# عدم المساواة وتراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية

## (مع بعض الدروس المستفادة لمصر)

نانسي بيردسال
وخوان لويس لوندونيو

ترجمة: د. سمير كريم

**المحاضرة المتميزة رقم "٧"**

**من مطبوعات**

**المركز المصري للدراسات الاقتصادية**
**المحتويات**


تقديم

نبذة عن المتحدثة

القسم الأول: عدم المساواة وتراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية
( مع بعض الدروس المستفادة لمصر)

١. مقدمة ١
٢. انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية ٥
٣. تفسير انخفاض وعدم تساوي التراكم في أمريكا اللاتينية ١٣

٤. الأعمال ذات الصلة بالخدمات الاجتماعية ٢٠
٥. النتائج والدلالات ٣٠
٦. تعليق يتناول مصر ٣٢

القسم الثاني: بعض الدروس المستفادة لمصر: مناقشة

ملخص المناقشة ٣٧
قائمة الحضور ٤٧
مطبوعات المركز المصري للدراسات الاقتصادية ٤٩

# تقديم

حتى الاقتصاديين لا يصيبون أحيانا. فكما يشير بيردسال ولوندونيو في هذا الإصدار، أخطأت نظريات النمو الكلاسيكية عندما اعتبرت أن الإنفاق على الصحة والتعليم يعد عاملا مقيدا لتراكم رأس المال المادي المنتج، ومعوقا للنمو الاقتصادي السريع. ورغم أن نماذج النمو الداخلي الحديثة (endogenous growth models) تجنبت هذا الخطأ، حيث خلصت إلى أن تراكم رأس المال البشري يعد عاملا أساسيا لتحقيق النمو، إلا أن الكاتبان يريان أن تركيز النماذج الحديثة على الوفورات الإيجابية التي يحققها التعليم (الأفكار والتقنيات الجديدة) فيه تجاهل لثلاثة عوامل هامة هي: الطلب، والتوزيع وأسلوب تقديم الخدمة. وفي هذه الورقة، يركز الكاتبان على هذه العوامل الثلاث متعرضين لبعض القضايا ذات الصلة بالموضوع مثل: ما الذي يجعل القطاع العائلي يستثمر في رأس البشري؟ وهل يصل الإنفاق الحكومي على التعليم إلى الفقراء؟ وأخيرا، ما هو النموذج الأكثر كفاءة في تقديم الخدمات الاجتماعية: الحكومة، السوق أم الاثنين معا؟

قام الكاتبان ببحث أسباب عدم وصول دول أمريكا اللاتينية في مجال التعليم إلى نفس مستوى الأداء المحقق في دول شرق آسيا على الرغم من تقارب الإنفاق على التعليم في كلا المنطقتين. وتعزو الدراسة الأداء الضعيف لدول أمريكا اللاتينية إلى عدة أسباب من أهمها: تحيز سياستها تاريخيا ضد العمال، الاتجاه التناقصي للإنفاق العام على البرامج الاجتماعية، نقص الحوافز على الاستثمار الخاص في مجال التعليم، وأخيرا وجود أسلوب مركزي غير كفء لتقديم الخدمات التعليمية. ويؤيد الكاتبان تطبيق منهج مختلط أكثر كفاءة لإصلاح النظام التعليمي تقوم فيه كل من الدولة والسوق بدور فعال، على أن تكون مسؤولية الدولة وضع القواعد العامة، بينما تختص السوق بتوفير مناخ تنافسي بالنسبة لعارضي تلك الخدمات. وقد قام الكاتبان بعرض عناصر منهج الإصلاح مع الإشارة إلى تجارب إصلاح حديثة لدول قامت بتطبيق المنهج الجديد. وتختتم الورقة بعرض بعض التعقيبات عن مدى ملاءمة تجربة دول أمريكا اللاتينية للحالة المصرية.

وقد أثار عرض هذه الدراسة الذي قدمته نانسي بيردسال في القاهرة نقاشا مثمرا بين المشاركين الذين أثاروا عدة قضايا بالغة الأهمية مثل: كيف يمكن إقناع السياسيين بضرورة إصلاح نظام التعليم في مصر؟ ما هي فوائد دعم تعليم الإناث؟ كيف يمكن التخلي عن المفاهيم الخاطئة؟ ما هو الدور الذي يجب أن يلعبه القطاع الخاص في مقابل الدور الذي تلعبه الحكومة في مجالي التعليم والتدريب؟ وقد بدا واضحا من المناقشة أن إصلاح نظام التعليم يعد عاملا أساسيا لتحقيق النمو الاقتصادي والمساواة في مصر مستقبلا.

ولكن من الواضح أن الطريق نحو الإصلاح ليس يسيرا، ويكمن جزء كبير من هذه الصعوبة في طول الفترة الزمنية التي تسبق الحصول على عائد من إصلاح الخدمات الاجتماعية. وعلى الرغم مما تقدم، يمكن القول بأن الوضع في مصر الآن يسمح بالبدء في تلك الإصلاحات، خاصة مع ما تم إنجازه في مجال الإصلاح الاقتصادي الكلي، ومع توافر رصيد هائل من خبرات البلدان الأخرى في هذا المجال والتي من الممكن الاستفادة منها. وتطرح الورقة اقتراحات هامة في هذا الخصوص.

أحمد جلال

المدير التنفيذي ومدير البحوث
المركز المصري للدراسات الاقتصادي
أغسطس ١٩٩٧

## نبذة عن المتحدثة

## د. نانسي بيردسال

تشغل د. نانسي بيردسال منصب نائب المدير التنفيذي لعمليات الإدارة في بنك التنمية للدول الأمريكية. وهي كذلك عضو مجلس إدارة المركز الدولي لأبحاث المرأة ومجلس السكان. ولها العديد من المؤلفات عن التنمية الاقتصادية في مجالات التعليم والصحة والسكان والعمل والبيئة. د. بيردسال حاصلة على درجة الماجستير في العلاقات الدولية من كلية جون هوبكينز للدراسات الدولية المتقدمة، وعلى الدكتوراة في فلسفة الاقتصاد من جامعة ييل.

وقبل انضمامها لبنك التنمية للدول الأمريكية، شغلت د. بيردسال العديد من المناصب في مجالي رسم السياسات والإدارة في البنك الدولي، كان أحدثها مديرة إدارة بحوث السياسات في البنك الدولي. وخلال عملها في هذه الإدارة، تولت د. بيردسال الإشراف على بحوث البنك الدولي عن الدول النامية في مجالات التمويل العام، التجارة، السياسات الاقتصادية الكلية، البيئة، والموارد البشرية.

وفضلا عما تقدم، عملت د. بيردسال مستشارا لمؤسسة روكفيلر، حيث قدمت خبراتها حول دور الدولة في البرامج الاجتماعية، كما عملت ضمن العديد من اللجان في الأكاديمية القومية للعلوم، ومنها لجنة الأبعاد الإنسانية للتغيرات العالمية.

# القسم الأول

## عدم المساواة وتراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية*

### ١ - مقدمة

أكد نموذج التنمية الأول، والمستحدث في سنوات ما بعد الحرب العالمية على ضرورة قيام الدولة بدور فعال. وقد بدا أن التحدي المتعلق بالتنسيق وضمان التكامل بين الاستثمار العام والخاص في الصناعة، والنقل، والاتصالات، الواجب توافره "لتحقيق نقطة الانطلاق" في الاقتصاد، مبررا للدور القيادي للدولة ليس فقط في مجال التخطيط، وإنما أيضا في تولي الدولة بنفسها مقاليد الأمور في الاقتصاد وإدارة الإنتاج. ووفق هذا النموذج المبكر للتنمية، تم اعتبار الإنفاق على ما يطلق عليه "القطاعات غير الإنتاجية" مثل الصحة والتعليم استنزافا لتراكم الأصول الإنتاجية ويعتبر بالتالي تكلفة على النمو. وقد أكدت النماذج الديموغرافية المبكرة - على سبيل المثال- على أن النمو السريع للسكان في البلدان النامية يؤدي إلى استنزاف الموارد العامة في الإنفاق على خدمات التعليم والصحة، مما يقلل من فرص توافر رأس المال الإنتاجي العيني للفرد.

أما نماذج النمو الداخلي الأكثر حداثة، فقد أدخلت وأقرت مشروعية مفهوم "رأس المال البشري" باعتباره استثمارا منتجا، كما اعتبرت مفهوم تراكم رأس المال البشري أمرا حيويا لعملية النمو. ووفقا لهذه النماذج، يعد النمو المتواصل، في جزء منه، نتيجة للآثار الخارجية الإيجابية التي يولدها التعليم، الذي يمثل أحد الأشكال الهامة لرأس المال البشري، وتعتبر الأفكار الجديدة، والتكنولوجيا الحديثة من العوامل الرئيسية لتحقيق النمو المرتفع المتواصل، وهي بدورها ترتكز على ارتفاع مستويات رأس المال البشري.

وتوفر نماذج النمو الحديثة مبررات قوية لاعتبار استثمارات رأس المال البشري قوة دافعة لتحقيق النمو والكفاءة. ومع ذلك فهي في أبسط صورها (كما تعرضها، على سبيل المثال، الدراسات التطبيقية

* هذا الإصدار هو الترجمة العربية للعدد رقم (٧) في سلسلة المحاضرات المتميزة.

الشهيرة لكل من Romer, Sala-I-Martin, Barro وغيرهم) تتضمن افتراضات ضعيفة لا تساعد في اختيار السياسات.

- تم التعامل مع تراكم رأس المال البشري كمتغير خارجي، ولم تأخذ هذه النماذج في اعتبارها محددات عملية التراكم، مثل قرارات القطاع العائلي بالاستثمار في رأس المال البشري، وقرارات السياسة العامة بشأن حجم وتخصيص مثل هذه الاستثمارات. كما أهملت التوزيع المبدئي لتعليم الكبار بين الأسر، وهو ما يعتبر أمرا أساسيا للاستثمار في مجال تعليم الأطفال،[١] علاوة على أنها لم تأخذ في الاعتبار بصورة صريحة سياسات الاقتصاد الكلي، والتجارة والسياسات الأخرى التي تشمل الاقتصاد في مجمله وتؤثر أيضا في طلب الأسر على التعليم. وفي ضوء هذه الحقائق، تم إغفال عنصر الطلب.

- التركيز على تراكم رأس المال البشري كحافز على زيادة الكفاءة، مع الافتراض ضمنيا بأن الإنفاق الحكومي الكافي على عملية تراكم رأس المال البشري سيغطي في النهاية كافة البرامج وكل فئات الدخل، وبأن التراكم الرأسمالي سوف تتحقق آثاره بصورة تدريجية. وقد تم تجاهل توزيع رأس المال البشري.

- التسليم ضمنيا بأهمية دور الدولة في توفير الخدمات الصحية والتعليمية. ويستند التأكيد على الآثار الخارجية الإيجابية لرأس المال البشري إلى المنطق المتعلق بفشل السوق، وبخاصة أسواق رأس المال، والذي يحول دون بلوغ المستوى الأمثل من الاستثمار الخاص. ونظرا لأن رأس المال البشري لا يمكن تخصيصه، فإن المقترضين لا يمكنهم استخدامه في المستقبل كضمان لقروضهم. وحتى عندما يدركون العوائد المرتفعة من الاستثمارات الخاصة في مجالي الصحة والتعليم، لن يكون بمقدورهم الاقتراض، ومن ثم تقف السيولة عائقا أمام استثماراتهم. وهكذا يعتبر دور الدولة حاسما في هذه النماذج بما يدعم الرؤية التقليدية للحكومة كممول رئيسي، والمسؤول عن توفير كافة الخدمات الاجتماعية.[٢] وهكذا، لم تلق مشكلة ضمان كفاءة توريد الخدمات الاجتماعية وعدالة توزيعها اهتماما.

---

[١] Schultz (1988).

[٢] كما سيتم بحثه بعد ذلك، فيمكن للدولة أن تلعب دورا كبيرا في التمويل الانتقائي للبرامج الاجتماعية، بعيدا عن قيامها بتوفيرها. ولم تشر نماذج النمو الجديدة تماما لهذا الأمر.

وفي أمريكا اللاتينية، لم تنجح عملية تراكم رأس المال البشري. وعلى الرغم من التزام حكوماتها، أسوة ببلدان نامية أخرى، بتوجيه كل ما يلزم أو أكثر من الموارد نحو خدمات الصحة والتعليم، لايزال سجل المنطقة ضعيفا في هذا الصدد آخذين في الاعتبار مستوى الدخل بها. فقد اتسم تراكم رأس المال البشري فيها بالبطء نسبيا، مما أثر سلبا على النمو. وأيضا بدرجة عالية من عدم التساوي فيما بين فئات الدخل، مما أدى إلى تفاقم اللامساواة.

وتهدف هذه الورقة إلى محاولة تفسير أسباب المشكلة وتعرض مدخلا جديدا يستهدف الإسهام في علاجها. كما ستستند دراستنا إلى بحث أعمق في المسائل الثلاث التي أوردناها آنفا. **أولا: أهمية الطلب** (على التعليم مثلا). ففي أمريكا اللاتينية، يعكس انخفاض تراكم رأس المال البشري انخفاضا موازيا في طلب الأسر عليه، وخاصة الأسر الفقيرة. وانخفاض الطلب على المستوي الأسري يعكس بدوره عدم المساواة التاريخية والمستمرة في توزيع الأصول، بما في ذلك رأس المال البشري، وكذلك الاتجاه النزولي للإنفاق العام على البرامج الاجتماعية، وأيضا تلك السياسات التي تشمل كافة النواحي الاقتصادية، والتي لم تشجع الاستثمار الخاص في التعليم.

**ثانيا: التوزيع**. يؤكد الباحثان على فشل نظرية التحقق التدريجي لتراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية، حيث لم يحقق الفقراء الاستفادة المثلى- وفقا لاعتبارات الكفاءة- من الإنفاق العام على برامج رأس المال البشري. ومن المفارقات، أنه فيما يتعلق بالبرامج الاجتماعية، تزداد الحاجة إلى التركيز على العدالة والمساواة، أي على تحديد المجموعات المستفيدة من الإنفاق العام على التعليم والصحة، حتى يتمتع الاقتصاد بآثار التراكم الأسرع لرأس المال البشري على الكفاءة وزيادة النمو.

**ثالثا: توفير الخدمات الاجتماعية**. وسنبين هنا أن النموذج المركزي البيروقراطي لتوفير الخدمات الاجتماعية في أمريكا اللاتينية قد أسفر عن نتائج لا تتصف سواء بالكفاءة أو بالعدالة. وتعمل الإصلاحات الاقتصادية الشاملة التي تم اتباعها مؤخرا، على زيادة الطلب على العمالة الماهرة في المنطقة، ومن ثم زيادة العائد الخاص على الاستثمارات في رأس المال البشري. ولكن الإنفاق العام على خدمات الصحة والتعليم والذي يعتبر أمرا ضروريا لتراكم رأس المال البشري، وخاصة بواسطة الفقراء، يقوم على أساس

نموذج للتنظيم الصناعي، والذي يعكس عدم المساواة التاريخية من الناحيتين الاجتماعية والسياسية، كما أنه لا يراعي جيدا مصالح الفقراء. ولتحقيق مساواة وعدالة أكبر، (وبالتالي بلوغ معدلات أسرع لتراكم رأس المال البشري، والتي تعتبر مدخلا لنمو أسرع ومتواصل وأكثر عدالة)، يتطلب الأمر ما نطلق نحن عليه المدخل الأفقي الجديد لتوفير الخدمات الاجتماعية. والذي يعتمد على توجيه قدر أكبر من الإنفاق العام إلى الفقراء مصحوبا بعرض للخدمات أكثر تنافسية ويدفعه الطلب.

وفي القسم الأول من هذه الورقة، نقوم بتلخيص الأدلة التي تبرهن على أنه على الرغم من كفاية الإنفاق العام، اتسم تراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية بالضعف وعدم المساواة. كما أن توزيع التعليم يزداد سوءا بمرور الوقت. ونوضح أن انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري قد أدى إلى انخفاض النمو الكلي، ومزيد من عدم المساواة في توزيع الدخل.

أما في القسم الثاني، فإننا سنناقش الأسباب الأساسية للانخفاض واللامساواة في تراكم رأس المال البشري، مع التأكيد على أثر ضعف الطلب على التعليم بين الفقراء، نظرا للقيود على السيولة المالية لديهم، وأيضا لاحتمالات انخفاض عائد الاستثمار في رأس المال البشري في الاقتصادات المتحيزة ضد العمالة. فمن ناحية، نجد أن التاريخ ينبئ عن وجود حلقة مفرغة غير مشجعة، حيث يؤدي الفقر وعدم المساواة في توزيع الدخل إلى بطء وافتقار العدالة في تراكم رأس المال البشري، وهو ما يؤدي بدوره إلى تضاؤل النمو، وتفاقم اللامساواة. ومن ناحية أخرى، هناك أثر إيجابي، وهو أن التراكم الأسرع مع مزيد من التأكيد على ضرورة تحقيق المساواة وتوزيع التعليم على نحو أفضل، يمكن أن يؤديا معا إلى الإسراع بالنمو الاقتصادي والتقليل من عدم المساواة في توزيع الدخل. وكلما ارتفعت مستويات العدالة في مجال الحصول على التعليم، تنامت درجة الكفاءة والمساواة.

