

Distr.: General  
12 January 2016  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

## مذكرة مقدّمة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير المواضيعي الذي أعده الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، المقدم عملاً بقرار المجلس ١٦/٢٥.

وفي هذا التقرير، يبحث الخبير المستقل العلاقات المتبادلة بين التفاوت في مستويات الدخل والثروة، من جانب، والأزمات المالية، من الجانب الآخر، وآثارها على التمتع بحقوق الإنسان. ويبين الخبير المستقل كيف يمكن أن يُسهم ارتفاع مستويات هذا التفاوت في إحداث زيادات في الدين السيادي يمكن أن تتحوّل في وقت لاحق إلى أزمات مالية. وفضلاً عن ذلك، يبحث الخبير المستقل في تقريره هذه العلاقة العكسية عن طريق تقييم تأثير الأزمات المالية على التوزيع، ويشير إلى الآثار السلبية الشديدة على التمتع بحقوق الإنسان. وهو يختتم تقريره بتقديم مجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة، ترمي إلى علاج التفاوت الاقتصادي بوصفه مسألة ملحة من مسائل حقوق الإنسان وعاملاً يُسهم في نشوء الأزمات المالية.



الرجاء إعادة استعمال الورق



## تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

### المحتويات

#### الصفحة

|    |                                                                        |
|----|------------------------------------------------------------------------|
| ٣  | أولاً - مقدمة .....                                                    |
| ٤  | ثانياً - لماذا يجب النظر إلى التفاوت من منظور حقوق الإنسان؟ .....      |
| ٩  | ثالثاً - تناول أسئلة محورية: كيف يتفاعل التفاوت مع أزمات الديون؟ ..... |
| ٩  | ألف - التفاوت كمصدر لزيادة الدين السيادي وللأزمات .....                |
| ١٧ | باء - تأثير الأزمات المالية وأزمات الديون السيادية على التفاوت .....   |
| ٢٣ | رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات .....                                   |
| ٢٣ | ألف - الاستنتاجات .....                                                |
| ٢٤ | باء - التوصيات .....                                                   |

## أولاً- مقدمة

١- كثيراً ما يؤثر التفاوت الاقتصادي الشديد على التمتع بحقوق مدنية وسياسية أو حقوق اجتماعية واقتصادية وثقافية معينة، وعلى مبدأ عدم التمييز المكرس في جميع المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. ويفرض قانون حقوق الإنسان على الدول التزامات قانونية معينة، تتمثل في التصدي لمظاهر التفاوت الاقتصادي التي تؤثر على التمتع بحقوق الإنسان، كما يقدم القانون توجيهات فعالة لتقليص مظاهر التفاوت، منها إيلاء أولوية للاستجابات السياسية في هذا المجال. ولذلك، أولت آليات حقوق الإنسان، في الآونة الأخيرة، مزيداً من الاهتمام للتفاوت الاقتصادي وحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>.

٢- وعلاوة على ذلك، تحسّن مؤخراً فهم الآثار السلبية لزيادة التفاوت الاقتصادي على التنمية الاجتماعية. فمثلاً، جعلت الدول الحد من انعدام المساواة داخل كل بلد من البلدان وفيما بينها الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، وهو الهدف الذي لا يقتصر على تعزيز مشاركة الجميع في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، دون أي تمييز على أساس العمر أو الجنس أو الإعاقة أو العرق أو الأصل الإثني أو المنشأ أو الدين أو الوضع الاقتصادي أو أي وضع آخر، وإنما يشمل أيضاً اعتماد سياسات مالية واجتماعية وسياسات أجور تهدف إلى تحقيق مزيد من المساواة بشكل تدريجي، وإلى تحسين تنظيم الأسواق والمؤسسات المالية العالمية.

٣- ومع ذلك، يوجد وجه معين واحد من أوجه انعدام المساواة أُهمل في أحيان كثيرة، هو: الروابط القائمة فيما بين التفاوت الاقتصادي والأزمات المالية وحقوق الإنسان. إذ يُسلّم على نطاق واسع بأن الأزمات المالية وبرامج التكيف المعتمدة من جانب الدول في إطار استجابتها لا تُضعف فحسب الأداء الاقتصادي العام للبلد، وإنما تزيد أيضاً في أحيان كثيرة من انعدام المساواة وتؤثر سلباً على النتائج الاجتماعية - الاقتصادية، ولا سيما على الفئات الضعيفة من السكان. غير أن الرأي القائل بأن انعدام المساواة قد يكون أيضاً عاملاً مهماً يُسهم في ظهور الأزمات المالية لم يحظ باهتمام أوسع نطاقاً إلا مؤخراً. وفي هذا التقرير، فإن الخبر المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يقدم أفكاراً بشأن كلا البُعدين، ويستكشف إجابات للأسئلة التالية: هل يؤدي انعدام المساواة (التفاوت) إلى زيادة عدم الاستقرار المالي؟ وهل يؤدي عدم الاستقرار المالي إلى ارتفاع مستويات انعدام المساواة؟ وما هي تأثيرات زيادة انعدام المساواة على حقوق الإنسان؟ وأخيراً، ما هو التوجيه الذي يطرحه قانون حقوق الإنسان لعلاج انعدام المساواة؟

(١) انظر، مثلاً، تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/29/31).

٤- وفي معرض تحقيق ذلك، سيُكرّس التقرير حصراً لبحث العلاقة بين حقوق الإنسان وانعدام المساواة (التفاوت) الاقتصادي، وتحديدًا التفاوت في مستويات الدخل والثروة. ومن ثم فإن مصطلح "التفاوت" المستخدم في التقرير يجب أن يُفهم على أنه يشير إلى هذه الأنواع من التفاوت<sup>(٢)</sup>.

## ثانياً- لماذا يجب النظر إلى التفاوت من منظور حقوق الإنسان؟

٥- أولي قدر أكبر من الاهتمام، على مدى عدة سنوات، للارتفاع المستمر في مستويات التفاوت في الدخل والثروة. وفي هذا السياق، ازدادت الدخول العليا زيادة هائلة بالمقارنة مع مستوياتها في ثمانينات القرن العشرين، وتركز ذلك بصورة رئيسية في البلدان المتقدمة ولكن أيضاً في الاقتصادات الناشئة، كالصين والهند<sup>(٣)</sup>. وبالإضافة إلى تزايد الثروة التي تنتقل بالإرث، ازدادت الأجور العليا زيادة هائلة تتجاوز بمرات كثيرة الزيادات في متوسط الأجور، مما يؤدي إلى تراكم الثروة بشكل لم يسبق له مثيل في أيدي نخبة صغيرة ولكن قوية<sup>(٤)</sup>.

٦- ووصل التفاوت على الصعيد العالمي الآن إلى مستويات مفرطة الارتفاع ويواصل ارتفاعه. وأفاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن أغنى ٨ في المائة من سكان العالم يحصلون على نصف مجموع الدخل العالمي، مما يترك النصف الآخر من الدخل لنسبة الـ ٩٢ في المائة المتبقية من السكان<sup>(٥)</sup>. وعلى مدى العقدين الماضيين، ازداد التفاوت في مستويات الدخل بنسبة ٩ في المائة في البلدان المتقدمة وبنسبة ١١ في المائة في البلدان النامية<sup>(٦)</sup>. وفي عام ٢٠١٥، كانت أغنى نسبة ١ في المائة من سكان العالم يمتلكون أكثر من ٥٠ في المائة من الثروة العالمية، بالمقارنة مع نسبة ٤٤ في المائة في عام ٢٠١٠<sup>(٧)</sup>. وعلاوة على ذلك، يمتلك في الوقت الراهن أغنى ٨٠ شخصاً في العالم قدر ما تمتلكه نسبة ٥٠ في المائة، الأقل دخلاً، من مجموع سكان العالم<sup>(٨)</sup>.

(٢) علاوة على ذلك، ففي حين أن التفاوت في مستويات الدخل والثروة له علاقة بأوجه التفاوت الاقتصادي، توجد فروق مهمة بين الجانبين. فالتفاوت في الثروة يبدو أكثر وضوحاً في الكثير من البلدان وفي العالم بشكل عام. وقد تختلف الاستجابات السياسية المصممة لعلاج التفاوت في الثروة، من جانب، والتفاوت في الدخل، من الجانب الآخر. ولذلك، يفرّق التقرير بوضوح بين هذين الشكلين من التفاوت، عند الضرورة. بيد أنه إذا لم تجر هذه التفرقة بوضوح، سيُشمل مصطلح "التفاوت" كلا الشكلين من التفاوت الاقتصادي.

(٣) انظر A.B. Atkinson, T. Piketty and E. Saez, "Top income in the long run history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, No. 1, pp. 3-71.

(٤) انظر T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014).

(٥) انظر UNDP, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (New York, 2013).

(٦) المرجع نفسه، الصفحة ٧، باستخدام معامل جيني.

(٧) انظر "Global wealth report", Credit Suisse Research Institute, pp. 19 and 21 (2015).

(٨) انظر "Wealth: having it all and wanting more", Oxfam issue briefing, pp. 2 and 3 (2015).

٧- ويتناول القانون الدولي لحقوق الإنسان مسألة انعدام المساواة على مستويات كثيرة. ف أولاً، ثمة حقوق اقتصادية واجتماعية تعترف بوضوح بواجبات الدول في علاج انعدام المساواة و/أو منعه بوصفه يهدد إعمال حقوق الإنسان. وتشمل هذه الحقوق كلاً من الحقوق الأساسية للعمال - ولا سيما الحق في تشكيل نقابات عمالية والانضمام إليها والحق في أجر عادل - والحقوق الاجتماعية - ولا سيما الحقوق المتعلقة بالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي<sup>(٩)</sup>.

٨- وعلاوة على ذلك، يُطبّق مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز في سياق أوضاع الحرمان الاجتماعي الاقتصادي. وتنطوي جميع المعاهدات الدولية الإقليمية لحقوق الإنسان على مبدأ مصوغ صياغة واسعة هو مبدأ عدم التمييز<sup>(١٠)</sup>، الذي يشمل التمييز الرسمي القائم على أسس محظورة بموجب القانون أو بموجب وثائق سياسية رسمية، وكذلك التمييز الموضوعي وهو التمييز من حيث الممارسة الفعلية والنتائج المتحققة. فمثلاً، تقع على عاتق الدول التزامات معينة بأن تضمن تكافؤ فرص الحصول على الخدمات الصحية، والسكن اللائق، والماء وخدمات الصرف الصحي<sup>(١١)</sup>. ولا يقتصر حظر التمييز على أسباب التمييز المنصوص عليها صراحةً في المادة ٢(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كالعرق أو اللون أو الجنس أو الدين، وإنما يشمل أيضاً الأسباب القائمة حصراً على الوضع الاقتصادي والاجتماعي<sup>(١٢)</sup>.

٩- وفي حين أن قانون حقوق الإنسان لا يتطلب بالضرورة المساواة التامة في توزيع الدخل والثروة، فإنه يتطلب بالفعل أوضاعاً تمكّن من الممارسة الكاملة للحقوق. ونتيجة ذلك، فإن إيجاد مستوى معين من توزيع الموارد من المتوقع أن يكفل تمتع الأفراد على قدم المساواة بإعمال حقوقهم الأساسية دون أن يسفر ذلك عن نتائج تمييزية<sup>(١٣)</sup>. وعندما يؤدي انعدام المساواة في الدخل إلى نتائج تمييزية، فإنه يصبح مسألة من مسائل حقوق الإنسان. ويمكن للدول أن تقدم إسهاماً مهماً في القضاء على التمييز، بأن تضمن تكافؤ الفرص لجميع أفراد المجتمع. غير أن فكرة تكافؤ

(٩) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقات العامة رقم ١٣، الفقرة ٦(ب) ٣٤؛ ورقم ١٤، الفقرة ١٩؛ ورقم ١٩، الفقرتان ١٦ و ٢٥.

(١٠) انظر، مثلاً، المادة ١٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أو المادة ٢(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والمادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ والمادة ١١(١) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

(١١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) المتعلق بعدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في جملة تعليقات عامة أخرى.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٥.

(١٣) انظر R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, "What does inequality have to do with human rights?", Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015), p. 16.

