أعلى معدل ممكن من استيعاب الفائض العمالة وإعادة توزيع العمالة لصالح الصناعة ، ولذلك يبدو أن هدف السياسة الزراعية قد لا يكون ببساطة هو زيادة الناتج الزراعي كهدف مجرد وإنما لابد أن تصحبه إجراءات خاصة لتوجيه هذا الفائض (٢) .

---

John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development (١)  
of the labour surplus economy — The economic growth  
center — Yale University — Richard D. Irwin, Inc., Home-  
wood, Illinois 1967, p. 119.

Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development of (٢)  
the labour surplus economy — The economic growth  
center. Yale University, Richard D. Irwin Inc. Homewood  
Illinois 1967, P. 32.

ان هدف زيادة فرص العمل له اهمية خاصة لان القوى العاملة في الدول النامية تنمو بمعدل اسرع من نمو فرص العمل المتاحة في القطاع الحديث بالمدن ، ولذلك تبدو اهمية القطاع الزراعي كمصدر لزيادة فرص العمل داخلة لجزء من الزيادة في القوى العاملة فلا تقتصر السياسة الزراعية على الاهتمام بالانتاج . بمعنى ان احد اهداف السياسة الزراعية يجب ان يكون تخفيف حدة الهجرة من الريف الى المدن والذي يستتبع ضرورة تغيير الاسلوب الانتاجي المستخدم لكي يمكن الاعتماد على طرق للانتاج نستخدم العمل بكثافة أعلى (١) .

## المبحث الثاني

### الفائض الزراعي ووسائل تحقيقه

كلما نرح عدد من العمال الزراعيين الى الصناعة فان الفائض الزراعي يبدأ في الظهور ويمكن حسابه بالفرق بين الناتج الزراعي الكلي واستهلاك أولئك الذين ما زالوا في قطاع الزراعة ، فاذا افترضنا عدم حدوث اى تغيير في معدل الانتاجية الزراعية فان مقدار فائض الانتاج الزراعي يرتبط مباشرة بحجم العمالة التى تم اعادة توزيعها ، وهذا الفائض هو ما يستخدم في تمويل اجور العمال الذين تركوا الزراعة الى عمل آخر اعلى انتاجية بالقطاع الصناعي ولذلك يمكن تعريف متوسط الفائض الزراعي بأنه مقدار نصيب العامل الصناعي من اجمالي الفائض الزراعي (٢) .

ولا يقتصر الفائض الزراعي على ذلك المقدار الناتج الذي يريد من استهلاك العمالة الزراعية نتيجة نزوح جزء من هذه العمالة الى قطاعات اقتصادية أخرى ، ولكنه يتحقق ايضا من خلال زيادة انتاجية الزراعة باستخدام طرق تحسين الزراعة او الاصلاح الزراعي او عن طريق تكثيف استخدام الارض :

---

Dudley Seers and Leonard Joy : Development in (١)  
a divided world, Penguin books ltd., Marmondsworth.  
Middlesex, England, 1971, p. 194.

Fei, C.H. John & Gustav Ranis : Development (٢)  
of the labour surplus economy — The economic growth  
center. Yale University. Richard D. Irwin Inc. Homewood,  
Illinois 1967, P. 206.

## ١ - تجميع الملكيات الزراعية والإصلاح الزراعى :

فى الدول النامية ذات الكثافة السكانية العالية يصبح تفتت الملكية الزراعية عاملا ضد التنمية الزراعية وتحقيق فائض فى الزراعة ، ولذلك يكون الحل المناسب هو تجميع الملكيات الزراعية فى وحدات انتاجية أكبر حجما مع توفير الائتمان والتمويل اللازم للاستثمار الزراعى (١) مما يسهل تطبيق الوسائل الحديثة فى الزراعة والتي تعمل على زيادة انتاجية الأرض ، وفى طريقة تجميع الملكيات الزراعية لايفقد الملاك حق ملكية الأرض ولكنهم يخضعون لنظام معين يكون عليهم بمقتضاه زراعة المحاصيل التى تقترح عليهم وغالبا ما يرتبط هذا النظام بتوفير خدمات مساندة مثل المقاومة الجماعية للآفات الزراعية وتوحيد دورات الري وتوفير الاشراف الزراعى الحكومى . وفى الواقع انه يخشى من هذا النظام ان يؤدى الى تأثير سلبي فيما يتعلق بزيادة فرص العمالة اذ من شأنه ان يقلل ساعات العمل اللازمة لكل فدان من الأرض (٢) ، وان كان الفرض انه لا يؤثر على الملكية الزراعية ويظل ملاك الأرض بها يباشرون أعمالهم ومن ثم فلا يؤدى الى الاستغناء عن العمالة التى كانت قائمة قبل تطبيقه ويبقى من الصحيح انه لا يؤدى الى زيادة حجم العمل اللازم للاستغلال الزراعى .

اما المجالات الأخرى التى يمكن للإصلاح الزراعى العمل فيها فهى :

١ - توزيع الملكيات الكبيرة على صغار الفلاحين (٣) وهذا من شأنه ان يعمل على استخدام العمالة بكثافة أعلى عما قبل ، وبزيادة انتاجية العامل مع زيادة الانتاجية الإجمالية للأرض بعد توزيعها نتيجة الاستغلال المكثف للأرض ، اذ ان اصحاب الاراضى والملكيات الكبيرة لا يقومون بأنفسهم بالاستغلال الزراعى للأرض وانما يعتمدون على وكلائهم أو

---

Papi, G.V. : The place of agriculture in balanced growth in "The problems in Economic Development" by E.A. Robinson — McMillan & Co., New York, 1965, p. 81-83. (١)

Mouly, J. and E. Costa : Employment policies in developing countries. George Allen & Unwin Ltd. London 1978, P. 155. (٢)

Papi, G.V. : The place of agriculture in balanced growth in "The Problems in Economic Development" by E.A. Robinson-McMillan & Co., New York 1965, P. 81. (٣)

العمالة المأجورة التي لا تهتم كثيرا بزيادة الانتاجية ، ولكن يتعين ان لا يؤدي توزيع الملكيات الكبيرة على المزارعين الى تفتيت الملكية الزراعية وعدم الاستفادة من مزايا الحجم المناسب للوحدة الانتاجية ، وقد يكون من الملائم وضع نظم خاصة لاستغلال الاراضى التى تخضع لهذا النوع من الاعصلاح الزراعى سواء فى تحديد المحاصيل التى يتم زراعتها او بالنسبة لطرق الانتاج المستخدمة .

ب - تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر : لمنح المزارع الشعور بالامان والاستمرار فى زراعة الارض فى حدود احترامه للملكية صاحب الارض ، ويجب الا يلغى هذا الحق ما لصاحب الارض من حق اختيار الاصلاح لفلاحة أرضه اذا اعمل المستأجر صيانة او استغلال الارض. أما فرض نظم قانونية لا تحمى الا طرف واحد من اطراف العلاقة ولا تتفق مع ظروف القطاع الزراعى الفعلية يجعلها نظما غير قابلة للتطبيق ويجد اصحاب الاراضى السبل للتحايل عليها ، ولذلك وجب التوفيق بين مصلحة مستأجر الارض فى البقاء فى الارض فلا يستغل المالك ظروف فائض العمالة ويفرض شروط مخلة بحق المستأجر كطرف ضعيف ، وبين مصلحة المالك فى صيانة أرضه وتحقيق اعلى دخل منها.

ج - انشاء التعاونيات الزراعية : سواء للقيام باستغلال الارض الزراعية الجديدة التى يتم استصلاحها او القيام بالخدمات المساندة للمزارعين وتوفير الاسمدة والبذور ومواد مكافحة الحشرات ، او القيام بخدمات تسويق الانتاج والاشراف الزراعى عن طريق خدمات المشرفين الزراعيين الذين توفرهم الحكومة للعمل فى هذه التعاونيات .

و اثر الاصلاح الزراعى على العمالة يمكن أن يكون ايجابيا اذا توفر الدعم الحكومى للملاك الجدد الذين يستفيدون من توزيع الملكيات الكبيرة وذلك بتوفير البذور والاسمدة التى كان الملاك القدامى يقدمونها للفلاحين .

## ٢ - الاستخدام المكثف للأرض :

قد لا يمكن الاستمرار فى عملية استصلاح الاراضى وازدحام مساحات زراعية جديدة لعدم وفرة الارض القابلة للزراعة فى الدول النامية ، وذلك بسبب الزيادة الكبيرة فى السكان خلال هذا القرن مما ادى الى استغلال معظم الارض القابلة للزراعة فى زمن مبكر وهذا على عكس الحال بالنسبة للدول الصناعية خلال فترة تصنيعها حيث كانت ما يزال لديها فائض من الارض القابلة للاستغلال الزراعى ساعدها فى

استيعاب أى زيادة فى السكان دون مواجهة مشكلة البطالة الزراعية او الصناعية نتيجة التزوح من الريف . ولذلك فان البديل المتاح أمام الدول النامية هو الاستخدام المكثف للأرض المزروعة فعلا وتغيير الأساليب الزراعية المستخدمة بواسطة الفلاحين (١) .

ان التفكير فى تغيير أساليب الزراعة التقليدية يدفع للاعتقاد بضرورة الاستفادة من التقدم العلمى والتكنولوجى فى مجال المعدات الزراعية الحديثة والتي أثبتت قدرتها على زيادة الانتاجية الزراعية فى دول كثيرة مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، ولكن يلزم التفرقة بين ما هو ممكن عملا فى ضوء ظروف الدول النامية وما هو جذاب من الناحية النظرية ، وكذلك بين ما هو مفيد ونافع وما هو ممكن من الناحية الاقتصادية ، اذا اخذ فى الاعتبار ندرة رأس المال المتاح للاستثمار فى المجال الزراعى مع فائض العمالة من ناحية أخرى ، ولذلك يكون من الأوفق تنفيذ الأعمال التى تتطلب كثافة عمالية أى زيادة ساعات العمل فى المزرعة لتحسين طرق الري أو حماية المزروعات من الآفات وبذلك يتحقق فائض فى الانتاج يمكن استخدامه فى تمويل مشروعات الاستثمار الصناعى دون اللجوء الى المعدات الرأسمالية المستخدمة فى الدول المتقدمة . أن الدول النامية مطالبة بزيادة الانتاجية لعنصر العمل المتوفر لديها وباستخدام رأس المال المستثمر الذى يمكن الحصول عليه من داخل القطاع الزراعى ذاته وهو امر ممكن خلال استغلال التقدم التكنولوجى وتغيير أساليب الزراعة التقليدية والدورات الزراعية المحاصيل ومكافحة الآفات والحشرات الزراعية واستخدام البذور المهجنة والأسمدة (٢) . فاذا لم يتسنى الاستفادة من ثمار التقدم التكنولوجى فى مجال تطوير المكنة الزراعية لزيادة الانتاجية على أساس ان هذه الآلات تعمل على توفير عنصر العمل، فانه يمكن الاستفادة من التقدم العلمى والتكنولوجى فى مجال تحسين طرق مكافحة الآفات التى تقضى على جزء كبير من المحاصيل الزراعية، كما انه كلما زاد تكثيف استغلال الأرض الزراعية زادت الحاجة الى زيادة الاشراف الزراعى ومقاومة الآفات وخدمة الأرض - وبذل ساعات عمل أكثر مما يزيد من الحاجة الى استخدام معدات بسيطة ليس من

---

(١) د. محمد زكى شافعى : التنمية الاقتصادية ، الكتاب الاول - دار النهضة

العربية - القاهرة ١٩٦٨ - ص ٢٣

(٢) John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development of the labour surplus economy — The economic growth center — Yale University — Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois 1967, PP. 60-61.