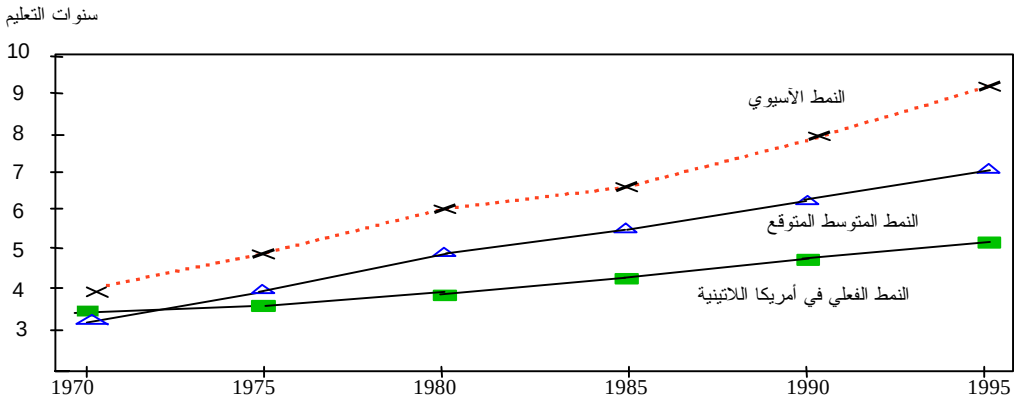
وفي القسم الثالث من الورقة، ننتقل من الموضوعات الخاصة بالتوزيع والطلب، إلى التحديات المباشرة والمتعلقة بكيفية تغيير طريقة توريد الخدمات الاجتماعية، بما فيها التعليم. ونحن نرى أن النظم الرئيسية الحالية لتقديم الخدمات في أمريكا اللاتينية تعكس، بل وتعزز ما تنطوي عليه تلك النظم من عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية. ونناقش أوجه القصور في المنهج المركزي البيروقراطي من ناحية، والإطار الجزئي الذي يعتمد على اقتصاد السوق من ناحية أخري، لضمان تمكين الفقراء على نحو أمثل

من الحصول على فرص الاستثمار في رأس مالهم البشري. ثم نعرض منهجنا البديل لتنظيم توفير الخدمات، بحيث نجمع بين القواعد المركزية لتوفير الخدمات والعرض التنافسي وفقا لقوى السوق، مع وصف الأمثلة الواضحة لهذا الاتجاه في المنطقة. ونختتم الورقة بتعليق حول صلة هذا التحليل بالأوضاع المماثلة في مصر.

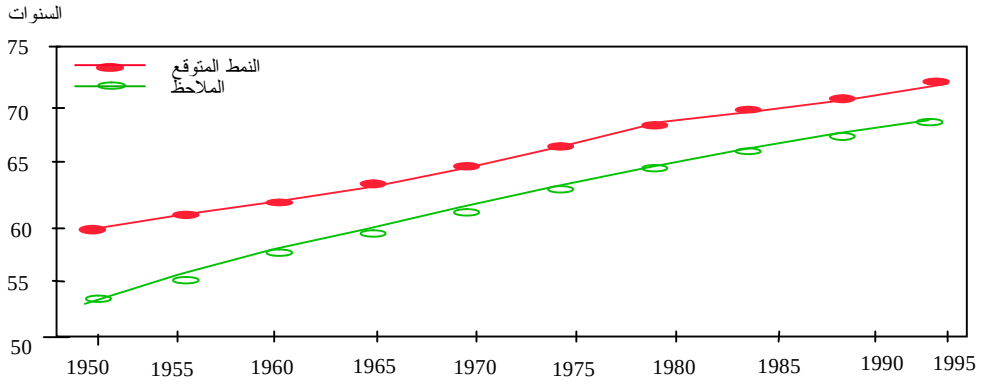
**٢ - انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية**

سنبدأ أولا بعرض الحقائق. إذا أخذنا في الاعتبار نصيب الفرد من الدخل، فإن أداء أمريكا اللاتينية في مجال تراكم رأس المال البشري يعتبر ضعيفا مقارنة بالمناطق الأخرى. ويصدق ذلك بصفة خاصة في مجال التعليم: إذ أن متوسط التحصيل المدرسي يقل بعامين عما هو متوقع عند أخذ نصيب الفرد من الدخل في الاعتبار، وهذا المستوى أفضل بالكاد مما حققته منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، وأقل كثيرا من المستوى في جنوب وشرق آسيا. وفضلا عن ذلك، فإن الفجوة قد ازدادت اتساعا على مدى العقود الثلاثة الأخيرة. وتوضح المقارنة بين أمريكا اللاتينية وشرق وجنوب شرق آسيا أن تخلف أمريكا اللاتينية على الصعيد التعليمي قد ازداد على مر السنين وارتفع الفرق من أقل من سنة في عام ١٩٧٠ إلى حوالي ٤ سنوات في عام ١٩٩٥ (شكل ١أ). أما التخلف في مجال الصحة فهو أقل مقارنة بالمناطق الأخرى، حيث إن متوسط توقع الحياة أقل بسنتين عما هو مفترض، بالنظر إلى نصيب الفرد من الدخل ( شكل ١ب). وربما ترجع هذه النتيجة إلى ضيق الفجوة بين الجنسين في مجال التعليم عما هي عليه في مناطق أخرى، وإلى الأثر الإيجابي لتعليم الأمهات في الحد من وفيات الأطفال، وإلى الإنفاق والابتكار بدرجة أكبر نسبيا في قطاع الصحة بأمريكا اللاتينية ( Inter-American Development Bank 1996 ).

**شكل رقم (١أ): فجوة التعليم**




**شكل رقم (١ب): فجوة توقعات الحياة**




ملاحظة: النمط المتوقع من المعادلة: e(ln(y), time.

مصدر: Inter-American Development Bank (1996).

**جدول رقم (١): الإنفاق على الجوانب الاجتماعية في التسعينيات ( % من الناتج المحلي الإجمالي)**

| | الإنفاق العام | | | الإنفاق الخاص |
|---|---|---|---|---|
| | الإجمالي | التعليم | الصحة | الصحة |
| أمريكا اللاتينية | ٦,٦ | ٣,٦ | ٣,٠ | ٣,١ |
| بلدان نامية أخري | ٦,٤ | ٤,٢ | ٢,٢ | ١,٩ |
| جميع البلدان النامية | ٦,٥ | ٤,١ | ٢,٤ | ٢,٢ |
| العالم | ٩,٩ | ٥,١ | ٤,٨ | ٣,٢ |

المصدر: Inter-American Development Bank (1996).

والمشكلة لا ترجع بالدرجة الأولى إلى انخفاض الإنفاق العام على الصحة والتعليم، إذ أن هذه المصروفات تماثل مستويات الإنفاق في المناطق النامية الأخرى وتبلغ حوالي ٦,٦% من الناتج المحلي الاجمالي (جدول ١).[٣] ولعل مشكلة رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية هي مشكلة توزيع. فالاستثمار العام في التعليم تم النظر إليه بصفة عامة باعتباره آلية تهدف إلى الحد من الفقر وعدم المساواة، خاصة مع دلائل قوية على المستوى الفردي بأن الفرد المتعلم يكسب أكثر. وعلى أية حال، فمن الواضح على المستوى الكلي أن أثر التعليم على الفقر وعلى اللامساواة إنما يتوقف على توزيع التعليم ذاته، وسرعة انتشاره، ومدى انتفاع مختلف المجموعات منه. وفي أمريكا اللاتينية، لا يوجد سوى قطاع صغير نسبيا من مجموع السكان هو الذي استكمل التعليم الثانوي أو التعليم العالي. وهذه القلة من العمالة الماهرة تحصل على أجور مرتفعة بدرجة كبيرة، لأن عرضها محدود ومن ثم تسهم في مزيد من عدم المساواة في الدخل (Birdsall, Ross, and Sabot 1997). وتبدو تجربة أمريكا اللاتينية متناقضة تماما مع تجربة شرق آسيا، حيث أدت سياسة التعليم فيها إلى توفير عرض ضخم من العمال المهرة، مما يمحو أية فروق كبيرة محتملة عن أجور العمال غير المهرة. ويبدو أن النظرية التي توصل إليها Kuznets بأن توزيع الدخل سيزداد سوءا في البداية، مع تحول بعض المجموعات السكانية في الاقتصادات الأقل نموا إلى القطاعات مرتفعة الإنتاجية قد حدث في أمريكا اللاتينية. ويعزى ذلك في جزء منه إلى أن الانتشار المحدود والبطيء للفرص التعليمية قد تسبب في خلق فجوة واسعة في الإنتاجية بين مجموعة صغيرة ذات مهارة عالية وبين القطاعات الأخرى للسكان (Birdsall, Stalling, and Clugage forthcoming).

وفي الواقع، فإن عدم المساواة في التعليم في أمريكا اللاتينية والذي تم قياسه بالانحراف المعياري في سنوات التعليم للبالغين من السكان، أصبح متزايدا بمرور الوقت (شكل ٢). وهكذا فإن المعدل المنخفض للتراكم الكلي، والذي يمثل متوسط الزيادات الكبيرة في عدد السنوات الدراسية التي استكملها عدد محدود من الأفراد، والزيادات المحدودة للغاية للغالبية العظمي، إنما يرجع جزئيا إلى الطبيعة غير المتساوية لهذا التراكم. وبمقارنة ذلك بالمناطق الأخرى، سجلت أمريكا اللاتينية أعلى نسبة في عدم

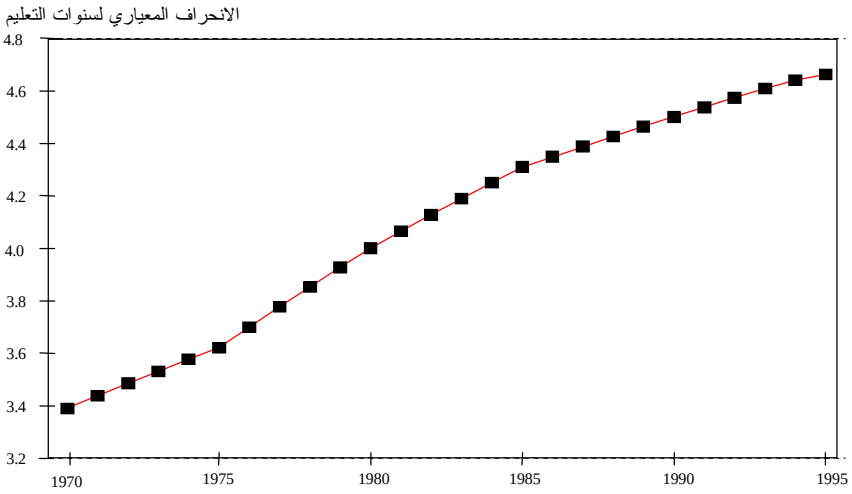
[٣] اتساقا مع الأداء، فان الإنفاق على الصحة أكبر نسبيا من الإنفاق على التعليم بالمقارنة مع المناطق الأخرى. وفيما تبقى من هذه الورقة، سنركز على التعليم باعتباره المقياس لتراكم رأس المال البشري. مع العلم بأن الصحة والمؤشرات الأخرى تعكس أيضا الاستثمار في رأس المال البشري، ولكن بدرجة أقل خطيا ومن ثم فإن قياسها أصعب وآثارها أضعف تحديدا على الإنتاجية ونمو الدخل.

المساواة في رأس المال البشري (شكل ٣). كما سجلت أعلى نسبة عدم مساواة في أحد الأصول الإنتاجية الهامة ألا وهو.. الأرض. و تشير الدلائل إلى أن عدم المساواة في التعليم قد بدأ في الانخفاض في أمريكا اللاتينية، وأصبح مقياس عدم المساواة أي الانحراف المعياري لعدد سنوات الدراسة أقل بالنسبة لصغار البالغين (فيما بين ٢٠-٣٠ سنة) مما هو عليه بالنسبة للمجموعات الأكبر سنا في عام ١٩٩٠ ( Elizabeth King 1997).

**آثار التراكم المنخفض وغير المتساوي**

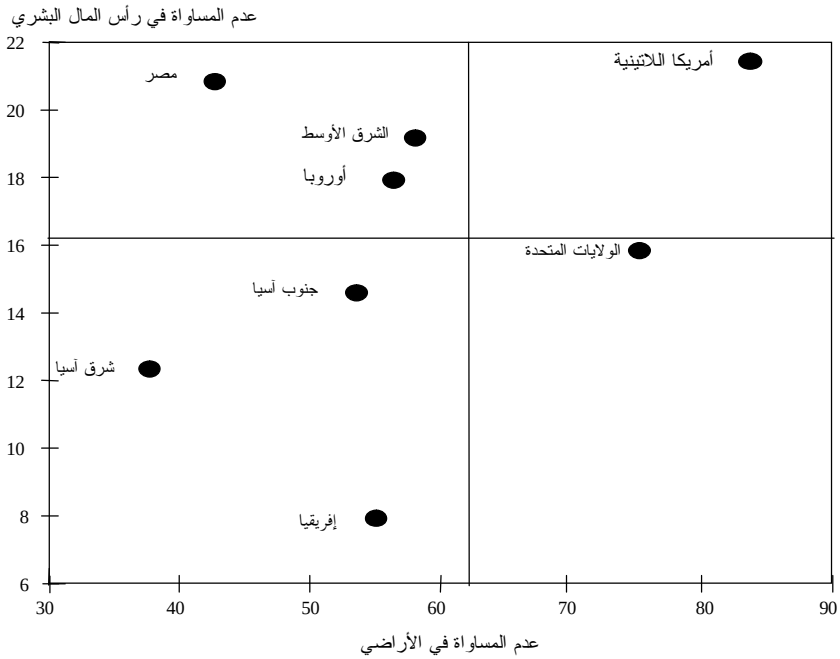
الآثار على النمو: ما هي الآثار الناجمة عن انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري على معدل النمو في أمريكا اللاتينية خلال العقود الثلاثة الأخيرة؟ يبين الجدول رقم (٢) نتائج تقدير معادلة نمو تقليدية بين مختلف الدول، وذلك باستخدام البيانات مرتفعة الجودة المتاحة عن توزيع الدخل ( Deininger and Squire 1996). وبالنسبة لهذه التقديرات، قمنا باختيار تلك البلدان التي توفرت عنها منحنيات لورنز عن فترتين من الزمن تفصل بينهما خمس سنوات على الأقل، وتقديرات عن الدخل الفردي بأسعار القوة الشرائية الدولية، علاوة على توفر بيانات عن الاستثمار في رأس المال العيني، وتعليم القوة العاملة (الذي قمنا باستخدامه للوصول إلى مقياس لتوزيع رأس المال البشري)، وتوزيع الأراضي ومؤشرات التجارة.

**شكل رقم (٢): عدم المساواة في رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية**




المصدر: بيانات من Inter-American Development Bank.

**شكل رقم (٣): عدم المساواة في الأصول**




المصدر: بيانات من Inter-American Development Bank.

**جدول رقم (٢): تفسير النمو**

| **أ- تفسير النمو الإجمالي** | | | |
|---|---|---|---|
| متغير مستقل | (١) | (٢) | (٣) |
| ثابت | ٠,٠١ | ٠,٠٤ ** | ٠,٠٣ |
| تراكم رأس المال | ٠,٥٣ ** | ٠,٥٧ ** | ٠,٥٤ ** |
| الظروف الأولية | | | |
| مستوى الدخل | - ٠,٨٨ | - ٠,٤١ | - ٠,٤٢ |
| مستوى التعليم | ٠,١٧ | ٠,٢٨ * | ٠,٣٠ * |
| عدم المساواة في الدخل | - ٠,٠٥ | - ٠,٠٣ | ٠,٠٠٢ |
| عدم المساواة في ملكية الأراضي | | - ٠,٠٢ * | - ٠,٠١ |
| عدم المساواة في التعليم | | - ٠,٠٩ * | - ٠,٠٩ * |
| الموارد الطبيعية | | | - ٠,٠١ |
| التغييرات في: | | | |
| عدم المساواة في الدخل | | | |
| الانفتاح التجاري | | | ٠,٠٢ |
| التجارة في المصنوعات | | | |
| التجارة في المواد الأولية | | | |
| دول أمريكا اللاتينية (رقم افتراضي) | | | ٠,٠٠٤ |
| مقياس التباين | ٠,٦١ | ٠,٧٠ | ٠,٧٦ |
| **ب- تفسير نمو الدخل للأكثر فقرا** | | | |
| متغير مستقل | (٤) | (٥) | (٦) |
| ثابت | ٠,٠٠ | ٠,٠٥ (١) | ٠,٠٤ (١) |
| النمو الإجمالي | ١,٣١ ** | | |
| تراكم رأس المال | | ٠,٧٢ ** | ٠,٧٧ ** |
| الشروط المبدئية: | | | |
| مستوى الدخل | | | |
| مستوى التعليم | | ٠,٤١ (١) | ٠,٥١ (١) |
| عدم المساواة في الدخل | | ٠,٠٥ | ٠,٠٢ |
| عدم المساواة في ملكية الأرض | | - ٠,٠٧ * | - ٠,٠٢ |
| عدم المساواة في التعليم | | - ٠,٢٠ * | - ٠,١٨ * |
| الموارد الطبيعية | | | |
| التغييرات في: | | | |
| عدم المساواة في الدخل | | | - ٠,٢٧ ** |
| الانفتاح التجاري | | | |
| التجارة في المصنوعات | | | ٠,٠٥ (١) |
| التجارة في المواد الأولية | | | - ٠,٠١ |
| دول أمريكا اللاتينية (رقم افتراضي) | | | - ٠,٠١ |
| مقياس التباين | ٠,٥١ | ٠,٤٢ | ٠,٦٣ |

(١) يصبح معنويا من الناحية الإحصائية عند مستوي ١٠%.
(*) يصبح معنويا من الناحية الإحصائية عند مستوي ٥%.
(**) يصبح معنويا من الناحية الإحصائية عند مستوي ١%.
المصدر: Birdsall and Londoño (1997) .