الفرص تشبه الأسطورة في كثير من البلدان والأوضاع، ولا تتوافر لدى الكثير من الأشخاص في العالم وسائل معقولة للتغلب على المعوقات الاجتماعية - الاقتصادية<sup>(١٤)</sup>.

١٠- ويشكل انعدام المساواة انتهاكاً للحقوق المنصوص عليها في العهد عندما يعجز عدد كبير من الأشخاص داخل المجتمع عن التمتع بالمستويات الدنيا الأساسية لكل حق من الحقوق المعددة في العهد، في الوقت الذي تُتاح فيه لأشخاص آخرين في المجتمع موارد أكثر مما يكفي تكفل التمتع الأساسي بهذه الحقوق. ويبدو الانتهاك في هذه الحالات ذا شقين: فقد تفشل الدول في الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا وفي تعبئة أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة من أجل الأعمال التدريبية للحقوق على النحو المبين أدناه.

١١- ووفقاً لآراء اللجنة المعنية بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فعندما يُحرم عدد كبير من الأفراد الذين يعيشون في دولة طرف من المواد الغذائية الأساسية، أو الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو المأوى والمسكن الأساسيين، أو أشكال التعليم التي لا غنى عنها، فمعنى ذلك أن هذه الدولة تكون بداهةً قد فشلت في الوفاء بالتزاماتها بموجب العهد<sup>(١٥)</sup>. وتُحذر ملاحظة أن الحد الأدنى للدخل اللازم للتمتع بهذه المستويات الأساسية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد يختلف من فرد إلى آخر - فاحتياجات الشخص المسن والمريض من الموارد التي تتيح له الحصول على الرعاية الصحية المناسبة وعلى الأدوية قد تكون أكبر من احتياجات الشاب الموفور الصحة - وتختلف أيضاً من بلد إلى آخر. والواقع أن المعايير الدولية لحقوق الإنسان تتطلب من الدول أن تكفل لجميع الأشخاص المقيمين في إقليمها الحياة في أوضاع كريمة.

١٢- ولذلك يجب على الدول أن تستثمر أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة من أجل الأعمال التدريبية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعني الأعمال التدريبية أن تكفل الدول التمتع بالمستويات الدنيا الأساسية من الحقوق، على أساس عدم التمييز أولاً ودون تراجع. ويرى الخبير المستقل أن الدول ربما لا تكون أيضاً قد استخدمت أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة إذا لم تبذل جهوداً معقولة لضمان توليد دخل محلي وإعادة توزيعه من أجل علاج عدم المساواة الاقتصادية الذي يشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان، كأن لا تقوم الدولة مثلاً بمعالجة انعدام المساواة عن طريق الأخذ بسياسات ضريبية أو اجتماعية مناسبة<sup>(١٦)</sup>.

(١٤) J.E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 18.

(١٥) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ المتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٠.

(١٦) انظر "Política fiscal y derechos humanos en las Américas: movilizar los recursos para garantizar los derechos" تقرير مواضيعي مقدم من منظمات المجتمع المدني إلى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، متاح بالإسبانية على الرابط [www.cesr.org/downloads/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf).

١٣- ويُعد اختزال مفهوم "أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة" ليقصر فقط على الموارد المدرجة في ميزانية الخزانة العامة أمراً مخالفاً للغرض من العهد ومن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو ضمان عيش كل شخص بكرامة ودون خوف وفاقية. ويشمل أيضاً مفهوم أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة تلك الموارد التي يمكن أن تولدها الدولة بشكل معقول عن طريق نظام ضرائب ملائم ومناسب وعادل للأفراد والشركات، أو عن طريق فرض رسوم جمركية.

١٤- وتجدر أيضاً ملاحظة أن المادة ٢(١) من العهد تشير صراحة إلى تلك الموارد التي يمكن إتاحتها عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما المساعدة الاقتصادية والتقنية. ويشمل ذلك أيضاً الالتزام بتهيئة بيئة تمكينية دولية تفضي إلى الوفاء الشامل بحقوق الإنسان. ويشمل هذا المجال الدولي التجارة الثنائية والمتعددة الأطراف، والاستثمار، والضرائب، والتمويل، وحماية البيئة، والتعاون الإنمائي. وبعبارة أخرى، يتطلب قانون حقوق الإنسان درجة معينة من إعادة توزيع الموارد والدعم، استناداً إلى القدرات المتاحة داخل كل بلد وفيما بين البلدان. وذلك يشمل تنظيم الاقتصادات المحلية والاقتصاد العالمي بما يمنع الفقر المدقع ويستأصله<sup>(١٧)</sup>. وتشجع انتهاكات هذا المبدأ: فبينما يوجد ٧٩٥ مليون شخص على نطاق العالم يعانون من نقص التغذية، يُستبعد في الوقت الراهن شخص واحد على الأقل من كل تسعة أشخاص في العالم من التمتع بالمستويات الدنيا الأساسية من الحق في الغذاء<sup>(١٨)</sup>. وتشير تقديرات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية إلى أن نحو مليار شخص يفتقرون حالياً إلى المسكن اللائق وكثيراً ما يعيشون، بدلاً من ذلك، في مستوطنات غير نظامية في البلدان النامية<sup>(١٩)</sup>. ويشكل انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها عاملاً مهماً يسهم في هذه النتائج المقلقة. ويمثل انعدام المساواة سبباً وعرضاً في آن واحد للانتهاكات الجسيمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١٥- ويكتسي التفاوت الاقتصادي أهمية أيضاً من منظور حقوق الإنسان، عندما يتحول هذا التفاوت إلى أنواع أخرى من التفاوت. فالتمتع بحقوق الإنسان لا يتوقف فقط على إمكانية الحصول على السلع والخدمات التي تعكس الحد الأدنى اللازم للبقاء؛ وإمكانية حصول الفرد على الموارد بالقياس إلى إمكانية المتاحة للآخرين هي أيضاً عامل بالغ الأهمية. وتشير البيانات إلى أن وجود مستويات مرتفعة من التفاوت النسبي قد تكون له آثار سلبية كبيرة على ممارسة حقوق الإنسان. فقد لوحظ أن أداء الأسر المعيشية المنخفضة الدخل في مجتمع يعاني من التفاوت

(١٧) انظر المبدأ ٢٩ من مبادئ ماستريخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights).

(١٨) انظر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام ٢٠١٥، تحقيق الغايات الدولية الخاصة بالجمع لعام ٢٠١٥: تقييم التقدم المتفاوت (روما، ٢٠١٥)، حيث أوردت منظمة الأغذية والزراعة في صفحة ٨ تعريفاً ضيقاً لنقص التغذية تعرض لانتقاد شديد بسبب إخفاء حجم مشكلة الجوع، انظر F.M. Lappé et al., "How we count hunger matters", Ethics and International Affairs, vol. 27 No. 3 (2013), pp. 251-259.

(١٩) انظر الرابط <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=11848&catid=746&typeid=24&subMenuId=0>

الشديد قد يكون أسوأ من أداء الأسر المعيشية ذات الدخل المماثل في مجتمع يتسم بتفاوت أقل<sup>(٢٠)</sup>. وهذا النمط واضح في العديد من المجالات، ومنها التمثيل القانوني، والتعليم، والنفوذ السياسي، والصحة، والسكن، والتمييز الاجتماعي الذي قد يتفاقم إلى نزاع.

١٦- ولتوضيح ذلك، قد لا يتمكن عامل منزلي فقير من مقاضاة صاحب العمل اعتراضاً على خفض الأجر بشكل غير عادل من جانب واحد، وذلك لأن حقوق العمال قد تكون غير منصوص عليها في قوانين الدولة وكذلك بسبب عدم القدرة على إيجاد تمثيل قانوني. وقد يكون الاستمرار في العمل في ظل أوضاع غير عادلة أو ترك العمل هما الخيارين الوحيدين الممكنين، وقد يؤدي الخيار الأخير إلى التعرض للقمع، خاصةً عندما يكون من السهل بالأحرى الاستعاضة عن العاملين في ضوء البطالة المرتفعة في سوق العمل.

١٧- وبالمثل، قد لا يتمكن من يعيشون في فقر من الالتحاق بالتعليم العالي بسبب الرسوم الدراسية الباهظة الارتفاع، وبسبب الحاجة إلى العمل من أجل الحصول على دخل عاجل، وعدم القدرة عن الخروج من دائرة الوظائف التي لا تتطلب مهارات، وهو ما يمكن أن يصبح أيضاً فخاً لأجيال متعددة<sup>(٢١)</sup>.

١٨- ومن الشائع أيضاً أن تُهمش في العملية السياسية الشرائح السكانية الأفقر بل أن تُستبعد منها فعلاً. وكما أشار المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب أليستون، فإن أوجه التفاوت الاقتصادي والاجتماعي كثيراً ما يقوي بعضها بعضاً "عندما يكون لدى الأفراد ذوي الدخل الأعلى أو لدى أفراد أسرهم نفوذ سياسي أقوى أو إمكانية أكبر للحصول على تعليم أفضل، بالمقارنة مع ذوي الدخل الأقل"<sup>(٢٢)</sup>. ففي ظل عدم إدراك العلاقة بين التفاوت الاجتماعي والتفاوت الاقتصادي، قد تحدث سيطرة سياسية على النظام السياسي من جانب النخب الاقتصادية، مما يقوض بالفعل حق التصويت ومبدأ الديمقراطية.

١٩- ومما له مغزى مماثل أن الأشخاص الذين هم على قمة هرم الدخل والثروة يصبحون أقل اعتماداً على السلع والخدمات العامة لأن لديهم إمكانيات شراء البدائل الخاصة. وفي الوقت نفسه، يزداد اعتماد الفقراء على الخدمات العامة لأنهم يصبحون أقل قدرة على الحصول على البدائل الخاصة. وبمجرد توقف الفئات الأكثر ثراءً ونفوذاً في المجتمع عن الاعتماد على السلع

(٢٠) انظر R. Balakrishnan, J. Heintz and D. Elson, "What does inequality have to do with human rights?", Political

Economy Research Institute, Working Paper Series No. 392 (2015). انظر أيضاً R. Wilkinson and K. Pickett,

*The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

(٢١) لمزيد من المعلومات عن التأثير السلبي للتفاوت في الدخل على الحق في التعليم، انظر تقرير المقرر الخاص المعني

بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/HRC/29/31، الفقرة ٣٠).

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

والخدمات العامة، يقل احتمال استثمار الدولة في السلع العامة والجماعية، مما يؤدي إلى الحلقة المفرغة التي تعني اضمحلال هذه السلع.

٢٠- وعلاوة على ذلك، توجد لدى البلدان ذات المستويات العالية من التفاوت نتائج صحية أسوأ بالمقارنة مع البلدان الأخرى ذات الناتج المحلي الإجمالي المماثل<sup>(٢٣)</sup>. فمثلاً، توجد علاقة ارتباطية إيجابية قوية بين معدلات وفيات الأطفال والتفاوت فيما بين البلدان ذات المستويات المماثلة من التنمية. كما أن التفاوت قد يحد من إتاحة السكن اللائق للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض<sup>(٢٤)</sup>.

٢١- ويسهم التفاوت أيضاً في الاستبعاد الاجتماعي لفئات وأفراد معينين وتهميشهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإذا أدى التفاوت إلى ترسيخ الانقسام الاجتماعي وفقاً للأسس الإقليمية أو دينية أو عرقية أو إثنية، يصبح حدوث عدم استقرار اجتماعي ونزاع داخلي مصحوب بالعنف أمراً أكثر تواتراً<sup>(٢٥)</sup>. وأشار مؤخراً إلى أنه "عندما ينتمي الفقراء إلى فئة عرقية أو إثنية أو دينية واحدة أو منطقة واحدة، وينتمي الأغنياء إلى فئة أو منطقة أخرى، يظهر في كثير من الأحيان عامل حركي مزعزع للاستقرار"<sup>(٢٦)</sup>. ولا يؤدي فقط التفاوت إلى زيادة احتمال انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بل يزيد أيضاً من احتمال حدوث انتهاكات خطيرة للحقوق المدنية والسياسية<sup>(٢٧)</sup>.