الضرورى أن تحل محل الإنسان بل فى الغالب تحل محل الحيوانات التى يمكن تربيتها لأغراض أخرى غير خدمة الأرض ، وتقدم التكنولوجيا طرقا جديدة وبدائل لأعلاف الحيوانات بدلا من استغلال الأرض لزراعة أعلاف طبيعية ، وعلى ذلك ثمة مجالات كثيرة يمكن للتكنولوجيا أن تقدمها لخدمة الزراعة دون التأثير على حجم العمالة اللازمة وربما عملت على زيادة ساعات العمل على الأرض والنشاطات التكميلية للزراعة ، كما أنه فى حالة الضرورة لاستخدام الآلات الزراعية فإنهم المحتمل أن يؤدى ذلك الى خلق فرص جديدة للعمل لتشغيل هذه المعدات وصيانتها وان كانت عمالة من النوع الذى يتطلب مهارات خاصة مما يتطلب التأكد أنها من بين المهن التى ينطبق عليها فائض العمالة قبل الشروع فى استخدام مثل هذه المعدات المتطورة ، مما يدفع بعض الاقتصاديين الى الاعتقاد بأن تحديث الزراعة باستخدام الآلات يعمل على تقليل ساعات العمل اللازمة للقيام بالعمل فيؤدى ذلك الى تقليل حجم العمالة الزراعية فتزيد مشكلة العمالة الناقصة الموجودة أصلا فى القطاع الزراعى فى الدول النامية وذلك بصرف النظر عن القدرة لدى المزارعين على استيعاب هذه الآلات الحديثة مثل الجرارات فضلا عن صعوبات الصيانة وعدم توفر قطع الغيار أحيانا (١) وان كنا نرى أن مشكلة القدرة على الاستيعاب يمكن التغلب عليها ببرامج التدريب الخاصة التى يكلف بائعى هذه المعدات بتقديمها للمشتريين لها ، كما تقوم أيضا بتوفير قطع الغيار تحت رقابة الجمعيات التعاونية الزراعية التابعة للحكومة ، وتبقى الفكرة الأساسية قائمة على ضرورة قصر الاستفادة من التقدم التكنولوجى على المعدات البسيطة سهلة التشغيل ويفضل أن تكون من النوع الذى يحل محل الحيوانات وليس الإنسان .

ان المشكلة الحقيقية للدول النامية هى كيفية تعبئة صفار الفلاحين للقيام بتغيير أساليب الزراعة والاستفادة من التقدم التكنولوجى فى مجال الزراعة والأنشطة غير الزراعية على الأرض مثل مشاريع الثروة الحيوانية والدواجن والبساتين التى تؤدى الى زيادة الانتاجية للعمالة المتوفرة فى هذه الدول والذى يمثل حجر الأساس فى أى خطة ناجحة لتنمية القطاع الزراعى والحد من مشكلة فائض العمالة . ان زيادة انتاجية العمالة الزراعية والدخول للعاملين بالزراعة فضلا عن منافعتها المباشرة على المدى القصير داخل الزراعة ستولد طلبا جديدا على الناتج

---

J. Mouly and E. Costa : Employment policies (١)  
in developing countries. London, George Allen & Unwin  
Unwin Ltd. pp. 139-143.

غير الزراعى ، ففى سيريلانكا على سبيل المثال حيث تساهم الزراعة بحوالى ٤٠٪ من الناتج القومى الاجمالى يستهلك السكان فى الريف حوالى ثلث ناتج البلاد. غير الزراعى ، ومع الزيادة فى الدخول ترتفع نسبة السلع والخدمات غير الزراعية فى قائمة السلع المستهلكة بواسطة سكان الريف (١) . وعلى ذلك لا يقتصر اثر الزيادة فى انتاجية العمالة الزراعية على القطاع الزراعى بل تزيد من الطلب على العمالة غير الزراعية من خلال زيادة الاستثمار الصناعى والخدمات لمواجهة زيادة الطلب على منتجات القطاعات غير الزراعية .

وفى نطاق المحاصيل الزراعية هناك مجال ايضا لاجراء اختيار بينها لزراعة المحاصيل التى تتطلب كثافة عمالية أعلى من غيرها سواء بزراعة محاصيل جديدة لم تزرع من قبل أو عن طريق زراعة محاصيل اضافية أى زراعة محصولين فى وقت واحد أو زراعة محصول مع الشجر ، فضلا عن أن ذلك يزيد من حجم العمالة اللازمة لخدمة محصولين بدلا من واحد وتزيد من تكلفة العمالة للفدان فانهاكذلك تعمل على زيادة الانتاجية للعمالة الزراعية .

### ٣ - تنمية الصناعات الصغيرة بالريف :

ومن السياسات التى تعمل على استيعاب فائض العمالة فى القطاع الزراعى تنفيذ مشروعات صناعية ريفية تقوم بدعم الانتاج الزراعى كصناعة الاعلاف أو الاسمدة ، أو قيام صناعات تعتمد على الزراعة فى تأمين المواد الاولية مثل صناعات تعليب الخضروات والفواكه ، وهى صناعات مرتبطة بالقطاع الريفى وتزيد من الدخول المتحققة فى هذا القطاع ، ونتيجة لاثار المضاعف تنمو السوق المحلى وتحقق دخول لطبقات اخرى ويعم اثرها الاقتصاد القومى فى مجموعه .

ومن المشروعات التى تعمل على الاستفادة من الانتاج الزراعى توفير المخازن للمحاصيل والتى تعمل على المحافظة عليها وتقليل نسبة الفاقد بسبب ترك المحاصيل معرضة للظروف الجوية ، كما أن المخازن المبردة تعمل على تحقيق توازن بين العرض من المحاصيل والطلب عليها والتخلص من آثار الانخفاض المفاجئ فى أسعار المنتجات الغذائية نتيجة ضعف الطلب عليها فيمكن حفظها فى مخازن مبردة لحين تحسن ظروف الطلب وتجنب الخسارة المحتملة .

كذلك فان تنفيذ مشروعات المرافق العامة الريفية التى تتصف

بالكثافة العمالية يعتبر من أهم المنافذ التي تساعد على تخفيف حدة البطالة الريفية بين العمالة الزراعية المأجورة . كما أن هذه المشاريع ترفع من مستوى الحياة الريفية فتقل الهجرة من الريف الى المدن وهى البطالة التي تحتاج الى معدلات استثمار أعلى لاجاد فرص عمل لها بالمقارنة مع تكلفة خلق العمالة لاستيعاب البطالة الريفية ، وهو امر حيوى بالنسبة للدول النامية التي تعاني من ندرة رأس المال ، بل أن مشاريع المرافق العامة للمدن تتكلف اكثر مما تتكلفه مشيلتها التي يتم تنفيذها في نطاق الريف بسبب اختلاف مستويات الاجور تبعاً لاختلاف مستويات المعيشة السائد في كل منهما (١) .

وهناك ارتباط وثيق بين التنمية الريفية ونمو الصناعة لان كل منهما يعتمد على الآخر فحيث تكون التنمية الريفية بهدف تحقيق فائض من المنتجات الغذائية سبباً في المحافظة على مستوى معتدل للاجور الصناعية وهو ما يؤدي الى تحقيق معدل أعلى من نمو العمالة الصناعية ، فانه من ناحية أخرى تعتمد التنمية الريفية على مدخلات صناعية :

١ - لان زيادة انتاجية الارض الزراعية تتطلب التوسع في صناعات الاسمدة .

٢ - وأن ضمان وصول المنتجات الزراعية الى الاسواق في المدن حيث المراكز الصناعية بتكاليف منخفضة يعتمد على تعبيد الطرق والتوسع في صناعات وسائط النقل .

٣ - كما أن المحافظة على التربة تتطلب اقامة المصارف المغفأة وهذا يتطلب قيام صناعة الحديد والصلب (٢) .

### المبحث الثالث

#### الانتاجية الزراعية واعادة توزيع العمالة

ان الدور الذي يقع على عاتق القطاع الزراعى ان يقوم به في سبيل تحقيق هدف اعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية يتلخص في زيادة الانتاجية الزراعية وتحقيق فائض زراعى يستخدم بمثابة ادخار

---

(١) Lewis, W. Arthur : Development planning, the essentials of economic policy, Unwin University books — George Allen & Unwin Ltd. London, 1970, P. 101.

(٢) د. فوزى رياض - دور الزراعة في التنمية الصناعية - في التخطيط للتنمية الريفية - الجزء الاول - وزارة الشؤون الاجتماعية - الاسكندرية - مايو ١٩٧٠

زراعى يستثمر فى القطاع الصناعى ، وما ثم يتم زيادة القدرة على الاستيعاب للقطاع الصناعى ، وبدون تحقيق هذا الفائض الزراعى فانه لا يمكن للدولة ما أن تنجح فى استيعاب فائض العمالة فى الصناعة . بل ان محاولة التصنيع دون تحقيق التنمية الزراعية أولا أو على الأقل بالتوازن مع التصنيع سوف يبدو مهمة عسيرة . ان تنفيذ خطة التصنيع كحافز على استيعاب فائض العمالة الزراعية يعتبر مؤشرا على أو طريقا الى اعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية ولكنه ليس كافيا بذاته لتحقيق هذا الهدف ويتعين أن يكون معدل زيادة العمالة الصناعية اعلى من معدل الزيادة فى السكان حتى يمكن القول بنجاح عملية اعادة توزيع العمالة وهوما حققته اليابان فى اواخر القرن التاسع عشر واولئل القرن العشرين حيث لم يقتصر الامر على تناقص نسبة العمالة الزراعية الى مجموع القوى العاملة بل ايضا بدأ عدد العاملين فى الزراعة فى التناقص بصفة مطلقة منذ عام ١٨٩٧ (١) .

وتبدو أهمية وجود فائض فى العمالة الزراعية بالنسبة لعملية تحقيق فائض الانتاج الزراعى فى أن ثمة فئة من السكان الزراعيين تعتبر مستهلكة للانتاج الزراعى، ولكنها لا تساهم فى الانتاج ولذلك فان عملية اعادة توزيع العمالة تعنى نقل تلك الفئة الى قطاعات أخرى يمكنهم فيها المساهمة فى الانتاج ، فاذا تمت بنجاح زيادة فرص العمل فى القطاعات غير الزراعية فسوف يعتبر فائض العمالة الزراعية فى الزراعة وكأنه ادخار زراعى يمكن استثماره فى قطاعات أخرى (٢) ، فاذا نظر الى عملية اعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية على أنها تعمل على زيادة الانتاجية لفائض العمالة الزراعية الموجودة فى الزراعة فى صورة عمالة ناقصة عندما يتم نقلها الى مجالات انتاجية أخرى ، فان عملية اعادة توزيع العمالة ذاتها تؤدي الى زيادة الفائض الزراعى عن طريق التخلص من فائض العمالة الزراعية المستهلكة للانتاج الزراعى دون المساهمة فيه ، واذا ما تم زيادة الانتاجية الزراعية الى مستوى يزيد عن حاجة استهلاك القطاع الزراعى فان هذا الفائض هو الذى يؤدي الى قيام القطاع الزراعى بتحويل العمالة الزراعية الفائضة الى قطاع الصناعة

---

John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development (١)  
of the labour surplus economy — The economic growth  
center — Yale University — Richard D. Irwin, Inc., Home-  
wood, Iinois 1967. P. 131.

Papi, G.V. : The place of agriculture in balanced (٢)  
growth in "The Problems in Economic Development" by  
E.A. Robinson — McMillan & Co., New York — 1965, P. 75.

وبذلك فان هذين المنصرين وهما فائض العمالة الزراعية وفائض الإنتاج الزراعى يمثلان مصدرين هامين يقدمهما القطاع الزراعى من أجل تنمية القطاع الصناعى (١) .