والنتائج التي توصلنا إليها (والواردة أصلا في Birdsall and Londoño 1997) كلها نتائج مباشرة فيما يتعلق بالأثر على نمو التعليم وعلى توزيعه. وتراكم التعليم جنبا إلى جنب مع تراكم رأس المال لهما أثر طيب على النمو - وهو ما يعتبر الآن نتيجة تقليدية (العمودان ٢ و٣ من الجدول رقم ٢). ويتسق الأثر الإيجابي القوي لتراكم رأس المال البشري على النمو، كما يعكسه متوسط عدد سنوات تعليم القوة العاملة، مع النظرية التي أشرنا إليها في المقدمة، وكذلك مع الدليل الذي يقدمه الاقتصاد الجزئي من أن العمال ذوي التعليم الأفضل يحصلون على دخول أعلى، وأنه بالنسبة للمرأة بشكل خاص يجعلها أكثر فعالية في الإنتاج الأسري فيما يتعلق بالعناية بصحة الأطفال وتعليمهم. وقد أصبح الأثر الإيجابي لمستوي التعليم في دولة ما في بداية فترة معينة، على النمو في المرحلة اللاحقة معروفا للكافة، ويعتبر نتيجة ملموسة وبالغة الوضوح في كافة الدراسات الخاصة بالنمو في مختلف البلدان (Barro 1991; Levine and Renelt 1992). ويقدر كل من Lora and Barrera (1997) أن أمريكا اللاتينية كمنطقة يمكنها أن تزيد معدل نموها بنقطتين مئويتين سنويا خلال العقد القادم، إذا ما أمكنها، إلى جانب الإصلاحات الهيكلية العميقة، أن تزيد من وتيرة تراكم رأس المال البشري للقوة العاملة بأكملها بمقدار سنة فوق ما كان متوقعا. وعلى الجانب الآخر، قدر كل من Birdsall, Ross, and Sabot (1995) أن كوريا، بنفس مستوى البرازيل في التعليم الابتدائي والثانوي في عام ١٩٦٠، كانت ستنمو بنحو ٠,٥٦ نقطة مئوية أقل سنويا على مدار السنوات الخمس والعشرين التالية، وبحيث يصبح نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي في عام ١٩٨٥ أقل بنسبة ١٢% عما حققته كوريا بالفعل عن العام ذاته.

وبالإضافة إلى ذلك، ومع تثبيت مستوى التعليم كمتغير، أصبح لدرجة عدم المساواة في توزيع التعليم أثر سلبي - قوي وفعال - على النمو، (العمودان ٢ و ٣ في جدول ٢). وتميز المتغير الذي يقيس توزيع التعليم بتأثيره الفعال، بينما ظل أثره السالب يعمل بمعزل ليس عن متغير مستوى التعليم فحسب، بل أيضا عن الأثر الإيجابي للانفتاح التجاري والأثر السلبي لهبات الموارد الطبيعية.

ويُلاحظ أنه عندما يتم إدخال المتغيرات الخاصة بتوزيع الأصول، فإن الأثر السلبي لعدم المساواة في توزيع الدخل على النمو يصبح غير معنوي إحصائيا (العمودان ٢ و٣ مقابل عمود ١ في الجدول ٢). كما يعكس هذا الأثر السلبي الذي كتب عنه الكثيرون مثل: (Birdsall, Ross, and Sabot 1995; Alesina

and Rodrik 1994; Persson and Tabellini 1994)، على ما يبدو، الاختلافات في أحد العناصر الأساسية للهيكل الاقتصادي، وبالتحديد إمكانية حصول المجموعات المختلفة على الأصول الإنتاجية.

وتقدر الأعمدة من ٤ إلى ٦ في الجدول رقم (٢) ما إذا كان التوزيع الأولي للدخل والأصول يؤثر في نمو دخل الفقراء. ونلاحظ أن مرونة نمو دخل الفقراء بالنسبة للنمو العام للدخل تزيد كثيرا عن الواحد الصحيح (عمود رقم ١)، وهو ما يؤيد المنطق الذي ذهبنا إليه من أن النمو الاقتصادي يعتبر مفتاح تقليل الفقر. ويعتمد نمو دخل الفقراء إلى حد كبير على تراكم رأس المال (العمودان ٢ و٣). وأكثر ما يثير الاهتمام هو أن عدم المساواة في توزيع الأراضي ورأس المال البشري له أثر سلبي واضح على نمو دخل الفقراء، يبلغ ضعف ما له من آثار على متوسط نمو الدخل (عمود ٢). ويؤثر عدم التوزيع المتكافئ للأصول، وبخاصة رأس المال البشري، على نمو الدخل للفقراء بطريقة تفتقر إلى التناسب، بينما يؤدي التوزيع الأفضل للأصول إلى الحد من الفقر على نحو مباشر وغير مباشر عن طريق رفع متوسط النمو.

وتطبيقا لهذه الفكرة، وباستخدام المؤشرات الاقتصادية الكلية، أوضح كل من Birdsall and Londoño (1997) أنه لو كانت اقتصادات أمريكا اللاتينية قد حافظت على نفس مستوى توزيع الدخل خلال الثمانينيات مثلما فعلت خلال السبعينيات، لقدرت الزيادة في الفقر بأقل من النصف تقريبا في خلال السنوات من ١٩٨٣ إلى ١٩٩٥ ( شكل ٤). إلا أن انخفاض النمو، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي خلال الثمانينيات قد أضرّ بالفقراء أكثر من غيرهم وضاعف من سوء توزيع الدخل والأصول. وتتفق هذه النتائج مع النظرة التي ترى أن الفرص لها أهميتها في هذا العالم. والفقراء- بدون أصول- لن يتسنى لهم اقتناص الفرص ليصبحوا منتجين. وفي الاقتصادات التي يحرم فيها عدد كبير من السكان من رأس المال البشري، وبالتالي من الأصول المنتجة، يتاح لفئة صغيرة فقط من السكان إمكانية الاستفادة من عملية النمو. ويصبح محرك النمو صغيرا، وقد يتوقف بين الحين والآخر من جراء الأساليب الشعبوية الملتوية. إن بلدان شرق آسيا التي استهلت فترة ما بعد الحرب بمستويات منخفضة نسبيا من عدم المساواة قد حثتها الإنتاجية المتزايدة للطبقات الفقيرة، وصارت قادرة على النمو بمعدلات عالية ومتواصلة على مدار أكثر من ثلاثة عقود مضت. وعلى النقيض من ذلك، فإن معظم دول أمريكا اللاتينية، بما تميزت به من تفاقم عدم المساواة في الأصول، وضآلة الفرص المتاحة أمام الفقراء، كان نموها بدرجة أقل (شكل ٥). وتشير نتائج الجدول رقم ٢ ومجمل المؤشرات التي تم تلخيصها فيما سبق إلى نتيجة مباشرة أو بالأحرى باعثة على

القلق ألا وهي أن التراكم المنخفض وغير المتساوي في رأس المال البشري في أمريكا اللاتينية قد أدى إلى تباطؤ النمو الكلي للاقتصاد وتثبيط محاولات تقليل الفقر.

**الآثار على عدم تساوي توزيع الدخل**

وننتقل الآن لنعرض باختصار أثرا ثانيا للتراكم المنخفض وغير المتساوي، وهو عدم المساواة في توزيع الدخل والمرتفع باستمرار في أمريكا اللاتينية. ويوضح كل من Londoño and Szekely (1997) أنه يمكن تفسير عدم المساواة في الدخل فيما بين دول العالم بطريقة معقولة بالتوافر النسبي لعوامل الإنتاج مثل الأرض، ورأس المال المادي والبشري، وكذلك بطرق توزيعها. ويزيد معامل GINI في أمريكا اللاتينية بمقدار حوالي ١٥ نقطة فوق المتوسط السائد بباقي العالم. وكما يوضح شكل (٦)، فإن التوافر النسبي للموارد الطبيعية، ووجود أعلى درجة من تركز ملكية الأرض الزراعية في العالم، مسؤولان عن قدر كبير من التفاوت بين أمريكا اللاتينية وباقي أنحاء العالم من حيث عدم المساواة في الدخل. بيد أن انخفاض مستوى تعليم العمال في أمريكا اللاتينية والتباين الهائل في الأصول التعليمية يلعبان دورا أكبر كثيرا في تفسير عدم المساواة المفرط لهذه المنطقة.

**٣ - تفسير انخفاض وعدم تساوي التراكم في أمريكا اللاتينية**

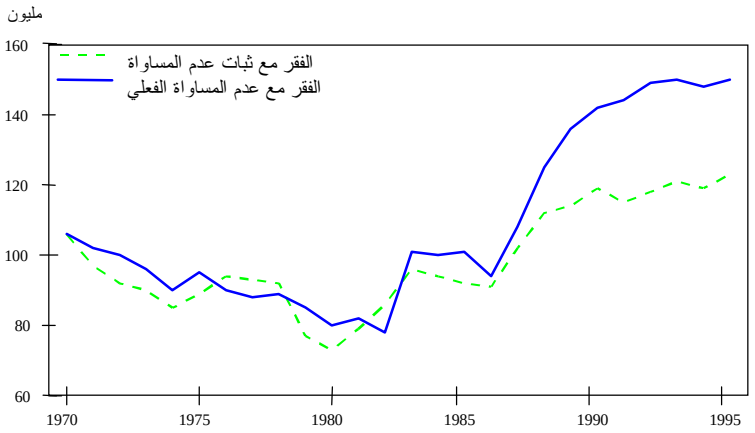
يبين التحليل السابق أن التراكم المنخفض وغير المتساوي لرأس المال البشري في أمريكا اللاتينية، قد أدى إلى الحد من النمو، وبخاصة في دخل الفقراء، كما أدى إلى تفاقم عدم المساواة في توزيع الدخل في المنطقة. وفي حقيقة الأمر توجد الآن حلقة مفرغة. فانخفاض وعدم تساوي التراكم في رأس المال البشري ليس سببا للفقر وعدم المساواة في توزيع الدخل الحالي في المنطقة فحسب، ولكنه أيضا نتيجة لانعدام المساواة في توزيع الدخل في الماضي. ويمكن تفسير انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري من خلال حقائق تتعلق بكل من جانبي العرض والطلب في سوق التعليم.[٤]

[٤] يستند النقاش الوارد في هذا القسم والبيانات المشار إليها في أغلبها إلى Birdsall, Bruns, and Sabot 1996.

أولا: على جانب الطلب، فرضت الموارد الطبيعية الضخمة المتاحة لدى أمريكا اللاتينية على مر التاريخ قيودا على طلب المجتمع على التعليم. وتتميز الترتيبات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة للإنتاج الزراعي واسع النطاق ولاستخراج الثروات الطبيعية بقلة عدد أصحاب رأس المال، وكثرة عدد العمال غير المهرة (Engerman and Sokoloff 1994). وهناك طلب ضئيل على العمال المهرة، ويرجع ذلك في جزء منه إلى أن الموارد الطبيعية تميل إلى أن تكون مكملة لرأس المال، لا للعمالة الماهرة، في العملية الإنتاجية. وربما كان نتيجة ذلك أن قامت الحكومات والأسر في أمريكا اللاتينية باستثمار محدود في التعليم، لأنها كانت تتطلع إلى عائد أكبر نسبيا من استثماراتها في رأس المال العيني. وقد أدت القاعدة الغنية بالموارد الطبيعية في المنطقة أيضا إلى تقليل الحاجة إلى تنمية الصادرات التنافسية غير التقليدية في السنوات الأولى في فترة ما بعد الحرب، مما ترتب عليه استمرارية ترتيبات الإنتاج التقليدية.

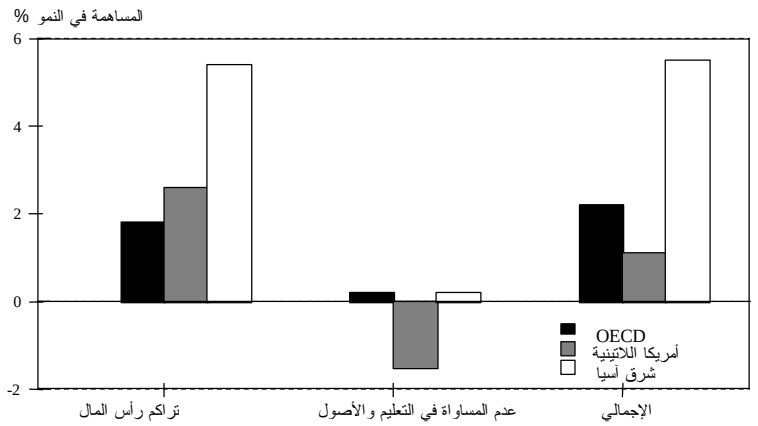
ثانيا: إن المعدلات العالية لعدم المساواة في توزيع الدخل في أمريكا اللاتينية تعني أن عددا متزايدا من الأسر يواجه أزمات في السيولة، وعدم القدرة على الاقتراض، ونقص في الموارد اللازمة لإبقاء أطفالها في المدارس. وكما هو موضح في الجدول رقم (٣)، فإن مستويات دخل الفرد كانت متماثلة في كل من البرازيل وماليزيا في منتصف الثمانينيات. إلا أن خمس السكان الأكثر فقرا في البرازيل كانوا يحصلون على نصف مستوى الدخل المطلق الذي يحصل عليه الخمس الأكثر فقرا في ماليزيا. وإذا ما افترضنا أن مرونة الطلب على التعليم الثانوي بالنسبة للدخل هي ٠,٥٠ (وهو رقم متحفظ)، وإذا كان توزيع الدخل متساويا بنفس الدرجة في كل من البرازيل وماليزيا، فإن معدل القيد في التعليم الثانوي، بين أولاد الفقراء في البرازيل، سيكون أعلى بنسبة ٤٠%. وهناك بعض الأدلة على أن مرونة الطلب على التعليم الأساسي بالنسبة للدخل، بين الفقراء، تزيد على ١,٠، وفي هذه الحالة كان من المفترض أن تكون نسبة الانتظام في التعليم الثانوي بين هؤلاء الأطفال الفقراء في البرازيل أعلى من ٨٠% مما حققته. وتذكر إحدى الدراسات الكمية التي أجريت حول أثر عدم المساواة في توزيع الدخل على التعليم أنه من ٢٧ نقطة مئوية والتي تمثل الفجوة بين معدل المقيدين في المدارس الثانوية في كل من البرازيل وكوريا في السبعينيات، هناك ما يربو على ٢٠ نقطة مئوية يمكن أن تعزى إلى تزايد عدم المساواة في توزيع الدخل في البرازيل وبالتالي انخفاض معدلات قيد أبناء الفقراء في المدارس (Williamson 1993).

**الشكل (٤): تأثير عدم المساواة على الفقر في أمريكا اللاتينية ١٩٧٠-١٩٩٥**



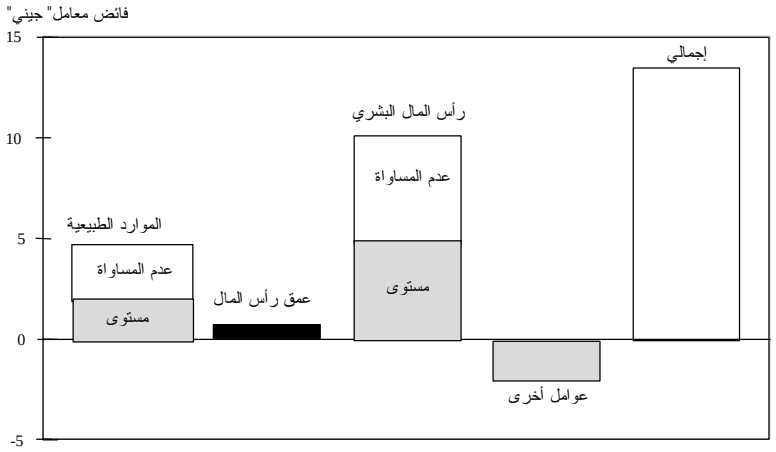

المصدر: Birdsall and Londoño (1997).

**الشكل (٥): عوامل النمو الإجمالي**




المصدر: Inter-American Development Bank (1996).

**الشكل (٦): تفسير زيادة عدم المساواة المفرط في أمريكا اللاتينية مقابل المتوسط العالمي**




المصدر: Londoño and Székely (1997).

**جدول (٣): الحصة المطلقة من الدخل للخمس الأدنى من الأسر**

| الدولة | نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بالدولار | نصيب الدخل (نسبة ٢٠% الدنيا من الأسر) % | معدل دخل الفرد (٢٠% الدنيا من الأسر) بالدولار |
|---|---|---|---|
| ماليزيا، ١٩٨٧ | ١٨١٠ | ٤,٦ | ٤١٦ |
| البرازيل، ١٩٨٧ | ١٨٨٠ | ٢,٤ | ٢٢٦ |

المصدر: البنك الدولي، World Development Report، سنوات مختلفة كما وارد في Birdsall, Ross, and Sabot (1997).