### ثالثاً- تناول أسئلة محورية: كيف يتفاعل التفاوت مع أزمات الديون<sup>(٢٨)</sup>؟

#### ألف- التفاوت كمصدر لزيادة الدين السيادي وللأزمات

٢٢- قد يكون للتفاوت أثر مباشر وغير مباشر على الدين السيادي. وبإيجاز، ينشأ التأثير المباشر عن الأثر "التقليصي" للتفاوت على القاعدة الضريبية، وينشأ أيضاً عن الأثر التحسيني

(٢٣) انظر R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equality Societies Almost Always Do Better* (New York, Bloomsbury Press, 2009).

(٢٤) انظر J. Matlack and J. Vigor, "Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability", *Journal of Housing Economics*, vol. 17, No. 3 (2008), pp. 212-224.

(٢٥) انظر L.E. Cederman, N.B. Weidmann and K. Skrede Gleditsch, "Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison", *American Political Science Review*, vol. 105, No. 3 (2011), pp. 487-89.

(٢٦) انظر M.W. Doyle and J.E. Stiglitz, "Eliminating extreme inequality: a sustainable development goal, 2015-2030", *Ethics and International Affairs*, vol. 28, No. 1 (2014).

(٢٧) انظر T. Landman and M. Larizza, "Inequality and human rights: who controls what, when, and how", *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009), pp. 715-736.

(٢٨) للاطلاع على استعراض مفصل للعلاقات المتبادلة بين التفاوت والأزمات المالية، انظر R. Bazillier and J. Hericourt in "The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis", *Laboratoire d'Économie d'Orléans*, (University of Orleans, 2015). ويود الخبير المستقل أن يشكر كاتي تلك المقالة لقيامهما بإعداد ورقة بحثية أساسية من أجل هذا التقرير.

للتفاوت على الطلب على إعادة التوزيع بسبب التوقف عن سداد الديون. وفيما يتعلق بالتأثير غير المباشر، فإن الدين الخاص هو الذي يقوم في المقام الأول بدور الواجهة البينية بين التفاوت والدين السيادي. وقد يؤدي التفاوت المتزايد إلى الإفراط في الاقتراض الخاص والإقراض الخاص. وتأثير هذه القروض الخاصة المفرطة من الممكن أن يتراكم على مدى سنوات كثيرة، وأن يزعزع استقرار النظام المالي<sup>(٢٩)</sup>، بل وأن يؤدي بالاقتصاد إلى حالة تقلب بحيث يتسبب الدين في أزمة مصرفية تفضي إلى خسائر في الناتج وإلى تكاليف إنقاذ ضخمة تتحملها الحكومات. وبالإضافة إلى ذلك، قد تؤدي القناة المباشرة وغير المباشرة، في آن واحد، إلى إطلاق أزمة عملات في حالة الدين الخارجي.

## ١ - التفاوت بوصفه سبباً مباشراً لزيادة الديون السيادية وللأزمات المالية

٢٣ - قد يسبب التفاوت تأثيراً مباشراً كبيراً على هيكل ومستوى إيرادات الحكومة وإنفاقها. كما أن ارتفاع مستويات التفاوت يعني أن قاعدة ضريبة الدخل في الدولة المعنية صغيرة إلى حد ما، على الأقل إذا كانت ضريبة الدخل غير تصاعدية. ويؤدي ذلك إلى تقليص الإيرادات السيادية مما يجعل الدولة أكثر اعتماداً على الاقتراض. وهكذا، فإن التفاوت يسهم، في كثير من الحالات، في حدوث الدين السيادي، الذي قد يؤدي في نهاية الأمر إلى التوقف عن سداد الدين السيادي وإلى حدوث أزمات مالية. وتوجد مجموعة أدلة متزايدة على هذه الآلية.

٢٤ - وتشير الدراسات التجريبية إلى وجود علاقة واضحة بين التفاوت وقاعدة ضريبة الدخل والدين السيادي. فقد خلصت دراسة، استخدمت بيانات من ٥٠ بلداً في الأعوام ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩ و ٢٠١١، إلى وجود ارتباط سلبي بين التفاوت في الدخل والقاعدة الضريبية، وارتباط إيجابي مع الدين السيادي<sup>(٣٠)</sup>. وخلص تحليل لمجموعة من ١٧ بلداً من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، شمل الفترة ١٩٧٤-٢٠٠٥، إلى وجود ارتباط إيجابي بين أعلى ١ في المائة من النصيب من الدخل، وهو مؤشر واسع الاستخدام للتفاوت في الدخل، وبين العجز المالي<sup>(٣١)</sup>. ومن المحتمل أيضاً أن يؤثر تقلص قاعدة ضريبة الدخل، عقب زيادة مستوى التفاوت، في هيكل إيرادات الضرائب. ويتمثل الخيار البديل للتعرض لعجز مالي في زيادة الأنواع الأخرى من الضرائب، مثل ضرائب الاستيراد أو التصدير، والضرائب غير المباشرة، وضرائب

(٢٩) انظر M. Kumhof, R. Rancière and P. Winant, "Inequality, leverage and crises", *American Economic Review*, vol. 105, No. 3 (2015), pp. 1217-1245.

(٣٠) انظر J. Aizenman and Y. Jinjarak, "Income Inequality, Tax Base and Sovereign Spreads", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 68, No. 4 (2012), pp. 431-444.

(٣١) انظر S. Milasi, "Top income shares and budget deficits", Centre for Economic and International Studies, Research Paper Series, vol. 10, issue 11, No. 249 (August 2013).

الشركات. غير أن من شأن ذلك أن يؤدي إلى زيادة تقلب الإيرادات، ومن ثم زيادة خطر حدوث أزمة ديون سيادية.

٢٥- ووجد أيضاً أن زيادة التفاوت تُسهم في تحول الديون السيادية إلى أزمات ديون سيادية. وبين عدد من الدراسات أن التفاوت الكبير يزيد بدرجة كبيرة من احتمال التوقف عن السداد<sup>(٣٢)</sup>. وجرى التأكيد في ورقة بحثية على أن الزيادات السريعة المفاجئة في درجة التفاوت، بصورة خاصة، يمكنها أن تزيد بدرجة كبيرة من احتمال التوقف عن سداد الديون السيادية. وبين الباحثون أن "صدّات التفاوت" هذه تولّد احتمالاً للتخلّف عن السداد يزيد بكثير على الاحتمال المتولّد عن حدوث انهيارات في الإنتاج المحلي بنفس الحجم<sup>(٣٣)</sup>. وأثبت أيضاً عدة باحثين أن الضرائب التصاعدية على الدخل، التي تحد من التفاوت في الدخل، يمكنها أن تقلل من خطر التوقف عن السداد<sup>(٣٤)</sup>.

٢٦- وأحد تفسيرات هذه الروابط يركز على الحوافز التي تدفع الحكومة إلى جني المكاسب القصيرة الأجل المترتبة على التوقف عن سداد الدين. فإذا توقفت الحكومة عن سداد الدين، فإنها قد تحصل على حرية مالية جديدة - حتى مع احتمال أن تكون هذه الحرية قصيرة الأجل - تسمح بتخفيضات في الضرائب أو زيادات في الإنفاق لمصلحة الفئات الأفقر. وتعتبر هذه الفوائد أكبر في المجتمعات التي تعاني من تفاوت أكبر والتي لديها عدد أكبر من الأسر المعيشية المنخفضة الدخل<sup>(٣٥)</sup>. وفي الوقت نفسه، فنظراً إلى زيادة احتمال اتخاذ أية حكومة في الدول ذات مستوى التفاوت الكبير قراراً بالتوقف عن سداد الدين، قد تقبل الجهات المقرضة فقط مستويات أدنى من الدين الإجمالي قبل أن تقوم هذه الجهات برفع أسعار الفائدة بدرجة حادة أو حتى أن ترفض منح مزيد من القروض<sup>(٣٦)</sup>. ويشير بعض الباحثين إلى أن مستويات الدين التي ترى الجهات

(٣٢) انظر A. Berg and J. Sachs, "The debt crisis structural explanations of country performance", *Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 3 (1988), pp. 271-306; J. Sachs, "The debt overhang of developing countries", *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro* (Oxford, 1989) and the papers referred to in footnotes 33-37.

(٣٣) انظر K. Jeon and Z. Kabukcuoglu, "Income inequality and sovereign default", working paper (University of Pittsburgh, 2015).

(٣٤) المرجع نفسه. انظر أيضاً A. Ferriere, "Sovereign default, inequality and progressive taxation", job market paper (New York University, 2014).

(٣٥) انظر A. Ferriere, *ibid.*; and Y.K. Kim, "Inequality and sovereign default under democracy", *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 6, No. 1 (2013), pp. 5-40. وتجدد ملاحظة أن التوقف عن سداد الدين لا يؤدي في ذاته إلى عواقب سلبية على السكان. بل إن التقشف المالي عقب التوقف عن سداد الدين - لأن الحكومة لا يمكنها الاقتراض مرة أخرى من الأسواق المالية - هو بصورة رئيسية العامل الذي يؤثر سلباً على حقوق الإنسان المكفولة للناس.

(٣٦) انظر A. Dovis, M. Golosov and A. Shourideh, "Political economy of sovereign debt: cycles of debt crisis and inequality overhang", mimeo (2015).

المقرضة أنها مقبولة تختلف بحسب ما إذا كان الدين محلياً أم خارجياً، فعادةً ما يكون المستوى أدنى في حالة الدين الخارجي<sup>(٣٧)</sup>. ويشير ذلك إلى أن الدين الخارجي هو في ذاته عامل مهم قد يؤدي إلى التوقف عن سداد الدين السيادي.

٢٧- غير أنه، في الأجل الطويل، عادةً ما يؤدي التوقف عن السداد إلى نشوء تكاليف مستقبلية بسبب الاستبعاد (المؤقت) من الأسواق المالية. ونظراً إلى أن الحكومة لا يمكنها أن تستخدم أية ديون إضافية لتيسير العبء على الضرائب، فإنها تُجبر على تعديل إيراداتها الضريبية بما يناسب أي قلب قصير الأجل. ويؤدي النظام الضريبي المتقلب، الناتج عن ذلك، إلى الإضرار بالأسر المعيشية الأشد فقراً بشكل خاص. وكلما زاد عدد هذه الأسر، زادت التكاليف المستقبلية الناجمة عن التوقف عن السداد. غير أن حوافز التوقف عن السداد تغلب عادةً هذه التكاليف المستقبلية في المجتمعات ذات التفاوت الكبير؛ ومن ثم فإن الاقتصادات ذات النظام الضريبي الأكثر تصاعدياً تكون فيها حوافز التوقف عن السداد أقل.

## ٢- التفاوت بوصفه سبباً غير مباشر لزيادة الديون السيادية وللأزمات المالية

٢٨- قد يسهم التفاوت أيضاً بشكل غير مباشر في زيادة الديون السيادية ومن ثم في حدوث أزمات الديون السيادية. ويوجد طريقتان على الأقل يقودان إلى هذه النتائج: (أ) إذ تسهم المستويات المرتفعة للتفاوت إسهاماً كبيراً في نشوء الدين الخاص وزيادته، مع وجود علاقات ارتباط قوية بين الدين الخاص المفرط والدين السيادي والأزمات المالية؛ (ب) يؤثر التفاوت بصورة عكسية على الاستقرار الاجتماعي والسياسي، مما يعوق النمو ويؤثر في نهاية الأمر على كل من الإيرادات الحكومية والإنفاق الحكومي.

### علاقات الارتباط بين الدين الخاص والدين السيادي والأزمات المالية

٢٩- عادةً ما تُعد الزيادة الكبيرة في الدين الخاص عاملاً للتنبؤ بعدم الاستقرار المالي أكثر دقة من مستوى الدين السيادي أو تطوره<sup>(٣٨)</sup>. ورغم ذلك، قد يكون الدين السيادي، بحسب الظروف، عاملاً رئيسياً في إطلاق الأزمات المالية أو تفاقمها، فمثلاً، كان الدين السيادي المفرط في بعض البلدان عاملاً بارزاً أسهم في حدوث الأزمة المالية العالمية الأخيرة. ويتربط الدين العام والدين الخاص بطرق عديدة، إذ يؤدي أحدهما إلى تعزيز الآثار السلبية للآخر، وهو ما يمكن أن يُوصف بأنه حلقة مفرغة شيطانية بين الاثنين<sup>(٣٩)</sup>. وحتى عندما لا تكون الأزمات المالية ناشئة

(٣٧) انظر C.M. Reinhart, K.S. Rogoff and M.A. Savastano, "Debt intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 34, No. 1 (Brookings Institution, 2003), pp. 1-74.