غير أن دور القطاع الزراعى فى الدول النامية حاليا فيما يتعلق بتوفير فائض العمالة التى يمكن إعادة توزيعها الى القطاع الصناعى يختلف عن الدور الذى لعبه هذا القطاع فى تأمين العمالة اللازمة للتصنيع فى الدول الصناعية . فالفارق فى معدل نمو القوى العاملة بين الدول النامية حاليا والدول الصناعية خلال فترة تصنيعها ، يعتبر فارقا كبيرا بحيث لم يعد دور القطاع الزراعى أن يوفر العمالة الصناعية وإنما تجاوز حجم الفائض فى العمالة الحد الذى يسمح بتحقيق فائض فى الإنتاج الزراعى . لذا استطاعت الدول الصناعية عن طريق تنمية الانتاجية الزراعية باستخدام المكنة الزراعية واستغلال الاراضى الجديدة الى زيادة الانتاجية الزراعية وتحقيق فائض تم استثماره فى الصناعة فازداد الطلب على العمالة الصناعية وتم إعادة توزيع العمالة عن هذا الطريق ، إلا أن الامر مختلف بالنسبة للدول النامية التى تشكو من ضالة فرص زيادة الرقعة الزراعية كما أن الزيادة السكانية بمعدلات عالية تلتهم أى زيادة فى الانتاجية الزراعية فلا يتحقق فائض يمكن استثماره فى الصناعة . فمشكلة السكان فى الدول النامية تؤدي الى حدوث ضغط كبير على الموارد الطبيعية النادرة وهى الارض مما يجعل نسبة عنصر العمل الى رأس المال عالية جدا . ونظرا لثبات الوسائل الفنية للإنتاج الزراعى فان قانون الغلة المتناقصة يؤكد نفسه مع مرور الزمن مؤديا الى تناقص الزيادة فى الناتج الزراعى لكل عامل مستخدم . ولأن شرط الاستفادة من فائض العمالة أن يتم تحقيق فائض فى الإنتاج الزراعى فانه لا يمكن للصناعة استيعاب العمالة الزراعية التى لا تعد فى هذه الظروف رصيذا او ادخارا يستثمر فى الصناعة وإنما قد تحول الى أن يكون عبئا على الصناعة يتعين عليها أن تحمله . أن الصناعة يمكن أن تتطور فقط اذا أمكن للعمالة أن تترك العمل بالزراعة وهذا لا يمكن تحقيقه الا اذا زادت الانتاجية الزراعية بمعدل يزيد عن الزيادة فى الطلب على المواد الغذائية .

وفى ظل الاقتصاد المزدوج يجب أن تبدأ عملية التنمية الاقتصادية

---

John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development of (١)  
the labour surplus economy — The economic growth  
center. Yale University. Richard D. Irwin Inc. Homewood,  
Illinois 1964, P. 205

من زيادة الانتاجية الزراعية والتي تسمح بالاستثمار فى الصناعة فيتم انتقال فائض العمالة من الزراعة الى الصناعة ، وتتوقف القدرة على استيعاب فائض العمالة على التقدم التكنولوجى أو الحصول عليه من الخارج كما هو الحال فى الدول النامية فى الوقت الحاضر ، كما يتوقف مستوى العمالة الصناعية أيضا على معدل تكوين رأس المال اللازم لشراء المعدات من الارباح الصناعية أو عن طريق القطاع الزراعى فى شكل مواد غذائية أو مواد أولية (١).

وتعمل زيادة الانتاجية الزراعية أيضا على زيادة الفائض الزراعى القابل للتسويق ومن ثم ترتفع الدخول الزراعية فتتسع السوق ويزيد الطلب على المنتجات الصناعية سواء الاستهلاكية أو الرأسمالية ، وبذلك تعمل زيادة الانتاجية الزراعية كدافع الى المزيد من الاستثمارات الصناعية لمواجهة زيادة الطلب على المنتجات الصناعية فى نطاق القطاع الزراعى .

كما أن هدف زيادة العمالة فى المشروعات العامة يتطلب مواجهة زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية وهى سلع غذائية غالبا فى الدول النامية الفقيرة نتيجة زيادة الأجور . وفى ظل الاقتصاديات المتقدمة يتكفل الطلب بخلق العرض من السلع الاستهلاكية الصناعية غالبا وهو ما لا يحدث فى الدول النامية التى تعاني من نقص فى الموارد فينعكس الطلب فى تضخم نقدي (١) . ولذلك فإن النجاح فى زيادة الانتاجية الزراعية لمواجهة الزيادة فى الدخول وبالتالي الزيادة فى الطلب على السلع الزراعية سوف يساعد على استيعاب جزء من فائض العمالة فى القطاعات غير الانتاجية وهى بصفة عامة تمثل المشروعات العامة .

وحيث تتميز الزراعة فى الدول النامية بوجود المزارع صغيرة الحجم ك وحدات انتاجية ، فإن هذا القطاع يفتقر الى وجود طبقة من أصحاب المزارع تعمل على قيادة القطاع الزراعى للقيام بمهمة تحقيق الفائض فى الانتاج الزراعى ، وتبدو الحاجة شديدة الى وجود طبقة تتخلل المجتمع الزراعى تكون مهمتها تعبئة الموارد للانتاج التجارى وليس للانتاج بغرض الاستهلاك الذاتى وتكون قادرة على استخدام ثمار التكنولوجيا الزراعية بل يتعدى دورها الى الانتاج والتسويق واعادة الاستثمار وبذلك يكون لها نشاط فى جميع الاسواق فى المجتمع : سوق العمل ، سوق السلع والسوق المالية ومن هنا تتضح أهمية وجود مثل هذه الفئة ، وبصرف النظر عن يقوم بعمل هذه المجموعة سواء كانوا

أصحاب الاراضى الزراعية او مدير المزرعة فى النظام الشيوعى ، او تقوم به الحكومة عن طريق التعاونيات ، وقد لعبت فئه أصحاب الاراضى دورا حاسما فى الزراعة فى اليابان التى كانت فى منتصف القرن التاسع عشر تمثل نموذجا للدول ذات الاقتصاد المزدوج مع وجود فائض فى العمالة كما هو الحال فى الدول النامية حاليا ومع متوسط الدخل للفرد ربما كان أقل من متوسط دخل الفرد فى الهند فى الوقت الحاضر ومع ذلك حققت اليابان نجاحا فى عملية التنمية الاقتصادية من خلال النجاح المستمر فى تحقيق معدل مرتفع للانتاجية الزراعية استخدمت كفائض للاستثمار فى القطاع الصناعى ، والمثير حقا أن ذلك تم بواسطة الجهود الفردية لمجموع المزارعين الذين عملوا لمضاعفة أرباحهم من خلال الانتاج والتسويق . ولقد قام أصحاب الاراضى بدور صاحب العمل فى القطاع الزراعى الذى انيط به تحقيق فائض الانتاج الزراعى وفى نفس الوقت لعب دور صاحب العمل الصناعى بقيامه بالاستثمار فى الصناعة مستخدما افراد الاسرة كعمال بالإضافة الى عدد قليل من العمال الآخرين ، وبذلك جاء الاستثمار فى جانية الاكبر من داخل القطاع الزراعى والمبالغ التى ادخرها المزارعون ولم تساهم الحكومة الا بدور ضئيل للغاية . وهذا ما يفسر ذلك العدد الهائل من المشروعات الصناعية الصغيرة فى اليابان وقد كان من المهم أن يكون لدى صاحب الارض فى هذه الحالة الحافز القوى للقيام بعملية الادخار فى ظل غياب المؤسسات المالية التى تعمل كوسيط بين المدخر والمستثمر ، فقد كان يقدر فرص الاستثمار المتاحة ويعمل على تحقيق الادخار اللازم لها (١) .

وتعمل زيادة الفائض الزراعى الى إعادة توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية عن طريق جعل ظروف التبادل السلى بين الزراعة والصناعة فى غير صالح الزراعة ، اذ يترتب على زيادة الانتاج الزراعى انخفاض أسعار السلع الزراعية مقارنة بأسعار السلع الصناعية فترتفع الأجور الحقيقية للعمالة الصناعية وتحدث فجوة بين مستويات الأجور الزراعية والصناعية ، فيدفع ذلك العمال الزراعيين الى الانتقال الى الصناعة ، وبزيادة العرض من العمالة فى القطاع الصناعى تعود الأجور الصناعية الى التوازن مما يشجع أصحاب العمل على الاستثمار من جديد فيرتفع الطلب على العمالة الصناعية من ناحية وبالتالي يزيد الطلب على السلع

---

John C.H. Fei and Gustav Ranis : Development (١)  
of the labour surplus economy — The economic growth  
center Yale University — Richard D. Irwin, Inc. Home-  
wood, Illinois 1967, P. 165.

الفدائية من ناحية أخرى فيؤدي هذا بالتالى الى تشجيع اصحاب الاراضى الزراعية على زيادة الانتاجية الزراعية للاستفادة من ارتفاع الاسعار لهذه المنتجات ، وتكرر الدورة عن طريق قوى السوق حتى يتم تحويل فائض العمالة من القطاع الزراعى الى الصناعة ويحدث توازن فى مستويات الاجور فى القطاعين ، وهذا التوازن لايعنى تساوى الاجور لنفس المستوى من المهارة المهنية وانما يكون هناك تفاوت فى الاجور فى مقابل ارتفاع تكلفة المعيشة فى المدن . عندما يتم توزيع العمالة على القطاعات تقوم الاكتشافات العلمية والتكنولوجية بدور الحافز على الاستثمار فى الصناعة او الزراعة ، حيث تؤدي هذه الاكتشافات الى زيادة فرص الاستثمار ويصبح الاقتصاد غير معتمد على الادخار كعنصر قيادى للاستثمار .

وقد يثار تساؤل مضمونه انه على المدى القصير يمكن ان يؤدي انخفاض اسعار المنتجات الزراعية كنتيجة لزيادة الانتاجية الى ميل اصحاب الاراضى الزراعية الى عدم زيادة الانتاجية الزراعية وبذلك تتوقف الدورة اللازمة لاعادة توزيع العمالة لصالح الصناعة ، وفى الواقع ان ذلك ممكن ولكن على المدى الطويل ومع زيادة الطلب على المنتجات الزراعية نتيجة الاستثمار الجديد فى الصناعة يقوم اصحاب الاراضى بزيادة الانتاجية لمواجهة الطلب على هذه المنتجات من العمالة الصناعية الجديدة ، وهذا الطلب يكون كبيرا فى حجمه تبعا لما اذا كان استهلاك هذه العمالة الصناعية الجديدة من المواد الفدائية يعادل مستوى الكفاف او كان يتجاوزه عندما كان هؤلاء الاشخاص يعيشون فى القطاع الزراعى . وثم افترض ايضا ان يتجه اصحاب الاراضى الزراعية عند انخفاض اسعار منتجاتهم الى استثمار ارباحهم التى حققوها نتيجة الفائض الزراعى فى استثمارات صناعية وبذلك يتحقق التوازن بين القطاعين عن طريق ميكانيكية قوى السوق وهذا بدوره يؤدي الى تحويل العمالة الزراعية الفائضة الى الصناعة حتى مع ثبات حجم رأس المال الصناعى والقضاء على الفجوة فى الاجور بين القطاعين كنتيجة انخفاض الاجور الصناعية التى تحدث عند توقف زيادة الانتاجية الزراعية . ان زيادة حجم العمالة الصناعية على المدى الطويل مع زيادة الارباح الصناعية نتيجة انخفاض الاجور فى الزراعة وانتقال العمالة الزراعية الرخيصة الى الصناعة تشجع على الاستثمار الصناعى فيستمر التحول من الزراعة الى الصناعة الى ان يصل الاقتصاد الى نقطة التحول الاقتصادى والوصول الى مرحلة النمو الكامل التى تنخفض عندها نسبة العمالة الزراعية الى مجموع القوى العاملة مع ارتفاع نسبة العمالة الصناعية .

## المبحث الرابع

### القطاع الزراعى كمورد للمواد الأولية وسوق للصناعة

ان زيادة الانتاجية الزراعية امر حيوى للقطاع الصناعى من ناحية توفير المواد اللازمة للصناعة كمدخلات انتاج خاصة بالنسبة للصناعات التحويلية كصناعة المنسوجات او تصنيع المواد الغذائية او صناعات الاخشاب بالنسبة للدول التى تتمتع بوجود غابات ، او تصنيع الاسماك فى الدول التى لها شواطىء غنية بها .