ثالثا، طلب الأسر على التعليم ليس دالة فقط في دخل الأسرة وقدرتها على الاقتراض، بل إنه أيضا دالة في العوائد المتوقعة للأسرة من عملية التعليم، في صورة دخل أعلى في المستقبل لأولادها المتعلمين. وقد أدت اثنتان من السياسات العامة على اختلافهما إلى تخفيض الطلب باستمرار على التعليم الأساسي بين الفقراء عن طريق خفض العائد المتوقع منه. أولهما، أن حكومات أمريكا اللاتينية في العقود المبكرة لفترة ما بعد الحرب قد انتهجت سياسات التصنيع للإحلال محل الواردات، في محاولة منها للتحول عن تصدير المنتجات الأولية وتشجيع التصنيع المحلي. وهكذا أدت تلك السياسات إلى توافر إعانات ضخمة وحماية لمصالح أصحاب رؤوس الأموال بينما لم تشجع الطلب على العمالة ( Schiff and Valdes 1992). وانعكست هذه السياسات في زيادة الأرباح لأصحاب رؤوس الأموال، بينما تناقصت الأجور

الحقيقية للعمال غير المهرة. وقد أدى النمو المنخفض نسبيا لأجور العمال، وما صاحبه من عوائد مرتفعة لرأس المال، إلى تراجع الطلب على التعليم الأساسي بين الفقراء. وفضلا عن ذلك، كان هناك بعض الجماعات الفقيرة أيضا - في عدة أجزاء من أمريكا اللاتينية – التي تعرضت إلى التمييز ضدها في سوق العمل على أساس عرقي أو لغوي أو عنصري. وأدى هذا التمييز إلى تخفيض العوائد المتوقعة من التعليم بين تلك الجماعات ومن ثم إلى تضاؤل الطلب على التعليم بين الفقراء بدرجة أكبر. أما المشكلة الثانية فكانت تتعلق بالسياسة التعليمية ذاتها. إذ أدى انخفاض وتدهور نوعية التعليم الأساسي في أمريكا اللاتينية نتيجة لعدم كفاءة الإنفاق العام، والذي سيتم بحثه فيما بعد، إلى انخفاض العائد المتوقع من التعليم الأساسي في المنطقة، وبخاصة بالنسبة للأسر الفقيرة، التي غالبا ما ينتظم أبناؤها في أكثر المدارس سوءا. وتعتبر المعدلات العالية للرسوب والتسرب من التعليم في أمريكا اللاتينية، وبخاصة بين الفقراء، هي الدليل المحزن على محاولات الآباء الأولية لقيد أبنائهم في المدارس وعلى إحباطاتهم المتزايدة، نظرا لأن انخفاض نوعية التعليم وانخفاض معدل التحصيل لا ينتج عنهما سوى قدر محدود من التعليم وبالتالي من العائد الاقتصادي المتوقع.[٥]

وباختصار، فإن العوائد المتوقعة من التعليم إنما هي دالة في تقدير الآباء لمستقبل سوق العمل بالنسبة لأولادهم. وكلما انخفض الطلب على العمل (مع توافر رأس المال المدعم سواء بشكل مباشر أو غير مباشر)، وكلما ساءت نوعية التعليم، وكلما كان هناك تمييز في سوق العمل ضد بعض الجماعات التي قد تكون فقيرة، أدى انخفاض العائد المتوقع من التعليم إلى خفض طلب الأسر عليه.

وفي نفس الوقت، فإن عرض التعليم في أمريكا اللاتينية قد تأثر هو ذاته بعدم المساواة المتزايدة في توزيع الدخل في المنطقة.[٦] وعندما يكون توزيع الدخل غير متساو بدرجة كبيرة، فإن توفير التعليم الأساسي المدعم لشريحة ضخمة من السكان الذين هم في سن التعليم المدرسي من شأنه أن ينطوي على

---

[٥] تم بحث جذور انخفاض نوعية التعليم الأساسي وآثاره على الفقراء في البرازيل باستفاضة في (Birdsall, Bruns, and Sabot 1996) ولأمريكا اللاتينية في (Birdsall and Sabot 1996).

[٦] تنفق أمريكا اللاتينية على التعليم نسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي تماثل ما تنفقه المناطق النامية الأخرى ذات معدل الدخل الفردي المماثل. لكن الواقع هو أن تخلف النمو في أمريكا اللاتينية يعني أن ميزانيات التعليم كانت أقل من ناحية القيمة المطلقة. وفضلا عن ذلك، فإن ارتفاع معدلات المواليد في أمريكا اللاتينية يعني أن إنفاق نفس النسبة من الناتج القومي الإجمالي يؤدي إلى إنفاق مبلغ أقل لكل طفل (Birdsall and Sabot 1996).

عبء ضريبي كبير نسبيا على الأغنياء. ومن المحتمل أن يصادف هذا التوجه مقاومة من قبل العائلات الغنية. وستكون إحدى نتائجه انخفاض المبالغ المخصصة للتعليم وتدهور نوعيته كما سبق أن أوضحنا. وقد تكون النتيجة الثانية هي توجيه إعانات الدعم العامة للتعليم العالي، حيث من المرجح أن يكون أبناء الأغنياء هم المنتفعون بها. وفي الواقع، وكما هو موضح في الجدول رقم ٤، أصبحت حصة الإنفاق العام على التعليم في أمريكا اللاتينية والمخصصة للتعليم العالي تميل إلى الارتفاع وتصل إلى ١٥% وأكثر في عدد كبير من البلدان، مقارنة بنسبة تتراوح بين ١٠ و ١٥% في المتوسط في شرق آسيا. وتعتبر فنزويلا وكوريا مثالين على طرفي نقيض، فبينما بلغت مخصصات فنزويلا للتعليم العالي في منتصف الثمانينيات ٤٣% من موازنة التعليم العام، قامت كوريا بتخصيص ١٠% فقط من ميزانيتها للتعليم العالي. وتعتبر المصروفات العامة على التعليم كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي أعلى بالفعل في فنزويلا (٤,٣) عنها في كوريا (٣,٠). ومع ذلك، فبعد طرح النصيب المخصص للتعليم العالي، أصبحت المصروفات العامة المتاحة للتعليم الأساسي كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي أعلى بكثير في كوريا (٢,٥) عنها في فنزويلا (١,٣).

وبإعطاء الأولوية للتوسع الكمي في التعليم، وتحسين نوعيته في قاعدة الهرم التعليمي، قامت حكومات شرق آسيا بتشجيع الطلب على التعليم العالي، مع الاعتماد بشكل كبير على القطاع الخاص للوفاء بهذا الطلب. أما في أمريكا اللاتينية، فقد أدى الدعم الذي تقدمه الحكومات بصورة غير متناسبة إلى إفادة الأسر ذات الدخل المرتفع والتي يرجح أن يكون أولادها هم الذين يدرسون في الجامعة. وفي نفس الوقت، فإن انخفاض الإنفاق العام على التعليم الثانوي قد نتج عنه إرغام الأبناء غير المؤهلين من الطبقات ذات الدخل المنخفض على الالتحاق بالجامعات الخاصة، أو الانقطاع تماما عن مواصلة التعليم العالي. ويعني انخفاض الإنفاق على التعليم في أمريكا اللاتينية أن ضمانات التعليم الابتدائي للجميع قد أصبحت حقوقا زائفة بالنسبة للفقراء، إذ أن التعليم المتاح لديهم قد أصبح ذا نوعية متدنية بشكل جعله عديم الفائدة الحقيقية لهم.

**جدول (٤): الموازنات المخصصة للتعليم العالي، ١٩٨٥**

| | النسبة المئوية من إجمالي موازنة التعليم |
|---|---|
| **شرق آسيا** | |
| ماليزيا | ١٤,٦ |
| تايلاند | ١٢,٠ |
| إندونيسيا | ٩,٠ |
| كوريا الجنوبية | ١٠,٣ |
| **أمريكا اللاتينية** | |
| الأرجنتين (١٩٨٦) | ٣٠,٨ |
| البرازيل | ١٩,٦ |
| شيلي | ٢٠,٣ |
| كولومبيا | ٢٢,٢ |
| كوستاريكا | ٤١,٤ |
| جمهورية الدومينيكان | ٢٠,٨ |
| إكوادور | ١٧,٨ |
| هندوراس | ٢١,٣ |
| المكسيك | ١٧,٦ |
| نيكاراجوا | ٢٣,٢ |
| بيرو | ٢,٧ |
| أوروجواي | ٢٢,٤ |
| فنزويلا (١٩٨٤) | ٤٣,٤ |

المصدر: UNESCO, Statistical Yearbook (various years) كما وارد في Birdsall and Sabot (1994).

وإيجازا، فإن أداء النمو الضعيف نسبيا في أمريكا اللاتينية واستمرار عدم المساواة في توزيع الدخل، وصعوبات الحد من الفقر لا يمكن النظر إليها بمنأى عن السجل المضطرب للمنطقة والذي يتسم بمحدودية التعليم وعدم المساواة في الحصول عليه. إذ يبدو أن المستويات المرتفعة من عدم المساواة في توزيع الأصول والدخل، والتي نتجت على مر التاريخ من خلال سلسلة من الحلقات المفرغة، وعلى الرغم من الإنفاق الحكومي المعقول، قد خلقت بيئة اقتصادية وسياسية محكوم فيها على الفقراء ذوي الفرص المحدودة في الحصول على التعليم وعلى أولئك الذين لا يملكون أصولا إنتاجية، بأن يعملوا في الأعمال ذات الإنتاجية المنخفضة، وأن يحصلوا على دخول منخفضة لأسرهم، وتبدأ حلقة جديدة من صعوبة الحصول على التعليم. كما تعاني المجتمعات في مجموعها أيضا عندما تكون الزيادة في التعليم وفي تراكم الأصول الأخرى قاصرة على غير الفقراء، مما يخفض متوسط مستويات النمو ويساعد على تأكيد عدم المساواة.

**٤ - الأعمال ذات الصلة بالخدمات الاجتماعية**

يمكننا التعبير ببساطة عما وصفناه من قبل بالتراكم المنخفض وغير المتساوي لرأس المال البشري في أمريكا اللاتينية، بعبارة أخري ألا وهي: أن التعليم العام لم يصل إلى الفقراء في أمريكا اللاتينية. ونزعم الآن أن المسؤول الرئيسي عن هذا الفشل كان نموذج توريد الخدمة الاجتماعية الذي عكس وعزز الوضع القائم لعدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بدلا من محاولة التعويض عنه وتخفيفه. ولمعالجة هذا الوضع، فإننا نقترح نموذجا بديلا لتوريد الخدمة الاجتماعية.

في بعض الحالات، ومع أفضل النوايا، التي غالبا ما تدفعها الأهداف الشعبوية ونظم المحسوبية التي اعتادت غزو معظم أنحاء أمريكا اللاتينية، سعت بعض بلدان المنطقة إلى بناء نماذجها الخاصة لدولة الرفاهة في خلال فترة ما بعد الحرب. وقد تم بناء النظم العامة التي تقوم على التخطيط المركزي لتوفير خدمات الصحة والتعليم المضمونة بموجب الدستور للجميع. والآن أصبح لهذه النظم المركزية قوة الدفع الخاصة بها.

وقد تحولت النظم العامة السارية إلى شبه احتكارات تديرها الدولة،[٧] بحيث تركزت وظائف التمويل، والمشتريات، وإنتاج الخدمات في أيدي حكومة مركزية لم تسمح سوى باستقلال محدود لموردي الخدمات، ولم تعط المستهلكين أي دور في تنظيم هذه الخدمات. وقامت آليات الأمر والسيطرة بتخصيص الموارد العامة لتمويل المدخلات المختلفة (العمالة، المعدات، والمواد) المطلوبة لتقديم الخدمات الاجتماعية. وفي غيبة المنافسة، تزايد عدم الاهتمام برغبات ومطالب المستهلكين.

وقد أسفرت تيارات المركزية المبكرة للنظم العامة عن نتائج ثلاث. أولا، خلق حوافز بيروقراطية للتوسع في حجم العمالة، وفي حالة التعليم تقوية دور الاتحادات المركزية للمعلمين (غالبا ما تكون على المستوى القومي). وفي كثير من البلدان، أدى الإفراط في التوظيف إلى استنزاف الموارد، بحيث لم يتبق منها إلا القليل لزيادة المرتبات. وغالبا ما أسفرت الخلافات بين الاتحادات والحكومة عن اتفاقات احتكار ثنائية بشأن استخدام الموارد. وعلى سبيل المثال، ونظرا للقيود على الإيرادات الجارية، غالبا ما تم إعادة

[٧] بالتحديد، يتطلب خلق احتكار عام منع صريح لعمل أي مورد آخر يقدم نفس الخدمة. وفي أمريكا اللاتينية فإن الحالة الوحيدة لذلك هي كوبا.

توجيه طلبات الاتحاد تجاه شروط أفضل للمعاشات والتقاعد المبكر علاوة على إنقاص عدد ساعات العمل. وقد تركز قدر كبير من المناقشات مع المعلمين والعمال الآخرين في القطاعات الاجتماعية على ترسيخ استحقاقاتهم أو "حقوقهم المكتسبة". وفي قطاع الصحة والخدمات العامة الأخرى بما فيها التعليم، أدى النظام الساري إلى رفع التكاليف، وعدم رضاء العمال والمستهلكين على نحو متزايد، الأمر الذي تسبب في إغفال نوعية الخدمات العامة وإضعاف مساندة المجتمع.

ثانيا، عمدت النظم المركزية إلى تجاهل استجابة مستخدمي الخدمة، ولم تلق بالا إلى إرضاء المستهلكين، وهكذا أدت إلى تقييد استجابة النظم العامة للاحتياجات، بل وشجعت على تراجع جودة الخدمات. وقد أسهم عدم استقلالية مديري ومعلمي المدارس في خفض نوعية الخدمة، حيث لم تكن لديهم الحوافز أو السلطة لممارسة مهاراتهم أو قدراتهم على الوجه الأكمل.

أخيرا، وكما أوضحت النتائج التي أوردناها في القسم الثاني، فقد فشلت النظم المركزية للتعليم في الوصول إلى الفقراء، حتى في ضوء الاستغناء تدريجيا عن مساندة الطبقات العليا والمتوسطة. وفي كثير من البلدان أدى تنامي الوعي بالتدهور في نوعية التعليم في المدارس إلى لجوء الطبقات المتوسطة إلى استخدام المدارس الخاصة، واستنزاف موارد إضافية من النظام العام، مما أدى إلى حلقة مستمرة من تدهور النوعية، وتداعي المساندة السياسية، واضمحلال الموارد.

**إدارة الدولة في مقابل نظم السوق**

في خلال الثمانينيات، أثيرت مناقشات حول مزايا نموذج السوق لتوريد الخدمات الاجتماعية على إثر الفشل الواضح للنظم المركزية التي تديرها الدولة، وزيادة استعانة الطبقات المتوسطة بموردي الخدمات من القطاع الخاص، وانتشار جدل واسع حول دور الدولة مقابل دور السوق. ونموذج السوق يترك شئون التمويل والمشتريات والإنتاج وتوريد الخدمات لمنشآت منفصلة ومستقلة. والموردون (المدارس أو الأطباء أو المستشفيات) يتعاملون مباشرة مع أولئك الذين يسعون لتلقي هذه الخدمات، ويدفعون مقابلها (بما في ذلك الدفع عن طريق التأمين في حالة الخدمات الصحية). ويتم تنسيق العملية بأكملها في السوق المحررة من القيود من خلال نظام التسعير، حيث تتدفق الموارد وفقا لقدرة المستهلكين على الدفع.

بيد أن نموذج السوق له عيوبه، إذ أن مستخدمي هذه الخدمات ليس لديهم سوي وسائل محدودة للمفاضلة بين موردي هذه الخدمات على أساس الجودة. وفي حالة المدارس، يواجه المستهلكون تكلفة عالية في تغيير الموردين، وخاصة في منتصف العام الدراسي. وليست هناك بيانات أو لوائح عامة تفيد بضرورة التعويض عن فشل السوق في توفير هذه البيانات. ومن الواضح جدا، أن نموذج السوق يفشل في الوصول إلى الفقراء، لاعتماده على قدرة المستهلك على الدفع.

والنظامان- المركزي الذي تديره الدولة والسوق أو القطاع الخاص- كان ينظر إليهما- على مر التاريخ- على أساس أنهما قطبان متضادان، وفي الواقع فإن النقاش الدائر حول القطاع الخاص مقابل القطاع العام في مجال توريد الخدمات مازال يسيطر على المناقشات البحثية في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية. وفي الحقيقة، فإن للنظامين الكثير من الصفات المشتركة، فكلاهما يتميز بآليات تنظيمية تميل إلى تفضيل الوضع الاحتكاري للموردين، وتقليل الاختيارات أمام مستخدمي الخدمة، وبخاصة من الفقراء الذين عادة ما يعانون من نقص المعلومات عن خصائص ونوعية موردي الخدمات، ومن القدرة المحدودة على الاختيار في النظام العام، وعلى الدفع في النظام الخاص. ولهذه الأسباب، فإننا ندرج كليهما - النظام الذي تديره الدولة ونظام السوق لتوريد الخدمات الاجتماعية- تحت ما يطلق عليه "النماذج الرأسية" (شكل ٧).

وباختصار فإن نموذجي البيروقراطية المركزية ونظام السوق – اللذان يختصان بتنظيم الخدمات الاجتماعية- يشوبهما بعض القصور. فغياب المنافسة يحجب الحوافز التي تهدف إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية في نموذج إدارة الدولة، وعلى الرغم من طبيعتها "العامة"، أكدت النظم التي تديرها الدولة فشلها في خدمة الفقراء. وطبقا لنظام السوق، تثير مشاكل المعلومات، والسلوك الانتهازي، وعدم المساواة في الحصول على الخدمة، موضوعات تتعلق بالعدالة والكفاءة. وبينما يبدو التناقض بين النظامين مفيدا للأغراض الأكاديمية، إلا أنه يعتبر أقل نفعا في ميدان وضع السياسة، إذ أن الاستقطاب الأيديولوجي الذي يحيط بالمناقشة قد نتج عنه عرقلة التقدم في اتخاذ قرارات السياسة العامة المطلوبة لتحديث القطاعات الاجتماعية.