(٣٨) انظر M. Schularik and A.M. Taylor, "Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870-2008", *American Economic Review*, vol. 102, No. 2 (2012), pp. 1029-1061.

(٣٩) انظر M. Brunnermeier et al, "European Safe Bonds" (Euro-nomics group, 2011).

بالضرورة عن الدين العام، يكون لهذا الدين تأثير على ما بعد الأزمات، إذ يؤدي إلى فترات انكماش اقتصادي أطول بكثير<sup>(٤٠)</sup>.

٣٠- وعواقب أية أزمة مالية على المالية العامة جسيمة. وقد أدى تأميم الديون الخاصة، بالإضافة إلى تكاليف إنقاذ النظام المصرفي وإعادة هيكلة رأس ماله، إلى زيادة هائلة في الدين السيادي. بل توجد عوامل أكثر أهمية بالنسبة إلى تفاقم الدين السيادي تتمثل بصورة عامة في الانخفاض في الإنتاج، وما يترتب على ذلك من تقلص القاعدة الضريبية، وسياسات مقاومة التقلبات الدورية الرامية إلى مكافحة الركود مما يؤدي إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي. أما إذا استخدم البلد، بدلاً من ذلك، سياسات توحيد الديون بهدف تقليص ديونه، فكثيراً ما يأتي ذلك بنتائج عكسية بسبب التأثير السلبي لخفض الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي والعمالة، على النحو الذي اعترف به مؤخراً صندوق النقد الدولي<sup>(٤١)</sup>.

٣١- وتوجد عدة قنوات يمارس عن طريقها التفاوت تأثيره في الدين الخاص والأزمات المالية. فأولاً، تجدر الإشارة إلى وجود علاقة ارتباط قوية بين ديون الأسر المعيشية وأعلى نصيب من الدخل - وهو مؤشر قياسي للتفاوت -: ففي كثير من البلدان، زادت ديون الأسر المعيشية وأعلى نصيب من الدخل زيادة متزامنة وبوتيرة متماثلة على مدى سنوات عديدة<sup>(٤٢)</sup>. وركزت البحوث التي أُجريت مؤخراً على الطلب على القروض وعلى قنوات العرض لتوضيح العلاقة بين الدين الخاص والتفاوت.

٣٢- ووفقاً لنهج الاستدلال فيما يتعلق بالطلب على القروض، يزداد الدين الخاص عندما تحاول الأسر المعيشية المحافظة على مستويات مطلقة أو نسبية معينة من الاستهلاك، في الوقت الذي تواجه فيه تفاوتاً متزايداً<sup>(٤٣)</sup>. وبعبارة أخرى، يفترض الأشخاص على نطاق أوسع بكثير من أجل المحافظة على مستواهم المعيشي المطلق أو النسبي. وتؤكد البيانات التي جُمعت في الولايات المتحدة الأمريكية هذا التفسير: فقد كشفت دراسة أُجريت في عام ٢٠٠٦ عن أن التفاوت في الدخل في الولايات المتحدة قد ازداد خلال الـ ٢٥ عاماً السابقة دون أن تتبعه زيادة في التفاوت

(٤٠) انظر O. Jordà, M. Schularick and A.M. Taylor, "Sovereigns versus banks: credit, crises and consequences", working paper No. 19506 (National Bureau of Economic Research, 2013).

(٤١) انظر IMF, *World Economic Outlook 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C., 2012); and N. Batini, L. Eyraud, L. Forni and A. Weber, "Fiscal multipliers: size, determinants and use in macroeconomic projections", IMF technical notes and manuals .No. 14 (Washington, D.C., 2014).

(٤٢) انظر Bazillier and Hericourt, "The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis" (الhashية ٢٨).

(٤٣) انظر J.K. Galbraith, *Inequality and Instability, A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis* (Oxford, 2012).

في الاستهلاك<sup>(٤٤)</sup>. ويفسر البعض ذلك بأنه نتيجة لزيادة تشتت الدخل المؤقت، ولكن يبدو من المحتمل أن التحولات الهائلة في الدخل الدائم لها دور أكثر أهمية في هذا الصدد<sup>(٤٥)</sup>. وما يدعم الرأي الأخير بشكل خاص هو التحول الجذري الذي لوحظ في نسبة الدين إلى الدخل لأعلى ٥ في المائة وأدنى ٩٥ في المائة من الأسر المعيشية، في الفترة من عام ١٩٨٣ إلى عام ٢٠٠٧<sup>(٤٦)</sup>. كما لوحظت علاقة سلبية بين التفاوت في الدخل والحراك الاجتماعي، بناءً على تحليل عينة من ١٦ بلداً<sup>(٤٧)</sup>. وفي العديد من البلدان النامية والبلدان المتقدمة، تبين أيضاً أن الزيادة في التفاوت تُعزى بصورة رئيسية إلى زيادة التفاوت فيما بين الفئات، مما يعكس صدمات في الدخل الدائم<sup>(٤٨)</sup>. وتوجد تفسيرات للاقتراض المستمر من قِبل الأسر المعيشية المنخفضة الدخل والأسر المعيشية المتوسطة الدخل، رغم التفاوت المتزايد في الدخل، تتمثل في عدة أشكال مختلفة من فرضية الدخل النسبي، وهي الفرضية التي تشير إلى أن استهلاك الأسرة المعيشية دالة لوضع هذه الأسرة في توزيع الدخل ودالة لمستويات استهلاكها السابقة<sup>(٤٩)</sup>.

٣٣- وترتبط نظرية أخرى بين التفاوت والطلب على القروض والسياسة النقدية. وترى هذه النظرية أن التوزيع الشديد التفاوت للدخل يؤدي إلى الاعتماد المفرط على الاستثمار واستهلاك السلع الكمية. وقد لا يكفي ذلك لتحقيق مستوى مستدام من الإنتاج الاقتصادي، مما يسفر عن انخفاض أسعار الفائدة، وهو ما يسمح في حد ذاته بزيادة الدين الخاص إلى حد يتجاوز المستويات التي يمكن تحملها<sup>(٥٠)</sup>.

- 
- (٤٤) انظر D. Krueger and F. Peri, "Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory", *Review of Economic Studies*, vol. 73, No. 1 (2006), pp. 163-193.
- (٤٥) R.A. Moffitt and P. Gottschalk, "Trends in the transitory variance of male earnings in the United States, 1970-2004", working paper No. 16833 (National Bureau of Economic Research, 2011); and M. Iacoviello, "Household debt and income inequality, 1963-2003", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, No. 5 (2008), pp. 929-965.
- (٤٦) D. Andrews and A. Leigh, "More inequality, less social mobility", *Applied Economics Letters*, vol. 16, No. 15 (2009), pp. 1489-1492.
- (٤٧) R. Kanbur, C. Rhee and J. Zhuang, "Rising inequality in Asia and policy implications", المرجع نفسه؛ انظر أيضاً، macroeconomics working paper No. 23973 (East Asian Bureau of Economic Research, 2014).
- (٤٨) T. van Treeck, "Did inequality cause the United States financial crisis?", *Journal of Economic Survey*, vol. 28 No. 3 (2014), pp. 421-448; and R.H. Frank, A.S. Levine and O. Dijk, "Expenditure cascades", *Review of Behavioral Economics*, vol. 1, Nos. 1 and 2 (2014), pp. 55-73.
- (٤٩) J.-P. Fitouso and F. Saraceno, "How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances", working document No. 2009-31 (Observatoire français des conjonctures économiques, 2009); and A.B. Atkinson and S. Morelli, "Economic crises and inequality", Human Development Research Paper No. 2011/06, (United Nations Development Programme, 2011).

٣٤- أما الارتفاع في دخل أغنى الفئات، من ناحيته، فسيزيد أيضاً من مدخراتها، مما يؤدي إلى تراكم ضخمة للثروة الخاصة. ويستلزم هذا العرض المتزايد لرأس المال مزيداً من فرص الاستثمار، مما يزيد كثيراً من عرض الائتمان، حتى للمقترضين الأكثر خطورة<sup>(٥٠)</sup>. وعلاوة على ذلك، تتمثل إحدى العواقب الممكنة لهذا التراكم للثروة الخاصة في الضغط الذي يمارسه الدائنون لصالح الأخذ بسياسات قد تؤدي بالمصارف إلى تقديم قروض محفوفة بالمخاطر، وكذلك في خاتمة المطاف إلى توزيع هائل للقروض غير المضمونة على الأفراد ذوي الدخل المنخفض. ورئي أن "التفاوت المتزايد في الدخل في الولايات المتحدة ... أدى إلى ضغط سياسي من أجل تقديم المزيد من قروض الإسكان"، مما أدى في نهاية الأمر إلى "تشويه الإقراض في القطاع المالي"<sup>(٥١)</sup>.

٣٥- ويبدو من المحتمل أن يُفعل في آن واحد الطلب على القروض وقناة عرض القروض. وتؤدي عوامل أخرى دوراً مهماً<sup>(٥٢)</sup>. بل يبدو أن وجود تحول عام نحو موقف متطرف بشأن السوق الحرة<sup>(٥٣)</sup>، والنموذج السائد للنمو الذي يقوده التمويل، وما يصاحب ذلك من إلغاء القيود التنظيمية على القطاع المالي، هي جميعاً العوامل الرئيسية التي تفسّر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي بدأت في عام ٢٠٠٧، وهي الأزمة التي أطلق عليها اسم "الكساد العظيم"<sup>(٥٤)</sup>. ومن المحتمل أن يكون انخفاض القوة التفاوضية للعمال، بسبب مرونة سوق العمل واعتدال الأجور، قد أسهم في جانب الطلب المبين أعلاه. والتحرير المالي وإلغاء القيود التنظيمية على القطاع المالي يفسّران، هما وتنامي الثروة لدى الأغنياء، الزيادة في عرض الائتمان<sup>(٥٥)</sup>.

٣٦- واستناداً إلى الاعتبارات النظرية الواردة أعلاه، ليس من المستغرب أن تكشف دراسة لـ ١٨ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠٠٧ عن وجود علاقة إيجابية بين التفاوت في الدخل ونمو القروض<sup>(٥٦)</sup>. وعلاوة على ذلك، فإن معظم

(٥٠) انظر P. Lysandrou, "Global inequality, wealth concentration and the subprime crisis: a Marxian commodity theory analysis", *Development and Change*, vol. 42, No. 1 (2011), pp. 183-208. انظر أيضاً M. Kumhof et al, "Inequality, leverage and crises" (الحاشية ٢٩).

(٥١) انظر R.G. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, (Princeton, 2010). انظر أيضاً Galbraith, *Inequality and Instability* (الحاشية ٤٣).

(٥٢) انظر Bazillier and Hericourt, "The circular relationship between inequality, leverage and financial crisis" (الحاشية ٢٨).

(٥٣) انظر P. Krugman, "Inequality and Crises", New York Times blog "The Conscience of a liberal", (June 2010), <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/06/28/inequality-and-crises>.

(٥٤) انظر Galbraith, *Inequality and Instability* (الحاشية ٤٣). ويحدد المؤلف أيضاً القوى المالية في المقام الأول بوصفها مصدر التفاوت المتزايد.

(٥٥) انظر P. Tridico, "Financial crisis and global imbalances: its labor market origins and the aftermath", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, No. 1 (2012), pp. 17-42.

(٥٦) انظر C. Perugini, J. Hölscher and S. Collie, "Inequality, credit and financial crises", *Cambridge Journal of Economics* (2015)، متاح على الرابط: <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/05/cje.beu075.full>.