غير ان تنوع الانتاج الزراعى لمواجهة الطلب من جانب الصناعة تتحكم فيه اعتبارات هامة ترجع لظروف الدول النامية فى الوقت الحاضر ، اذ ان على القطاع الزراعى مواجهة الطلب على المواد الغذائية نظرا للزيادة العالية فى معدل نمو السكان والذى يبلغ فى المتوسط ٢.٥ ٪ سنويا ، وهذا ما يجبر مرونة الطلب على السلع الغذائية فى الدول النامية منخفضة بحيث يزيد كلما انخفض نصيب الفرد من الدخل القومى . بمعنى ان زيادة الدخل تتجه مباشرة الى زيادة الطلب على المواد الغذائية ، ويقدر ان يصل معدل نمو الطلب على السلع الغذائية ٣ ٪ سنويا مما يشكل تحديا خطيرا للقطاع الزراعى فى هذه الدول ، واكثر من ذلك فان معظم الزيادة فى الطلب تأتى من جانب سكان المدن والعمالة فى القطاع الحديث ، اى من فئات لا تساهم فى الانتاج الزراعى وعلى العمالة الزراعية ان تزيد من انتاجيتها ليس فقط لتلبية احتياجاتها وانما لتلبية احتياجات القطاعات الأخرى ونسبة أقل من القوى العاملة كلما سار الاقتصاد بنجاح فى عملية اعادة توزيع العمالة ، ونظرا لانخفاض مستوى المعيشة فى الدول النامية فان الطلب على الغذاء يتركز فى المواد النشوية والحبوب وهى مواد تمثل حوالى ٨٥ ٪ من الطلب فى كثير من هذه الدول (١) وهذا ما يحد من قدرة القطاع الزراعى على توفير المواد الأولية للصناعة ويجعله مثقلا بعبء توفير الغذاء للسكان فى مجموعهم . ولم يكن هذا حال الدول الصناعية عندما بدأت عملية التنمية الصناعية ، فمن ناحية لم تواجه معدلات عالية فى النمو السكانى بالقدر الذى يسود الدول النامية حاليا ، ومن ناحية أخرى لم تواجه ضرورة الاعتماد على القطاع الزراعى لتأمين احتياجات الصناعة من المواد الأولية او احتياجات السكان من المواد الغذائية ، اذ انها اعتمدت على الواردات الخارجية

Gerald M. Meier : Leading issues in Economic Development — Second edition, Oxford University Press, 1971, P. 412-413. (١)

من مستعمراتها التي حولتها إلى مزارع تخدم أغراض التنمية الصناعية فيها ، وأحيانا حصلت على وارداتها من المواد الغذائية والمواد الأولية للصناعة في مقابل صادراتها من المنتجات الصناعية ، أو تم تمويل هذه الواردات من عائدات الاستثمارات التي قامت بها في الدول الأخرى . ولكن الدول النامية لا تستطيع تأمين احتياجاتها الزراعية على هذا النحو أو الحصول على النقد الأجنبي لتمويل هذه الواردات ، ولهذا يقع العبء على القطاع الزراعي كاملا للوفاء بهذه المتطلبات للصناعة . بل حتى بالنسبة للدول النامية التي يمكنها تأمين النقد الأجنبي لتمويل الواردات الأولية أو الغذائية فإن الطريق المفتوح أمامها لذلك هو زيادة صادراتها من الإنتاج الزراعي من السلع الأخرى .

إن العلاقة بين الزراعة والصناعة التحويلية تعطى مثالا بسيطا لحالة التوازن المطلوب للنمو الاقتصادي في الدولة فحين يعجز القطاع الزراعي عن تحقيق فائض من الطعام يزيد عن حاجته فإنه لا يوجد حافز لقيام الصناعة ذاتها إذ لا توجد في هذه الحالة السوق الكافية لما ينتجه القطاع الصناعي من سلع (١) ، وفي نفس الوقت فإن زيادة الانتاجية الزراعية تجد الحافز عليها في وجود السوق الكافية للمنتجات الزراعية بحيث أن تخلف القطاعات غير الزراعية ينعكس على الانتاجية الزراعية ، وعلى ذلك يتعين على كل قطاع اقتصادي أن يكفل السوق اللازمة للقطاع الآخر ويلزم أن يتطور كل قطاع بالتوازي مع القطاعات الأخرى ، وكما أن زيادة الانتاجية الزراعية قد تتوقف في مرحلة لاحقة إن لم توجد السوق الكافية للإنتاج الفائض ، فإنه كذلك بالنسبة للاستثمار الصناعي دون الزيادة في الانتاجية الزراعية قد يؤدي إلى زيادة حجم العمالة في البداية ولكن بعد فترة من الزمن تقل فرص العمل باستمرار إلى أن تتلاشى رغم زيادة استثمارات رأس المال بسبب عدم وجود فائض زراعي يزيد من دخل القطاع الزراعي لامتصاص ناتج الاستثمار الصناعي . وعلى ذلك يعتبر النمو المتوازن للقطاعات ضرورة من أجل توزيع العمالة وتحقيق النمو المتواصل ، وتبدو صعوبة الاعتماد على السوق الأجنبية سواء بالنسبة للإنتاج الزراعي أو بالنسبة للإنتاج الصناعي وذلك في ظل ظروف التجارة الدولية في الوقت الحاضر على النحو الذي سنتعرض له فيما بعد .

ويبدو أن هناك تعارض بين دور القطاع الزراعي في تحقيق الفائض الزراعي الذي يمكن إعادة استثماره في الصناعة ، أي تحقيق هدف

الادخار ، وبين دور هذا القطاع في تأمين السوق للانتاج الصناعى ، اى زيادة القدرة الشرائية للقطاع الزراعى لا متصاص السلع الصناعية وهو تعارض حقيقى يحتاج الى اتخاذ موقف لدعم دور القطاع الزراعى فى واحد من المجالين دون الآخر على الاقل ووضع اولوية لأحد الهدفين على المدى القصير . كما أن نوعية الاستثمار الصناعى تقرر اى الهدفين اولى بالاختيار : فالاستثمار فى الصناعات الكبيرة ذات النطاق الكبير تتطلب سوقا كبيرة ، اى تتطلب زيادة القوة الشرائية ويتعين بالتالى الاعتماد على السوق فى نطاق القطاع الزراعى ، أما تبنى سياسة استبدال الواردات واقامة صناعات لاستبدال الواردات من الخارج فانها لا تتطلب زيادة فى القوة الشرائية وانما تعتمد على القوة الشرائية الموجودة فعلا ولكنها تتطلب زيادة حجم الادخار بفرض الاستثمار فى مثل هذه المشاريع الصناعية . ونفس الشئ صحيح فيما يتعلق بالاستثمارات التى يقصد بها الانتاج الصناعى للتصدير أو الاستثمار فى المشروعات التى لا تنتج سلعا تحتاج الى قوة شرائية كمشروعات الخدمات العامة الاجتماعية والصحية والتعليمية ، فان هذه المشروعات تحتاج الى زيادة تكوين رأس المال عن طريق الادخار أكثر مما تحتاج الى قوة شرائية (١) ، وهذا من ناحية أخرى يعنى أن تكوين رأس المال عن طريق زيادة الانتاجية الزراعية وتحقيق الفائض الزراعى مطلوب فى المراحل الاولى للتنمية التى تتميز بالحاجة الى مشروعات الهياكل الاساسية . وفى مراحل لاحقة وبعد أن تستوعب مشروعات البنية الاساسية جزءا كبيرا من فائض العمالة سوف يزداد الدخل القومى ودخل الفرد بالتالى ويتولد الطلب على السلع الصناعية بعد النجاح فى زيادة الانتاجية الزراعية ، وبذلك تدعو الحاجة الى قيام مشروعات صناعية لتوفير السلع الصناعية ، اى أن السوق للمنتجات الصناعية توجد اولا ثم تقام الصناعات اللازمة لها (٢) .

فى جميع الاحوال فان الفائض الزراعى يجب أن يتجاوز القدر اللازم لمواجهة الطلب على السلع الغذائية ، وبمعنى آخر يتعين أن يكون معدل نمو الانتاج الزراعى أعلى من معدل زيادة السكان بصفة عامة حتى يتحقق فائض يمكن استثماره فى الصناعة عن طريق الادخار فى المرحلة

---

Gerald M. Meier : Leading issues in Economic Development — Second edition, Oxford University Press 1971, P. 418. (١)

Mabro, Robert and Samir Radwan : The industrialization of Egypt 1939-1973 — Policy and performance. Clarendon Press. Oxford — London 1976, P. 30. (٢)

الاولى ثم زيادة القوة الشرائية بزيادة الدخول لخلق الطلب على السلع الصناعية في مرحلة تالية ، وفي كل من الجانبين يتم اعادة توزيع العمالة على القطاعات لصالح الصناعة وتقلص أهمية قطاع الزراعة كمصدر للعمالة وتبدأ الارباح الصناعية تدخل كعنصر من عناصر الادخار لتكوين رأس المال . ومع مواصلة تكوين رأس المال من الفائض الزراعي والارباح يستمر شرط التنمية الصناعية وزيادة فرص العمل الجديدة ، وعلى ذلك فإن العوامل التي تحدد مدى النجاح في تكوين رأس المال اللازم للاستثمار الصناعي هو أولا الفائض الزراعي وحجمه بالإضافة الى حجم الارباح الصناعية في وقت معين ، ان رأس المال هذا عبارة عن مقدار الزيادة في الناتج الزراعي والصناعي عن الاستهلاك ، بمعنى آخر فان العوامل المؤثرة على تكوين رأس المال اللازم للاستثمار هي انتاجية العمل والاستهلاك الفردي في كل قطاع ، فاذا اعتبرنا ان عامل الاستهلاك الفردي نتيجة اكثر منه سببا لعامل الانتاجية العمالية ، أمكن القول بأن العنصر الحاسم في عملية التنمية هو زيادة الانتاجية بالنسبة للعامل ويعتبر مؤشرا لمدى نجاح او فشل جهود التنمية في الاقتصاد القومي . وثمة عاملان يحددان معدل الزيادة في الانتاجية لعنصر العمل : معدل تكوين رأس المال والتغيير التكنولوجي حيث يحدد العامل الاول كمية العناصر المادية التي تتحد مع عنصر العمل لتحقيق الوظيفة الانتاجية اما العامل الثاني وهو التغيير التكنولوجي فهو يحدد نوعية العناصر وكفاءة أدائها في عملية الانتاج ، وهذا ينطبق على القطاع الزراعي كما ينطبق على القطاع الصناعي .

فمهمة الفائض في الانتاجية الزراعية العمل على توفير العناصر المادية التي تدخل في العملية الانتاجية والتي لا يمكن بدونها استخدام عنصر العمل ، وهذه العناصر المادية تكون في صورة رأس المال من خلال الادخار الزراعي ، او كمدخلات انتاج في صورة مواد اولية خاصة في حالة الصناعات التحويلية . ان الاستفادة من التقدم التكنولوجي تتطلب في المقام الاول تكوين رأس المال للاستثمار ثم تأمين السوق الكافي لامتناس الانتاج الكبير الذي يحققه التقدم التكنولوجي ، وبدون هذا التوسع في السوق خاصة في نطاق القطاع التقليدي حيث يعيش ٧٠٪ من السكان لا توجد فرصة حقيقية للتوسع في الصناعة بصفة عامة .

## الفصل الثاني

### القطاع الصناعي وساسات تنمية العمالة

لقد ظهر من خلال خصائص العمالة في الدول النامية انخفاض نسبة العمالة الصناعية الى مجموع القوى العاملة في هذه المجموعة من الدول ، بحيث أعطى هذا الانطباع بأن التنمية الاقتصادية مترادفة مع تعبير « التصنيع » من أجل تحويل العمالة الى نشاط صناعي بعيدا عن الزراعة بوجه خاص . ولذلك تبدو أهمية قطاع الصناعة في مجال تخطيط سياسات العمالة في هذه الدول . ولكن قد يكون من الممكن أن هذا المنطق في حد ذاته غير صحيح باعتبار أنه يعتمد في صحته على التجربة التاريخية المستمدة من الدول الصناعية والتي قد لا تتفق مع ظروف الدول النامية في الربع الاخير من القرن العشرين ، أن اختلاف الدول النامية حاليا من حيث الوضع الاقتصادي والعمالة يبرر الاعتقاد بأن نمط النمو الذي حققته الدول الصناعية حاليا ليس فقط لايناسب الدول النامية وإنما قد يبدو مستحيل التحقيق . فالانفجار السكاني في العالم النامي يعتبر سابقة تاريخية تفرض حولا للمشاكل الاقتصادية تختلف عما يمكن أن يستفاد من تجربة دول لم تواجه تحديا بهذا النوع أو الحجم . كما أن هناك حقيقة هامة للغاية مؤداها أن الدول النامية حاليا تحاول التقدم للامام من خلال اطار دولي يتناقض مع مكانه عليه العالم عند بدء مراحل النمو في الدول الصناعية ، فلم يكن هناك تقسيم للدول كدول صناعية وأخرى متخلفة ، ولذلك فإن وجود الدول الصناعية حاليا يفرض اتجاهات اقتصادية تختلف عما اتبعته هذه الدول ذاتها .