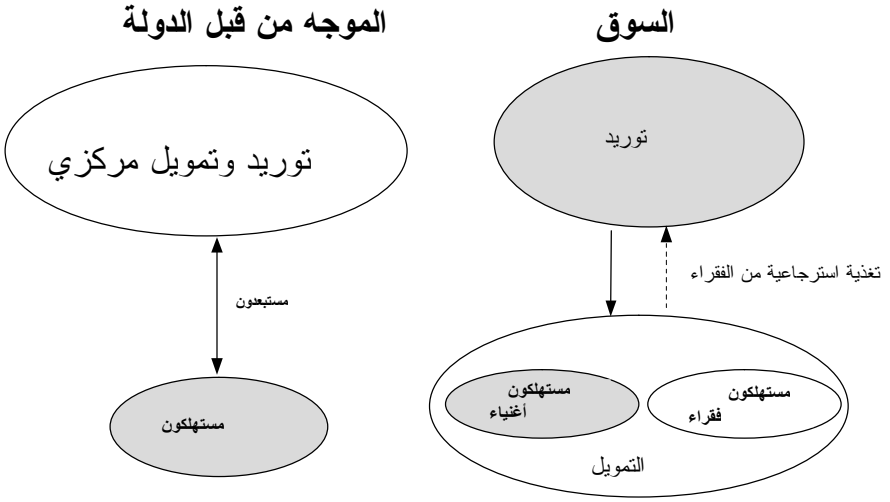
## نموذج أفقي جديد[٨]

ردا على الإخفاقات التي حدثت في الماضي، ظهر منهج أكثر واقعية في أمريكا اللاتينية. وهذا المنهج يجمع بين روح المسؤولية الاجتماعية التي ألهمت نموذج القطاع العام القديم وبين الجهود التي استهدفت خلق اختيارات المستهلك، وحق إعطاء صوت للمواطنين العاديين. وهو يعتمد أيضا على قوة التفاعل بين القائمين على العمل الحر التي هي العلامة المميزة للنماذج الجديدة للسوق. ونحن نصف هذا المنهج الأكثر واقعية بأنه "نموذج أفقي" (شكل ٨)، حيث يمكن لكل من الملكية العامة والخاصة للأصول الداخلة في عملية توريد الخدمات الاجتماعية، أن تتعايشا معا، بل في الواقع يمكن لهما أن تكملا بعضهما البعض.

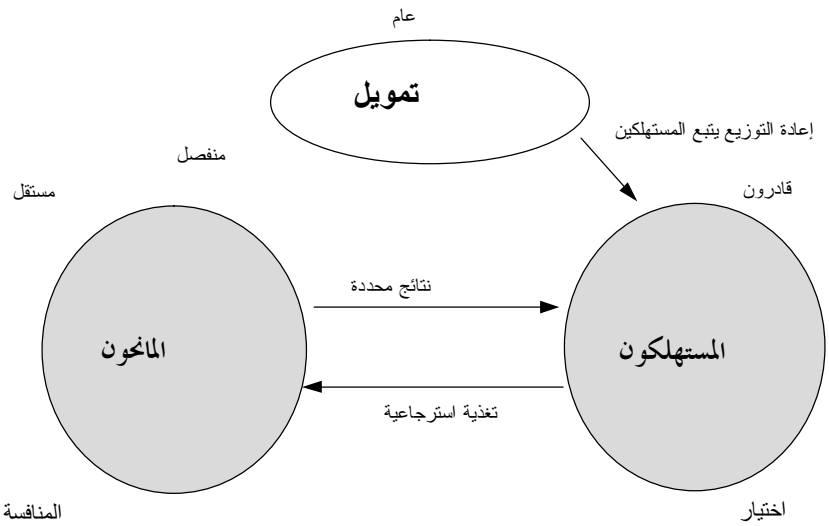
ولا يعتمد النموذج الأفقي على ملكية الأصول (خاصة أو عامة) باعتبارها الخاصية المميزة له، بل يعتمد بدلا من ذلك على حوافز ذات أسس محددة، تعزز مركز مستخدمي الخدمات في تعاملهم مع مورديها. وبالنسبة للتعليم، فإن النموذج الأفقي يتضمن نظما عامة تتسم بلامركزية أكبر، وتعطي قدرا أوفر من السلطة للآباء وللمجتمع في إدارة المدارس المحلية، ومجالا أوسع أمام الفقراء من الآباء للاختيار بين المدارس العامة و/ أو الحصول على إعانات تسمح لهم بإلحاق أولادهم بالمدارس الخاصة؛ وبالمزيد من التركيز من جانب الحكومة على تقييم الأداء واعتماده وتوفير المعلومات للجمهور عن نوعية التعليم المدرسي. والخصائص الأساسية لهذا النموذج هي التمويل العام العادل (أي التمويل الذي يضمن للفقراء فرصا متكافئة)، وقدر أكبر من المنافسة في توريد الخدمات في داخل القطاعين العام والخاص وفيما بينهما، والمعلومات الوافية لدى المستفيدين من الخدمة وضمان تمثيل أفضل وسلطة أكبر لهم.

[٨] يستعير هذا القسم كثيرا من الأفكار الواردة في Londoño and Frenk (1997) و Londoño (1996).

**الشكل (٧): النماذج الرأسية: النظام الموجه من قبل الدولة ونظام السوق**




**الشكل (٨): النموذج الأفقي**




ويمكن تلخيص هذه الأساسيات في ثلاث: (١) المستهلكون (٢) السوق التنافسية (٣) وقيام الحكومة بدور المنسق في السوق.

- يسهم النموذج الأفقي في تمكين المستهلكين، بما في ذلك الفقراء منهم، عن طريق إعطائهم صوتا مسموعا وقدرة على الاختيار. أو بمعنى آخر تفعيل دور المستهلك على مستوى المدارس المدارة محليا، حيث يراقب الآباء عملية تعيين المدرسين، ويمكن لفقراء المستهلكين أن ينتظموا في شكل مجموعات مجتمعية تزودهم بإمكانية التعبير بفعالية عن وجهات نظرهم. كما يفتح أمامهم مجالات أوسع للاختيار باستخدام الكوبونات الممولة من الحكومة لكي يدفعوا مصاريف التعليم في المدارس التي يختارونها.

- وحتى يتيسر للمستهلكين ممارسة سلطاتهم في إبداء رأيهم وتحديد اختياراتهم، لابد أن يكون في إمكانهم الوصول إلى سوق تنافسية فيما بين موردي الخدمة. وليس من المهم أن يكون هؤلاء الموردون من القطاع العام أو الخاص حيث تمثل الكفاءة في التشغيل العامل المحدد لقدرة أي منهم على تحقيق الأداء الأكمل من خلال هذه السوق التنافسية.

- وأخيرا، فلكي يتم الاختيار بفعالية في أسواق الخدمات الاجتماعية، حيث قد لا يكون لدى الفقراء القدرة الكافية على الدفع، وحيث لا يكون لدى كافة المستهلكين معلومات عن نوعية الخدمات، فإن المستهلكين يحتاجون إلى ممول أو منسق، وهو ما ينتهي بنا إلى دور الحكومة وفقا للنموذج الأفقي.

**دور جديد للحكومة**

في إطار النموذج الجديد لتوريد الخدمات الاجتماعية، يتغير دور الحكومة بدرجة كبيرة من دور يرتكز بصفة أساسية على توريد الخدمات، إلى دور قوامه التمويل والتنسيق ( جدول ٥). إذ تقوم الحكومة من خلال النموذج البيروقراطي بتوريد الخدمات بصورة مباشرة، وتمويل تلك الخدمات التي توردها فقط. أما وفق النموذج الأفقي لا تحتكر الحكومة توريد المدخلات مثل الكتب بل ولا حتى التعليم ذاته، وإنما قد تقوم بتمويل مثل هذه المدخلات. وفي الواقع أنها في الغالب يتعين عليها أن تقوم بتمويلها ولكنها تشترك في توفيرها مع القطاع الخاص (بما في ذلك المؤسسات التي لا تهدف إلى الربح). وتتضمن طرق التمويل الكوبونات التي تمنح للمستهلكين الذين يستحقونها، والدفع المباشر للمؤسسات الخاصة على أساس عدد مستخدمي الخدمة بها. وطبقا للنموذج الأفقي يوجه التمويل الحكومي إلى ضمان الوصول إلى مستوى

كاف من تمويل تلك الخدمات ذات الآثار الخارجية الإيجابية على المجتمع، بغض النظر عن طبيعة مقدميها، وكذا ضمان حصول الفقراء على إعانات بشكل أو بآخر لضمان حقهم كمستهلكين في الحصول على الخدمات. ويؤدي الإنفاق العام الذي تموله الضرائب إلى الحد من أثر عدم القدرة على الدفع في تقييد الوصول إلى الخدمات، وضمان أن القيود التمويلية لا تعوق فعالية الخدمات ذات المزايا الاجتماعية العالية. وفي نفس الوقت، فإن الإنفاق العام ليس أمرا عشوائيا. فإن تخصيص الموارد يقوم على أساس الأداء، على أن تكون الطريقة المثلي من خلال دعم يعتمد على الطلب مثل الكوبونات. ويتضمن ذلك استخدام ضريبة الرأس (معدلة بالنسبة للمخاطر في حالة الخدمات الصحية، وبالنسبة للوضع الاجتماعي والاقتصادي في حالة التعليم) كوسيلة لتخصيص الموارد العامة.

**جدول (٥): نماذج تنظيم الخدمة الاجتماعية**

| | **الرأسي** | **الرأسي** | **الأفقي** |
|---|---|---|---|
| | **النظام العام شبه الاحتكاري** | **نظام السوق** | **نظام السوق** |
| **الأدوار** | | | |
| الحكومة | تكامل التمويل والتوريد | - لا دور للحكومة<br>- تداخل بين التمويل والتوريد | - الحكومة تقوم بالتنسيق عن طريق البيانات واللوائح التنظيمية<br>- انفصال التمويل عن تقديم الخدمة<br>- دور للمشترين المستقلين للخدمات |
| الموردون | مركزي | منافسة مستقلة | مستقل - جماعي |
| المستهلكون | محدود (مع شيء من إبداء الرأي) | منفصل (شيء من الاختيار) | ذوو سلطة (في الرأي والاختيار) |
| **القواعد** | | | |
| التمويل | موارد عامة تتبع المدخلات | موارد خاصة تتبع قدرة المستهلكين على الدفع | موارد عامة مع دعم الطلب |
| التنسيق | تخطيط مركزي- احتكار | مجزأ | منافسة منظمة |
| الديناميكيات | مراقبة من مقدمي الخدمة والعملاء | يتحكم فيه مقدمو الخدمة والأغنياء | يحث عليها المشترون والمستهلكون |
| التركيز | سوق المدخلات | لا يوجد | سوق المنتجات (المخرجات) |
| الأكثر فقرا | مهملون | مستبعدون | أصحاب سلطة |

وتبعا للنموذج الأفقي، تتولى الحكومة أيضا دورا جديدا للتنسيق، يشمل التخطيط وتوفير المعلومات والجهود المنتظمة للعمل مع القطاع الخاص، وتنظيم الخدمات الخاصة. واضطلاع الحكومة بدور المنسق لا يوفر دعما لطلب الفقراء فحسب، بل قد يمول إيجاد مجموعات من المجتمع تعطي السلطة

لأعضائها في التعبير والاختيار. وكمنسق، تضمن الحكومة أيضا وجود المنافسة (في داخل كلا القطاعين العام والخاص وفيما بينهما) على توفير الخدمات باستخدام القطاع الخاص والتكيف مع أساليبه في التشغيل.

وتتناقض هذه الطريقة للتنسيق بين المشاركين في تقديم الخدمة مع نموذجي القطاع الخاص والعام. وتتيح الثغرات التنظيمية في نظام السوق لموردي الخدمات من القطاع الخاص، على تباعد مسافاتهم، القيام ببعض الممارسات الانتهازية، عن طريق الاستفادة من قوة البيانات والمعلومات المتاحة، والصعوبات التي تواجهها الرقابة الخارجية على هذه الممارسات. وتفشل قواعد الأمر والسيطرة في النظام البيروقراطي في كبح جماح الاتجاهات الطبيعية صوب بذل أقل مجهود، وإهدار الموارد وشيوع الفساد.

ويتطلب التنسيق وضع قواعد وحوافز للأداء، ويصبح الأمر سهلا بدرجة كبيرة إذا كان هناك اتفاق على مخرجات محددة ونمطية.[٩] وفي قطاع الصحة، على سبيل المثال، يسعى النموذج الأفقي إلى ضمان أن تكون خطط الرعاية الصحية محددة بدرجة عالية وبشكل موضوعي من حيث تحديد مسئوليات المنتجين وحقوق المستفيدين.[١٠] ويقف هذا النموذج التنظيمي متناقضا مع النموذج المتعلق بالقطاع العام، والذي يتميز بالتدخل الرسمي والتقديري، والذي يركز بدرجة أكبر على أسواق المدخلات (وخاصة العمالة وأيضا إدارة البنية التحتية والتوريد، والأدوية والكتب المدرسية) أو على مراقبة الأسعار لدى المنافسين المحتملين، بدلا من وضع الأهداف ومتابعة الأداء. ويتناقض النموذج الأفقي أيضا مع نموذج السوق، حيث لا توجد حاجة لإرساء قواعد أساسية تحكم التفاعلات بين الفاعلين الاقتصاديين.

ومن شأن التركيز في النموذج الأفقي على منتجات محددة أن يجعل من الممكن رسم أهداف بعينها تتلاءم والبرامج الاجتماعية، ووضع معيار يسهل على الجمهور تقييمه. وبالنسبة للتعليم، فإن معايير الأداء والاختبارات الدورية والمنتظمة، تجعل من الممكن قياس الجودة. أما فيما يتعلق بالنموذجين الآخرين، فإن غياب مثل هذه المعايير يترك الباب مفتوحا أمام الممارسات الانتهازية للموردين سواء من

---

[٩] تم اقتباس فكرة التحديد من Molina (1997).

[١٠] بالإضافة إلى ذلك، فإن القواعد المختارة تهدف إلى أن تكون متسقة مع السلوك الاقتصادي للفاعلين الاقتصاديين، حتى يمكن تقليل المدى الذي يطلب فيه إلى السلطات أن تتدخل، ولتقليل المدى الذي يطلب فيه إلى السلطات الرقابية أن تمارس سلطاتها.

القطاع العام أو الخاص وييسر لهم تفادي اكتشاف مستهلكي الخدمات لمخالفاتهم ويجنبهم الخضوع للمحاسبة نتيجة لعدم كفاية المعلومات المتاحة لدى هؤلاء المستهلكين.

**النموذج الأفقي يشجع على الإصلاح**

في النموذج الأفقي، يتنافس منتجو الخدمات المحددة بوضوح بهدف التفاعل مع المستهلكين والاستجابة لهم. وتفسح الأموال العامة التي تم تخصيصها عن طريق "متابعة الأفراد "- بدلا من متابعة الموردين- المجال للمستهلكين لممارسة قدرتهم على اتخاذ القرار. ويؤدي فصل التمويل عن توريد الخدمة، مع توافر استقلال مورديها، إلى تمهيد الطريق أمام المنافسة في توريد الخدمات. كما أن تمكين المستهلكين مصحوبا بالإجراءات الخاصة بدعم القطاعات الأكثر فقرا من المجتمع عن طريق الدعم المباشر، يعطي القدرة للمستهلكين الفقراء على طلب الخدمات الملائمة في سوق تنافسية.

وعلى النقيض من نموذجي التنظيم الرأسي، فإن النموذج الأفقي يشجع التغيير، ويقدم ميزة سياسية من منظور عملية الإصلاح. أما النموذج البيروقراطي فهو يحمي مصالح البيروقراطية الداخلية (أصحاب السلطة The insiders)، بينما يحمي نموذج السوق اللامركزية المستهلكين الأغنياء ويزيد من معاناة الطبقات الأقل دخلا، بحيث تكون عدم كفاءة النظام مصحوبة بعدم المساواة. أما وفقا للنموذج الأفقي، يؤدي ظهور فئة جديدة من المشترين، والتي يتزامن معها القوة المتزايدة للمستهلكين، إلى إضعاف قوة مجموعات المصالح التي تقاوم التغيير في الأنظمة الأخرى.

**أمثلة من أمريكا اللاتينية لتطبيق النموذج الأفقي**

يمكن رؤية بعض نواحي النموذج الأفقي في إطار إصلاحات التعليم التي بدأت في أمريكا اللاتينية في الثمانينيات. وتقوم تلك الإصلاحات على أساس فكرة قوامها أن تظل سياسة التعليم مسؤولية مركزية على أن يتم توريد الخدمات بطريقة تنافسية وبدافع من الطلب.

وهناك أربعة أمثلة تستحق الاهتمام بشكل خاص،[١١] الأول: في المناطق الريفية في السلفادور، أصبح لمجالس الآباء سلطة واسعة في التعاقد مع المدرسين، وفي تقييم انتظامهم وأدائهم. وجاري حاليا تطبيق النظام الذي يعطي أيضا لمديري المدارس في المدن استقلالا غير معتاد في شئون الإدارة اليومية.

الثاني: في ولاية مينيس جريس Minais Gerais بالبرازيل، تم تنفيذ ثلاثة إصلاحات أساسية في خلال التسعينيات، شملت استقلال المدرسة مع مشاركة المجتمع، وتخصيص الموارد على أساس الأداء، وتطوير نظام التقييم النمطي للتلاميذ. وفيما يخص الوجه الأول من الإصلاح، تم تأسيس شكل جديد من المدارس العامة، على قدر كبير من الحرية في إعداد ومناقشة الخطط الخمسية للتنمية، وبمشاركة مجالس المدارس في الإدارة وانتخاب المدراء. أما في المجال الثاني، فقد تم تحديد مكونات التكاليف- بخلاف الأجور- وإسنادها إلى المدارس عن طريق معادلة شفافة تقوم على أساس دفع مبلغ عن كل تلميذ مقيد في المدرسة. وأخيرا، استحدث نظام للتقييم السنوي لأداء المدرسة.

الثالث: في كولومبيا، تم في عام ١٩٩٢ تطبيق برنامج للكوبونات بالنسبة للتعليم الثانوي. وتم وضع نظام للمنح الدراسية من خلال التمويل العام يساعد أولاد الطبقات الأقل دخلا في المدن الرئيسية على أن يجدوا طريقا يمكنهم من الالتحاق بالمدارس الخاصة المعتمدة على أساس الاختيار الفردي الحر. ويجسد هذا الإصلاح تغييرين أساسيين هما: تخصيص الموارد على أساس ضمان كفاية رأس المال، وحرية اختيار المدارس الخاصة في إطار عملية اللامركزية.