الأزمات المصرفية التي ظهرت في الفترة ١٩٨٠-٢٠١٠ قد سبقها وجود مستويات مرتفعة باستمرار من التفاوت في الدخل<sup>(٥٧)</sup>. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة تحديداً، خلصت دراسة بحثت الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٣ إلى وجود "تأثير إيجابي قوي للتفاوت في الدخل على ديون الأسر المعيشية بالمقارنة مع الدخل المتاح، فضلاً عن مكونات ديون الأسر المعيشية (دين الرهن العقاري، والدين المتجدد مثل بطاقات الائتمان، والديون غير المتجددة مثل قروض السيارات)"<sup>(٥٨)</sup>. ورغم أن هذه النتائج تؤكد، فيما يبدو، الأفكار النظرية الواردة أعلاه، تجدر الإشارة إلى الحاجة إلى مزيد من البحوث التجريبية.

#### تأثير التفاوت على الاستقرار الاجتماعي والسياسي والنمو

٣٧- قد يقلل التفاوت أيضاً من الاستقرار الاجتماعي والسياسي. ويخلق هذا الوضع روادع للاستثمار، واحتلالات في النشاط التجاري، وانقساماً في المجتمع<sup>(٥٩)</sup>، وتهديدات للممتلكات، وعدم تيقن بشأن السياسات، بل إنه قد يزيد من احتمال حدوث انقلابات وعنف شامل. وتكون النتيجة هي انخفاض مستوى النمو، وهو ما يتسبب في ارتفاع مستوى الديون. وقد أكدت دراسة تجريبية أجريت على ٧٠ بلداً في الفترة ١٩٦٠-١٩٨٥ وجود ارتباط بين التفاوت وعدم الاستقرار السياسي والاستثمار<sup>(٦٠)</sup>.

٣٨- وثمة أدلة حديثة من بلدان مختلفة تدعم فكرة أن التفاوت يحد من النمو الاقتصادي. وتوصلت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٤، استناداً إلى بيانات واسعة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك من بلدان أخرى، إلى وجود أدلة قوية على أن خفض التفاوت يرتبط ارتباطاً قوياً بجعل النمو أسرع وأكثر استدامة<sup>(٦١)</sup>. وتدعم دراسة

(٥٧) انظر، G. Belletini and F. Delbono, "Persistence of high income inequality and banking crises: 1980-2010", working paper No. 885 (University of Bologna, Department of Economics, 2013). وعلى العكس، أسفرت أعمال أ. ب. أتكينسون وس. موريللي عن نتائج غير حاسمة، بشأن كل من الزيادات في التفاوت ومستويات التفاوت؛ انظر "Income inequality and banking crisis: a first look"، تقرير مقدم إلى المنتدى العالمي للعمل لعام ٢٠١١ (منظمة العمل الدولية، تورين، ٢٠١٠)، و 387، working paper No. 387، "Inequality and crises revisited"، (Centre for Studies in Economics and Finance, University of Naples, 2015). ويقدم الباحثان أيضاً التفسيرات الممكنة للنتائج التي توصلوا إليها، ولا سيما اختيار مقاييس التفاوت، والعدوى بين الاقتصادات الوطنية بسبب العولمة.

(٥٨) انظر M. Christen and R. Morgan, "Keeping up with the Joneses: analyzing the effect of income inequality on consumer borrowing", *Quantitative Marketing and Economics*, vol. 3, No. 2 (2005), pp. 145-173, at 148.

(٥٩) انظر K.H. Park, "Income inequality and economic progress: an empirical test of the institutional approach", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55 No. 1 (1996), pp. 87-97.

(٦٠) انظر A. Alesina and R. Perotti, "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40 No. 6 (1996), pp. 1203-1228.

(٦١) انظر J. Ostry, J. Berg and C.G. Tsangarides, "Redistribution, inequality and growth", IMF staff discussion note No. 14/02 (2014).

أخرى أجراها صندوق النقد الدولي هذه الاستنتاجات باستخدام عينة من ١٥٩ اقتصاداً متقدماً وناشئاً ونامياً. ويخلص الباحثون إلى أن توزيع الدخل ذاته له أهمية بالنسبة إلى النمو. ويمكن القول بشكل محدد إنه إذا زاد نصيب الدخل لفئة الـ ٢٠ في المائة العليا، ينخفض فعلاً نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأجل المتوسط، مما يشير إلى عدم انسياب المنافع إلى الفئات الأدنى. وعلى العكس، فإن أية زيادة في نصيب الدخل لفئة الـ ٢٠ في المائة الدنيا ترتبط بزيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي<sup>(٦٢)</sup>.

## باء- تأثير الأزمات المالية وأزمات الديون السيادية على التفاوت

٣٩- للأزمات المالية عموماً آثار هائلة على توزيع الدخل، وذلك بسبب عدة عوامل.

### ١- الانخفاض في الناتج الاقتصادي

٤٠- بدايةً، قد تؤدي الأزمات المالية إلى إعاقة النمو الاقتصادي إعاقَةً هائلة، ويُعزى ذلك بصورة رئيسية إلى انخفاض الاستثمار في الإنتاج نتيجةً لانكماش الائتمان. وعادة ما تؤدي الأزمات المصرفية إلى حدوث انخفاض ملموس في الناتج. ويصل الانخفاض الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد، في المتوسط، إلى أكثر من ٩ في المائة، بينما تصل فترة التعافي إلى سنتين<sup>(٦٣)</sup>. وكشف تحليل للأزمات المالية، أخذ في الاعتبار كلاً من الأزمات المصرفية وأزمات العملات، عن أن متوسط الخسارة في الناتج يصل إلى ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وأن فترة التعافي تتراوح بين ثلاث وأربع سنوات<sup>(٦٤)</sup>. غير أن الأزمات المنفصلة المتعلقة بالعملات لها آثار مختلفة: فعادة ما تزيد هذه الأزمات من أسعار السلع المستوردة وقد تؤدي إلى انكماش الائتمان المتاح، مما يعرقل النمو بدرجة كبيرة. وفي الوقت نفسه، قد يستفيد أيضاً قطاع التصدير في البلد من أزمات العملات.

٤١- ومن الصعب عزل عواقب أزمات الديون السيادية على النمو الاقتصادي، فهذه الأزمات تسبقها عموماً أو تتزامن معها أزمات مصرفية. بيد أنه يوجد ارتباط سلبي قوي بين المستويات الشاهقة من الديون السيادية أو التوقف عن سداد الديون السيادية، من جانب، والنمو من

(٦٢) انظر E. Dabla-Norris et al, "Causes and consequences of income inequality: a global perspective", IMF staff discussion note No. 15/13 (2015).

(٦٣) انظر C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, "The aftermath of financial crises", *American Economic Review*, vol. 99, No. 2 (2009), pp. 466-72.

(٦٤) انظر M.D. Bordo et al, "Is the crisis problem growing more severe?", *Economic Policy* Vvl. 16 No. 32 (2001), pp. 51-82. ويبين المؤلفون أيضاً أن الأزمات المصرفية وأزمات العملات أصبحت أكثر تواتراً في الربع الأخير من القرن العشرين.

الجانب الآخر. فمثلاً، خلصت إحدى الدراسات إلى أن أزمات الديون تؤدي إلى خسائر كبيرة طويلة الأمد في الناتج، إذ تقلل الناتج بنحو ١٠ في المائة بعد ثماني سنوات<sup>(٦٥)</sup>.

## ٢- التضخم والبطالة ونصيب العمل من الدخل

٤٢- بالإضافة إلى هذا التباطؤ في النشاط الاقتصادي، توجد عدة قنوات أخرى تؤثر من خلالها الأزمات المالية في الدخل وتوزيع الثروة. فأزمات العملات تمارس تأثيرها بما تؤدي إليه من إحداث تغييرات في الأسعار النسبية، وتقليص الإنفاق العام، وإحداث تغييرات في الأصول<sup>(٦٦)</sup>. ويؤدي خفض قيمة العملة إلى الانخفاض المذكور أعلاه في إيرادات العاملين في قطاع المنتجات غير القابلة للتداول، بينما يؤدي إلى زيادة الطلب على الصادرات، ولذلك فإنه قد يفيد كلاً من العمالة والإيرادات في هذا القطاع. وقد يتأثر الفقراء أيضاً بزيادة أسعار السلع المستوردة، لا سيما أسعار الغذاء. وقد يؤثر التقشف المالي وخفض النفقات العامة في مخصصات المساعدة الاجتماعية، مما يضخم من عواقب الأزمة على الفقراء. وأخيراً، تؤثر التغييرات في قيمة الأصول على توزيع الدخل لأن الاختلافات في أسعار الفائدة والأصول وأسعار العقارات من الأرجح أن تؤثر في ثروة الفئة الأيسر حالاً.

٤٣- وعقب الأزمات المصرفية، يرتفع معدل البطالة المرتبط بها بنسبة تبلغ نحو ٧ في المائة في المتوسط وتمتد لفترة تزيد على أربع سنوات<sup>(٦٧)</sup>. وتؤثر أزمات العملات أيضاً في نصيب العمل من الدخل<sup>(٦٨)</sup>. ويشكل نصيب العمل من الدخل مؤشراً رئيسياً على توزيع الدخل في أي بلد: فهو يعبر عن نسبة الدخل القومي التي توزع على العمل وعلى رأس المال. وترتبط أزمات العملات بانخفاض شديد في نصيب العمل، ولا يعوّض هذا النصيب إلا جزئياً في السنوات التالية. بل إن الاتجاه الطويل الأجل المتمثل في انخفاض نصيب العمل، الملاحظ طوال عقود، يمكن أن يُبرّر

(٦٥) انظر D. Furceri and A. Zdzenicka, "How costly are debt crises?", *Journal of International Money and Finance*,

F. Sturzenegger, "Toolkit for the analysis of debt problems", *vol. 31, No. 4 (2012), pp. 726-742*؛ وانظر أيضاً

B. De Paoli, and G. Hoggarth, "Costs of", *Journal of Restructuring Finance*, vol. 1 No. 1 (2004), pp. 201-03

sovereign default", *Bank of England Quarterly Bulletin*, (Q3, 2006), finding negative correlations between

sovereign default and growth. ورغم أن بعض الباحثين يفسرون التوقف عن سداد الدين السيادي على أنه بداية

للاتعاش الاقتصادي، انظر مثلاً E. Levy Yeyati and U. Panizza, "The elusive costs of sovereign defaults",

*Journal of Development Economics*, vol. 94 No. 1 (2011), pp. 95-105

ارتفاع مستويات الدين السيادي على نحو متزايد قد يعوق النمو الاقتصادي، لأن "توقع التوقف عن السداد يسبب

بطء النمو". المرجع نفسه.

(٦٦) انظر E. Baldacci, L. de Mello and G. Inchauste, "Financial crises, poverty and income distribution", IMF working

paper No. 02/4 (2002).

(٦٧) انظر C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, "The aftermath of financial crises", *American Economic Review*, vol. 99

No. 2 (2009), pp. 466-72.

(٦٨) انظر R. Bazillier and B. Najman, "Labour and Financial Crises: Is Labour paying the price of the crisis?", mimeo

(2012).

جزئياً على الأقل بالأزمات المالية. وهذا يعني تزايداً مستمراً في التفاوت في الدخل، نظراً إلى أن انخفاض نصيب العمل يعني أن أصحاب رأس المال يحصلون على نصيب أكبر بشكل مطرد من ثمار النمو. وقد يكون هذا التطور ذا مغزى أكبر حتى من ذلك في البلدان النامية، حيث يمتلك الأجانب نصيباً كبيراً من رأس المال<sup>(٦٩)</sup>.