على كل حال فإننا نحاول في هذا الفصل دراسة سياسات العمالة في قطاع الصناعة على النحو التالي :

١ - البحث الاول : أهمية سياسة التصنيع .

٢ - البحث الثاني : عوامل اختيار الصناعة الملائمة للدول النامية .

٣ - البحث الثالث : استيعاب فائض العمالة في الصناعة الريفية .

## المبحث الاول

### اهمية سياسة التصنيع

من المعتقد ان قطاع الصناعة هو القطاع الذى يمكن الاعتماد عليه لزيادة حجم العمالة والانتاج القومى ، وقد رأينا أن دور القطاع الزراعى بصفة خاصة والقطاع التقليدى بصفة عامة محدود للغاية فى مجال توفير فرص العمل اللازمة لاستيعاب فائض العمالة فى الدول النامية بسبب استنفاد معظم الارض الزراعية أو القابلة للزراعة ، بل انه لا يمكن للقطاع الزراعى أن يكون هو القطاع الرئيسى فى الاقتصاد القومى من ناحية توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية حتى وان استطاع زيادة انتاجيته ، اذ أن توزيع العمالة على القطاعات يعتبر مؤشراً لمدى النمو الاقتصادى ووصول الاقتصاد الى مرحلة النمو الكامل فيتعين أن تنخفض نسبة العاملين فى الزراعة الى مجموع القوى العاملة وان ارتفعت نسبة مساهمة القطاع الزراعى فى الناتج القومى الاجمالى نتيجة زيادة الانتاجية لهذا القطاع ، وبالتالي تزيد نسبة العاملين فى الصناعة الى مجموع القوى العاملة ، وكلما نجح الاقتصاد فى تحقيق زيادة نسبة العمالة الصناعية بمعدل سريع كلما وصل الاقتصاد القومى الى مرحلة متقدمة للنمو . ويرجع السبب فى ذلك الى أن تحويل العمالة من قطاع الزراعة الى الصناعة يعنى تحويلهم الى عمل أعلى انتاجية فيرتفع الدخل ويتحقق لهم مستوى أعلى من المعيشة (١) . ان زيادة الانتاجية فى قطاع الزراعة يؤدى الى انخفاض أسعار المنتجات الزراعية لانخفاض مرونة الطلب عليها مما يؤدى الى الاستغناء عن العمالة الزراعية ويلزم ايجاد فرص عمل لهم فى قطاعات أخرى أهمها الصناعة . ورغم أن مشكلة الدول النامية ترجع الى انخفاض انتاجية القطاع الزراعى وأنه يلزم رفع هذه الانتاجية كشرط ضرورى لاستيعاب العمالة الناقصة فى الزراعة ، الا أن ذلك لا يمكن تحقيقه داخل القطاع الزراعى ذاته وانما باستخدام فائض الانتاج الزراعى لتمويل الاستثمار الصناعى الذى يعمل على زيادة فرص العمل بالصناعة ، ومن هنا تبدو أهمية زيادة العمالة الصناعية كشرط لتحقيق إعادة توزيع العمالة على القطاعات بالنسبة للدول التى تتميز بوجود فائض كبير فى العمالة خاصة العمالة الزراعية ، وتعتبر درجة التصنيع مقياساً أو معياراً لمدى النجاح فى جهود التنمية أكثر من أن يكون التصنيع مجرد نتيجة لعملية التنمية ذاتها .

---

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

لا تعتبر التنمية الاقتصادية مرادفا للتصنيع : لأن تركيز نسبة عالية من الناتج القومى فى القطاع الزراعى ليس سببا بذاته للفقير ، ولكن السبب الحقيقى هو انخفاض انتاجية القطاع الزراعى ، كذلك فان تركيز نسبة عالية من السكان فى القطاع الزراعى يجب النظر اليه على انه نتيجة وليس سببا للفقير ، فحيث تنخفض انتاجية الزراعة ويسود الفقر بين سكان الريف تكون نسبة العاملين فى غير الزراعة صغيرة فاذا كان القطاع الزراعى غنيا اتجه حجم القطاعات الاخرى الى الكبر والرخاء . ولذلك فان نمو العمالة الصناعية يتوقف على نمو انتاجية الزراعة لتتجاوز حاجة العمالة الزراعية وتكفى حاجة الصناعة الى الاستثمار فتزيد فرص العمل فى الصناعة .

ومن ثم يمكن القول بأن حجم العمالة الصناعية يتوقف على عاملين :

- ١ - الزيادة فى الانتاجية الزراعية والتي تحدد بالتالى حجم الفائض الزراعى الذى يمكن استثماره فى الصناعة .
- ٢ - الزيادة فى حجم وطبيعة رأس المال الصناعى والذى يتوقف عليه مستوى انتاجية عنصر العمل .

وتأتى الانتاجية الزراعية أولا فاذا بدأ القطاع الصناعى فى الانتاج تعين عليه تحقيق فائض من الارباح يكفى لاعادة الاستثمار ، أى أن الانتاجية الزراعية والانتاجية الصناعية هما العاملان الاساسيان لجعل الاقتصاد يتقدم نحو النمو واستيعاب فائض العمالة من خلال عمل قوى السوق لعناصر الانتاج وباستخدام سياسات للعمالة من شأنها أن توجه الاستثمار نحو زيادة فرص أكبر للعمل . ومن المعتقد أن الانتاجية الصناعية تعتمد أساسا على تبنى أساليب فنية للانتاج أكثر حداثة واتقانا ، فالكنولوجيا عالم يشمل المعرفة وأشكال التنظيم للعملية الانتاجية والسلوك الاجتماعى والصناعة هى الحقل المفضل لاختيار التكنولوجيا الانتاجية ولذلك فان عملية التصنيع تمثل الاولوية بين اولويات تنمية القطاعات داخل اقتصاديات الدول النامية .

ولكن الى أى حد أدت الصناعة دورها فى استيعاب فائض العمالة فى الدول النامية ؟ . لقد اتضح أن الانتاجية الصناعية تسير بخطى أوسع بكثير من معدلات نمو القوى العاملة فى الصناعة . فقد بلغت نسبة نمو العمالة الصناعية فى الدول النامية ٣٢٪ سنويا بينما بلغ متوسط نسبة الزيادة فى الناتج الصناعى ٧٣٪ خلال الستينات وهذا يعنى أن زيادة الناتج الصناعى بمقدار ١٪ لا يؤدى الى زيادة فى العمالة الصناعية

الا بنسبة ٥٠٪ ولذلك فانه يجب النظر الى أسباب هذه الظاهرة والبحث عن وسائل زيادة العمالة الصناعية (١) .

ولقد اثار توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية الحالي في الدول النامية رغم تنفيذ برامج للتصنيع في معظم هذه الدول شكوكا متزايدة حول كفاية عملية التصنيع كمصدر لزيادة فرص العمل ، اذ لم يحدث انخفاض مطلق في العمالة الزراعية استجابة لزيادة الطلب على العمالة الصناعية الا في عدد قليل من الدول النامية ، حتى بالنسبة للدول التي انخفضت فيها نسبة العمالة الزراعية الى مجموع القوى العاملة فقد ظل عدد العاملين بالزراعة في زيادة مطردة وعلى سبيل المثال في كوريا حيث صاحب النمو الكبير في الانتاج الكلي والصناعة بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٧٠ انخفاض كبير في نسبة العمالة الزراعية الى مجموع القوى العاملة من ٧٠٪ الى ٥٠٪ ، الا ان هناك زيادة في العدد المطلق للعاملين بالزراعة ، وخلال الفترة ذاتها زادت العمالة الزراعية في بنجلاديش بأكثر من ستة ملايين شخص مع بقاء نسبة العاملين بالزراعة الى مجموع القوى العاملة في حدود ٨٥٪ . ورغم ان ثمة اختلاف فيما بين الدول النامية فيما يتعلق بمعدل نمو العمالة الصناعية الا ان الاتجاه العام يشير الى ببطء شديد في هذا النمو لدرجة مخيبة للآمال (٢) . ويرجع هذا الى ان العمالة التي تولدها الصناعة نظير كل وحدة من رأس المال المستثمر هي اقل منها في معظم قطاعات الاقتصاد الاخرى ، ولذلك فان الصناعة يمكن ان تصلح لتكون قطاع الاولوية لتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الناتج القومي ، ولكنها تختلف عن القطاعات الاخرى من حيث توليد فرص العمالة الجديدة وهذا بدوره بسبب الاعتماد على الكثافة الرأسمالية في المشروعات الجديدة واستخدام تكنولوجيا مصممة اصلا في الدول الصناعية التي تختلف فيها الندرة النسبية لعناصر الانتاج عما هو الحال في الدول النامية .

ونظرا لفشل الصناعة في الدول النامية في استيعاب فائض العمالة وتحقيق معدل لنمو العمالة الصناعية يتجاوز معدل الزيادة السنوية في القوى العاملة ، فانه يلاحظ ان فائض العمالة يتجه الى قطاع الخدمات الذي تنكدس فيه العمالة بدرجة لا تبررها درجة النمو الاقتصادي للدول

---

J. Mouly and E. Costa : Employment policies in (١)  
developing countries. London — George Allen & Unwin  
Ltd. p. 45.

(٢) البنك الدولي - تقرير عن التنمية في العالم - ١٩٧٩

النامية ، بحيث أن نمو العمالة في هذا القطاع هو نتيجة تدابير وقتية تطبقها الحكومة من أجل تخفيف حدة البطالة وليس دلالة على أولوية تعطي لتنمية قطاع الخدمات . ولذلك فإن هذا النمو للمقتل للعمالة في قطاع الخدمات يجب ألا يخدع بوصبول الاقتصاد القومي الى توزيع العمالة على القطاعات على النحو الذي يكون عليه هذا التوزيع عند بلوغ مرحلة النمو الكامل ، وإنما يعبر بهذا النمو عن وجود فائض العمالة على نطاق واسع وانتقالها من الزراعة الى القطاع الثالث (١) .

من ناحية أخرى فإن اعتبار درجة التصنيع وحجم العمالة الصناعية معيارا للتقدم ودليلا على النجاح في التنمية يعني أن التصنيع لا يمكن أن يكون مجرد نتيجة للتنمية الاقتصادية الشاملة وبالتالي لا يكفي رسم خطط التنمية لتحقيق أهداف معينة دائما ما ترد في خطط التنمية على أنها أهداف قومية يجب أن تركز لها كل الجهود ، مثل هدف مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات أو زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي بنسبة معينة على مدى عدد من السنوات غالبا ما تكون عدد سنوات الخطة ذاتها ، فضلا عن أن هذه الأهداف من الشمول والفموض أحيانا لدرجة يصعب معها تحقيقها وهي أهداف سياسية أكثر من كونها أهدافا اقتصادية ، فإن النجاح في تحقيقها لا يعني بالضرورة تحقيق هدف العمالة والتشغيل الكامل للقوى العاملة، فالتنمية الاقتصادية ليست هي تنمية العمالة وتحقيق أحد الهدفين لا يحقق الآخر كنتيجة حتمية ، بل أن هناك من يعتقد بأن التنمية الاقتصادية تزيد من البطالة ، لأن التنمية تزيد من فرص العمل في مجالات جديدة مثل الصناعة وغيرها وتشجع هجرة العمالة بالتالى من القطاع الزراعى الى المدن ، ولأن فرص العمل أقل من العرض من القوى العاملة المهاجرة من الريف تظهر البطالة السافرة وترتفع نسبة العاطلين عن العمل والباحثين عنه وبذلك تتحول العمالة الناقصة التي كانت تخفيها العادات الاجتماعية في الزراعة الى بطالة سافرة في المدن (٢) وهي بطالة تتميز بأنها أكثر حدة ولها آثار اجتماعية وسياسية أكثر

(١) روبرت مابرو - العمالة - اختيار التكنولوجيا - الأولويات القطاعية - في « القوى البشرية والعمالة في البلدان العربية » - الأمم المتحدة - بيروت ١٩٧٩ - ص ٢٩ - أيضا :

د. عمرو محيى الدين : الخطط والتنمية - دار النهضة العربية - بيروت ١٩٧٥

- ص ٨٥ .