والرابع: ربما كان أقدم الإصلاحات التي نفذت في أمريكا اللاتينية، هو إصلاح نظام التعليم العام في شيلي. فبموجب القانون الصادر في ١٩٨١، أدخلت تغييرات بشأن أسلوب تخصيص الموارد العامة، بطريقة تهدف إلى إعطاء الحرية للتلاميذ في الاختيار بين المدارس العامة والخاصة. ويقوم تخصيص الأموال التي يتم تحويلها من السلطة المركزية إلى الحكومات المحلية على أساس الانتظام في المدارس. ومن سوء الحظ، لم يتضمن الإصلاح أي إجراءات لتعزيز استقلال المدارس أو إعمال اللامركزية في

[١١] في قطاع الصحة، ندعو القارئ إلى الاهتمام ببرامج الأسرة لصحة الطفل في كولومبيا وأماكن أخرى، وإلى اللجان المحلية للعمل الصحي (Comités locales de Acción en Salud [CLAES]) في بيرو والبرامج القائمة على أساس مشاركة المجتمعات في العناية الصحية الأولية في شمال البرازيل.

تعيين المدرسين وتحديد رواتبهم. وقد أدى هذا إلى منع المؤسسات العامة من الاندماج بسرعة أكبر وبقدر أوفر في النظام، وكذلك خلق النظام مقاومة سياسية كان من نتيجتها إعاقة عملية الإصلاح.

**٥ - النتائج والدلالات**

في أمريكا اللاتينية، لا يمكن فصل الأداء الضعيف للنمو، واستمرار عدم المساواة بمعدلات عالية في توزيع الدخل، وصعوبات التقليل من الفقر، عن السجل المضطرب للمنطقة الذي اتسم بمحدودية التعليم وعدم تساوي فرص الحصول عليه. وجدير بالاهتمام في هذه الدراسة أن البيانات تشير إلى أن توزيع التعليم ازداد سوءا في المنطقة على مدار العقود الثلاثة الأخيرة. وفي القسم الثاني، قدمنا الدليل على أن انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري لم يكن سببا في تباطؤ النمو الكلي في أمريكا اللاتينية فحسب، ولكن أيضا في تراجع معدلات تقليل الفقر واستمرار ارتفاع نسب عدم المساواة في توزيع الدخل في العالم. ولهذا دلالة مباشرة، وهي أن أمريكا اللاتينية يمكنها أن تستفيد من الزيادات الكبيرة في الإنتاجية بين الفقراء- إذا ما أتيحت لهم الفرصة للحصول على التعليم. وكلما تنامى التعليم، وتساوت بشكل خاص فرص الحصول عليه، (أي ذلك التعليم الذي يصل إلى الفقراء)، تسارعت عملية النمو وانخفضت بالتالي مستويات عدم المساواة.

وثانيا، فقد أوضحنا بالنسبة لأمريكا اللاتينية أن تراكم رأس المال البشري وتوزيعه غير المتكافئ إنما ترجع جذوره جزئيا إلى استمرار عدم المساواة في توزيع الأصول (بما في ذلك رأس المال البشري ذاته)، والدخل. ومن الصعب تغيير التراث التاريخي في الأجل القصير، إلا أن انخفاض وعدم تساوي تراكم رأس المال البشري إنما يعزى إلى السياسات الاقتصادية التي سيطرت على المنطقة لعقود عدة. فقد أدت الاقتصادات المغلقة التي وفرت الحماية لرأس المال، واعتمدت إلى حد كبير على صادرات الموارد الطبيعية، إلى عدم تشجيع الطلب على التعليم في الأوساط الفقيرة في أمريكا اللاتينية وذلك عن طريق خفض الطلب على العمالة، وهي ما يعد أهم الأصول بالنسبة للفقراء، ومن ناحية أخرى، عن طريق خفض الطلب على العمالة الماهرة ، وهي القناة الرئيسية التي يعتمد عليها الفقراء في زيادة الدخل. وقد أدت الإصلاحات الاقتصادية التي شهدها العقد الأخير في معظم دول المنطقة إلى استبعاد أشكال التحيز ضد العمالة، وهو ما يعتبر طابعا عاما للاقتصادات المحمية، كما ساعدت على تحقيق الاستقرار في الاقتصاد

الكلي الذي يعتبر مفتاحا لاستثمار القطاع الخاص. وهذا يساعد على تهيئة المناخ لزيادة طلب الأسر على التعليم، وزيادة اهتمام قطاع الأعمال بالقوة العاملة الماهرة للمحافظة على القدرة التنافسية في اقتصاد مفتوح.

ثالثا، نلاحظ أن النظام العام لتوريد البرامج الاجتماعية قد أصبح جزءا من المشكلة في المنطقة، إذ أن النظم الرأسية البيروقراطية لتنظيم التعليم والخدمات الأخرى لم تتصف بعدم الكفاءة فحسب، بل إنها زادت من تفاقم عدم المساواة بسبب فشلها في خدمة الفقراء. كما أن النموذج البديل أي نموذج السوق لم يكن بأفضل من ذلك، إذ أن المنافسة التي يوفرها تستبعد غير القادرين على الدفع. ونحن بصدد التطرق إلى أمثلة من أمريكا اللاتينية لتطبيق النموذج الأفقي البديل، حيث يتحول دور الحكومة من خلاله من مورد للخدمات إلى الممول والمنسق، مع السماح بالمنافسة في توريد الخدمات بين الموردين من كلا القطاعين العام والخاص، مع ضمان أن الفقراء سيكون لديهم اختياراتهم كمستهلكين، من خلال نظام الكوبونات وصيغ أخرى من إعانات دعم الطلب.

وقد بدأنا هذه الورقة بالإشارة إلى أوجه القصور على الأقل في مجال توجيه السياسة، وفي نماذج النمو الداخلي الحالية التي تركز على التعليم في الوقت الذي تفشل فيه في تقدير آثار توزيعه، وأهمية طلب الأسر عليه، والمشكلة المؤسسية لتوريده، وبخاصة للفقراء. وفي ظل تجربة بلدان أمريكا اللاتينية ألقى بحثنا الضوء على أهمية عوامل ثلاثة هي: (١) توزيع رأس المال البشري وعدم حصول الفقراء على فرص متساوية للتعليم مما أسهم في إبطاء عملية التراكم. (٢) طلب الفقراء على التعليم والذي أعاقته لعقود طويلة السياسات الاقتصادية المتحيزة ضد العمالة. (٣) نظام توريد الخدمات، الذي عزز، بدلا من أن يعالج مظاهر عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية السائدة. وبالتركيز على هذه الموضوعات التي جرت العادة على إهمالها، قمنا باقتراح منهج للسياسة الاجتماعية وسبل تنفيذها في أمريكا اللاتينية، يحقق مكاسب على الجانبين، أي أنه يتصدى لمشكلتين ظاهرتين ألا وهما:

- التأكيد مرارا على أن تدعيم تكافؤ الفرص في التعليم سيؤدي إلى نمو أكبر ومساواة أكبر.

- منهج لتوريد الخدمة يحاكي السوق- أي يقوم على أساس الطلب مع وجود تنافس في العرض- بما يمكن أن يفرز المزيد من المساواة والمزيد من الكفاءة في برامج التعليم.

**٦ - تعليق يتناول مصر**

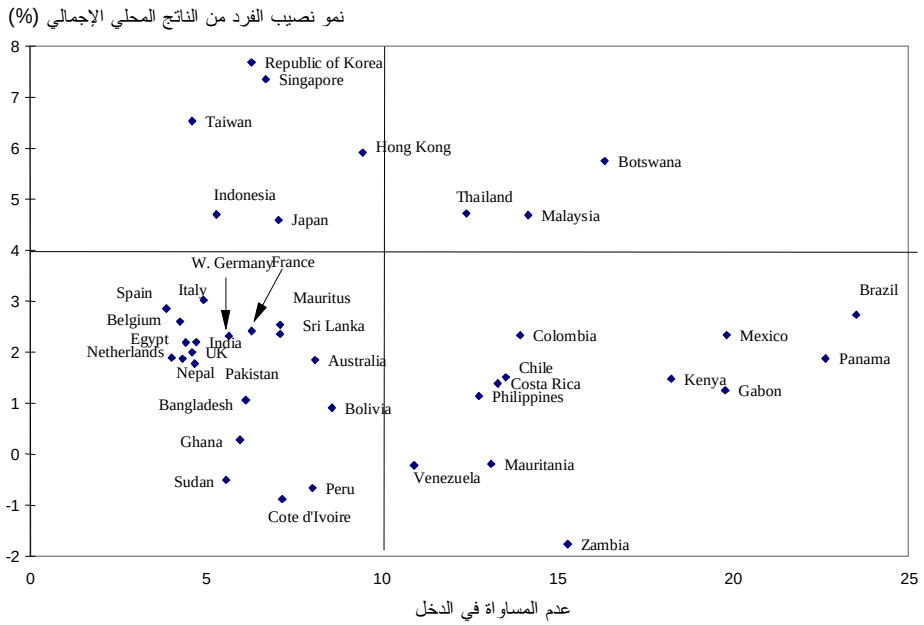
من ناحية، تعتبر مصر مجتمعا يتمتع بمساواة أكبر إذا ما قورن بما يمكن أن يعتبر طابعا تقليديا في أمريكا اللاتينية، كما أنه في مصر، لا يرتبط كل من الفقر وعدم المساواة الاقتصادية بالاختلافات العرقية والعنصرية التي تعمل على استمرار التفاوت الاقتصادي، كما هو الحال في أمريكا اللاتينية. ومن ناحية أخرى، تتحمل مصر خسارة فادحة من جراء ضياع منافع اقتصادية بسبب انخفاض استثماراتها في تعليم الفتيات والاستثمار في رأس المال البشري بواسطة الأسر والجماعات التي لديها فائض أكبر من المكاسب التي تعود على المجتمع بأسره، فضلا عن تعميق النهج الذي يقضي بإدارة الدولة لأنظمة التعليم والصحة يعد أكثر رسوخا في مصر مما هو عليه في بلدان الأمريكتين.

ويقدم شكل رقم (٩) ارتباطا بين متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي سنويا ومتوسط عدم المساواة في توزيع الدخل خلال الفترة ١٩٦٥ - ١٩٩٢ بالنسبة لعدد من بلدان العالم. ونجد أن دول شرق آسيا، بما تتميز به من ارتفاع النمو، وانخفاض مستويات عدم المساواة، تقف وحدها في الربع الشمالي الغربي، بينما تتركز بلدان أمريكا اللاتينية في الزاوية الجنوبية الشرقية بما يميزها من انخفاض النمو وارتفاع نسب عدم المساواة. أما مركز مصر كما هو مبين في شكل (٩) فيعتبر نموذجا مألوفا للعديد من الدول ذات الدخل المنخفض، وذات المستويات المنخفضة من رأس المال البشري، التي عرفت انخفاض النمو وتناقص عدم المساواة على مدار العقود الثلاثة الأخيرة. وعلى غرار الوضع في مصر، تضم القائمة بلدانا عديدة من جنوب آسيا (على سبيل المثال الهند وباكستان وبنجلادش وسريلانكا) ومن إفريقيا أيضا. وفي كثير من تلك البلدان، كما هو الحال في مصر، نجد أن متوسط معدلات التعليم بين البالغين أقل من نظيراتها في أمريكا اللاتينية، على الرغم من وجود نخبة صغيرة حصلت على فرص التعليم الجامعي، بل وما هو أعلى منه.[١٢] وفي مصر اليوم، أسفر هذا المزيج عن عدم مساواة في التعليم كما هو واضح في شكل (٣)، وهو مستوى من عدم المساواة يمكن مقارنته بنفس المستوى في أمريكا اللاتينية. والسؤال بالنسبة لمصر هو ما إذا كان من الممكن لها أن تسارع بتراكم رأس المال البشري بين قطاع أكبر من السكان، ومن ثم تحذو

[١٢] في عام ١٩٨٥، بلغ متوسط سنوات التعليم بين البالغين في أمريكا اللاتينية ٤,٤ مقارنة بـــ٣,٢٢ في مصر، ٣,٣٦ في الهند، ٠,٦٢ في نيبال، ١,٩٢ في باكستان، ٥,٤٦ في سيريلانكا و ٢,٠٤ في بنجلاديش (Barro and Lee 1993).

حذو شرق آسيا، مما يعني نموا سريعا ومتواصلا يقوم على أساس الفرص الكبيرة، أو ما إذا كانت الأنماط الحالية ستستمر، واضعة مصر على نفس الطريق الذي قطعته أمريكا اللاتينية في هذا الصدد.

**الشكل (٩): عدم المساواة في توزيع الدخل ونمو الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٦٥-١٩٩٢**




المصدر: يقاس عدم المساواة في الدخل بمعدل الدخل لأغنى ٢٠% من السكان إلى أفقر ٢٠% منهم. يستند الرصد إلى متوسط أفضل البيانات المتاحة عن الفترة ١٩٦٥-١٩٩٢. بيانات النمو غير متوفرة عن الدول الآتية في السنوات الموضحة بين الأقواس: بوتسوانا (٦٥-٨٩)، وكوريا (٦٣-٩١)، ونيبال (٦٥-٨٦)، والسودان (٧٠-٩١)، وتايوان (٦٥-٩٠)، وزامبيا (٦٥-٩١).
المصادر: بالنسبة لبيانات عدم المساواة في توزيع الدخل Deininger and Squire (1996)، وبالنسبة للنمو Summers and Heston (1991).

وقد يتطلب المضي على الطريق الذي سلكته شرق آسيا إصلاحات شاملة في النظام التعليمي بمصر، الذي يتميز بضآلة الجودة في المستويات الأساسية، وأيضا بالنظم المركزية من أعلاه إلى أدناه، وبتزايد لجوء الأسر إلى التعليم الخاص والدروس الخصوصية ذات التكلفة العالية. هل من المحتمل إجراء تغييرات جوهرية في توريد التعليم والبرامج الاجتماعية الأخرى في مصر الآن؟ وعلى غرار أمريكا اللاتينية، قامت مصر خلال العقد الأخير بإصلاحات اقتصادية كبيرة استجابة للضغوط العالمية واحتمالات العولمة. وقد تم استكمال النجاح الذي تحقق مؤخرا في خفض العجز المالي بفضل إجراءات تحرير

التجارة وبدايات التوجه نحو تقليص تدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق الخصخصة. وتقوم عملية الإصلاح على اقتصاد أكثر استقرارا، وأقل تعرضا للتضخم مقارنة باقتصادات أمريكا اللاتينية. بيد أنه من واقع هذه المقارنة بين مصر وأمريكا اللاتينية، نجد أن مصر قد أزالت العوائق الجمركية وغير الجمركية بدرجة أقل، وشرعت- بالكاد- في عملية الخصخصة، وفي إنشاء المؤسسات التنظيمية العامة اللازمة لضمان قيام سوق على أسس سليمة، وتهيئة بيئة صالحة للقطاع الخاص وتحديدا في مجال التعليم. فهل يمكن لمصر في نفس الوقت أن تواجه التحدي المتمثل في إدخالها التغييرات الهيكلية في برامجها الاجتماعية مع الإصلاحات الاقتصادية الشاملة التي بدأتها مؤخرا؟ أو أنه سيحدث كما حدث في أمريكا اللاتينية حيث لم تستوعب خطة التغيير مواجهة التحدي السياسي والفني في آن واحد؟ ذلك لأن العائد الاقتصادي للإصلاح الاجتماعي، وخاصة بالنسبة لإصلاح التعليم، يتطلب فترة حضانة طويلة نسبيا، مما يعطي الأفضلية للبداية المبكرة؛ ومن ناحية أخرى، فإن الوصول إلى توافق في الرأي من الناحية السياسة لبرنامج الإصلاح الاجتماعي قد يصعب استمراره إلا إذا توافر الإحساس الكامل بالضغوط التنافسية للاقتصاد المفتوح لدى النخبة السياسة والاقتصادية.

ونختتم الورقة، بالنسبة لأمريكا اللاتينية، بنبرة تفاؤل إذ أن المنطقة حاليا تولي اهتماما متزايدا لتراكم رأس المال البشري كمفتاح للنمو، في الوقت الذي يتزايد فيه القلق من جراء عدم وصول مثل هذا التراكم إلى الفقراء. وقد اتجهت الإصلاحات الاقتصادية الشاملة إلى تهيئة المناخ لتنامي الطلب على رأس المال البشري، كما اتجه قطاع الأعمال إلى تركيز نشاطه صوب التشدد في المطالبة بقوة عاملة أكثر مهارة. وفي جانب العرض، هناك علامات تشير إلى أن منهجا أكثر واقعية كفيل بأن يجعل الإنفاق العام على برامج رأس المال البشري أكثر عدالة ومساواة ومن ثم أكثر فعالية .

أما بالنسبة لمصر، فإننا نترك للقارئ الذي يعرف البلد بشكل أفضل، أن يقرر ما إذا كان الطلب على التغيير قائما أم لا؟ وما إذا كانت هناك دفعة سياسية لتطوير نماذج جديدة، أكثر مواءمة لتنفيذ البرامج الاجتماعية، يمكنها أن تخدم الأغلبية الفقيرة، ومن ثم تضمن تدعيم تنافسية مصر مستقبلا.

## المراجع:

Alesina, A., and D. Rodrik. 1994. Distributive politics and economic growth: A critical survey of the recent literature. *The World Bank Economic Review* 8(3).

Barro, R. J. 1991. Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics* 105(2).

Barro, R. J., and J. Lee. February 1993. International comparisons of educational attainment. Paper presented at the conference entitled: How Do National Policies Affect Long-Run Growth? Washington, D.C.: World Bank.

Birdsall, N., D. Ross, and R. Sabot. September 1995. Inequality and growth reconsidered. *World Bank Economic Review* 9(3).

Birdsall, N., B. Bruns, and R. Sabot. 1996. Education in Brazil: Playing a bad hand badly. In *Opportunity foregone: Education in Brazil*, edited by Nancy Birdsall and Richard H. Sabot. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Birdsall, N. and R. Sabot. 1996. *Opportunity foregone: Education in Brazil.* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, distributed by Johns Hopkins University Press.