### ٣- تنامي الفقر

٤٤- بشكل إجمالي، تؤثر أزمات العملات تأثيراً متضخماً على انتشار الفقر والتفاوت. واستناداً إلى معامل جيني، توصلت دراسة محددة إلى أن التفاوت يزداد بنسبة ٠,٦٣ في المائة بالمقارنة مع السنة السابقة للأزمة. وعلاوة على ذلك، فإن الارتباط بين الأزمات وتوزيع الدخل/الفقر كان أقوى عندما لحق الأزمات حدوث خسائر في متوسط الدخل. وكان نصيب هذا الانخفاض في الدخل ١٥-٣٠ في المائة من الاختلاف في مؤشرات الفقر والتفاوت. وخلصت الدراسة أيضاً إلى حدوث انخفاض أكثر من نسبي في نصيب أدنى خمس من الدخل، وزيادة في نصيب أعلى خمس من الدخل<sup>(٧٠)</sup>. وخلصت دراسة أخرى إلى أن التفاوت يزداد في المتوسط بنسبة ١٦,٢ في المائة في فترة السنتين التي تعقب مباشرة حدوث أزمة عملات، بالمقارنة مع نسبة ٣,٢ في المائة في السنوات التي تليها من أزمات<sup>(٧١)</sup>. وقد أدى الكساد العظيم، الذي أفضل ما يوصف به أنه أزمة مصرفية نظامية، وهو الكساد الذي أعقبته أزمة ديون، ولا سيما في الاتحاد الأوروبي، إلى قفزات هائلة في التفاوت. فقد ازداد التفاوت في الدخل في الولايات المتحدة بنسبة ١١ في المائة في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١١، وذلك باستخدام نسبة ٩٠ إلى ١٠ كمؤشر غير مباشر للتفاوت<sup>(٧٢)</sup>.

٤٥- وعند تقييم تأثير الأزمات المالية على التفاوت، يكون من الضروري مراعاة جانبين قد يؤديان إلى تشويه النتائج. أولاً، قد تكون معدلات الفقر مؤشراً محدوداً لنطاق المشكلة، إذ إن عدد الأشخاص الذين يقعون في براثن الفقر ويفلتون منه في الفترة نفسها قد يزداد بصورة حادة، مما يزيد من هوة الفقر، في حين يظل معدل الفقر ثابتاً. وثانياً، قد يتعرض أصحاب الدخل العالية لانخفاض في إيراداتهم في الأجل القصير بسبب أزمة تنجم عن اعتمادهم الأكبر على عائد رأس المال الدائم. وهذا قد يفسر السبب في أن تأثير الأزمات على توزيع الدخل ليس واضحاً دائماً في الأجل القصير جداً.

(٦٩) انظر I. Diwan, "Debt as sweat: labor, financial crises, and the globalization of capital", mimeo (Washington, D.C., World Bank, 2001); and P. Maarek and E. Orgiazzi, "Currency crises and the labor share", *Economica* .vol. 80, No. 319 (2013), pp. 566-588.

(٧٠) انظر Baldacci et al, "Financial crises, poverty and income distribution", (الحاشية ٦٦).

(٧١) انظر J.K. Galbraith and L. Jiaqing, "Inequality and financial crises: some early findings", working paper No. 9 (University of Texas, 1999), using the Theil Index, another inequality indicator.

(٧٢) انظر B.D. Meyer and J.X. Sullivan, "Consumption and income inequality and the great recession", *American Economic Review*, vol. 103, No. 3 (2013), pp. 178-83.

#### ٤- العوامل الهيكلية التي تخفف من التأثيرات الاجتماعية، ولوائح العمل، وشبكات الأمان

٤٦- بيد أنه توجد عوامل أخرى ذات تأثير مهم على حجم آثار الأزمات المالية. فمثلاً، يبدو أن الأزمات تزيد من أوجه التفاوت في أكثر أسواق العمل تحراً من القيود التنظيمية، وأن آثار الأزمات المالية على العمال في أمريكا اللاتينية كانت أشد من آثارها على العمال الآسيويين، وكانت تأثيراتها السلبية على العمال الآسيويين أشد من مثلتها على العمال المنظمين في اقتصادات بلدان الشمال<sup>(٧٣)</sup>. وتشير هذه النتيجة إلى وجود تفاعل حاسم بين مؤسسات سوق العمل والآثار المحددة للأزمات المالية.

٤٧- ويجدر بالمرء أن يلاحظ أن تأثير الأزمات على التفاوت يعتمد على نظام الحماية الاجتماعية القائم في البلد، وكذلك على مستوى الإنفاق العام الذي يمثل عامل استقرار تلقائياً في أي فترة كساد. وتدعم التجارب التي شهدها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هذا الرأي: فخلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩، كان قطاع الأسر المعيشية بشكل إجمالي، في بلدان المنظمة، يتمتع بحماية جيدة من تأثير الركود. وقد أمكن تحقيق ذلك بفضل تدخل الحكومات عن طريق نظم الضرائب والاستحقاقات في معظم البلدان<sup>(٧٤)</sup>. بيد أن من المحتمل أن يكون لسياسات تصحيح أوضاع المالية العامة التي نُفذت بعد عام ٢٠١٠ تأثير أكبر على توزيع الدخل<sup>(٧٥)</sup>.

#### ٥- تأثيرات استجابات الحكومات للأزمات (تصحيح أوضاع المالية العامة)

٤٨- في معظم البلدان، تُتخذ عقب الأزمات المالية إجراءات لتصحيح أوضاع المالية العامة قد يكون لها أيضاً تأثير قوي على توزيع الدخل. وقد بينت عدة دراسات أجريت على بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعلى اقتصادات ناشئة ومتقدمة أخرى أن إجراءات تصحيح الوضع المالي عادة ما ترتبط بزيادة أوجه التفاوت، وانخفاض نصيب العمل، وزيادة البطالة الطويلة الأجل<sup>(٧٦)</sup>. وخلصت إحدى الدراسات إلى استنتاج مفاده أن نسبة ١٥ إلى ٢٠ في المائة من الزيادة في التفاوت بعد إجراءات تصحيح أوضاع المالية العامة تُفسّر بارتفاع مستوى البطالة<sup>(٧٧)</sup>. ويمثل خفض الإنفاق الاجتماعي عاملاً كبيراً آخر يسهم في زيادة حالات التفاوت.

(٧٣) المرجع نفسه، الصفحة ٧.

(٧٤) انظر S.P. Jenkins et al, *The Great Recession and the Distribution of Household Income* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

(٧٥) المرجع نفسه.

(٧٦) انظر See L. Ball et al, "The distributional effects of fiscal consolidation", IMF working paper No. 13/151 (Washington, D.C., 2013); J. Woo et al, "Distributional effects of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?" IMF working paper 13/195 (Washington, D.C., 2013).

(٧٧) J. Woo et al, "Distributional effects of fiscal consolidation" (الحاشية ٧٦).

ويرتبط خفض الإنفاق الاجتماعي بنسبة ١ في المائة بزيادة التفاوت بنسبة قدرها ٠,٧-٠,٢ في المائة<sup>(٧٨)</sup>. وعادة ما تكون للأزمات آثار قوية على الإنفاق الاجتماعي، وتكون أقل البلدان دخلاً لديها احتمالات أكبر لخفض الإنفاق الاجتماعي أثناء الأزمات<sup>(٧٩)</sup>. فقد أدى الكساد العظيم، مثلاً، إلى إجراء تخفيضات واسعة النطاق وشديدة في الإنفاق على الضمان الاجتماعي<sup>(٨٠)</sup>.

٤٩- وفيما يتعلق بأزمات الديون، يكون من الصعب للغاية فصل الآثار المحددة المترتبة على التوقف عن سداد الديون عن آثار سياسات تحقيق الاستقرار، مثل تلك السياسات التي تميل إلى اتباع تدخلات صندوق النقد الدولي في البلدان النامية. وما يبدو واضحاً هو أن برامج صندوق النقد الدولي ترتبط بتفاقم توزيع الدخل وبانخفاض دخل أفقر المواطنين عندما تكون هذه البرامج مسبقة بوجود اختلالات خارجية كبيرة. ولا يمكن لهذه البرامج أن تحد من التفاوت في الدخل إلا عندما تكون الاختلالات الخارجية أقل حدة<sup>(٨١)</sup>.

٥٠- وتتيح ديناميات التفاوت في أمريكا اللاتينية في ثمانينيات القرن العشرين نظرات ثابتة جيدة بشأن التأثير المحتمل لأزمات الديون على توزيع الدخل. فقد توصلت دراسة أجريت بشأن هذه المنطقة خلال ذلك العقد إلى أدلة قوية تؤكد أن التفاوت في الدخل "يعكس الدورة الاقتصادية، إذ إنه يرتفع أثناء الكساد"<sup>(٨٢)</sup>. ولم تتحمل جميع الأطراف تكاليف الأزمات بالتساوي<sup>(٨٣)</sup>، فقد أسفرت معظم برامج التكيف عن "تدمير مفرط" أدى إلى حدوث زيادات في مستويات الفقر والتفاوت بما يتجاوز ما هو ضروري (وقانوني)<sup>(٨٤)</sup>.

## ٦- التأثير الاجتماعي للأزمات المالية

٥١- كان للأزمات المالية وتدابير التقشف المتخذة، استجابةً لها، تأثير اجتماعي سلبي قوي أدى بدوره إلى إدامة التفاوت أو تفاقمه. ولخصت مؤسسة كاريتاس الدولية المسألة بأن وضع

(٧٨) المرجع نفسه.

(٧٩) انظر M. Lewis and M. Verhoeven, "Financial crises and social spending: the impact of the 2008-2009 crisis", Other Operational Studies No. 12965 (Washington, D.C., World Bank, 2010).

(٨٠) انظر F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemejer, "Social security in times of crisis" *International Social Security Review*, vol. 63, No. 2 (2010), pp. 47-70, at. 48.

(٨١) انظر M. Pastor, "The effects of IMF programs in the third world: debate and evidence from Latin America", *World Development*, vol. 15, No. 2 (1987), pp. 249-262; and G. Garuda, "The distributional effects of IMF programs: a cross-country analysis", *World Development*, vol. 28 No.6 (2000), pp. 1031-1051.

(٨٢) انظر G. Psacharopoulos et al, "Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s", *Review of Income and Wealth*, vol. 41 No. 3 (1995), pp. 245-264.

(٨٣) انظر N. Lustig, "The 1982 debt crisis, Chiapas, NAFTA, and Mexico's poor", *Challenge*, pp. 45-50 (1995).

(٨٤) انظر L. Gasparini and A. L. Lustig, "The rise and fall of income inequality in Latin America", working paper of the Center for Distributive, Labor and Social Studies (2011).

الكثير من الأسر المعيشية في أوروبا "لا يزال خطيراً، حيث يتزايد الفقر والاستبعاد الاجتماعي في معظم الدول الأعضاء، مما يؤثر بشكل خاص على السكان الذين هم في سن العمل، وبالتالي الأطفال. ويتأثر الشباب بشدة بسبب الاستبعاد من سوق العمل: فنحو ربع الشباب النشطين اقتصادياً في الاتحاد الأوروبي عاطلون عن العمل"<sup>(٨٥)</sup>. وتشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في دراسة لها، إلى أن "أعداد الأشخاص الذين يعيشون في كنف أسر معيشية ليس لها أي دخل من العمل قد تضاعف في إسبانيا وأيرلندا واليونان. وكان الأشد تضرراً هو الفئات المنخفضة الدخل إلى جانب الشباب والأسر ذات الأطفال"<sup>(٨٦)</sup>. وتشير الدراسة أيضاً إلى التأثير السلبي الطويل الأجل للكساد العظيم على الأسر وعلى الخصوبة والصحة. وقد لوحظ بالفعل حدوث انخفاضات في معدلات الخصوبة. وخفضت الأسر من إنفاقها الضروري، مما أثر على رفاهها الحالي والمستقبلي. وبالإضافة إلى ذلك، فرغم أن من المبكر جداً تقييم التأثير العام للكساد على الصحة، فإن من المعروف أن البطالة والصعوبات الاقتصادية المرتبطة بها تؤدي إلى تفاقم المشاكل الصحية، بما في ذلك الأمراض النفسية. ومن المحتمل أيضاً أن يؤدي تقليص الحماية الاجتماعية إلى زيادة المشاكل الصحية. ولبين ذلك، أفادت منظمة أوكسفام بأن ٢٠ في المائة من عملاء الصيدليات في لشبونة لم يستكملوا العلاج الموصوف لهم بسبب التكاليف المتصاعدة"<sup>(٨٧)</sup>. وتفيد المنظمة، في دراسة حالة فردية تتعلق باليونان، بأن تزايد الفقر والتفاوت أحدث تأثيراً قوياً على معدلات الجريمة والانتحار"<sup>(٨٨)</sup>. وفي الوقت نفسه، أدت مجموعة شديدة من تدابير التقشف، في إسبانيا، إلى حدوث زيادة هائلة في احتياجات الفقراء الصحية غير الملباة، وإلى عدم استقرار الأجور، وتفاوت الدخل، والفقر، ولا سيما لدى الأطفال"<sup>(٨٩)</sup>.