W. Arthur Lewis : Development planning, the essentials of economic policy, Harwin University books, George Allen & Unwin Ltd., London 1970, P. 76;

خطورة . كما ان التنمية الاجتماعية ادت الى المطالبة بزيادة فرص التعليم سواء للرجل او للمرأة واصبح التعليم مطلباً جماهيرياً لا تقدر الحكومات على انكاره مما يؤدي الى زيادة المتعلمين بدرجة تتجاوز قدرة الاقتصاد على توفير فرص العمل التي تتناسب وتأهيلهم العلمى فترفع نسبة المتعلمين بين المتعطلين عن العمل وهذه نتيجة اخرى من نتائج التنمية الاجتماعية (١) ولذلك فالتنمية تزيد العبء الذى يتعين على سياسة العمالة ان تنهض به وليس العكس كما قد يظن .

لا يكفى ان تكون سياسة التصنيع فعالة فى استيعاب قدر كبير من فائض العمالة وانما يتعين عليها ان تتجنب انتاج السلع التى يقوم بانتاجها القطاع الحرفى ، بمعنى الا يكون القطاع الحديث منافساً للقطاع التقليدى حتى يظل القطاع الحرفى موجودا وتكون امامه فرصة جيدة للازدهار حتى يقوم بدوره فى توفير مصدر العمل لجزء من القوى العاملة ، وهذا ما حدث فى تجربة اليابان حيث تم استخدام طرق انتاج ذات كثافة عمالية فى الصناعات الصغيرة والصناعة الريفية (٢) .

رغم حقيقة ان قطاع الصناعة فى الدول النامية لا يوفر فى داخله فرصا كثيرة للعمل ، الا انه تبقى أهمية هذا القطاع فى أن نموه السريع من ناحية الطاقة الانتاجية يظل ذو أهمية كبيرة فى انشاء فرص للعمل فى القطاعات الاخرى المرتبطة بنموه مثل قطاع التجارة والنقل والمواصلات والخدمات بصفة عامة ، واثار المضاعف هذا يمكن أن تكون له أهمية تفوق الدور المباشر الذى يؤديه قطاع الصناعة لحل مشكلة فائض العمالة (٣) .

## المبحث الثانى

### عوامل اختيار الصناعة الملائمة للدول النامية

ان العامل الجوهري وراء الاصرار على التصنيع واعادة توزيع العمالة لصالح قطاع الصناعة هو التفاوت فى انتاجية العامل بين القطاعات

(١) المرجع السابق : ص ٧٩

Gerald M. Meier : Leading issues in Economic Development — Second edition, Oxford University Press, 1971, P. 437. (٢)

Gerlad M. Meier : Leading issues in Economic Development — Second edition, Oxford University Press, 1971, P. 439. (٣)

الاقتصادية وارتفاع هذه الانتاجية بدرجة كبيرة فى القطاع الصناعى ، بحيث أن تحويل العمالة من الزراعة الى الصناعة يعنى زيادة انتاجية عنصر العمل وبالتالي مضاعفة الناتج القومى وزيادة نصيب الفرد من هذا الناتج . ولذا فان الاختيار المتاح أمام الدول النامية هو نقل اكبر نسبة من القوى العاملة للعمل فى الصناعة لزيادة الدخل القومى ، وتحقيق معدلات أعلى من الادخار والاستثمار ومن ثم زيادة معدل نمو العمالة الصناعية .

اذا كان الهدف هو زيادة معدل نمو العمالة الصناعية ، فان هذا يدفع الى ضرورة الاختيار بين الصناعات المختلفة من ناحية ، ومن ناحية اخرى الاختيار بين التكنولوجيا المناسبة لظروف الدول النامية والاستثمار فى المشروعات التى تخدم أهداف العمالة . وهذا ما يدعو أيضا الى تحديد حجم المشروعات نظرا لاختلاف مستوى العمالة فى المشروع بحسب نطاقه . كما تختلف مستويات المهارة اللازمة للمشروع تبعا لحجمه ، وثمة اعتقاد بأن اقامة المصانع الكبيرة لا يخدم أهداف سياسة العمالة القائمة على ضرورة استيعاب فائض العمالة ، اذ أن اقامة هذه المصانع يقوم على أساس توقع طلب كبير ولذلك فان رأس المال المستثمر يظل عاطلا ، ان مثل هذه المصانع تستوعب عددا قليلا من العمال وقد كانت مفاجأة للدول التى ركزت خطط التنمية فيها على اقامة الصناعات ذات النطاق الكبير خلال الخمسينات أن تكون عدد الوظائف التى قدمتها الصناعة قليلة ، ولم تكن ذات كثافة رأسمالية عالية وأظهرت استجابة ضعيفة لتأثير الاجور ، لان الاجور تمثل جزءا صغيرا من التكلفة الاجمالية للمشروعات الكبيرة (١) .

فالطريقة التى يتم بها توزيع العمل بين العمال وهيكلكم العمالة داخل المصنع تختلف من مصنع الى آخر من نوع محدد من النشاط الانتاجى ، فهى تعتمد بصفة خاصة على نوع عملية الانتاج ودرجة الميكنة وعلى حجم المصنع ، اذ يوجد اختلاف فى مهارات العمال والواجبات التى يقومون بها ، ففى حين تتطلب العملية الانتاجية فى المصنع الصغير أن يتمتع العمال بمهارات متعددة ، فان الافراد فى تقسيم العمل فى الوحدات الانتاجية الكبيرة يؤدى الى أن يتمتع العمال بقدرات محددة ولكنها أكثر تخصصا ولذلك فان القابلية للاستبدال والحلول بين عمال المصانع الصغيرة تكون أكبر وهى من هذه الناحية أكثر ملاءمة

لظروف العرض من العمال في الدول النامية ولتغلب الاختلالات في سوق العمل .

في حين يرى رأى آخر بأن الاستثمار في الصناعات الثقيلة أي الصناعات غير الاستهلاكية يعمل على زيادة معدلات النمو وذلك يرجع الى ديناميكية النمو للصناعات المرتبطة بها والاقتصاديات الخارجية الترتبة عليها ، وان كان الاستثمار في الصناعات الثقيلة مرحلة تالية لمرحلة الاستثمار في الصناعات الاستهلاكية (١) .

في ضوء الرغبة في تنمية فرص العمل فان ثمة اعتبارات يجب ان تؤخذ في الاعتبار عند اتخاذ قرار بشأن الاستثمار في صناعة معينة :

١ - ان نوع الصناعة يحدد حجم العمالة ، ذلك لان صناعات معينة ليس لها اثر في تشجيع صناعات أخرى كصناعات مرتبطة بها لتقديم مواد أولية مثلا او لاستخدام انتاج تلك المصانع كمواد وسيطة في العملية الانتاجية لمصانع أخرى ، فالصناعات التي تنتج سلعاً استهلاكية يكون لها اثر كبير على خلق صناعات ثانوية لتوريد المواد الأولية او للاستفادة بانتاج غيرها ولذلك فمى تولد فرصا للعمل بدرجة اكبر من غيرها مثل الصناعات المعدنية وصناعات الآلات والمعدات التي لها تأثير ضئيل من ناحية تشجيع قيام صناعات مرتبطة بها (٢) .

٢ - من ناحية أخرى فان حجم المشروع يحدد حجم العمالة ايضا والمهارات التي يتطلبها استثمار معين ، بصرف النظر عن فترة انشاء المصنع ذاته والتي تتطلب عمالة كبيرة من اجل عملية الانشاء فان المصانع الكبيرة لا تتطلب عمالة كثيرة للتشغيل ، ومن المهم الاهتمام بالعمالة التي يولدها المشروع على المدى الطويل حتى وان كانت عملية انشائه تستلزم عمالة من حجم اكبر لان عملية الانشاء مهما طالت فانها فترة مؤقتة فضلا عن أن المشروع في فترة انشائه لا يقوم بالانتاج مما يحتم العمل على تقصيرها بقدر الامكان حتى وان كانت تستخدم أعدادا كبيرة من

---

(١) د. محمد زكى شافعى : التنمية الاقتصادية - الكتاب الاول - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٨ - ص ١٤٢

(٢) J. Mouly and E. Costa : Employment policies in developing countries. London — George Allen & Unwin Ltd. P. 180.

العمال لتقليل الفترة التي يكون فيها رأس المال المستثمر عاطلا عن الانتاج ولذلك فالعبرة بالعمالة اللازمة للتشغيل وتكلفة رأس المال التي يتطلبها توليد فرصة عمل واحدة . والملاحظ انه كلما كبر حجم المصنع كلما تناقص حجم العمالة اللازمة لتشغيله ، وبعبارة اخري زادت تكلفة توليد فرصة عمل واحدة . ففي الهند مثلا تكلفت ثلاثة مصانع حوالى ٢ بليون روبية ولكنها لم توفر فرص عمل الا لعدد يتراوح بين ١٣٠٠ - ١١٠٠ عامل أى بمتوسط استثمار يبلغ حوالى ٢٨٠٠٠ روبية لكل فرصة عمل واحدة (١) .

ويرجع السبب في ذلك الى ان الكثافة الرأسمالية للمشروع تتناسب تناسباً طردياً مع حجمه ، وانه كلما كبر حجم المشروع تطلب ذلك استخدام الآلات والمعدات في العملية الانتاجية بمعدل أعلى مما يتطلب زيادة حجم الاستثمار الرأسمالى وقل حجم العمالة اللازمة له وبذلك يرتفع معدل الاستثمار لكل فرصة عمل جديدة ، ويعتبر أحد أهم أسباب التقصير في سياسات الاستثمار في الدول النامية عدم قدرتها على معرفة أهمية المشروعات الصغيرة في تحقيق التنمية واستيعاب فائض العمالة ، ومن ثم تطوير التكنولوجيا المناسبة لمثل هذه المصانع الصغيرة ، لقد كان من خصائص الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر هو التضاعف السريع لعدد المصانع الصغيرة وليس فقط ظهور عدد قليل من المشاريع الصناعية العملاقة في مرحلة لاحقة من مراحل التصنيع ومن الملاحظ غياب هذه الحقيقة في خطط التنمية الاقتصادية في الدول النامية ، وكما يقول آرثر لويس فان المشكلة نفسية بالنسبة لمعظم الدول النامية قبل ان تكون اقتصادية وانه يجب على الدول النامية عدم التطلع الى أوروبا وأمريكا لاستيراد التكنولوجيا الصناعية بل عليها الاتجاه للدول التي قامت بتطوير تكنولوجيا مناسبة للمصانع الصغيرة (٢) . ولكن لا يخفى ان المصانع الصغيرة قد لا تتمكن من منافسة المصانع الكبرى وهنا تظهر ضرورة ان تعكس الاسعار الندرة لعناصر الانتاج والا فان الوسائل الانتاجية ذات الكثافة العمالية لن تستطيع المنافسة مع الوسائل الرأسمالية الغمر مرغوب فيها من وجهة نظر سياسة

---

Mabro, Robert and Samir Radwan : The industrialization of Egypt 1939-1973 — Policy and performance? Clarendon Press. Oxford — London 1976, P. 91. (١)

W. Arthur Lewis : Development planning, the essentials of economic policy, Unwin University books. George Allen & Unwin Ltd., London 1970, P. 60. (٢)

العمالة اذا لم تكن هناك حماية حكومية عن طريق استخدام الوسائل المالية .