Birdsall, N., D. Ross, and R. Sabot. 1997. Education, growth and inequality. In *Pathways to growth: Latin America and East Asia*, edited by N. Birdsall and F. Jaspersen. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Birdsall, N. and J. L. Londoño. 1997. Asset inequality does matter: Lessons from Latin America. *American Economic Review* 87(2).

Birdsall, N., B. Stallings, and J. Clugage. Forthcoming. Growth and inequality: Do regional patterns redeem Kuznets? In *Equity, growth and social policy: Issues, evidence and the Chilean case*, edited by A. Solimano.

Deininger, K. and L. Squire. September 1996. A new database for income distribution in the world. *World Bank Economic Review* 10(3).

Engerman, S. L and K. L. Sokoloff. December 1994. *Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: A view from economic historians of the United States.* Working Paper Series on Historical Factors in Long-Run Growth. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.

Inter-American Development Bank. 1996. *Economic and social progress in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Elizabeth King. 1997. Personal correspondence.

Levine, R. and D. Renelt. September 1992. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review* 82.

Londoño, J. L. 1996. *Restructuring the state and the role of social policy: Developing a horizontal model.* Working Paper of the Technical Department of Latin America. Washington, D.C.: World Bank.

Londoño, J. L. and J. Frenk. May 1997. Structured pluralism: A new model for health reform in Latin America. *Health Policy*.

Londoño, J. L. and M. Székely. 1997. Distributional surprises after a decade of reforms: Latin America in the nineties. In *Latin America after a decade of reforms: What comes next*? Edited by R. Hausman and E. Lora. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Lora, E. and F. Barrera. 1997. A decade of structural reforms in Latin America: Growth, productivity and investments are not what they used to be. In *Latin America after a decade of reforms: What comes next*? Edited by R. Hausman and E. Lora. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Molina, C. G. 1997. Options for the funding and delivery of social services. Teaching notes. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Persson, T. and G. Tabellini. 1994. Is inequality harmful for growth? *American Economic Review* 84(3).

Schiff, M. and A. Valdés. 1992. *The political economy of agricultural pricing policy, volume 4: A synthesis of the economics in developing countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Schultz, T. P. 1988. Education investment and returns. In *Handbook of development economics*, edited by H. B. Chenery and T. N. Srinivasan. Amsterdam: North Holland.

Summers, R. and A. Heston. 1991. The Penn world table (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988. *Quarterly Journal of Economics* 106.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). Various years. *Statistical Yearbook*. New York.

Williamson, J. 1993. Human capital deepening, inequality, and demographic events along the Asia-Pacific rim. In *Human resources in development along the Asia-Pacific rim*, edited by Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones, and Jeffrey Williamson. Singapore: Oxford University Press.

World Bank. Various years. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

**شارك في المناقشات التي أعقبت محاضرة نانسي بيردسال كل من أرفند سوبرامانيان من صندوق النقد الدولي، ومحمود عبد الفضيل وحسام بدراوي من جامعة القاهرة، وهالة فارس وأحمد جلال وهشام فهمي من المركز المصري للدراسات الاقتصادية، وأحمد عز وعلاء حافظ وأحمد المغربي ومحمد منصور من القطاع الخاص. وفيما يلي ملخص لهذه المناقشات.**

مشارك: **أود إلقاء المزيد من الضوء على مسألتين هما: كيف يمكن للبلدان أن تسعى لإصلاح التعليم؟ وما هي طبيعة العلاقة بين الموارد الطبيعية والنمو؟**

المتحدثة: **في أمريكا اللاتينية منذ عشر سنوات مضت، كان من غير الممكن أن يطلب إلى أي مسئول كبير أو أي أكاديمي أن يركز على مشكلة التعليم. فالجميع يعلم أن المشكلة قائمة، ولكن ربما انصرف الانتباه عنها بسبب المشاكل المرتبطة بالتضخم الزائد، والعجز المالي، وكيفية البدء في عملية الخصخصة وتطبيق السياسة النقدية. ومن الصعب، بصفة عامة، أن تتم معالجة الأمور كلها في نفس الوقت، ومن ثم يتعين التنويه بضرورة الشروع في تحقيق حد أدنى من الاستقرار، والمضي قدما في إصلاح بعض نواحي الاقتصاد الكلي، والإصلاح الشامل للاقتصاد في مجموعه. وكل هذا يولد حافزا قويا ويوفر بيئة تجعل من السهل على المجتمع البحث في قضايا أخرى مثل التعليم. والمشكلة بالطبع أن التعليم، بصفة خاصة، له فترة حضانة طويلة تباعد بين الاستثمار في هذا المجال والحصول على العائد الاقتصادي منه. وكلما روعي سرعة البدء كان ذلك أفضل. والسؤال هو ما إذا كان يتسنى للمرء أن يستفيد من خبرات الاقتصادات الأخرى، وأن تكون البداية مبكرة.**

تعتبر البرازيل حالة جديرة بالدراسة، حيث تسود موجة حقيقية من التغيير في قطاع التعليم. وقد كان وزير التعليم في البرازيل أحد كبار المديرين في بنك التنمية للدول الأمريكية فيما بين أعوام ١٩٨٩ و١٩٩٤، وقد عاد إلى البرازيل حاملا معه رسالات مهمة حول العديد من المسائل موضع البحث في هذه الدراسة. وقام بإصلاح مهم تضمن تحويل موارد أكثر ومزيد من سلطة اتخاذ القرار إلى الولايات والمحليات. كما قام بتركيب خط هاتف مجاني في وزارة التعليم لتسهيل اتصال الآباء للاستفسار، واستحدث نظاما لتسجيل المكالمات للاستدلال على مكان إجراء المكالمة وتحديد الشكوى المراد تقديمها، علاوة على تغيير نظام إنتاج الكتب وتوزيعها بشكل جذري بإضفاء الطابع الجماعي، وتحويل الموارد من مستويات التعليم العليا إلى المدارس الابتدائية وما قبل الابتدائية.

أما بالنسبة للموارد الطبيعية، فإنني أردد دائما أن البترول كان لعنة على اقتصاد فنزويلا، وهذا هو المرض الهولندي. إذ أنه عندما تعتمد الدولة بكثافة على أحد الموارد الطبيعية للتصدير، فإنها تخلق ضغطا كبيرا على سعر صرف عملتها، مما يصعب معه المنافسة في مجال التصنيع. ومن المفارقات أن اقتصادات كل من تايوان وكوريا وهونج كونج قد استفادت استفادة كبيرة من عدم وجود موارد طبيعية لديها فعليا، فكان عليها أن تعتمد على العمالة والموارد البشرية لتوليد الصادرات. وأصبحت قادرة على المحافظة على أسعار صرف منافسة، لأن التدفقات الداخلة إليها لم تكن مرتبطة بصادرات الموارد الطبيعية التي تتطلب كثافة رأس المال. وفي الواقع، فإن المشكلة الحقيقية لوفرة الموارد الطبيعية هي أن الدولة تتلقى تدفقات قدرية (windfalls مفاجئة) من الموارد، وتفترض دوام هذه الموارد. ومن ثم تتضخم الدولة وتصبح على درجة عالية من البيروقراطية، كما تتولى مسئولية نسبة كبيرة من العمالة يصعب التخلي عنها. وإذا ما طرأ تغيير على أسعار السلع، أو معدلات الإنتاج، فإن ذلك يخلق مشاكل مالية لأن الدولة لا يكون لديها الموارد التي تمكنها من المحافظة على معدلات الإنفاق التي بدأتها. كما أن سيطرة الدولة على العمالة والاقتصاد تؤدي إلى استبعاد القطاع الخاص وتضعف القدرة على المنافسة بوجه عام. هكذا تبدو قصة ذلك الاقتصاد القائم على أساس الموارد الطبيعية. وعلى الرغم مما قد يبدو من تفضيل امتلاك الموارد الطبيعية. إلا أنها في الأجل الطويل تؤدي إلى تفجير مشاكل سياسية يكون من الصعب التغلب عليها.

مشارك: لدى سؤالان، لقد أشرت إلى الحاجة لزيادة الاستثمارات العامة في التعليم على جانب العرض. ولكن كيف يمكن أن نزيد الطلب على التعليم؟ وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى تجربة الهند المهمة. فعلى سبيل المثال، كانت أكثر ولايتين تعلما هما الولايتان اللتان تولى فيهما الحزب الشيوعي السلطة، مع قدر كبير من التعبئة للطبقات الدنيا. كما تعارضت حقائق أخرى مع الاعتقاد السائد بأن مستويات الدخل الأعلى ستزيد من الطلب على التعليم، وتؤدي إلى مستويات أعلى من التعليم، إذ أن بعض أغنى الولايات في الهند لم يحقق مستوى مرتفعا وفقا لمؤشرات التعليم. من منظور الاقتصاد السياسي، يتعلق السؤال المهم الذي نطرحه بماهية الأساليب الكفيلة بزيادة الطلب على التعليم العام- أما السؤال الثاني فيتعلق بمسألة النوع، ولقد جاء عرضك محايدا في هذه الناحية. وإنني أعتقد أن العائد المحتمل على الاستثمار من تعليم الإناث سيكون عاليا جدا، وخاصة بالنسبة لمصر، حيث تنخفض مستويات تعليم الإناث بدرجة كبيرة.

المتحدثة: سؤالك عن جانب الطلب على قدر كبير من الأهمية، فالقصة الحقيقية لتراكم رأس المال البشري عن طريق التعليم في شرق آسيا هي قصة الطلب تماما مثلما هي قصة العرض. ففي شرق آسيا كان العائد من الاستثمار في التعليم عاليا بالنسبة لكل أسرة على حدة، ومن ثم أصبح الأمر يستحق أن تقوم كل أسرة بإرسال أطفالها إلى المدرسة. وأصبح أحد الأسباب وراء ارتفاع العائد هو وجود طلب مرتفع ومستمر ومتزايد على العمالة، وبخاصة على العمالة الماهرة. وهكذا فإن جانب العرض مهم. ونخلص من واقع خبرة دول الاتحاد السوفيتي السابق إلى أن العرض الجيد وتراكم رأس المال البشري لا يولدان نموا إذا لم يكن هناك طلب من الجانب الكلي. فالأفراد يرسلون أبناءهم إلى المدارس عندما يكون هناك دافعا اقتصاديا، ولذا من الضروري أن يتوافر العائد في سوق العمل.

يجب أيضا أن تتوافر نوعية معقولة لضمان تحقيق عائد مرتفع. إذ أن الأطفال الذين ينتظمون في المدارس ولا يتلقون تعليما يفتر حماسهم وينقطعون عن الدراسة وهذا هو ما يحدث في أمريكا اللاتينية، وخاصة في البرازيل. إذ يبلغ معدل قيد الأطفال وانتظامهم في المدارس ١٠٠% في شهر سبتمبر، وبحلول شهر ديسمبر يتسرب نصف التلاميذ، لأن نوعية التعليم

سيئة، بل ويكون من الأفضل إبقاؤهم في المترل لرعاية إخوتهم الصغار، أو للعمل في المزارع. ولتوفير مستوى مقبول من جودة التعليم، لابد من إعطاء المستهلكين قدر من الرقابة على المدارس. ولقد أدخلت السلفادور تغييرات رائعة في السنوات الخمس الأخيرة، عن طريق إعطاء المجتمعات الحق في تعيين أو فصل المدرسين، بحيث لم يعد من اختصاص وزارة التعليم تعيين المدرسين أو فصلهم. وفي كل عام، يقوم الآباء بإبرام عقود جديدة مع المدرسين في مناطقهم حيث تناط بهم الرقابة على نوعية الأداء على نحو جزئي. وهكذا يتولد الاهتمام بالتعليم عن طريق تعظيم العائد وتحسين النوعية وتوفير الفرص.

كيف يمكن إيجاد طلب كاف على تعليم الإناث في المجتمعات التقليدية؟ إذا لم تكن النساء يعملن خارج منازلهن، فإن هذا عادة ما يعني أنهن يعملن في بيوتهن ويرعين الأجيال المقبلة، ومن ثم فإن العائد من تعليم النساء يعتبر مرتفعا جدا من ناحية تنشئة أطفال أكثر صحة وأفضل تعليما، مما يؤدي إلى خفض التكلفة على دافعي الضرائب من ناحية إنتاج أسر سليمة. وهكذا فإن تعليم الإناث له أثر تعويضي ملموس بالنسبة للمجتمع. ولهذا السبب، يصبح من المقبول أن يتم دعم وإعانة تعليم الإناث أكثر من تعليم الأولاد. وإذا كان التعليم الابتدائي مجانيا لجميع الأطفال، فلماذا لا نضيف إعانة للآباء الذين يرسلون بناتهم إلى المدرسة وبخاصة في المناطق الريفية في مصر. بل لماذا لا تدفع الحكومة للآباء بعضا من المال ليبقوا بناتهم مدة أطول في المدرسة؟ وسيكون هذا الأمر مقبولا من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية. وبالتأكيد، فإنه في بيئة يسودها التعليم الخاص، كما هو الحال في مصر، فإن الحكومة يمكنها أن تقوم بدعم تعليم البنات عن طريق التعليم الخاص أيضا.

مشارك: أفاد العرض الذي قمتم بتقديمه في إتاحة الفرصة أمامنا لإلقاء نظرة أبعد من مجرد دراسة أوضاع التكيف الهيكلي متوسط الأمد. وفي الواقع، توضح ديناميكية الوضع في مصر أننا نتحرك نحو نموذج أمريكا اللاتينية أكثر من تحركنا في اتجاه النموذج الآسيوي، وذلك في غيبة السياسات التصحيحية. إذ ينخفض مستوى تراكم رأس المال البشري، بينما تتصاعد عدم المساواة في توزيع كافة أنواع الأصول، سواء المادية أو البشرية. فما هي وجهة نظركم حيال الحزمة المطروحة حاليا من سياسات الإصلاح الخاصة بالدول المانحة والقروض الأجنبية؟ وإلى أي مدى يؤدي هذا الخليط من السياسات بفضل إفرازه

لنمط جديد إلى تراكم أفضل لرأس المال البشري وتحسين عدالة توزيعه والتوسع فيه؟ كما ذكرت، فإن التوافق يؤدي في البداية إلى نمو بطيء وقدر من نقص الاستقرار الاجتماعي وعدم الكفاءة الاقتصادية في السوق العالمية. وبالتالي أرغب في معرفة آرائك المتعلقة بسياسات الإصلاح الحالية والتي يفرضها المقرضون ومانحو المعونة الدوليون.

المتحدثة: تعتبر المؤسسات المالية الدولية جزءا من بيئة أكبر، حيث يتأثر العاملون والمديرون في هذه المؤسسات بالأفكار المتغيرة، كما أنهم معرضون لاقتراف أخطاء تتعلق بالسياسات، مثلهم في ذلك مثل واضعيها في بلدانهم. ولم تنجح الحزمة الأولى للإصلاح والتكيف الهيكلي في الثمانينيات، والتي دعمها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنك التنمية للدول الأمريكية، في التركيز بدرجة كافية ـــ في رأيي ـــ على الحاجة إلى معالجة ليس حجم الإنفاق المالي فحسب، بل أيضا مكوناته. وهكذا فإن الجولات الأولى من برامج الإصلاح والتكيف الهيكلي قامت على أساس خفض العجز المالي دون إيلاء الاهتمام الكافي للطرق والأساليب التي اتبعتها البلدان المعنية لتنفيذ هذه البرامج. وفي نهاية الثمانينيات، تم تصحيح ذلك، على الورق على الأقل، بمعنى أن المؤسسات الدولية أصبحت أكثر اهتماما بالبرامج الاجتماعية والمحافظة على مستويات إنفاق ملائمة لها مثل استحداث "الصناديق الاجتماعية". ومع ذلك، لا يزال أمام المؤسسات الدولية الكثير لتفعله في هذا الشأن، إذ لا يكفي أن يساورها القلق بشأن حجم النفقات فحسب فهذه مشكلة جزئية وتحد فني وسياسي لتغيير هيكل الحوافز في البرامج الاجتماعية.

وليس حقيقيا أيضا أن إصلاح التعليم أسهل من إصلاح سعر الصرف، بل في الواقع أنه أصعب كثيرا، إذ أنه ينطوي على التعامل مع بيروقراطية الجهاز الإداري، والمعلمين، والمؤسسات الجديدة، والمجتمع بأسره وحيث يتعين اتخاذ قرارات تمس ملايين البشر. أما بالنسبة لسعر الصرف، أو الخصخصة، فإن فئة صغيرة من الموظفين الفنيين ذوي الخبرة، بمساندة القيادات السياسية، هي التي يمكنها إحداث التغيير على نطاق واسع. أما في حالة التعليم، إلى جانب الصحة والمعاشات، بات الإصلاح أكثر تعقيدا من الناحيتين المؤسسية والسياسية. ولذا فإنني أعتقد أن المؤسسات الدولية تتحرك في الاتجاه الصحيح حاملة

الرسالة الصحيحة، ولكن مازال أمامنا طريق طويل في العمل مع الدول حيال تفعيل هذه التغييرات، ذلك أن تغيير نوعية التعليم صار أكثر تعقيدا من اتخاذ قرار يتعلق بخصخصة هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية مثلا.

إن إحدى الرسائل الهامة التي بدأت المؤسسات الدولية في نشرها في الوقت الحالي هي عدم التخوف من نموذج السوق في البرامج الاجتماعية، وعدم التخوف من استخدام الحوافز وآليات السوق، وأنه ينبغي التفكير جديا في جانب الطلب أسوة بجانب العرض والتفكير أيضا في مختلف النماذج وطرح الخيارات أمام الأفراد، باتباع منهج لا يعتمد كلية على السوق بمعناه السلفي، ولكن باستخدامه عن طريق تكييف الآليات لتوريد الخدمات الاجتماعية إلى المستهلكين.