٥٢ - وبالمثل، حددت عدة هيئات تابعة للأمم المتحدة التأثير الاجتماعي لأزمات الديون ولبرامج التكيف الهيكلي ذات الصلة"<sup>(٩٠)</sup>. فقد برهنت دراسات أجرتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) على أن التزامات خدمة الديون قد حوّلت الأموال بعيداً عن برامج الرعاية الاجتماعية

(٨٥) "Poverty and inequality on the rise", Caritas crisis monitoring report 2015, p. 29.

(٨٦) انظر OECD, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators* (Paris, 2014), available from [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en).

(٨٧) انظر T. Caverro and K. Poinasamy, "A cautionary tale: the true cost of austerity and inequality in Europe", Oxfam briefing paper (2013).

(٨٨) انظر G. Caverro, "The true cost of austerity and inequality in Europe – Greek case study", Oxfam case study (2013).

(٨٩) انظر "Visualizing rights: a snapshot of relevant statistics on Spain", Centre for Economic and Social Rights .fact sheet No. 14 (2015).

(٩٠) انظر E/C.12/ESP/CO/5; E/C.12/GRC/CO/2; E/C.12/PRT/CO/4; A/HRC/25/Add.1; UNICEF, "Austerity measures threaten children and poor households", working paper (September 2011); UNICEF, *Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries* (New York, 2014); and ILO, *World Social Protection Report 2014-15* (Geneva, 2014).

وكان لها آثار عكسية على التنمية البشرية<sup>(٩١)</sup>. وأدت تدابير التقشف إلى تفاقم التأثير الاجتماعي السليبي على الفئات المحرومة، مثل النساء، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمسنين، والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، والشعوب الأصلية، والأقليات العرقية، والمهاجرين، واللاجئين، والعاطلين، على النحو الذي وثقته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في تقرير صادر عنها في عام ٢٠١٣<sup>(٩٢)</sup>. وعلى وجه الإجمال، أثبتت خطط التكيف التي تخلو من إجراءات متسقة لتخفيف أعباء الديون أنها تضر بالتنمية البشرية وحقوق الإنسان، على الأقل في الأجل القصير. ومن الناحية الأخرى، أتاح التخفيف الكبير من أعباء الديون إلى تمكين البلدان المستهدفة من أن تزيد إنفاقها الذي يهدف إلى "تقليص الفقر"<sup>(٩٣)</sup>.

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

### ألف - الاستنتاجات

٥٣ - يُبرهن هذا التقرير على وجود روابط متعددة بين عدم المساواة (التفاوت) والديون الخاصة والسيادية وحدوث الأزمات المالية. ورغم أن البحوث الاقتصادية لم توجه اهتمامها إلى هذا المجال إلا مؤخراً، وأن كثيراً من الجوانب لا تزال بحاجة إلى الدراسة، تم التوصل في هذه المرحلة إلى عدد من النتائج المهمة. أولاً، توجد مؤشرات قوية على أن التفاوت قد يسهم إسهاماً كبيراً في حدوث وتفاقم الأزمات المالية وفي مسارها، حتى وإن كانت عوامل أخرى، ولا سيما إلغاء القيود التنظيمية على القطاع المالي، تؤدي بوضوح دوراً مهماً في هذا الصدد. ويؤدي التفاوت إلى انكماش القاعدة الضريبية للدول، مما يؤثر في الإيرادات السيادية. ويبدو أيضاً أن التفاوت يدفع إلى زيادة مستويات الائتمان الخاص، وهو ما قد يؤثر سلباً بدوره على الديون السيادية واستقرار الأسواق المالية. ويمكن بصورة رئيسية تفسير هذه الظاهرة بتزايد الطلب على الائتمان وبزيادة عرض الائتمان. ويوجد عامل قد يسهم في زيادة عرض الائتمان، هو النقص الإجمالي في الاستهلاك مقترناً بسياسة نقدية مناظرة تقوم على خفض سعر الفائدة.

٥٤ - ثانياً، تشير معظم الدراسات إلى أن الأزمات المالية والتدابير السياسية اللاحقة التي تُنفذ عادة بغية التخفيف من آثار هذه الأزمات، مثل سياسات التقشف المالي والاستقرار المالي، تزيد من التفاوت، بما لذلك من عواقب اجتماعية مدمرة. وقد يكون

(٩١) انظر G.A. Cordia, R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Vol. II, (Clarendon Press, Oxford, 1988).

(٩٢) الوثيقة E/2013/82.

(٩٣) انظر الوثيقة A/HRC/23/37.

لأية أزمة ديون تأثير سلبي هائل على الناتج، وهو ما قد يؤثر بدوره على مستوى التفاوت. وتتفق أيضاً معظم الدراسات على أن الأزمات المالية تُسفر عن زيادة التفاوت في الدخل. وقد يؤدي أيضاً تصحيح أوضاع المالية العامة عقب تراكم الديون السيادية إلى إحداث آثار قوية، مباشرة وغير مباشرة، على توزيع الدخل، مثلاً بزيادة معدل البطالة وخفض الإنفاق الاجتماعي. والآثار الاجتماعية للأزمات، التي تصيب بصورة خاصة أضعف الفئات، كثيراً ما تكون كارثية، فتنتطوي على مشاكل عامة يكفي ذكر قلة منها هي تفشي الفقر، والمشاكل الصحية، وزيادة البطالة.

٥٥- وقد تتبّع التقرير الأبعاد المتعددة للتفاوت، الاجتماعية منها وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان، وحدد بإيجاز التزامات الدول فيما يتصل بحقوق الإنسان. أما الاستنتاج القائل بأن التفاوت قد يسهم في حدوث الأزمات المالية، التي تؤدي بدورها إلى تفاقم التفاوت وإلى التأثير سلباً على حقوق الإنسان، فينتطوي على آثار سياسية وقانونية بعيدة المدى. وهو يؤكد على أن جوانب حقوق الإنسان والجوانب الاجتماعية والاقتصادية مترابطة ارتباطاً لا ينفصم، مما يتطلب اتخاذ نهج كلي لمنع ومواجهة الأزمات المالية. ويشير التقرير إلى أنه قد لا يمكن منع الأزمات المالية دون معالجة أوجه القصور المتعلقة بحقوق الإنسان، التي تسهم في حدوث هذه الأزمات، بما في ذلك أوجه القصور المرتبطة بالتفاوت. ويصدق الأمر نفسه على تدابير الاستجابة للأزمات: فأي رد فعل للأزمات المالية يُغفل تأثيراتها على حقوق الإنسان وعلى التفاوت لا يتعارض فحسب مع الواجبات والمسؤوليات المتعلقة بحقوق الإنسان، ولكن يخاطر أيضاً بتكرار المشاكل نفسها مرة بعد أخرى، مما يحول دون تحقيق أي مستقبل مستدام اقتصادياً. وهذا يُضيف إلحاحاً أكبر على التزام المجتمع الدولي بتقليص التفاوت على النحو المعبر عنه في الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة.

## باء- التوصيات

٥٦- ينبغي أن تسير جهود منع حدوث الأزمات المالية والاستجابة لها وجهود مكافحة التفاوت جنباً إلى جنب. ومن ثم، يجب أن يكفل واضعو السياسات معالجة التطورات الخطيرة المزعجة للاستقرار في المجال المالي مع التصدي للتفاوت بشكل مباشر.

### ١- تنظيم الأسواق المالية

٥٧- ينبغي أن تسارع الدول والمجتمع الدولي إلى تنفيذ إصلاحات بشأن الأسواق المالية من أجل مكافحة ومنع عدم الاستقرار المالي، والديون المفرطة، والأزمات المالية. فالامتيازات الحالية للأسواق المالية العالمية غير المنظمة إلى حد بعيد تؤدي إلى عدم الاستقرار في كثير من البلدان وفي الأسواق الدولية على السواء، مما يزيد من احتمال حدوث

أزمات مالية. وتقوّض هذه الامتيازات المساواة وتعرّض التمثيل الديمقراطي للخطر. وينبغي أن يستخدم واضعو السياسات مزيجاً من الأدوات لضمان التنظيم الملائم للأسواق المالية العالمية والمحلية بهدف وقف النمو المفرط للقروض. وينبغي أن يشمل هذا المزيج اتخاذ تدابير التنظيم الحصيف، وتحليل مدى القدرة على تحمل الديون، ووضع ضوابط لرأس المال. ولكي يمكن لهذا المزيج أن يفي على نحو أفضل بوظيفته التوجيهية فيما يتعلق بوضع السياسات، فإن تحليلات القدرة على تحمل الديون ينبغي أن تشمل التفاوت بوصفه عاملاً حاسماً الأهمية؛ مع ضمان قدرة الدول المدينة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان.

## ٢- سياسات العمل

٥٨- تتيح مؤسسات سوق العمل أدوات قوية يمكن بها تحسين المساواة في الدخول قبل اقتطاع الضرائب، وينبغي استخدام هذه الأدوات على نطاق واسع. وينبغي ألا تتردد الدول في وضع تشريع قوي بشأن الأجور، يشمل الأخذ بحد أدنى للأجور أو رفع هذا الحد الأدنى، ووضع تشريع يكفل المساواة بين الجنسين في الأجور. وعلاوة على ذلك، فمن المهم للغاية ضمان توافر قوة تفاوضية كافية للقوة العاملة. ولذلك ينبغي أن تكفل الدول إيجاد آليات قوية للتفاوض الجماعي وأن تكفل إمكانية استخدام هذه الآليات دون تدخل. وينبغي أيضاً أن تجعل الدول الامتثال للحد الأدنى للأجور ولشروط العمل شرطاً مسبقاً للأهلية لتوريد السلع أو الخدمات إلى الهيئات العامة<sup>(٩٤)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، فلن يمكن التصدي على نحو مستدام لفجوة الثروة الآخذة في الاتساع، ينبغي أن تضع الدول أطراً جديدة أو أن تعزز الأطر القائمة من أجل تشجيع المدخرات الصغيرة ودعمها.

## ٣- السياسات المالية

٥٩- يمكن الحد من التفاوت عن طريق الضرائب والتحويلات، بما في ذلك التحويلات النقدية والعينية<sup>(٩٥)</sup>. وفي مجال الضرائب، توجد طرق عديدة لمعالجة أوجه التفاوت<sup>(٩٦)</sup>. وبدايةً، فمن المهم بشكل حاسم الاعتماد على الضرائب المباشرة أكثر من الاعتماد على

(٩٤) انظر A. B. Atkinsons, *Inequality: What can be done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), pp. 147-153.

(٩٥) انظر تقرير الأمين العام المعنون 'دور الأمم المتحدة في إقامة نظام إنساني عالمي جديد وتقييم الآثار التي تتعرض لها التنمية نتيجة التفاوت' (A/67/394)، الفقرة ٥٦، التي حث فيها الأمين العام الحكومات على "دراسة وضع مزيج من ضرائب الدخل التصاعدية وإجراء تحويلات تفضي إلى إعادة توزيع واسعة النطاق تستهدف خفض حدة التفاوت في الدخل وما يحدثه من أثر في التنمية الاجتماعية".

الضرائب غير المباشرة، إذ عادةً ما تكون الضرائب الأخيرة تنازلية أو تناسبية مع الدخل<sup>(٩٦)</sup>. ويصدق ذلك بشكل خاص على رسوم وضرائب الإنتاج<sup>(٩٧)</sup>.

٦٠- ويلزم مواءمة ضرائب الدخل مع عدد من المبادئ. أولاً وقبل كل شيء، تشكّل تصاعدية الضرائب عاملاً مهماً في تدعيم إيجاد مساواة أكبر، ولذلك ينبغي أن تكون هذه التصاعدية مبدأً توجيهياً بارزاً لضرائب الدخل. وقد أسهمت الاتجاهات التي شهدتها العقود الأخيرة والمتمثلة في تقليل تصاعدية الضرائب إسهاماً هائلاً في توسيع فجوة الثروة والدخل. وعلاوة على ذلك، تقلل تصاعدية الضرائب من احتمال وقوع أزمات مالية والتوقف عن سداد الديون. ولذلك ينبغي أن يكون أعلى معدل لضريبة الدخل الحدية أعلى بكثير مما هو معروف عليه حالياً<sup>(٩٨)</sup>. ويجب دائماً أن يكون الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة أعلى من خط الفقر.