ومن مساوئ التركيز على انشاء المصانع الكبيرة ان قيامها يتم على اساس توقع طلب كبير ولذلك فان راس المال المستثمر يظل عاطلا ، وبذلك ترتفع تكلفة الوحدة المنتجة ولايستفيد المستهلك من قيام مشروعات النطاق الكبير بتخفيض الاسعار وانما تبقى الطاقة الانتاجية لهذه المشروعات التي لا يبررها حجم السوق معطلة ولا تستخدم بكامل طاقتها الانتاجية ، ففي الهند بلغت نسبة استخدام المعدات ٧٤.٦٪ في عام ١٩٦٧ ، وفي باكستان كانت النسبة ٦٣.٨٪ فقط في عام ١٩٦٦/٦٥ وذلك طبقا لنظام ساعات العمل المطبق ، وفي بورما كانت النسبة عام ١٩٦٣/٦٢ : ٢٠٪ بالنسبة لصناعة استخراج الزيوت النباتية و ٨٣٪ بالنسبة لبعض الصناعات الفولاذية ، كما كانت النسبة في افغانستان عام ١٩٦٣ هي ٤٣٪ بالنسبة لصناعة المنسوجات ، ونفس المعدلات تقريبا كانت سائدة في دول أمريكا اللاتينية حيث بلغت نسبة استخدام الطاقة الانتاجية اقل من ٧٥٪ من الطاقة الانتاجية المتاحة وذلك في أمريكا الوسطى عام ١٩٦٢ وفي شيلي كانت النسبة عام ١٩٦٠ تبلغ ٦٠٪ في قطاع الصناعة الحديثة ، أما في افريقيا فقد كانت المشكلة اكثر حدة اذ بلغت النسبة في السودان ما بين ١٥ - ٣٠٪ ونادرا ما تجاوزت ٥٠٪ كما تشير الى ذلك خطة السنوات الخمس الصادرة عن وزارة التخطيط سنة ١٩٧٠ (١) . وترك هذه النسب المنخفضة للطاقة الانتاجية المستغلة دليلا على انخفاض الانتاجية الصناعية لعنصر العمل ورأس المال في نفس الوقت ، فهذه النسب المنخفضة تؤثر على حجم العمالة المستخدمة وربما كانت سببا في انخفاض معدل العمالة في المصانع الكبيرة مما يترك اثرا كبيرا على تكلفة الانتاج والاسعار وضالة الارباح التي يمكن لهذه المصانع تحقيقها كما تشير الى ضعف فرص اعادة الاستثمار ما دامت الطاقة الانتاجية الحالية لم تستغل بعد . ويمكن ارجاع ظاهرة عدم استخدام الطاقة الانتاجية للمصانع الكبيرة بالكامل في الدول النامية الى ان هذه المصانع مصممة لدول صناعية متقدمة الوفاء بحاجة السوق الكبير من المصانع ، ولا يقصد بصغر حجم السوق في الدول النامية مجرد صغر عدد السكان وانما ايضا انخفاض الدخول الفردية والتي يخصص الجزء الاكبر منها للوفاء بالحاجات الاساسية من المواد الفولاذية

والسكن والملبس ولا تفوز السلع الصناعية الا بقدر ضئيل جدا من الدخل الفردي .

ان الاعتبارات السابقة لا تجعل من الممكن للدول النامية الاستفادة من مزايا الانتاج الكبير واقامة المشروعات الكبيرة ذات الانتاجية العالية بالمقارنة بانتاجية المصانع الصغيرة ، ولا شك ان عامل زيادة الانتاجية له اهمية كبيرة بالنسبة لسياسة العمالة حيث تسمح زيادة الانتاجية بتحقيق معدلات عالية من الارباح فاذا امكن اعادة استثمارها مباشرة بواسطة اصحاب المشروعات او بطريق غير مباشر بواسطة الحكومة عن طريق فرض ضرائب عالية على الارباح ، فان هذا يساعد على استيعاب فائض العمالة في المشروعات الجديدة ، وقد اثبتت الدراسات وجود علاقة قوية بين الانتاجية وحجم المشروع حسب الجدول رقم (١٨) . وبالنسبة لحالة اليابان فان انخفاض الانتاجية نسبيا بالمقارنة مع امريكا وبريطانيا يرجع الى اختلاف التكنولوجيا المطبقة في كل منهما ، ولكنها على اى حال تشير الى زيادة الانتاجية مع ارتفاع انتاجية العامل كلما كبر حجم الوحدة الانتاجية على اساس عدد العمال المستخدمين . كما تبدو الفروق في الدول الصناعية المتقدمة بين الوحدات الكبيرة والصغيرة ضئيلة لان هذه الدول تستخدم نفس التكنولوجيا على اختلاف حجم المشروعات ، وهذه الفروق في الانتاجية بين الوحدات الكبيرة والصغيرة راجعة الى الاقتصاديات الخارجية وحدها ، كما ان توزيع العمالة على الوحدات الصناعية بحسب الحجم يبين ان توزيع العمالة في اليابان يشير الى ان الوحدات الانتاجية الصغيرة تكون ذات كثافة عمالية اعلى بكثير من الوحدات الانتاجية الكبيرة اى انها تتبع تكنولوجيا كثافتها العمالية اعلى من تلك الموجودة في الوحدات الانتاجية من نفس الحجم في الدول الصناعية المتقدمة في اوربا . وهذا اثر من آثار نجاح اليابان في تطوير تكنولوجيا خاصة بها تناسبت مع وفرة العمالة بها خلال فترة نموها الصناعى في اواخر القرن التاسع عشر ، اذا ما قورنت بالدول الصناعية في اوربا .

لقد رأينا في الباب الاول الخاص بخصائص العمالة في الدول النامية انها تتميز بوجود ازدواج اقتصادى في القطاعات الاقتصادية بحيث يوجد داخل قطاع الصناعة قطاع حديث يتمتع بميزة استخدام طرق الانتاج الحديثة المستخدمة في الدول الصناعية المتقدمة وبجانبه قطاع تقليدى لا يزال يعتمد على الوسائل البدائية في الانتاج وهو قطاع الصناعة الحرفية ، ويمكن تنظيم العملية الانتاجية في القطاع الصناعى الحديث والكثافة العمالية في القطاع الحرفى في مختلف فروع الصناعة الواحدة، وهذه الطريقة مستخدمة في اليابان عن طريق وجود عدد من الصناعات

الضخمة التى تستخدم الكثافة الرأسمالية العالية والمتقدمة جدا وبجانبها عدد كبير من المصانع الصغيرة التى تعتمد على الكثافة العمالية، ففي مجال صناعة بناء السفن على سبيل المثال أعطت شركة كبيرة أعمالا لعدد ٥٣١ مقاول من الباطن عام ١٩٥٦ (١) . وهذا الأسلوب في تنظيم العملية الانتاجية داخل الصناعة الواحدة قد ساعد على بقاء المصانع الصغيرة ولم تعمل المصانع الضخمة على منافستها في الانتاج بل على العكس من ذلك تماما ساعدتها على تطوير أساليب العمل داخل هذه المصانع وقدمت لها القروض لذلك الهدف وعملت على استخدام هذه المصانع في انتاج اجزاء تدخل في السلعة التى تنتجها المصانع الكبيرة ، ولأن المصانع الكبيرة تمول هذه المصانع الصغيرة ولها مصلحة في تحسين انتاجها ونوعيته فانها لم تعمل على الضغط على المصانع الصغيرة لتخفيض أسعار منتجاتها باعتبارها المشتري الوحيد لهذه السلع ، وتميزت العلاقة بينهما بوجود روح التعاون لا المنافسة ، كما أن ادخال الوسائل الانتاجية المتقدمة المستوردة من الدول الغربية اقتصر على المجالات التى لا تنافس فيها هذه الصناعات الحديثة مع الصناعات الاستهلاكية المحلية وبالتالي لم يحدث تأثير سلبي على المشروعات الصغيرة كما يحدث في الاقتصاديات الاخرى ، وقد ساعد على بناء الصناعة الحديثة دون منافستها للصناعة التقليدية أن الصناعة الحديثة تم اقامتها لمواجهة الطلب الحكومى والعسكرى الذى اتجه اساسا الى منتجات المصانع الكبيرة خاصة في مجال انتاج المعدات العسكرية وما أن تضاعف الطلب العسكرى الداخلى بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية حتى حدث التطور الهائل في الطلب الخارجى على المنتجات اليابانية التى نافست بنجاح كبير منتجات المصانع الغربية بعكس الصناعات الصغيرة داخل اليابان فقد كان انتاجها للسوق المحلية ولتأمين احتياجات المصانع الكبيرة من القطع والاجزاء ، وبهذه الطريقة تحسنت طرق الانتاج فيها بتحسين الآلات واستخدام اعداد كبيرة من العمال لمواجهة الطلب الكبير في السوق الخارجية ، ورغم اختفاء الصناعة الحرفية في اليابان وحلت محلها المصانع الصغيرة فإن تطور القطاع الصناعى جعل من الممكن استيعاب فائض العمالة والقضاء على البطالة بين الحرفيين خاصة ان معدل الزيادة السكانية في فترة التصنيع لم تكن مماثلة لتلك السائدة حاليا في الدول النامية . وفي الواقع أن هذا الأسلوب في تنظيم العملية الانتاجية في نطاق الصناعة يمثل سبيلا عمليا أمام الدول النامية عليها الاستفادة منه بقدر الامكان وهو يحقق هدفين :

١ - تطوير القطاع الصناعى التقليدى واستنباط تكنولوجيا متوسطة تناسب مع ظروف الندرة النسبية لعوامل الانتاج فى الدول النامية ولاشك ان هدف تطوير التكنولوجيا هو هدف جوهرى على الدول النامية تحقيقه لزيادة الكثافة العمالية فى الانتاج .

٢ - استيعاب فائض العمالة فى الدول النامية عن طريق زيادة الكثافة العمالية فى المصانع الصغيرة فبعض العاملين الذين لا تستوعبهم الزراعة او قطاع الصناعة الحديثة يمكن استيعابهم فى المصانع الصغيرة التى ترتبط بالانتاج الحديث لتوريد مستلزمات الانتاج ، وقد استطاعت الصناعة اليابانية مثلا ان تحقق هذا الهدف اذ زادت العمالة غير الزراعية من ٣ ملايين عام ١٨٧٢ لتصبح ١٥ مليون عام ١٩٢٠ حيث زادت العمالة فى قطاع الصناعة التحويلية بمقدار ٣ ملايين فى نفس الفترة وهو ما يبين اهمية الصناعة الصغيرة فى هذا المجال (١) .

ورغم انخفاض انتاجية العمل فى المصانع الصغيرة بالمقارنة بانتاجيته فى المصانع الكبيرة الا ان انتقال العمالة من القطاع الزراعى الى قطاع الصناعة الصغيرة يزيد من انتاجية العمل نظرا لانخفاض انتاجيته فى الزراعة لوجود فائض كبير من العمالة فى هذا القطاع فى صورة عمالة ناقصة . ولا تحتاج الصناعات الصغيرة لاستثمار كبير من رأس المال مما يساعد الدول النامية على اقامتها دون اعباء مالية كبيرة ، كما ان تقديم القروض الحكومية للراغبين فى انشاء هذه الصناعة من بين خريجي المعاهد الفنية يخلق طبقة جديدة من الصناعيين تتسم بالرونة والخبرة التعليمية فى مجال استخدام طرق انتاجية أكثر حداثة ، ويمكن دعم مثل هذه الصناعة عن طريق حماية انتاجها فى السوق المحلية اذا كانت تنتج سلعا استهلاكية او فرض حماية تشجيعية لها فى مجال المشتريات الحكومية ولدى المشروعات الكبيرة فى القطاع العام او الخاص اذا كانت تنتج سلعا بسيطة . وهذا الاسلوب مع الحماية التشجيعية يوجد رابطة قوية بين هذه الصناعات الصغيرة والكبيرة ويفرض نوعا من التعاون بينهما لتطوير طرق الانتاج وتوحيد المواصفات القياسية للمنتجات مما يفتح لها مجالات التصدير للخارج .

وتبدو كذلك اهمية تنمية الصناعة الصغيرة فى الدول النامية من ناحية ظاهرة تناقص الطلب النسبى على العمالة الصناعية نتيجة ارتفاع انتاجية العمل باستخدام طرق تكنولوجيا فى الانتاج تزيد من الانتاجية

للعمل ولكنها تقلل معدل استخدامه ، ولذلك فان تطوير قطاع الصناعة الصغيرة يؤدي الى نمو استخدام العمل كعنصر انتاج بسبب استخدام الصناعة الصغيرة طرقا انتاجية ذات كثافة تكنولوجية اقل ويدعم من الاتجاه الى تطوير التكنولوجيا المتوسطة التي تتناسب مع ظروف فائض العمالة في هذه الدول ، ويخفف من حدة الازدواج التكنولوجي داخل قطاع الصناعة حيث يوجد تفاوت كبير بين الاساليب التكنولوجية المستخدمة في القطاع الحديث والمستوردة من الدول الصناعية المتقدمة وتلك الطرق البدائية للانتاج السائدة في القطاع الصناعي التقليدي ، ولذلك تعمل الصناعة الصغيرة كحلقة ربط بين القطاعين وتحد من جنوح القطاع الصناعي الى تعميق الازدواج الصناعي .