مشارك: لدى سؤالان: الأول، لقد ذكرت أهمية توافر المعلومات السليمة في مجال وضع وصياغة السياسات، وإنني لأعجب من أين أتيت بمعلوماتك عن مصر. والثاني: أود أن أتعرف على رأيك حول مدى الحاجة إلى الديموقراطية في الوصول إلى تفاعل اجتماعي مثمر. كما أنك ذكرت أن الدولة تتأثر بالاحتياجات الاجتماعية، فكل جوانب المجتمع متغيرة وقابلة للتفاعل مع بعضها البعض، ولكن بدون ديموقراطية، سيصبح التفاعل والقدرة على التغيير بالغي الصعوبة، وعلى الرغم من ذلك شهدت بعض الدول نموا اقتصاديا في غياب الديموقراطية.

المتحدثة: إن البيانات الخاصة بمصر توافرت لدي من نفس المصادر التي حصلت منها على البيانات المتعلقة بدول أخرى، كما تعددت مصادر الحصول على بيانات المقارنة فيما بين الدول والتي تغطي مجموعة عريضة من العوامل. وبعض أحدث البيانات عن توزيع الدخل كان مصدرها البنك الدولي، وجاءت كافية وسليمة وقابلة للمقارنة.

والديموقراطية مسألة قديمة منذ الأزل، فهناك دول في شرق آسيا شهدت نموا بدون ديموقراطية، على حين فشلت دول أخرى مثل الاتحاد السوفيتي ومعظم دول أوروبا الشرقية في تحقيق النمو بدون ديموقراطية. ويمكننا أيضا التفكير في دول ديموقراطية حققت النمو، ودول ديموقراطية أخرى لم تحققه. ومن ثم فليست هناك علاقة تلازم واضحة بين النظام السياسي

ومعدل النمو الاقتصادي. ومع ذلك، ففي مجتمع يسوده عدم المساواة، يكمن مفتاح النمو الاقتصادي في توزيع أفضل للفرص وفي مشاركة النمو. ويمكنك أن تصنع فطيرة كبيرة ثم يتم اقتسامها، أي اقتسام مكتسبات النمو. ولكن الأمر المهم ليس هو صنع الفطيرة ثم توزيع القطع ولكن ما يهم هو من الذي سيقوم بصنعها، وكم من الطهاة سيشتركون في عملية إعدادها؟ فإذا كان نصف عدد الطهاة فقط سيقوم بعملية الصنع، فلن يكون في الإمكان عمل فطيرة كبيرة لاقتسامها. لأنه سيكون علينا إشراك الفقراء. وفي المجتمعات التي تعاني من تزايد عدم المساواة، تصبح الطريقة الوحيدة لتوزيع الفرص الاقتصادية على الفقراء هي التأكد من أن يكون لهم صوت سياسي. وفي أمريكا اللاتينية حيث تتعمق الديموقراطية الحقيقة، ليس فقط بالانتخاب وإنما بخلق المزيد من المؤسسات الديموقراطية وتحقيق مشاركة أكبر، شرع رجال السياسة في الاستجابة أكثر لاحتياجات الطبقات الأقل ثراء، ومن ثم فقد أصبحت السياسة وسيلة لتوزيع الفرص.

وفي الولايات المتحدة، لدي اعتقاد أن مفتاح النجاح الاقتصادي هو النظام السياسي، الذي يدور على الدوام، في إطار عملية طبيعية. ووفق نظم اقتصادية معينة، يمكن للصفوة الاقتصادية أن تستولى على السلطة السياسية وأن تستخدمها لتنمية مصالحها الاقتصادية. ولذا تحتاج المجتمعات التي يسودها عدم المساواة إلى ديموقراطية تسعى إلى الحد من هذا النوع من النشاط الذي تمارسه هذه النخبة. وفي شرق آسيا، كان من مصلحة النخب السياسية القيام بتوزيع الفرص الاقتصادية. وربما يعزى ذلك لإحساسهم بالضغوط الداخلية والخارجية للحركات الشيوعية في فترة ما بعد الحرب. ولاكتساب الشرعية السياسية، تحتاج الحكومات الجديدة- في كل من تايوان وماليزيا وإندونيسيا- إلى اختيار الفلاحين والعمال وأصبح من المنطق السياسي أن تضمن توزيع الفرص الاقتصادية حتى في غياب الديموقراطية.

ولا أعتقد أن هذه هي الحالة في مصر، ونظرا لطول فترة الاستقرار السياسي، لم تعد هناك حاجة لخلق الشرعية على نفس النسق. وما يتطلبه الأمر هو ضمان قيام النظام السياسي بتوفير الفرص الاقتصادية بأكبر قدر ممكن وعلى أوسع نطاق.

مشارك: لقد ذكرت أنه بمجرد أن يكون هناك اقتصاد مفتوح ومنافسة أكبر، يصبح للصناعات والأعمال الرائدة عندئذ دور تلعبه، وإنني أفترض أن هذا سيتم جزئيا عن طريق التدريب. فالتدريب، كما تعلمين، يختلف عن التعليم فهو أقصر أجلا، وأكثر تركيزا. وفي الواقع، فإن كثيرا من الصناعات في مصر قد بدأت الاستثمار في التدريب، وأغلب نظم ضمان الجودة تحتم الاستثمار في التدريب، علاوة على أن العديد من القائمين على الصناعة يرون أنه لا يمكن الانتظار حتى يتم إصلاح نظام التعليم ومن ثم فإنهم يستثمرون في التدريب. ألا يمكن أن يكون لذلك أثره؟ وهل يمكن سرد بعض ما حدث في أمريكا اللاتينية مما يمكن أن يكون ذا صلة بما يحدث في مصر؟

المتحدثة: من المستحسن أن تقوم الصناعة في مصر بتمويل التدريب. ففي أمريكا اللاتينية، وجدت الحكومات في غضون العقود الثلاثة الماضية أن نظام التعليم الرسمي لا يعمل بصورة مرضية، ومن ثم بدأت الحكومات في الاستثمار بكثافة في التدريب قصير الأجل، بل أنها عمدت في بعض الأحيان إلى فرض ضرائب على الصناعات وتخصيص حصيلة تلك الضرائب للتدريب قصير الأجل للأفراد الذين لم يتموا مرحلة التعليم الابتدائي. فالتدريب لم يفلح كنظام بديل للتعليم الأساسي. كما تبين من خلال البحث والدراسة أن دخول الصناعة مجال التدريب رهن بتوافر التعليم الرسمي، أو التعليم الأساسي على أقل تقدير، لأن التكلفة ستكون مرتفعة نسبيا إذا ما وجه التدريب إلى العمال الأميين. وهذا يؤكد عدم إمكانية إحلال التدريب محل التعليم الرسمي، وإنما يمكن إضافته إليه، على أن تقوم الصناعة بتمويله إذا كان الأفراد قد تلقوا قسطا من التعليم بالفعل. والسؤال المطروح بالنسبة لمصر هو ما إذا كان هناك عدد كاف من العمال المهرة بحيث يمكن تدريبهم بتكلفة قليلة نسبيا. وبمرور الوقت، وحين تتنافس مصر في صناعات أكثر تعقيدا، لن يكون التعليم الابتدائي كافيا لنوع التدريب الذي تسعي الصناعات إلى توفيره، وهو ما يحدث في أمريكا اللاتينية حيث يوجد اختناق حقيقي. إذ تقوم الحكومات بدعم التعليم الأساسي كجزء من التدريب، بينما تقوم الصناعة بتمويل التدريب على مهارات أكثر تخصصا. وبالنسبة لبعض الاقتصادات، قد ينفد الأفراد

المستهدف تدريبهم بتكلفة منخفضة في وقت سريع نسبيا. ويحدث الاختناق في أثر الانفتاح التجاري وفي أعقاب وصول الاستثمارات والصناعات الجديدة، وهو ما يفجر مشكلة قد تواجهها مصر في السنوات الخمس القادمة.

مشارك: أظن أن الصورة في مصر تبدو أكثر قتامة مما قمت بعرضه، وتشير الإحصاءات إلى أن ٢٤% من إجمالي سكان مصر قد حصلوا على درجات علمية بإتمامهم التعليم العالي والجامعي، في حين أن ٧٦% من السكان إما أنهم لم يحصلوا على التعليم على الإطلاق، أو أنهم أمضوا ثلاث سنوات بالتعليم على الأكثر. وتمثل المبالغ التي تنفقها الأسر المصرية على التعليم الخاص لأبنائها في حالات كثيرة نسبة كبيرة من دخل الأسرة. وترجع جذور المشكلة التي نحن بصددها الآن إلى الستينيات عندما تبين من الناحية السياسية، إذا صح القول، أنه من الضروري أن يكون هناك توزيع أفضل للفرص. وصاحب هذا الاتجاه فلسفة تفسح المجال لكل شخص لتلقي كل مستويات التعليم. والنتيجة هي ذلك التحول الكبير إلى الاستثمار في التعليم الجامعي، وأيضا تلك العلاقة التي تطورت بين الجامعات والحكومة، والتي أصبح من الصعب المساس بها من وجهة النظر السياسية. ولكن هناك اهتماما من المستويات العليا للسلطة في مصر لتحقيق توزيع أفضل للفرص لنسبة ٧٦% من السكان. فما هي الرؤية التي قد تساعد على خلق هذا الحس السياسي بضرورة الالتجاء إلى تنمية الاستثمارات ذات القروض الميسرة بدلا من الاستثمار على نطاق واسع في الهندسة المدنية.

المتحدثة: إن الحديث على هذا النحو يجعل مصر شديدة الشبه بأمريكا اللاتينية. والمسألة الأولى لا تخرج عن كونها حقا زائفا وهو تعبير ابتكره البرازيليون للدلالة على أن فكرة التعليم المجاني الشامل حق لكل فرد، بيد أنه كان حقا زائفا، لأنه إذا فرضنا جدلا أن كل شيء أصبح مجانيا ومتاحا لكل فرد، ولم تتوفر الموارد لذلك، فإن هذا سيضع الفقراء في ذيل القائمة. وقد ظهر زيف هذا الحق في صورتين: الأولى، أصبح كل من التعليم الابتدائي والثانوي يتصف بنوعية منخفضة نظرا للتوسع في كليهما دون النظر إلى ضرورة توافر الموارد الملائمة لهما؛ والثانية، هي الحق الزائف في الحصول على التعليم الجامعي، وهو حق ثبت عدم جدواه بالنسبة لأولئك الذين ليس لهم القدرة على الوصول إلى التعليم العام على المستويين الابتدائي والثانوي. وظاهرة

التعليم الخاص (الدروس الخصوصية) تبدو دليلا على عدم الفاعلية. وإنني على يقين من أن العلاقة بين المدخلات والمخرجات ضعيفة للغاية، ومع افتراض تدهور أو غياب اللوائح التنظيمية، لن يتوافر للآباء والمستهلكين أي معلومات أو بيانات. وثمة مسألة شائعة تتعلق بحصول مجتمع الجامعات على مزايا الوصول إلى الموارد العامة. وفي كثير من دول أمريكا اللاتينية، تخصص نسبة مئوية من حصيلة الضرائب للجامعات، خلاف موازنتها، لسد احتياجاتها وإدارة أنشطتها. وأظن أن أحد الأمور التي نجح فيها بنك التنمية للدول الأمريكية بشكل كبير هو تنمية ذلك الإحساس بالأهمية السياسية الذي تدعو إليه عن طريق عقد الندوات، والمؤتمرات وحوارات المائدة المستديرة التي تضم ممثلين من القطاع الخاص مع الأطراف المهتمة، والتي تعمل على إرساء مجموعة من البيانات والرسائل المهمة. ومن الأهمية بمكان إنشاء منتدى تطرح من خلاله الأفكار والمناهج الجديدة، والسعي من أجل توعية ذلك الحس العام بالأهمية السياسية مع محاولة العمل على التوصل إلى توافق في الرأي حول إمكانية تحقيق ذلك.

مشارك: أعتقد أن للقطاع الخاص دوره في التعليم، ولكن لابد من توافر الحافز المناسب. لقد بدأ رجال الصناعة بالاستثمار في التدريب المهني نظرا لوجود حافز الربح. والسؤال هو كيف يؤدي تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في التعليم الرسمي إلى التأثير على عدم المساواة في التعليم؟ وهل يؤدي إلى تخفيف حدتها عن طريق إعطاء المزيد من الفرص، وتحرير المزيد من موارد الدولة لتوجيهها إلى الفقراء مع تحسين النوعية؟ أم هل سيؤدي ذلك إلى زيادة عدم المساواة من خلال رفع أسعار التعليم؟

المتحدثة: من غير المتوقع أن يقوم القطاع الخاص باستثمارات ضخمة في التعليم في غياب أي شكل من أشكال الدعم من القطاع العام، ولكن من المفيد أن تكون هناك منافسة وأن تقوم الدولة بدعم التلاميذ الذين يدرسون في المدارس الخاصة، وخاصة الفقراء منهم. وهذا من شأنه أن يخلق المنافسة مع القطاع العام، ويدفعه إلى تحسين نوعية التعليم في المدارس العامة. والواقع أن هذا الموضوع موضع خلاف كبير حتى في الولايات المتحدة. ماذا سيكون أثره على نوعية التعليم العام؟ هل سيخلق حلقة مفرغة يستخدم فيها الأغنياء المدارس الخاصة، بينما لا يقربها الفقراء؟ إنني أظن أنه في دول مثل مصر، يكون من الأفضل

العمل بجدية على زيادة المنافسة السليمة. وقد نجحت شيلي إلى حد كبير في التوسع في إنشاء المدارس الخاصة، وسمحت للتلاميذ من الأسر ذات الدخل المنخفض بالالتحاق بهذه المدارس على أن يحصلوا على إعانات دعم تقدم إليهم في شكل كوبونات، ليدفعوا بها مصروفات المدارس الخاصة. وإنها مشكلة بالطبع أن ينتهي الأمر بالتحاق كل الأغنياء بالمدارس الخاصة، بينما يتركز الفقراء فقط في المدارس العامة ويحرموا من أن يكون لهم صوت مسموع. إلا أن الأمر ليس بالضرورة أن يكون على هذه الصورة لأنه من الممكن إيجاد نظام يكون فيه للفقراء صوت مسموع، كما يجب أن يكون لهم أيضا اختياراتهم، وأن تتوافر لديهم آلية تمدهم بالبدائل. ومن المستحسن إبقاء أولاد الطبقة المتوسطة في المدارس العامة، ولكن إذا رغب الأغنياء على الأقل في إلحاق أبنائهم بالمدارس الخاصة، فإن ذلك بالتأكيد سيقلل من العبء الملقى على المدارس العامة.

وتمثل الجامعة أفضل المجالات المتاحة للبدء في تطبيق التعليم الخاص، وأي إجراء يمكن اتخاذه لتشجيع القطاع الخاص على فتح وتمويل الجامعات يعد أمرا مبشرا، لأن ذلك من شأنه أن يرفع عبء تعليم الأغنياء عن كاهل القطاع العام، ويتيح الفرص أمام الطبقات المتوسطة والعاملة. بيد أن ذلك يعد من الأمور الصعبة والمعقدة لأن المجتمع ينبغي أن يكون شريك كامل وأن يكون مراقب كامل وأن يتحرك ويفكر باستمرار في صنع السياسات. وهو ليس بالأمر الذي يتم على نحو مباشر، وهذا هو السبب في اختلافه عن سياسة سعر الصرف وعن خصخصة شركة للصلب مثلا.

وفي كوريا الآن ترتفع معدلات القيد في الجامعات، ولكنها في معظمها جامعات خاصة، وقد وضعت كوريا كل أموالها العامة تقريبا في التعليم الابتدائي والثانوي. وقد أدى هذا إلى زيادة عدد خريجي المدارس الثانوية من الحاصلين على التعليم الجيد بحلول عام ١٩٧٠. ولم ينفق سوى الترر اليسير على الجامعات العامة. وقد كان هناك طلب مرتفع على التعليم بصفة عامة، وعلى التعليم الجامعي بصفة خاصة في ضوء إنهاء عدد كبير من الطلاب لمرحلة التعليم الثانوي، وبالتالي أنشئ عدد كبير من الجامعات الخاصة. وكانت هناك منافسة، كما توافرت المعلومات اللازمة. وهكذا كانت المفارقة، فمع تخصيص ٨% من الأموال العامة للجامعات، ومع الاحتفاظ بنفس معدل الدخل الفردي كما هو في البرازيل، بلغ عدد خريجي الجامعات في

**كوريا ثلاثة أمثال عددهم في البرازيل، وعدد خريجي المدارس الثانوية ستة أمثالهم، بينما بلغ عدد من أتموا التعليم الابتدائي ٢٥ أمثال العدد في البرازيل. فالأمر إذن يتعلق بمدى كفاية عدد الذين أتموا الدراسة الثانوية. وينبغي إعطاء الأولوية لتوفير أكبر عدد من هؤلاء الذين سيلتحقون بالجامعات. فإذا كان متوسط عمر تلقي التعليم في مصر هو ثلاث سنوات، فمعني ذلك ابتعاد معظم الأفراد عن الالتحاق بالجامعة.**

مشارك: **لقد ذكرت أننا لا يجب أن ننتظر المساعدة من الحكومة، وأن الحكومة ينبغي أن توفر فقط البيانات واللوائح التنظيمية، ومع هذا سيظل التعليم الأساسي مسئولية الحكومة، أليس ذلك؟**

المتحدثة: **تمويل التعليم الأساسي مسئولية تقع على عاتق الحكومة.**

مشارك: **إننا نعلم أن نظرة السياسيين غالبا ما تكون على المدى القصير، ومن ثم لا يحظى التعليم بالأولوية في قائمة اهتماماتهم. كيف يمكن أن نجعل السياسيين يضعون التعليم على رأس جداول أعمالهم، رغم أنه عملية طويلة الأجل؟**

المتحدثة: **إن لديكم فرصة طيبة في مصر بفضل الأموال الخاصة التي تنفق على التعليم الخاص (الدروس الخصوصية)، وينبغي أن يتسابق الساسة في بذل الوعود التي تكفل فرص التعليم في المرحلتين الابتدائية والثانوية دون الحاجة إلى الدروس الخصوصية.**