٦١- وبصورة عامة، ينبغي أن تحرص الدول على ألا يحظى دخل رأس المال بمعاملة مميزة بالمقارنة مع دخل العمل، على النحو الشائع حالياً في كثير من الدول. ومن الواضح أن ذلك قد يتطلب إدخال تعديلات على قوانين الضرائب السارية، ولكن إجراء تغييرات في أجزاء أخرى من النظم القانونية للدول قد يسهم أيضاً في إنهاء الوضع الخاص لدخل رأس المال، على النحو المبين أدناه.

٦٢- وتوجد خطوة مهمة أخرى نحو زيادة المساواة، هي الإلغاء التدريجي لتخفيضات ضريبة معينة وإلغاء الامتيازات الضريبية المفرطة وغير المبررة المطبقة على مصادر دخل معينة وقطاعات معينة. وعادةً ما تعود هذه الامتيازات بفائدة غير تناسبية على أصحاب الدخل العالية، ومن ثم فإنها تفسد الضرائب التصاعدية.

٦٣- ويشكّل استحداث ضريبة على الثروة تدبيراً آخر ينبغي أن تنظر فيه الدول. ففي ضوء السياق المتمثل في التفاوت الآخذ في التزايد، حظيت ضرائب الثروة مؤخراً باهتمام جديد<sup>(٩٩)</sup>، وقد تشكل هذه الضرائب طريقة أخرى لزيادة الإيرادات الضريبية ولتعزيز

(٩٦) انظر "Fiscal policy and income", IMF policy paper (January 2014), p. 18; C. O'Donoghue, M. Baldini, and D. Mantovani, "Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: an application of S. Cnossen, and EUROMOD", Euromod working paper No. EM7/01 (Colchester, University of Essex, 2004) *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford, Oxford University Press, 2005).

(٩٧) انظر "Fiscal policy and income", IMF, (الحاشية ٩٦).

(٩٨) J. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012) pp. 273 ff. يقترح المؤلف أن يكون أعلى معدل لضريبة الدخل الحدية أكثر من ٥٠ في المائة، وربما أكثر من ٧٠ في المائة؛ وفي "Inequality: What can be done?" A.B. Atkinson, in (الحاشية ٩٤)، الصفحات ١٧٩ وما يليها، يشجع المؤلف على أن يكون أعلى معدل لضريبة الدخل الحدية هو ٦٥ في المائة.

(٩٩) انظر Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (الحاشية ٤).

المساواة في الوقت نفسه. وينبغي أيضاً أن تعيد الدول تقييم الأشكال الأخرى للضرائب العقارية، بما في ذلك تحويل الأصول. ومن شأن توسيع القاعدة الضريبية بهذه الطريقة، ومن شأن سد الثغرات في قانون الضرائب، أن يفيدا في تحسين الكفاءة والإنصاف على السواء<sup>(١٠٠)</sup>.

٦٤- وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تشدد الدول على مكافحة التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب<sup>(١٠١)</sup>. ويجب سد الثغرات الضريبية التي يستغلها الأفراد الأثرياء والشركات المتعددة الجنسيات. ويلزم التصدي بصورة عاجلة لاستراتيجيات تخفيض الضرائب المدفوعة من الشركات إلى الحد الأدنى. ولكي تكون هذه الجهود فعالة على نحو كافٍ، ولتجنب النتائج التي تضر بالدول التي تبذل هذه الجهود، يجب أن يكون العمل في هذا المجال، وكذلك في المجالات الأخرى التي سبقت مناقشتها، مضطلعاً به على نطاق دولي.

٦٥- وفي الوقت نفسه، تتطلب الاستنتاجات المتوصل إليها في هذا التقرير وضع سياسات متسقة بشأن الإنفاق العام تكفل امتثال الدول امتثالاً كاملاً لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. ويجب أولاً وقبل كل شيء أن تكفل هذه السياسات احترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان المكفولة لأفقر وأضعف الفئات. ويجب أيضاً أن تشمل هذه السياسات خطوات حاسمة نحو تغيير الاتجاه نحو زيادة التفاوت داخل الدول وفيما بينها.

٦٦- ومن الأهمية البالغة أن توجد الدول حدوداً دنياً للحماية الاجتماعية وأن توسع من نطاقها بشكل تدريجي، عملاً بمبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وتوصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، والهدف ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة<sup>(١٠٢)</sup>. ويقتضي ذلك، على أقل تقدير، أن يتمكن "كل المحتاجين من الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل الأساسي"<sup>(١٠٣)</sup>، ولا سيما الفئات المحرومة اجتماعياً. بيد أن الدول عليها التزام بمواصلة العمل تدريجياً من أجل الأعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باستخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة. وبناء عليه، يجب على الدول مواصلة تطوير نظمها الاجتماعية وتوسيع نطاقها، إذا سمحت مواردها بذلك. ولا يجوز إجراء تخفيضات في الإنفاق الاجتماعي، ولا سيما استحقاقات الضمان الاجتماعي وإعانات البطالة، إلا في حالات الضرورة القصوى وبعد النظر بأقصى عناية في جميع البدائل، التي قد تشمل إجراء إصلاحات ضريبية<sup>(١٠٤)</sup>، وفقط في حالة وجود

(١٠٠) انظر F. Cingano, "Trends in income inequality and its impact on economic growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163 (2014), para. 58.

(١٠١) انظر تقرير الخبير المستقل (A/HRC/31/61).

(١٠٢) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألتستون، الذي يتضمن تحليلاً وافياً للروابط بين الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان (الوثيقة A/69/297)، وقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٢٥.

(١٠٣) انظر 4 ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

مبررات كافية لهذه التخفيضات بالرجوع إلى مجموع الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية وفي سياق الاستفادة الكاملة من أقصى الموارد المتاحة للدولة الطرف (واجب عدم التراجع)<sup>(١٠٤)</sup>.

٦٧- ويجب هيكلة الإنفاق العام بطريقة تفيد في المقام الأول أكثر الأفراد والفئات احتياجاً. ورغم الجهود الكبيرة المبذولة من جانب دول كثيرة والمجتمع الدولي، فإن سياسات إعادة توزيع الدخل تفيد في كثير من الأحيان الأغنياء لا الفقراء، مما يوسع من فجوة الدخل والثروة ويجعل استخدام الموارد المالية متسماً بدرجة عالية من عدم الكفاءة<sup>(١٠٥)</sup>.

#### ٤- تدابير أخرى

٦٨- ينبغي أن تتخذ الدول مزيداً من التدابير المباشرة لمكافحة التفاوت، وأن تركز على التدابير ذات الآثار القوية في الأجلين المتوسط والطويل. وينبغي إيلاء أعلى أولوية للاستثمار في التعليم وتنمية المهارات، لما لذلك من تأثيرات إيجابية قوية ومهمة على تكافؤ الفرص، والحراك الاجتماعي، والنمو الطويل الأجل<sup>(١٠٦)</sup>. وعلاوة على ذلك، يجب أن يُدرج ضمن أولويات العمل ضمان الوصول إلى المحاكم والمشورة القانونية والتمثيل القانوني على أساس المساواة والتكلفة الميسورة، وإنشاء آليات منخفضة التكلفة لتسوية النزاعات، ووضع تشريع قوي بشأن تمويل الأحزاب السياسية، والعمل على إيجاد نظام إعلامي تعددي، ووضع آليات قوية لحماية المستهلك.

٦٩- وأخيراً، ينبغي قيام الدول والمجتمع الدولي باستكشاف طرق أخرى لإصلاح تلك الأجزاء من نظمها القانونية التي يبدو أنها تميل إلى محاباة أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء دون مبرر<sup>(١٠٧)</sup>. وقد يكون إدخال تعديلات على الهياكل القائمة طريقة أكثر فعالية من استحداث ضرائب جديدة، مثلاً، لتحقيق التغير الضروري دون مواجهة درجة مماثلة من المقاومة.

#### ٥- الاستجابة للأزمات

٧٠- لا يمكن أن يكون من المغالاة التشديد في أحيان كثيرة على أن أي استجابة للأزمات المالية، ولا سيما أزمات الديون السيادية، يجب أن تمتثل امتثالاً كاملاً لقانون حقوق الإنسان. وقد قدمت بالفعل الخبرة المستقلة السابقة المعنية بمسألة الفقر المدقع

(١٠٤) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩.

(١٠٥) انظر A. Nieto Ramos, *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2014). وانظر أيضاً "Política fiscal y derechos humanos en las Américas" (الحاشية ١٦) p. 21.

(١٠٦) انظر S-L Hsu, "The rise and rise of the one per cent: considering legal causes of wealth inequality", *Emory Law Journal Online*, vol. 64, pp. 2043-2072 (2015).

وحقوق الإنسان، ماغدالينا سيولفيدا كارمونا، في تقريرها، توصيات مفصلة جداً بشأن أعمال الاستجابة للأزمات على نحو يمثل لقانون حقوق الإنسان<sup>(١٠٧)</sup>. ولذلك يسلط هذا التقرير الضوء فقط على بضعة جوانب مهمة ذات صلة بسياق التفاوت والأزمات المالية. ولا يجوز أن يكون الاستقرار المالي والنتائج المحلي الإجمالي هما الهدفين الوحيدين للتكيف، ولا يجوز أن يجبر أو يعلق أو يخفف الالتزامات والمسؤوليات القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان. ويجب ضمان حفظ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في العمل، والضمان الاجتماعي، والصحة، والسكن، والتعليم<sup>(١٠٨)</sup>. ويجب أن تؤخذ في الحسبان على نحو كامل أوجه التفاوت الاجتماعي - الاقتصادي عند تنفيذ تدابير الاستجابة للأزمات. وفي حين أن فرض تخفيضات معينة على الإنفاق قد يكون ضرورياً بصورة مؤقتة، يجب على الدول المعنية، في جميع الأوقات، أن تحترم الحدود التي يفرضها واجب عدم التراجع. فيجب على الدول أن تضمن، قدر الإمكان، أن يكون الإنفاق الاجتماعي هو آخر ما يتأثر وأقل ما يتأثر. ويتعين بالأحرى على الدول المعنية أن تركز بقوة على إيجاد وتهيئة طرق تقديمية لزيادة الإيرادات. ويجب أن تحظى مسألة حماية الفئات الضعيفة بالأولوية القصوى، وهو ما يتطلب، مثلاً، تقرير إعفاءات من التخفيضات، أو ربما تنفيذ برامج جديدة للحماية الاجتماعية. وتبين الخبرات الحديثة المكتسبة من آيسلندا أن هذا النهج واقعي ويمكن أن يحقق نتائج مثمرة<sup>(١٠٩)</sup>.

٧١- وينبغي أن تمثل عمليات الاستجابة للأزمات، بما في ذلك أي اتفاقات تُعقد بين الدول الدائنة والدول المدينة، لمبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة. وينبغي إخضاع تدابير التكيف الهيكلي لعمليات تقييم قوية لآثارها على حقوق الإنسان، قبل التنفيذ وكذلك على فترات منتظمة بعد التنفيذ. ويجب على كل من الدول الدائنة والمدينة احترام التزاماتها ومسؤولياتها المتعلقة بحقوق الإنسان في سياق استجابتها لأزمات الديون. وقد يشمل ذلك الاتفاق على التخفيف بقدر كافٍ من أعباء الديون من أجل تجنب انتهاكات حقوق الإنسان وتفاقم التفاوت.

(١٠٧) انظر الوثيقة A/HRC/17/34.

(١٠٨) انظر بيان اختتام بعثة الخبر المستقل إلى اليونان، ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، متاح على الرابط [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E).

(١٠٩) انظر تقرير الخبر المستقل عن بعثته إلى آيسلندا (A/HRC/28/59/Add.1).