## المبحث الثالث

### استيعاب فائض العمالة في الصناعة الريفية

ان ضرورة العمل على تنمية الصناعات الصغيرة يدفع الى الاعتقاد بأن المجال الحقيقي الذي يخدم هذا الهدف هو تشجيع ودعم الصناعة الريفية والتي تكون بالضرورة ذات حجم صغير لأنها تقوم أساسا على صناعات تحويلية وتعتمد على الزراعة لتوفير المواد الأولية اللازمة لها ولتوفير العمالة التي تحتاجها . ولقد اثبتت المشروعات الصغيرة في الريف مقدرتها على الاستجابة للطلب المتزايد على فرص العمل وقامت بتوفير فرص العمل لأعداد كثيرة في الدول التي انتهجت سياسة تنمية الصناعة الريفية ، وعلى سبيل المثال نمت العمالة في الصناعة الريفية في كوريا بمعدل يزيد على ٦٪ سنويا خلال الستينات ، كما نمت هذه العمالة في جمهورية الصين بمعدل سنوي بلغ ٧٫٤٪ خلال المدة من ١٩٥٦ وحتى ١٩٦٦ . كما يمثل قطاع العمالة غير الزراعية نسبة تتراوح بين ٢٠٪ و ٣٠٪ من قوة العمل الريفية في شيلي وكولومبيا والهند واندونيسيا وايران وكينيا والفلبين وفنزويلا ، مما يحقق دخلا لجزء كبير من العمالة الريفية (١) .

ان دور الصناعة الريفية لا يقتصر على استيعاب جزء من فائض العمالة الزراعية ، ولكنه يعمل أيضا على تخفيف حدة مشكلة البطالة في المدن ، كما يخدم هدف الحد من تضخم المدن وما يسببه ذلك من ضغط على مرافق الخدمات العامة والاتفاق الحكومي على هذه المرافق والذي يؤدي الى استنزاف ميزانيات الدول النامية على خدمات الصحة

العامة والطرق في المدن ومشروعات الصرف الصحي للأحياء الجديدة التي يتكدس فيها المهاجرون من الريف. ولا شك أن سكان الريف يحتاجون تحسين المرافق العامة ولكن إنشاء المرافق العامة في الريف لا يكلف الحكومة نفس التكلفة لتقديم مستوى معين من هذه الخدمات العامة ، فبينما تتطلب الخدمة الصحية في المدن إقامة المستشفيات الكبيرة بنفقات انشائية عالية فإن الخدمة الصحية في الريف لا تتطلب أكثر من مستويات صغيرة يتكلف إنشاؤها نفقات أقل . ولذلك فإن بقاء أكبر جزء من القوى العاملة بالريف يعمل على توفير النفقات العامة واستخدامها في استثمارات إنتاجية لاستيعاب فائض العمالة في هذه الدول .

من ناحية أخرى فإن الصناعة الإقليمية يمكن أن تعتمد على تصنيع المنتجات الزراعية للأقليم الذي تنشأ فيه وهي بذلك ترفع من الدخل الفردي لسكان الاقليم عن طريق استيعاب فائض العمالة وعن طريق تشجيع زيادة الانتاجية الزراعية بإيجاد أسواق لهذه المنتجات لم تكن متاحة من قبل ، كما يشجع إنشاء هذه الصناعة التحويلية على الاستفادة من الميزة النسبية التي تتمتع بها بعض الاقاليم في إنتاج سلعة معينة لاختلاف الظروف المناخية مثلا ، مما يرفع من إنتاجية العمل على مستوى الاقتصاد القومي ، وهذا ما يقتضيه الحكومة أحيانا أن تتدخل لمنع ازدواجية المشروعات لأن إقامة المشروعات الريفية لا يعني أن يقوم كل إقليم بالانتاج لتلبية حاجته وإنما يجب أن تنتج هذه المشروعات لتغطية الطلب على مستوى الاقتصاد القومي مما يتيح لها الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير من حيث تخفيض التكلفة والأسعار . ولكن من الأفضل أن تعمل هذه المشروعات على استيعاب فائض العمالة في الاقليم ذاته دون الاعتماد بصفة أساسية على الحصول على أعداد كبيرة من العمالة من اقاليم أخرى ، وذلك إن استيعاب فائض العمالة بالاقليم ذاته يعمل على انخفاض تكلفة الأجور لهذه العمالة التي لا تتطلب نفقات إضافية للسكن أو الانتقال ، ومن ناحية أخرى لا تكلف الحكومة نفقات إضافية لإقامة مزيد من المرافق العامة عند انتقال السكان من مكان إلى آخر .

### أسباب عدم تشجيع تركيز الصناعة في المدن :

من وجهة نظر سياسة العمالة فإن الحكمة من وراء عدم تركيز الصناعة في المدن ترجع إلى :

١ - أن الأجور في المدن تكون أعلى منها في الريف بسبب ارتفاع تكاليف المعيشة في المدن بالمقارنة بالريف ، وبذلك تتجه المشروعات لكي تكون ذات كثافة عمالية أعلى إذا انشئت في مناطق تكون فيها الأجور أقل مما هي عليه في المدن .

ب - كذلك فان آثار المضاعف تكون اكبر خارج المدن لان انشاء صناعات ريفية يؤدى الى ضرورة انشاء المرافق المساعدة لها بدلا من الاعتماد على المرافق الموجودة أصلا في المدن ، كما ان نجاح مشروع في منطقة معينة يؤدى الى تشجيع قيام صناعات مساعدة له للاستفادة من انتاجه او لتقديم مواد او خدمات له وفي جميع هذه الاحوال فان الطلب على العمالة يزيد (١) .

ولذلك فان من شروط نجاح سياسة انشاء الصناعة الريفية أن تعمل هذه الصناعة على استخدام الوسائل الانتاجية الحديثة التي تزيد انتاجية العمل ورأس المال أيضا ، وأن تنشأ هذه الصناعة بحجم مناسب ويتلاءم مع حجم السوق المتاح للسلعة أو تنشأ التعاونيات بين هذه المشروعات والا واجهت الصناعة الريفية مشكلة ارتفاع تكاليف الانتاج بسبب عدم تصريف الناتج الذي يزيد عن قدرة السوق على الاستيعاب فتترتب على ذلك انتكاسات فيما يتعلق بسياسة العمالة . ويتعين لذلك أن تتم المشروعات الريفية في اطار سياسة عامة للاستثمار لتنمية الريف وكجزء من سياسة عامة للتوسع الزراعى والتحكم في أسعار السلع الغذائية التي يترتب على ارتفاعها نتيجة زيادة الطلب عند زيادة الدخل في القطاع الريفى من الصناعة الاقليمية ، أن ترتفع الاجور بمعدلات تزيد عن الحد المسموح به لتحقيق انخفاض في تكلفة الانتاج للصناعة الريفية ، فيؤدى الى تحول الصناعة الريفية الى استخدام تكنولوجيا ذات كثافة رأسمالية أعلى على حساب هدف استيعاب فائض العمالة الزراعية .

وأهمها :

### هناك عوامل تعمل ضد اقامة الصناعات الريفية :

١ - أن اقامة الصناعة داخل المناطق الريفية يحرمها من الاستفادة من توفر العمالة الصناعية المدربة داخل المناطق الصناعية بالمدن ، لأن الصناعة الريفية تحتاج الى خلق كوادر فنية جديدة من بين العمالة المتوفرة داخل القطاع الزراعى مما يلقي عبئا كبيرا على عاتق المشروعات الوليدة والتي قد لا تتمكن بمواردها المحدودة أن توفر برامج التدريب التي ترفع من مستوى مهارة العامل الزراعى ، كما أن العمالة الزراعية لم تعود على نظم العمل في المصانع والالتزام بمواعيد نوبات العمل داخل المصنع مما يترتب عليه ضياع جزء كبير

J. Mouly and E. Costa : Employment policies in (١)  
developing countries. London, George Allen & Unwin Ltd.  
P. 91.

من ساعات العمل في التأخير أو الغياب عن العمل . ولكننا نعتقد بأن مسؤولية الحكومات في توفير برامج التدريب يمكن أن تؤدي الى توفير العمالة الماهرة اللازمة من بين سكان الريف حيث تعمل الحكومة على نشر التعليم الفني ومراكز التدريب المهني للوفاء باحتياجات الصناعة المحلية من المهن المختلفة بل ربما ساعدت الصناعة الإقليمية على تقدير الاحتياجات الفعلية من القوى العاملة على مستوى الاقاليم واعادة تنظيم برامج التعليم والتدريب على ضوء هذه الاحتياجات (١) .

٢ - من ناحية أخرى يقال بأن الصناعة في المدن تتمتع بميزات توافر وسائل النقل للمواد الأولية وللبيع المصنعة كما تتوفر لها خدمات الصيانة والمصارف والاتصال بالدوائر الحكومية لتسهيل أعمالها ، وأن توفير مثل هذه الخدمات في الريف يعتبر عملية مكلفة للاقتصاد القومي ، ولكن في جميع الاحوال يتعين على الحكومات ان تعمل على التنمية الاقتصادية للريف وليس من العدل الاجتماعي ان تغفل الحكومة السكان الريفين ولذلك فإن توفير هذه الخدمات لا يرتبط باقامة الصناعات الريفية وانما هي ضرورة حضارية واقتصادية منفصلة عن قيام صناعة في هذه المناطق فلا تعتبر تكلفة مباشرة لها . ولكن في حالة ما اذا كان انشاء مصنع واحد أو عدد قليل من المصانع يتطلب انشاء مرافق كاملة من طرق واسكان وشبكات كهرباء وهاتف ، فان ذلك يعتبر تكلفة قد لا تتحملها الدول النامية وقد لا تبررها مرحلة النمو الاقتصادي .

٣ - كذلك فان طبيعة فائض العمالة في الريف تختلف عنها في المدن : لأن الريف يتميز بوجود فائض العمالة في صورة عمالة ناقصة قد لا ترغب في العمل طول الوقت في الصناعة وانما تبحث عن فرص العمل الإضافي لزيادة الدخل في نطاق الزراعة ذاتها لأنها لا ترغب في التخلي عن العمل الزراعي (٢) ، أما في المدن فان البطالة تكون سافرة تتطلب انشاء صناعات لاستيعاب هذا الفائض من العمالة في الصناعة .

ولكن مع ذلك فان القرار الخاص باقامة الصناعة في اقليم معين يتوقف على اعتبارات اقتصادية معينة مثل العمل على تنمية فرص

---

Meier, Richard L. : Development planning — (١)  
McGraw-Hill Book Co., USA. 1965 — P. 272

J. Mouly and E. Costa : Employment policies in (٢)  
developing countries. London, George Allen & Unwin Ltd.  
P. 96.

العمل في مناطق مزدحمة بالسكان او لوقف هجرة العمالة من مناطق معينة الى مناطق اخرى لاعتبارات اجتماعية او سياسية او اقتصادية خاصة ، او رغبة من الحكومة في استغلال ثروات طبيعية او الاستفادة من وفرة المواد الاولية في احد اقاليم الدولة .

ان عملية انشاء الصناعات الريفية سوف يؤدي الى تغيير جوهري في البيئة وينقلها نقلة حضارية كبيرة ، لان ارتفاع الاجور والدخل الفردي لسكان الريف سيؤدي الى زيادة الطلب على السلع المصنعة من ناحية اخرى ، كما ستفرض عملية التصنيع القيام بتنفيذ مشروعات عامة مثل انشاء مراكز التدريب المهني المرتبطة بالصناعات الريفية المنشأة او المخططة وتطوير التعليم المحلى في الريف ، كما سيتم انشاء المرافق الصحية من مستشفيات وغيرها لخدمة العمالة الصناعية الجديدة في هذه المناطق ، وذلك فضلا عن المؤسسات الاجتماعية ، وهي عوامل هامة في سبيل علاج التفاوت في الدخول بين العمالة الصناعية والريفية وتخفيف حدة الازدواج الاقتصادي في القطاعات الاقتصادية داخل الدولة الواحدة .